

Yerel Sosyal Politikada STK'ların İşlevleri: Yönetişim Perspektifinden Bir Değerlendirme

Sena Şahin¹

Özet

Bu çalışma, yerel sosyal politika alanında sivil toplum kuruluşlarının rol ve işlevlerini yönetim perspektifi çerçevesinde incelemeyi amaçlamaktadır. Araştırma literatür temelli nitel bir derleme olarak tasarlanmıştır. Çalışmada 1980 sonrasında yükselişe geçen neoliberal politikalar ile küreselleşme sürecinin sosyal politika anlayışında yarattığı dönüşüm ele alınmaktadır. Bu gelişmeler sonucunda sosyal politika, merkezi devletin tek başına yürüttüğü bir alan olmaktan uzaklaşmış ve çok aktörlü bir yapıya doğru yönelmiştir. Yerel yönetimler, sivil toplum kuruluşları ve diğer toplumsal aktörler bu yeni yapının temel bileşenleri arasında yer almaktadır. Böylece sosyal politika uygulamalarında farklı aktörler arasında iş birliği ve koordinasyonun önemi artmıştır. Sivil toplum kuruluşları, yerel düzeyde toplumsal ihtiyaçların belirlenmesi, dezavantajlı gruplara yönelik hizmetlerin geliştirilmesi ve politika süreçlerine katılımın genişletilmesi açısından önemli aktörler olarak öne çıkmaktadır.

Çalışmada öncelikle sosyal politikanın tarihsel gelişimi ve yerel düzeyde kurumsallaşma süreci incelenmektedir. Ardından yönetim yaklaşımının politika süreçlerine ve yerel sosyal politika uygulamalarına getirdiği yeni çerçeve tartışılmaktadır. Oluşturulan teorik çerçeve üzerinden STK'ların yerel sosyal politikadaki işlevleri ele alınmaktadır. Bu doğrultuda STK'lar hizmet sunumuna katkı sağlayan ve yerel sosyal politika yönetişiminin önemli bileşenlerinden biri olarak değerlendirilmektedir. Özellikle dezavantajlı grupların ihtiyaçlarının görünür kılınması ve toplumsal taleplerin politika süreçlerine taşınması açısından STK'ların önemli bir aracı rol üstlendiği görülmektedir.

Bu çalışma literatür taramasına dayalı nitel bir derleme çalışması olarak tasarlanmıştır. Çalışmada yerel sosyal politika ve sivil toplum kuruluşları ilişkisine odaklanan ulusal ve uluslararası akademik çalışmalar incelenmiş ve ilgili literatürdeki kavramsal yaklaşımlar analiz edilmiştir. Çalışmada ayrıca yerel

1 Arş. Gör., İnönü Üniversitesi, sena.sahin@inonu.edu.tr, 0000-0003-2728-9839

sosyal politikanın kamu, piyasa ve sivil toplum aktörleri arasında kurulan bir iş birliği alanı olduğu vurgulanmaktadır. Bu doğrultuda STK'ların bilgi üretimi, temsil ve yerel düzeyde toplumsal ihtiyaçların görünür kılınması gibi işlevleri ele alınmaktadır. Ayrıca yerel düzeyde katılımcı ve kapsayıcı sosyal politika uygulamalarının geliştirilmesinde STK'ların önemli bir potansiyel taşıdığı değerlendirilmektedir. Türkiye'de yerel sosyal politika alanında STK katılımının mevcut durumu incelenmekte ve bu alandaki yönetim kapasitesine ilişkin bir tartışma yürütülmektedir. Böylece çalışma, yerel sosyal politika alanında STK'ların rolünü yönetim perspektifi üzerinden ele alarak literatüre kavramsal bir katkı sunmayı amaçlamaktadır.

1.Giriş

Yerel yönetimler, mahalli ve müşterek ihtiyaçları karşılamalarının yanı sıra politikaların yerelde uygulama birimleridir. Sosyal politikanın yerel uygulama birimleri olarak zamanla sosyal yardım ve hizmet alanlarında, yerelde refahın yeniden üretildiği temel kurumsal zeminlerden biri olmuştur. Yerel sosyal politika pratikleri birçok aktör üzerinden ilerleyen çok yönlü bir süreçtir. Bu süreç belediye, merkezi idarenin yerel birimleri, sivil toplum kuruluşları, gönüllü ağlar ve bazen de özel sektör aktörleri arasında kurulan farklı iş birlikleriyle şekillenir. Bu sebeple yerel düzeyde sosyal politika çok aktörlü bir yapı kazanmaktadır. Bir hizmetin tasarlanması, sunulması ve sürdürülebilmesi, farklı örgütsel yapıların ve kaynakların bir araya geldiği bir refah karması içinde gerçekleşmektedir.

Sivil toplum kuruluşlarının (STK) yerel sosyal politika sürecindeki rolü her ne kadar çoğu zaman iş birliği kavramı çerçevesinde ele alınsa da politika süreci açısından ayrıntılı bir açıklama gerektirmektedir. STK'lar yerel ve sosyal sorunları görünür kılma ve gündem oluşturma süreçlerinde etkili aktörlerdir. Kimi durumlarda ise katılım mekanizmaları aracılığıyla politika oluşturma sürecine dolaylı olarak katılabilmektedir. STK'lar çoğunlukla uygulama aşamasında yer almakta ve hizmet sunumu, erişim, destek gibi tamamlayıcı roller üstlenmektedir. STK'ların nasıl ve nerede konumlandırıldığı, bulunduğu ülkenin özelliklerine, kurumsal yapısına ve yönetsel geleneklerine göre değişmektedir. Bu değişkenlik ülke özelinde STK'ların yerel sosyal politikarda nasıl, hangi rol ve kapasiteyle yer aldığı sorusunu ele almayı gerekli kılmaktadır.

Uluslararası literatürde STK'ların yerel sosyal politika üretimindeki konumunu açıklamak için iki yaklaşım öne çıkmaktadır. Bunlardan ilki refah karması yaklaşımıdır. Refah karması, refahın devlet, piyasa, aile ve sivil toplum gibi farklı toplumsal aktörlerin katkılarıyla üretildiğini ifade eden bir yaklaşımdır. Bu yaklaşım refahın devletin tekil bir çıktısı olmadığını vurgular ve refahın kamu, piyasa, aile ve sivil toplum arasındaki etkileşim içinde ortaya

çıktığını kabul eder. Bu çerçevede sivil toplum kuruluşları devlet, piyasa ve aile arasında konumlanan ve refah üretim sürecine katkı sağlayan önemli kurumsal aktörler olarak değerlendirilmektedir (Evers, 1995; Powell & Barrientos, 2004; Moreno, 2010).

İkinci yaklaşım ise ortak üretim yaklaşımıdır. Ortak üretim, kamu hizmetlerinin kullanıcılar, topluluklar ve üçüncü sektör aktörlerinin katılımıyla hizmet sürecinin farklı aşamalarında birlikte üretilmesini ifade eden bir hizmet üretim modelidir. Bu yaklaşımın kuramsal temelleri Parks ve çalışma arkadaşları tarafından ortaya konmuştur. Kuram, kamu hizmetlerinin bürokratik mekanizmaların yanı sıra hizmetten yararlanan bireyler ve yerel aktörlerin katkılarıyla üretildiğini vurgulamaktadır (Parks vd., 1981). Literatürde eş-üretim, kamu hizmetlerinin planlanması, uygulanması ve değerlendirilmesi süreçlerinde farklı toplumsal aktörlerin katılımını ifade eden çok aktörlü bir hizmet üretim süreci olarak ele alınmaktadır (Verschuere, Brandsen ve Pestoff, 2012; Bovaird, 2007). Bu çerçevede STK'lar hizmet sunumuna destek veren aktörler olmakla birlikte kimi zaman hizmet üretim sürecinin doğrudan parçası olan ortaklar olarak değerlendirilmektedir. Bu iki yaklaşım, sivil toplum kuruluşlarının yerel sosyal politika alanındaki rolünü hem hizmet üretimi hem de yönetim süreçlerine katılım açısından açıklayan temel teorik çerçeveyi oluşturmaktadır.

Türkiye literatürü incelendiğinde ise yerel yönetimlerin demokratikleşmesi ve sosyal politikaların etkin biçimde uygulanması bağlamında sivil toplum kuruluşlarının rolü ve yerel yönetimlerle kurdukları ilişkilerin önemli bir tartışma alanı oluşturduğu görülmektedir. Bu ilişki çoğunlukla yönetim ve katılımcı demokrasi çerçevesinde ele alınmaktadır. STK'ların devletin tek başına yetersiz kaldığı sosyal alanlarda tamamlayıcı ve aracı aktörler olarak politika süreçlerine katkı sunduğu vurgulanmaktadır (Yıldırım, 2014; Oktay & Pekküçükşen, 2009). Belediye mevzuatı ve Yerel Gündem 21 gibi katılım mekanizmaları, sivil toplum kuruluşlarının yerel karar alma süreçlerine katılımını mümkün kılan kurumsal düzenlemeler olarak değerlendirilmektedir (Öner & Şen, 2020; Taştekin, 2020). Ancak ampirik çalışmalar bu düzenlemelerin tek başına yeterli olmadığını göstermektedir. STK'ların kurumsal kapasite yetersizlikleri, mali sorunlar ve belediyelerle aralarındaki ideolojik ya da güven temelli mesafe gibi faktörler, etkin bir paydaşlık ilişkisinin kurulmasını zorlaştırmaktadır (Eroğlu vd., 2023; Kaypak & Bimay, 2017). Bu nedenle STK'ların karar alma süreçlerindeki etkisinin çoğu zaman sınırlı kaldığı ve katılımın çoğunlukla danışma düzeyinde gerçekleştiği belirtilmektedir (Taştekin, 2020).

Yerel yönetimlerin sosyal politika alanındaki rolünü ele alan sosyal belediyeçilik literatürü ise belediyeleri sosyal devlet anlayışının yerel düzeydeki

yansması olarak değerlendirmektedir. Bu literatürde sosyal belediyeçilik, insan onuruna yakışır bir yaşam standardı sağlamanın yerel düzeydeki bir aracı olarak görülmektedir (Berkün, 2017; Ünal & Caner, 2014). Özellikle neoliberal politikaların merkezi refah devletini zayıflatmasıyla belediyeler kentsel yoksullukla mücadelede görünür bir rol üstlenmiş ve yerel düzeyde sosyal destek sağlayan önemli aktörler haline gelmiştir (Kesgin, 2012; Yılmaztürk & Güler, 2017). Bununla birlikte bazı çalışmalar, sosyal belediyeçilik uygulamalarının hak temelli bir refah yaklaşımından uzaklaşarak yardım ve hayırseverlik temelli bir yapıya dönüşme riski taşıdığına dikkat çekmektedir (Öztürk & Gül, 2012). Bu riskin önüne geçebilmek için yerel sosyal politikaların bilimsel verilere dayalı olarak planlanması ve sosyal doku haritaları gibi araçlardan yararlanılması gerektiği vurgulanmaktadır (Pektaş, 2010). Bu bağlamda sivil toplum kuruluşlarının yerel sosyal politika süreçlerinde hizmetlerin etkinliğini artıran, kaynak kullanımını rasyonelleştiren ve projelerin sürekliliğine katkı sağlayan önemli paydaşlar olduğu ifade edilmektedir (Toprak & Şataf, 2009; Çöpöğlü, 2014).

Literatürde sosyal belediyeçilik ve yerel sosyal politika üzerine çok sayıda çalışma bulunmasına rağmen bu çalışmaların büyük ölçüde belediyelerin sosyal politika uygulamalarına odaklandığı, yerel yönetim-STK ilişkisini ele alan çalışmaların ise katılım ve yönetim çerçevesinde yürütüldüğü görülmektedir. Yerel sosyal politikalar bağlamında sivil toplum kuruluşlarının rolünü doğrudan ele alan çalışmaların sınırlı olduğu anlaşılmaktadır. Bu konuda öne çıkan çalışma Kesgin'in araştırmasıdır. Kesgin (2016), sosyal belediyeçiliği sivil toplum ortaklığı ve yerel yönetim perspektifi çerçevesinde ele alarak Türkiye'de belediyelerin STK'larla kuracağı stratejik ortaklıkların hem hizmet verimliliğini artıracaklarını hem de yerel yönetimlerin demokratik meşruiyetini güçlendireceğini ortaya koymuştur.

Dolayısıyla mevcut literatürde yerel sosyal politika ve sosyal belediyeçilik üzerine geniş bir araştırma birikimi bulunmasına rağmen yerel sosyal politika süreçlerinde sivil toplum kuruluşlarının rolünü doğrudan ve kapsamlı biçimde ele alan çalışmalar oldukça sınırlıdır. Bu çalışma ise yerel sosyal politika ile sivil toplum kuruluşları arasındaki ilişkiyi uluslararası literatür çerçevesinde ele almakta, ardından Türkiye bağlamını değerlendirerek güncel durumu analiz etmektedir. Bu yönüyle çalışma literatüre özgün bir katkı sunmayı amaçlamaktadır.

Bu doğrultuda çalışma STK'ların yerel sosyal politikadaki rolünü yönetim perspektifinden ele almaktadır. Araştırma literatür taramasına dayalı nitel bir derleme olarak tasarlanmıştır. Çalışmada mevcut literatür incelenmektedir. Ayrıca refah karması ve ortak üretim literatürünün sunduğu

kavramsal çerçeveden yararlanılarak STK'ların yerel sosyal politika alanındaki konumu tartışılmaktadır. Bu bağlamda Türkiye'de yerel düzeyde STK katılımını mümkün kılan veya sınırlandıran kurumsal mekanizmalara da değinilmektedir. STK'ların yerel sosyal politika alanındaki rolünü anlayabilmek için öncelikle yerel sosyal politika kavramının ve yerel yönetimlerin üstlendiği rolün incelenmesi gerekmektedir. Bu doğrultuda çalışmada ilk olarak yerel sosyal politika kavramı ile sosyal belediyeçilik anlayışı üzerinde durulmakta; ardından yönetim yaklaşımı çerçevesinde STK'ların yerel sosyal politikadaki rol ve işlevleri incelenmektedir.

2. Yerel Sosyal Politika: Kavramsal Çerçeve ve Sosyal Belediyeçilik

Sosyal politika, bir toplumun mevcut durumu ile ulaşmak istediği ideal düzen arasında yaptığı siyasi ve ahlaki bir tercihi ifade eder. Disiplinin kurucu isimlerinden Titmuss'a (1974) göre sosyal politika, piyasa mantığıyla hareket eden ekonomik insanın yanı sıra dayanışma ve sorumluluk değerleriyle hareket eden sosyal insanı da dikkate alır. Bu yaklaşım, sosyal politikanın temelinde toplumsal dayanışma ve insani ihtiyaçların olduğunu gösterir. Titmuss'un kurduğu bu çerçeve Marshall'ın (1939) sosyal vatandaşlık kavramıyla pekiştirilmiştir. Marshall'a göre sosyal haklar, bireylerin topluma eşit ve tam katılımını güvence altına alır. Böylece sosyal hizmetler belirli sınıflara yönelik yardımlar olmaktan çıkarak uzmanlık esasına dayalı, planlı ve kamusal sorumluluğu önemseyen bir yapıya dönüşür. Bu sürecin temel hedefi ise bireyin yaşam standardını piyasa gelirine bağlı olmaktan kurtarmak ve refahı bir vatandaşlık hakkı olarak güvence altına almaktır (Andersen, 1990).

Refahın bir vatandaşlık hakkı olarak görülmesi, sosyal politikanın modern toplumlarda üstlendiği rolün geniş bir perspektiften ele alınmasını gerekli kılar. Sosyal politika, bireylerin yaşlılık, hastalık ve yoksulluk gibi hayati risklere karşı korunmasını amaçlayan ve büyük ölçüde devlet tarafından yürütülen kapsamlı bir koruma ve toplumsal adalet sistemi olarak değerlendirilir. Bununla birlikte sosyal politika ekonomik kaynakların yeniden dağıtıldığı ve emekliler, hastalar ve benzeri grupların zamanla kendi haklarını savunan güçlü toplumsal aktörler haline geldiği bir siyasi alanı da ifade eder (Pierson, 1996). Sosyal politikanın yoksulluğu azaltmadaki başarısı ise toplumun tamamını kapsayan ve toplumsal dayanışmayı güçlendiren evrensel politika yaklaşımının benimsenmesine bağlıdır (Korpi & Palme, 1998). Bu koruma sisteminin temelinde yer alan risk yönetimi anlayışı, bireyin karşılaştığı sosyal risklerin devlet tarafından toplumsallaştırılarak genele yayılması ve toplumsal bir denge kurulması olarak açıklanmaktadır (Mares & Carnes, 2009). Günümüzde sosyal politika, bireylerin kapasitesini güçlendirmeyi ve yaşam koşullarını iyileştirmeyi hedefleyen kapsamlı bir yaklaşımdır (Hall & Midgley, 2004).

Bu yönüyle toplumsal riskleri yönetmeyi, refahın adil biçimde paylaşılmasını sağlamayı ve bireylerin yaşam koşullarını iyileştirmeyi hedefleyen bir kamu politikası alanı olarak değerlendirilmektedir.

Bu çerçevede sosyal politika, Sanayi Devrimi'nin ortaya çıkardığı ekonomik ve toplumsal sorunlara bir yanıt olarak ortaya çıkmıştır (Mullard & Spicker, 1998). Temel misyonu ise gelir dağılımındaki eşitsizlikleri azaltmak olmuştur (Beyazıt, 2016). 20. yüzyılın başlarından itibaren sosyal devlet anlayışı çerçevesinde kurumsallaşan bu alan, uzun süre merkezi yönetimin sorumluluğunda gelişmiştir. Fakat 1980 sonrasında küreselleşme ve neoliberal politikaların etkisiyle kamu hizmetlerinin sunumunda önemli bir dönüşüm yaşanmıştır (Öztürk ve Gül, 2012, s. 209). Yeni Kamu Yönetimi anlayışı çerçevesinde devletin küçülmesi ve sosyal harcamaların mali bir yük olarak görülmesi, sosyal hizmet ve yardımların yerelde özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarıyla iş birliği içinde sunulması fikrini güçlendirmiştir. Bu adem-i merkezileşme süreci sosyal politikaların yerelde görünürlüğünü ve rolünü artırmıştır. Özellikle hızlı kentleşme, gecekondu bölgelerinin artması ve 1990'lı yıllarda zorunlu göçle ortaya çıkan yeni sosyal problemler, belediyeleri sosyal destek ve yardım politikaları geliştirmeye yöneltmiştir. Bu etkenler sosyal politikanın yerel düzeyde de politika üretimi ve uygulamasını gerekli kılan bir yapıya dönüşmesine zemin hazırlamıştır. Bu süreçte sosyal belediyeçilik anlayışı, yerel yönetimlerin sosyal yardım, sosyal hizmet ve dezavantajlı gruplara yönelik destek faaliyetleri yoluyla yerel refahın geliştirilmesine katkı sunan bir politika yaklaşımı olarak öne çıkmıştır (Kesgin, 2016, s. 86; Genç vd., 2020, s. 237).

Sosyal belediyeçilik anlayışının gelişmesi, sosyal politikanın yerelde görünür hale gelmesine katkı sağlamıştır. Sosyal politika üzerine geliştirilen teorik ve hak temelli yaklaşımların en somut karşılığı da yerelde görülmektedir. Çünkü vatandaşın günlük yaşamına en yakın idari birim yerel yönetimlerdir ve sosyal hizmetlerin etkisi de burada doğrudan hissedilmektedir. Merkezi düzeyde belirlenen sosyal hak ve hizmetlerin yerel koşullara uyarlanması, yerel sosyal politikanın temelini oluşturmaktadır. Yerel yönetimler, halka en yakın yönetim birimi olmaları sebebiyle sosyal politikaların uygulanmasında merkezi devletin tamamlayıcı ve stratejik bir ortağıdır. Günlük yaşamı doğrudan etkileyen kararların yerelde alınması, sosyal hizmetlerin toplumsal ihtiyaçlara hızlı ve etkili biçimde ulaştırılmasını mümkün kılmaktadır (Beyazıt, 2016). Yönetenler ve yönetilenler arasındaki mesafenin yakın olması, yerel yönetimlerin toplumsal talepleri yakından takibine ve politikaları yerel dokuya uygun olarak şekillendirebilmesini sağlamaktadır. Bu durum, sosyal politikanın yerelde somutlaşan bir kamu faaliyeti olduğunu göstermekte ve Türkiye'de bu alandaki uygulamaların sosyal belediyeçilik anlayışı çerçevesinde geliştiğini ortaya koymaktadır.

Sosyal belediyeçilik, belediyelerin yol, su ve kanalizasyon gibi teknik altyapı hizmetleriyle sınırlı kalmayarak sınırları içinde yaşayan halkın eğitim, sağlık, kültür ve sosyal yardım gibi temel ihtiyaçlarıyla da ilgilenmesini ifade eden bir anlayıştır. Belediyeler vatandaşa en yakın yönetim birimi olmanın sağladığı avantaj ile yerel sosyal politikaları hızlı ve etkin biçimde hayata geçirerek toplumsal refahın yerelde sağlanmasında önemli bir rol üstlenmektedir (Kocaoğlu vd., 2017). Kavramsal açıdan sosyal belediyeçilik, sosyal devlet anlayışının yerel ölçekteki bir yansıması olarak değerlendirilmektedir (Berkün, 2017; Çöpöğlü, 2014; Pektaş, 2010). Bu yaklaşım, klasik belediyeçiliğin dar kapsamlı mahalli-müşterek ihtiyaçlar odağından farklı olarak halkın sosyal ve kültürel gelişimini desteklemeyi, toplumsal eşitliği güçlendirmeyi ve yaşam kalitesini artırmayı hedeflemektedir (Açıkgöz vd., 2024, s. 84).

Sosyal belediyeler, devletin yetersiz kaldığı alanlarda insan onuruna yakışır bir yaşamın sağlanmasına katkı sunan ve bu doğrultuda yerel düzeyde sorumluluk üstlenen aktörler olarak değerlendirilmektedir (Berkün, 2017). Özellikle devletin bazı hizmet alanlarından çekilmesiyle sosyal politika; sivil toplum, aile ve yerel dayanışma ağlarının da dahil olduğu çok aktörlü bir yapıya dönüşmüştür (Kesgin, 2012, s. 175). Bu yeni dönemde belediyeler, sosyal hizmet sunumunda sadece kendi kurumsal kapasiteleriyle hareket eden kurumlar olmaktan çıkarak sosyal girişimciler, gönüllü kuruluşlar, sivil toplum örgütleri ve özel sektörle iş birliği geliştiren, farklı paydaşlar arasında koordinasyon sağlayan birer yönetim aktörü haline gelmiştir (Şimşek & Altun, 2020; Koçak & Kavi, 2014). Bu çerçevede yerel yönetimlerin vatandaşa en yakın yönetim birimi olma avantajını kullanarak hayata geçirdiği iş birlikleri ve uygulamalar, sosyal politikanın yoksullara yönelik yardım faaliyetlerinden daha fazlası olduğunu göstermektedir. Bu mekanizmalar, vatandaşların pasif yardım alıcıları olmaktan çıkarak yerel sosyal politikanın aktif birer öznesi haline gelmelerine imkan tanımaktadır.

Sosyal belediyeçilik anlayışının yerleşmesiyle uygulamalar özellikle dezavantajlı grupların ihtiyaçlarını merkeze alacak şekilde yeniden düzenlenmiştir. Kentsel yoksulluğa yönelik müdahaleler çerçevesinde evde bakım hizmetleri, engellilere yönelik destek birimleri, meslek edindirme kursları ve doğrudan sosyal yardımlar gibi uygulamalar yerel düzeyde görünür ve etkin hale gelmiştir (Kesgin, 2012, s. 177). Bu süreç, sosyal politikanın yerelde görünürlüğünü artırarak sosyal belediyeçilik uygulamaları aracılığıyla refah hizmetlerinin vatandaşın günlük yaşamına daha doğrudan ulaşmasına katkı sunmuştur.

Tüm bu açıklamalar doğrultusunda sosyal politika, merkezi ve yerel düzeyde şekillenen ve uygulanan bir politika alanı olarak değerlendirilmektedir. Sosyal belediyeçilik ise refah hizmetlerinin yerelde örgütlenmesini sağlayan

önemli bir çerçeve olarak ortaya çıkmıştır. Günümüzde yerel sosyal politika, sadece sosyal yardımların dağıtıldığı bir alan olmaktan ziyade farklı aktörlerin katılımıyla şekillenen, toplumsal ihtiyaçlara hızlı ve esnek yanıtlar üretmeye çalışan bir yönetim alanı olarak değerlendirilmektedir. Bu bağlamda yerel yönetimlerin sosyal politika alanındaki rolü, sosyal hizmet ve yardımların erişilebilir ve kurumsal bir kamu hizmeti niteliği kazanmasına katkı sağlamaktır. Bu durum, yerel sosyal politika alanında farklı aktörlerin, özellikle sivil toplum kuruluşlarının üstlendiği rollere dikkat çekmektedir.

3. Yönetişim ve Çok Aktörlü Sosyal Politika

Günümüz toplumları karmaşık, çeşitli ve hızlı değişen bir yapıya sahiptir. Bu nedenle toplumsal sorunlar, sadece merkezi düzeyden yürütülen geleneksel yönetim anlayışıyla çözülememektedir (Kooiman, 1999). Bu durum kamu yönetiminde önemli bir dönüşümü beraberinde getirmiştir. Devlet, hizmetleri doğrudan üreten bir yapı olmaktan uzaklaşarak farklı aktörler arasındaki ilişkileri düzenleyen, iş birliğini kolaylaştıran ve süreci yönlendiren bir aracıya evrilmiştir (Stoker, 1998; Özer, 2006). Bu dönüşüm kamu yönetiminde ‘yönetişim’ yaklaşımının önem kazanmasına yol açmıştır.

Yönetişim, bir toplumda kararların ve politikaların devletin yanı sıra farklı aktörlerin birlikte hareket etmesiyle şekillenmesini ifade etmektedir (Özer, 2006). Geleneksel kamu yönetiminde kararlar merkezi ve hiyerarşik bir yapıda yukarıdan aşağıya doğru alınırken, yönetim bu katı yapıyı esnetmektedir. Burada kamu sektörü, özel sektör ile sivil toplum arasında yatay bir ilişki zemini kurmaktadır. Bu anlayışta toplumsal sorumluluk devletle beraber diğer aktörlere de devredilmektedir. Yani problemlerin çözümünde ve hizmetlerin yürütülmesinde farklı aktörlerin birlikte hareket etmesi gerektiği kabul edilmektedir. Devlet her şeyi tek başına yapan bir kurum olmaktan çıkarak iş birliği kuran ve süreci yönlendiren bir otorite olmaktadır. Bu sebeple yönetim, yukarıdan dayatılan bir düzen yerine aktörler arasında güven ve karşılıklı etkileşime dayanan bir işleyiş ifade etmektedir (Stoker, 1998). Burada kararlar tek bir merkezde alınmak yerine farklı paydaşların katkısıyla şekillenmektedir.

Kamu yönetimindeki yönetim yaklaşımı yerel yönetimleri de etkilemektedir. Belediyeler hizmet sunmanın yanı sıra sivil toplum, özel sektör ve diğer yerel aktörler arasındaki ilişkileri koordine eden bir görev üstlenmektedir. Yerel yönetimlerin bu yeni konumu, pratikte en çok “ağ yaklaşımı” üzerinden görünmektedir. Çünkü yönetim, aktörlerin birbirine bağlı ilişkiler ağı içinde işleyen bir süreçtir. Bu yaklaşım aktörler arasındaki karşılıklı bağımlılığı ve güven ilişkisini esas almaktadır. Devletin bazı yetkilerinin yerel birimlere ve özerk yapılara dağıldığı bu süreçte yerel aktörlerin politika üretimindeki etkisi

de artmıştır (Rhodes, 1997). Yani devlet kısmen geri çekilmiş ve karar alma süreçleri dağınık ve çok aktörlü bir yapıya kavuşmuştur. Bu ağ yapıları, yerel sosyal politika alanında farklı aktörlerin, özellikle de sivil toplum kuruluşlarının süreçlere aktif katılımına olanak tanımaktadır. Bu iş birliği ortamında sivil toplum kuruluşları ve diğer yerel aktörler, karar alma süreçlerinde aktif rol üstlenen ortaklar haline gelmektedir (Ansell & Gash, 2008). Bu çerçevede süreç, katılım ve danışma mekanizmalarının ötesinde geçerek birlikte karar alma ve birlikte uygulama boyutunu da içermektedir.

Bu çok aktörlü yapı, refahın üretiminde de kendini göstermektedir. Sosyal politika literatüründe bu “refah karması” yaklaşımı ile açıklanmaktadır. Refah karması, refahın devlet, piyasa, aile ve sivil toplum gibi farklı toplumsal aktörlerin katkılarıyla üretildiğini ifade eden bir yaklaşımdır. Bu yaklaşım, refah rejimlerini sadece sosyal haklar üzerinden değerlendirmekle sınırlı kalmaz. Bunun yerine refahın hangi aktörler tarafından ve hangi araçlarla üretildiğini dikkate alır. Bu çerçevede refah, devletin sosyal güvenlik ve sosyal yardım politikaları, piyasa temelli hizmet ve sigorta mekanizmaları ile hanehalkının bakım ve dayanışma faaliyetlerinin bir bileşimi olarak ortaya çıkmaktadır. Refah karması yaklaşımının öncülerinden Evers’e (1995) göre bu yapı içerisinde sivil toplum kuruluşları devlet, piyasa ve aile arasında konumlanan bir ara alan oluşturmaktadır. Bu kuruluşlar devletin yükünü hafifletmenin yanı sıra farklı kurumsal mantıkları bir araya getiren kurumsal yapılar olarak refah üretim sürecine katkı sunmaktadır. Benzer şekilde Moreno (2010), modern toplumlarda ortaya çıkan karmaşık sosyal problemler ve yeni sosyal riskler karşısında refah üretiminin tek bir merkezden yürütülmesinin mümkün olmadığını ifade etmektedir. Refahın devlet, piyasa, sivil toplum ve aile arasında paylaşılan çok aktörlü bir yapıda üretildiğini vurgulamaktadır. Dolayısıyla refah karması yaklaşımı, toplumsal risklerin farklı aktörler arasında nasıl paylaşıldığını ve refahın bu aktörlerin karşılıklı etkileşimi içinde nasıl üretildiğini açıklayan bir çerçeve sunmaktadır (Powell & Barrientos, 2004).

Sivil toplum kuruluşları, refah üretiminde devlet, piyasa ve aile arasında konumlanan önemli bir ara aktör olarak yer almaktadır. Üçüncü sektör olarak da adlandırılan bu alan, farklı kurumsal mantıkları bir araya getiren yapıları ifade etmektedir. Bu kuruluşlar dayanışma ağlarını güçlendiren, toplumsal katılımı teşvik eden ve farklı toplumsal aktörler arasında köprü kuran yapılar olarak refah üretim sürecine katkı sağlamaktadır (Evers, 1995). Bu nedenle refah karması yaklaşımında sivil toplum, refahın çoğulcu bir yapı içinde üretilmesini sağlayan önemli bir bileşendir. Yerelde sosyal politika uygulamalarında da bu kuruluşların üstlendiği roller önemli hale gelmektedir. Bu durum, yerel sosyal politika alanında sivil toplum kuruluşlarının hangi işlevleri üstlendiğinin ele alınmasını gerekli kılmaktadır.

4. Yerel Sosyal Politikada STK'ların İşlevleri

Sivil toplum kuruluşları, genel olarak devlet örgütlenmesinin dışında faaliyet gösteren, gönüllü üyeliğe dayanan, kar amacı gütmeyen ve toplumsal faydayı gözeten yapılar olarak tanımlanmaktadır. Bu kuruluşlar, bireylerin tek başlarına gerçekleştirmekte zorlanacakları amaçlara ulaşabilmeleri için bir iş birliği ve dayanışma alanı oluşturmaktadır. Bu yönüyle bireysel taleplerin kolektif biçimde ifade edilmesine, toplumsal sorunların görünür olmasına ve kamuoyu oluşumuna katkı sağlamaktadır (Talas, 2011).

STK'lar, devlet ile piyasa arasında konumlanan ve literatürde “üçüncü sektör” olarak adlandırılan alanın önemli bir aktörüdür. Bu aktör, devletin sınırlı kaynakları ve özel sektörün kar odaklı yapısı nedeniyle yeterince karşılanamayan toplumsal ihtiyaçlara cevap vermek amacıyla ortaya çıkmaktadır (Şahin ve Öztürk, 2011). Siyasi otoriteden bağımsız hareket edebilme özellikleri sayesinde devlet ve toplum arasında denge kuran bu kuruluşlar, demokratik katılımı güçlendirmekte, bireylerin ortak amaçlar etrafında örgütlenmesine olanak tanımakta ve toplumsal dayanışmanın gelişmesine katkı sağlamaktadır (Özer, 2008). Bu nedenle STK'lar sosyal refah, eğitim, sağlık ve insani yardım gibi alanlarda projeler geliştirerek toplumsal ihtiyaçların karşılanmasına katkı sunan, kamu politikalarının uygulanmasını destekleyen ve kamusal alanda etkin rol oynayan önemli aktörler olarak değerlendirilmektedir.

Sivil toplum kuruluşlarının bu özellikleri yerel sosyal politika süreçlerinde farklı roller üstlenmelerini sağlamıştır. Literatürde geliştirilen bazı kuramsal yaklaşımlar, STK'ların yerel sosyal politika alanındaki konumunu açıklamak açısından önemli bir çerçeve sunmaktadır. Refah karması yaklaşımı yerel sosyal politikanın çok aktörlü bir yapı içinde üretildiğini ortaya koyarken, eş-üretim yaklaşımı bu aktörlerin kamu hizmetlerinin üretim sürecine hangi mekanizmalar aracılığıyla dahil olduğunu açıklamaktadır. Bu kuramsal çerçeve, sivil toplum kuruluşlarının yerel sosyal politika alanındaki rolünü belirli işlevler çerçevesinde değerlendirmeyi olanaklı kılmaktadır. Bu doğrultuda çalışmada sivil toplum kuruluşlarının yerel sosyal politika süreçlerindeki işlevleri, literatürde STK'lara atfedilen rollerin incelenmesi ve elde edilen bulgular doğrultusunda sınıflandırılmıştır. STK'ların işlevleri hizmet üretim ve eş-üretim işlevi, karar alma ve yönetim işlevi ile yenilik ve toplumsal katkı işlevi olmak üzere üç başlık altında incelenmektedir. Bu sınıflandırma STK'ların yerel sosyal politika süreçlerindeki çok boyutlu rolünü kavramsal olarak ortaya koymayı amaçlamaktadır.

4.1. Hizmet Üretim ve Eş-Üretim İşlevi

Günümüzde yerel yönetimler, sosyal politika alanında çok aktörlü bir yönetim anlayışının merkezinde yer almaktadır. Bu dönüşümün temel kavramlarından biri “eş-üretim” yaklaşımıdır. Eş-üretim yaklaşımının kuramsal temelleri Parks ve çalışma arkadaşları tarafından ortaya konmuştur. Bu yaklaşımda kamu hizmetlerinin, bürokratik mekanizmaların yanı sıra hizmetten yararlanan bireylerin ve yerel aktörlerin katkılarıyla üretildiğini ifade edilmektedir (Parks vd., 1981). Yaklaşım sonraki çalışmalarda geliştirilmiş ve kamu hizmetlerinin planlanması, uygulanması ve değerlendirilmesi süreçlerinde farklı aktörlerin aktif rol üstlenmesini açıklayan önemli bir kavramsal çerçeve haline gelmiştir. Yani eş-üretim, kamu hizmetlerinin sivil toplum kuruluşları, gönüllü gruplar ve hizmetten yararlanan vatandaşların katılımıyla ortaklaşa yürütülmesini ifade etmektedir (Verschuere, Brandsen ve Pestoff, 2012).

Eş-üretim yaklaşımı, sivil toplum kuruluşlarının yerel sosyal hizmetlerin tasarımında, uygulanmasında ve değerlendirilmesinde rol üstlenen ortaklar olduğunu öne sürmektedir. Bu bağlamda STK’lar, kamu hizmetlerini destekleyen ve hizmet süreçlerinin şekillenmesine katkı sağlayan paydaşlardır. Eş-üretim yaklaşımı, kamu hizmetlerinin sadece kamu kurumları tarafından sunulduğu bir model yerine sivil toplum kuruluşları ve toplulukların da planlama ve uygulama süreçlerine katıldığı katılımcı bir yapıyı ifade etmektedir (Bovaird, 2007). Bu değişen paradigma, yerel sosyal politikaların başarısının sunulan hizmetlerin kapsamı kadar farklı aktörlerin hizmet süreçlerine katılım düzeyiyle de yakından ilişkili olduğunu ortaya koymaktadır.

Yerel sosyal politika bağlamında değerlendirildiğinde sivil toplum kuruluşlarının en önemli işlevlerinden biri, sosyal hizmetlerin üretim ve uygulanma süreçlerine doğrudan katılmalarıdır. STK’lar birçok durumda belediyelerin yürüttüğü sosyal yardım ve sosyal hizmet faaliyetlerini tamamlayan ya da sürece destek olan uygulamalar geliştirmektedir. Özellikle dezavantajlı gruplara yönelik sosyal destek programları, eğitim faaliyetleri, bakım hizmetleri ve çeşitli sosyal yardım uygulamalarında sivil toplum kuruluşlarının aktif rol üstlendiği görülmektedir. Bu yönüyle STK’lar, yerel yönetimlerin sosyal politika kapasitesini genişleten ve hizmetlerin toplumsal ihtiyaçlara duyarlı şekilde sunulmasını sağlayan önemli aktörlerdir. Dolayısıyla eş-üretim yaklaşımı, yerel sosyal politikaların belediyelerin yanı sıra farklı toplumsal aktörlerin katkılarıyla şekillenen çok aktörlü bir hizmet üretim sürecine dayandığını göstermektedir.

4.2. Karar Alma ve Yönetişim İşlevi

Yerel sosyal politikaların hayata geçirilmesinde kurulan iş birliği ağlarının başarısı, ağların nasıl yapılandırıldığı ile ilişkilidir. Provan ve Kenis (2008),

ağ yönetişimini farklı kurumsal düzenlemeler çerçevesinde ele almakta ve iş birliğinin etkinliğini güven düzeyi, katılımcı sayısı ve ortak hedeflerin varlığı gibi değişkenlerle açıklamaktadır. Buna göre yerel düzeyde kurulan iş birliği ağlarının yapısı, aktörler arasındaki koordinasyon biçimini ve karar alma süreçlerine katılım düzeyini doğrudan etkilemektedir.

Yerel yönetişim literatürü, sivil toplum kuruluşlarının politika planlama ve karar alma süreçlerinde de rol üstlenebileceğini göstermektedir. Bu bağlamda STK'ların politika tasarımı ve karar alma süreçlerine katılımı literatürde eş-yönetişim kavramı ile açıklanmaktadır. Bu yaklaşım, sivil toplum kuruluşlarının kamu politikalarının uygulayıcıları olmalarının yanı sıra politika geliştirme süreçlerine katkı sağlayan aktörler olarak değerlendirildiğini ortaya koymaktadır (Brandsen ve Pestoff, 2013). Benzer şekilde Ansell ve Gash (2008) tarafından geliştirilen işbirlikçi yönetişim modeli ise kamu kurumları ile sivil toplum kuruluşlarının karar alma aşamalarında doğrudan etkileşimde olduğu kurumsal iş birliği mekanizmalarını açıklamaktadır. Bu modelde politika kararları, farklı aktörlerin katılımına açık, müzakereye dayalı ve ortak çözüm üretmeyi hedefleyen süreçler aracılığıyla şekillenmektedir. Güven inşası, liderlik ve kurumsal tasarım gibi unsurlar ise bu iş birliğinin sürdürülebilirliği açısından belirleyicidir.

Sosyal politika literatüründe yer alan subsidiarite ilkesi de karar alma süreçlerinin merkezden yerele doğru esnemesini vurgulamaktadır. Bu ilke kamusal kararların oldukça alt yönetim düzeyinde alınmasını öngörerek yerel aktörlerin yönetişim sürecindeki rolünü güçlendirmektedir. Bu durum, yerel düzeyde faaliyet gösteren sivil toplum kuruluşlarının aktifliğini güçlendirmektedir. Böylece yerel sosyal politika alanında yönetişim, kamu kurumları ve sivil toplum kuruluşlarının birlikte karar aldığı ve politika süreçlerini şekillendirdiği bir yapıya dönüşmektedir (Mullard ve Spicker, 1998).

Bu çerçevede sivil toplum kuruluşlarının yerel sosyal politikadaki temel işlevlerinden bir diğeri, karar alma ve yönetişim süreçlerine katılarak politika tasarımına katkıda bulunmalarıdır. STK'lar yerel toplumsal ihtiyaçları görünür kılmakta, farklı toplumsal kesimlerin taleplerini karar vericilere iletmekte ve politika süreçlerine katılımın genişlemesine aracılık etmektedir. Kamu politikalarının uygulanmasını izleyen, toplumsal talepleri kamusal alana taşıyan ve yerel yönetimler üzerinde toplumsal bir denetim işlevi üstlenen aktörler olarak yerel sosyal politika yönetişiminin önemli paydaşlarından bir olmaktadır.

4.3. Yenilik ve Toplumsal Katkı İşlevi

Yerel sosyal politikada sivil toplum kuruluşlarının işlevi hizmet üretimi ve yönetişim süreçlerine katılım ile sınırlı değildir. STK'lar yerel düzeyde sosyal

yenilik geliştirme kapasitesine sahip aktörler olarak öne çıkmaktadır. Üçüncü sektör literatürüne göre sivil toplum kuruluşları, kamu kurumları ve piyasa aktörlerinin ulaşmakta zorlandığı alanlarda yenilikçi çözümler geliştirebilmekte ve bu çözümler zamanla kamu politikalarına entegre edilebilmektedir (Enjolras ve Sivesind, 2018). Bu durum STK'ların yeni sosyal politika uygulamalarının ortaya çıkmasına katkı sağlayan aktörler olduğunu da göstermektedir.

Sosyal politikanın uygulama boyutunun yerel bağlam içinde şekillenmesi de bu rolü güçlendirmektedir. Sosyal politika merkezi düzeyde belirlenen programların uygulanmasından ibaret değildir. Bu alan, yerel ihtiyaçlara duyarlı ve pratik çözümler geliştirmeyi gerektiren de bir alandır. Bu sebeple yerel sosyal politika uygulamaları, farklı toplumsal aktörlerin katkısıyla ortaya çıkan yenilikçi ve esnek müdahale biçimlerini içerebilmektedir (Spicker, 2014). Bu süreçte sivil toplum kuruluşları yerel sorunlara daha hızlı ve yaratıcı çözümler geliştirebilme kapasiteleri sayesinde sosyal politika uygulamalarına önemli katkılar sunmaktadır. Böylece STK'lar, yerel sosyal politikalara yönelik yeni çözüm yollarının geliştirilmesinde de etkili aktörler olarak ortaya çıkmaktadır.

Bu yönüyle sivil toplum kuruluşları hizmet üreten, politika süreçlerine katılan, toplumsal güvenin inşa edilmesine ve sosyal sermayenin güçlendirilmesine katkı sağlayan önemli kurumsal yapılardır. STK'lar yerelde geliştirdikleri projeler, gönüllülük faaliyetleri ve dayanışma olanakları aracılığıyla farklı toplumsal kesimler arasında bağ kurulmasına yardımcı olmaktadır. Bu durum yerel sosyal politika uygulamalarının toplumsal meşruiyetini güçlendirmektedir. Özellikle dezavantajlı grupların ihtiyaçlarının görünür hale getirilmesi ve bu ihtiyaçların yerel politika gündemine taşınması açısından STK'ların önemli bir rol üstlendiği görülmektedir.

Dolayısıyla yerel sosyal politika bağlamında sivil toplum kuruluşlarının bir diğer işlevi de yerel yönetimlerin tamamlayıcısı olarak sosyal yenilik üretmek, toplumsal güveni güçlendirmek ve yerel düzeyde sosyal dayanışmayı geliştirmektir. Bu yönüyle STK'lar, yerel sosyal politikanın kapsayıcı, katılımcı ve toplumsal ihtiyaçlara duyarlı şekilde şekillenmesine katkı sağlayan önemli aktörler arasında yer almaktadır.

5. Türkiye’de Yerel Sosyal Politikada STK’ların Konumu

Yerel yönetim anlayışı ile yerelde politika üretimi ve uygulanması süreçlerine farklı aktörlerin katılımı önem kazanmıştır. Sivil toplum kuruluşları, özellikle sosyal politika alanında yerel yönetimler için önemli bir aracı ve tamamlayıcı olmuştur. Sosyal politika uygulamalarında devlet, bazı hizmet ve yardım faaliyetlerini yerel yönetimler ve üçüncü sektör olarak adlandırılan bu aktörlerle birlikte yürütmektedir. Bu, sivil toplum kuruluşlarının rolünü

belirginleştirmiştir. Sivil toplum kuruluşları, kuruluş amaçları gereği toplumsal sorunlara çözüm üretmeyi hedefleyen ve sosyal destek faaliyetleri yürüten yapılardır. Bu nedenle belediyelerin sosyal belediyeçilik kapsamında sürdürdüğü birçok faaliyeti sivil toplum kuruluşlarıyla gerçekleştirilmesi, hizmetin kapsamını genişletmekte ve yerel sosyal politika uygulamalarının etkinliğini artırmaktadır. Yönetişimle birlikte gelişen çok aktörlü yönetim anlayışı Türkiye’de yerel sosyal politika uygulamalarını da etkilemiştir. Bu çerçevede sivil toplum kuruluşlarının özellikle sosyal hizmet ve sosyal yardım alanlarında yerel yönetimlerle kurduğu iş birlikleri daha belirgin hale gelmiştir.

Türkiye’de sivil toplum kuruluşlarının yerel yönetimlerle olan ilişkisi ve yerel sosyal politika süreçleri, kamu yönetiminde yaşanan yapısal dönüşümlerin etkisiyle şekillenmiştir. Özellikle Cumhuriyet döneminde gerçekleştirilen idari reformlar ve yerel yönetimlerin kurumsal yapısını düzenleyen mevzuat, yerel düzeyde katılım mekanizmalarının gelişmesi açısından önemli bir zemin oluşturmuştur. Ancak kamu yönetimi anlayışı uzun süre Weberyen bürokrasi ve Taylorist yönetim ilkeleri çerçevesinde şekillenmiştir. Bu dönemde katı hiyerarşi, merkezîyetçilik ve kurallara bağıllık üzerine kurulu bir yapı mevcuttur (Gökçe ve Turan, 2008). 1970’lerde ortaya çıkan ekonomik krizler, refah devletinin sürdürülebilirliği ve devletin sosyal hizmet sunumundaki rolünün yeniden tartışılmasına yol açmıştır. Bu gelişmeler kamu yönetimi anlayışında köklü bir dönüşüm sürecini başlatmıştır.

1980 sonrası dönemde küreselleşme ve neoliberal politikaların etkisiyle refah devletinin merkezi rolü zayıflamış ve kamu yönetiminde yeni yaklaşımlar ön plana çıkmıştır. Bu süreçte kamu yönetimi, hizmetleri doğrudan üreten bir yapıdan stratejik düzenlemeler yapan ve yetki devrine dayanan bir modele doğru evrilmiştir (Gökçe ve Turan, 2008). Yeni Kamu Yönetimi anlayışıyla verimlilik, etkinlik ve performans ölçütleri ön plana çıkmıştır. Kamu hizmetlerinin üretiminde devlet dışı aktörlerin rolü ise artmıştır (Gökçe ve Turan, 2008; Sobacı, 2011: 198). Refah devleti uygulamalarının gerilemesi ve kamunun küçültülmesine yönelik politikalar sonucunda kamu tarafından boşaltılan alan üçüncü sektör olarak tanımlanan sivil toplum kuruluşları tarafından da doldurulmaya başlanmıştır. Bu süreçte STK’lar siyasal, toplumsal ve ekonomik sistemle güçlü biçimde bütünleşerek sosyal politika alanında yeni aktörler olarak ortaya çıkmıştır (Özer vd., 2019: 178; Güloğlu ve Kala, 2021).

Kamu yönetiminde yaşanan bu dönüşüm aynı zamanda yönetim yaklaşımının ön plana çıkmasını sağlamıştır. Klasik yönetim anlayışından farklı olarak yönetim, devletle beraber piyasa ve sivil toplum aktörlerinin de yönetim süreçlerine dahil olduğu çok aktörlü bir modeli ifade etmektedir. Bu çerçevede sivil toplum kuruluşları, yerel düzeyde katılımcı ve destekleyici

bir rol üstlenerek yönetişimin temel aktörlerinden biri olmuştur (Yeşildal, 2020). STK'lar toplumun farklı kesimlerinden gelen talepleri kamusal alana taşıyarak yerel demokrasinin güçlenmesine katkı sağlamaktadır. Bu bağlamda yerel yönetimlerin sivil toplumun esnek, yenilikçi ve yerel ihtiyaçlara duyarlı yapısından yararlanarak sosyal politika uygulamalarında hizmet çeşitliliğini ve etkinliğini artırmayı hedeflemekte olduğu söylenebilir.

Yerel yönetimler ve sivil toplum kuruluşları iş birliği, yönetişim yaklaşımının yanı sıra mevcut mevzuat tarafından da desteklenen bir alandır. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 13. maddesinde yer alan "*hemşehricilik hukuku*" ilkesi, yerel yönetimlerin karar ve hizmet süreçlerine vatandaşın katılımını teşvik eden önemli bir düzenlemedir. İlgili maddede herkesin ikamet ettiği beldenin hemşehrisi olduğu ve hemşehricilerin belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgi edinme ve belediye idaresinin yardımından yararlanma haklarına sahip olduğu ifade edilmektedir. Aynı maddede belediyelerin hemşehriciler arasında sosyal ve kültürel ilişkilerin geliştirilmesi amacıyla çalışmalar yapabileceği ve bu kapsamda "*üniversiteler, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, sendikalar ve sivil toplum kuruluşları ile iş birliği yapabileceği*" hükme bağlanmaktadır (5393 sayılı Belediye Kanunu, 2005, md. 13).

Benzer şekilde 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7. maddesinin (v) bendinde de büyükşehir belediyelerinin sosyal hizmetler alanındaki görevleri düzenlenmektedir. Bu hizmetlerin yürütülmesi sürecinde farklı kurum ve kuruluşlarla iş birliği yapılabileceği de açıkça belirtilmektedir. Maddede büyükşehir belediyelerinin; "*yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmek ve geliştirmek; bu hizmetleri yürütürken üniversiteler, kamu kurum ve kuruluşları ile sivil toplum kuruluşlarıyla iş birliği yapmak*" ile görevli olduğu ifade edilmektedir (5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 2004, md. 7). Düzenlemeler değerlendirildiğinde yerel sosyal politika alanında belediyeler ve sivil toplum kuruluşları arasında geliştirilebilecek iş birliklerinin yerel yönetim mevzuatı tarafından tanınan ve teşvik edilen bir zemini olduğu görülmektedir. Bu hükümler, yerel sosyal politika uygulamalarında belediyeler ile sivil toplum kuruluşları arasında kurulabilecek iş birlikleri için önemli bir hukuki dayanak oluşturmaktadır.

Türkiye'de yerel sosyal politika anlayışı, bireylerin desteklenmesine odaklanan yaklaşımlardansa onun kapasitesini geliştirmeyi hedefleyen bir eğilime yönelmektedir. Sivil toplum kuruluşları, yerelde devletin ulaşmakta zorlandığı çocuklar, yaşlılar, engelliler ve kadınlar gibi kırılgan gruplara hak temelli bir yaklaşımla hizmet sunabilen önemli aktörlerdir (Erkan vd., 2020). Bu açıdan yerel sosyal politika, STK'ların bilgi ve deneyiminden yararlanılarak

bireylerin eğitim, sağlık ve istihdam süreçlerine daha çok dahil edilmesini hedefleyen bir yaklaşımı ifade etmektedir. Türkiye’de yerel politikalarda STK’ların rolü, politika süreçlerine etkin katılımı güçlenmektedir (Güloğlu ve Kala, 2021; Yeşildal, 2020). Yerel sosyal politikaların etkinliği, STK’ların politika tasarımı, uygulama ve değerlendirme süreçlerine katılan kurumsal paydaşlar olarak konumlandırılmasına bağlı görünmektedir.

STK’ların yerel sosyal politikalardaki uygulama ve karar alma kapasitesi, özellikle dezavantajlı gruplara yönelik hizmetler açısından da önem taşımaktadır. Sivil toplum kuruluşlarının göç ve mülteci sorunları, sosyal yardım faaliyetleri ve madde bağımlılığı ile mücadele gibi yerel sosyal politika alanlarında aktif rol üstlenmeye eğilimli olduğu belirtilmektedir (Kaypak ve Bimay, 2017). Ancak belediye meclisi ve komisyonlar gibi yerel karar organlarında STK’ların doğrudan temsil edilmesini sağlayan kurumsal ve yasal mekanizmalar sınırlıdır. Bu durum söz konusu kuruluşların yerel politika süreçlerinde politika yapıcı aktörler yerine öneri sunan dışsal paydaşlar olarak kalmasına neden olmaktadır. Yerel sosyal politikaların etkinliğinin artırılabilmesi için STK’ların uygulama aşamasında yer alan aracı aktörler olarak görülmemesi gerekmektedir. Bu kuruluşların politika döngüsünün karar alma, uygulama ve değerlendirme aşamalarına dahil edilmesi önem taşımaktadır.

Türkiye’de sivil toplum kuruluşlarının yerel sosyal politika alanındaki rolü genellikle hizmet üretimi ve uygulama faaliyetleri etrafında şekillenmektedir. STK’lar özellikle dezavantajlı gruplara yönelik hizmetlerin yürütülmesinde önemli katkılar sunmakta ve yerel yönetimlerin sosyal politika kapasitesini desteklemektedir. Ancak yerel sosyal politika süreçlerinde yönetim yaklaşımının öngördüğü eş-yönetim ve karar alma süreçlerine katılım boyutu sınırlı kalmaktadır. Sivil toplum ve yerel yönetimler literatürü, Türkiye’de yerel politika alanında yönetim anlayışının tam olarak kurumsallaşmadığını göstermektedir. Sivil toplum kuruluşlarının politika süreçlerine katılımı yapısal, yasal ve kültürel sınırlılıklar nedeniyle çoğu zaman sınırlı kalmaktadır. Kanunlarda belediyelerin STK’larla iş birliği yapabileceği belirtilse de bu iş birliğinin nasıl kurulacağı ve nasıl işleyeceği ise açıkça düzenlenmemiştir. Bu sebeple yerel yönetimler, STK’ları politika üretiminin paydaşları olarak değil, proje bazlı iş birliği yapılan aktörler olarak değerlendirmektedir (Çağlar Erdoğan, 2020). Bu çerçevede STK’ların yerel sosyal politika süreçlerinde aktif bir rol üstlenebilmesi, katılım mekanizmalarının güçlendirilmesi ve kurumsal iş birliği kültürünün geliştirilmesi ile mümkün olacaktır.

6. Sonuç

1980 sonrasında küreselleşme ve neoliberal politikaların etkisiyle kamu yönetimi anlayışında önemli dönüşümler yaşanmıştır. Bu dönüşüm süreci, devletin kamu hizmetlerinin üretimindeki geleneksel ve merkezi rolünün yeniden tartışılmasına yol açmıştır. Böylece kamu yönetiminde daha esnek, çok aktörlü ve ağ temelli yönetim modellerinin gelişmesine zemin hazırlamıştır. Kamu hizmetlerinin üretimi zamanla sadece devletin sorumluluğu olmaktan çıkmış, piyasa aktörleri ve sivil toplum kuruluşlarının da yer aldığı geniş bir yönetim yapısı oluşmuştur. Bu süreçte sivil toplum kuruluşları, kamu hizmetlerinin topluma daha yakın, nitelikli ve etkili sunulmasına katkı sağlayan önemli aktörler haline gelmiştir. Özellikle sosyal politika alanında devletin tek başına karşılamakta zorlandığı ihtiyaçların giderilmesinde sivil toplumun katkısı giderek önem kazanmıştır. Bu çerçevede yerel yönetimlerin yürüttüğü sosyal belediyeçilik faaliyetlerinde sivil toplum kuruluşlarıyla kurulacak iş birlikleri büyük önem taşımaktadır. Yerel yönetimler, farklı aktörler arasında koordinasyonu sağlayarak sosyal yardım ve sosyal hizmetlerin planlı ve kurumsal yürütülmesine katkıda bulunabilir. Bu tür iş birlikleri sayesinde yerel sosyal politika uygulamalarında hem kurumsal kapasitenin güçlenmesi hem de hizmetlerin sistemli, erişilebilir ve sürdürülebilir olması mümkün olmaktadır.

Sivil toplum kuruluşlarının sosyal politikadaki rolü ve etkinliği ise ülkelerin tarihsel, kurumsal ve toplumsal özelliklerine bağlı olarak farklılık göstermektedir. Sivil toplumun erken dönemlerde kurumsallaştığı ve güçlü bir örgütlenme kapasitesine sahip olduğu ülkelerde STK'lar sosyal politika alanında kurumsal ve belirleyici olabilmektedir. Buna karşılık sivil toplumun görece geç geliştiği veya örgütsel kapasitesinin sınırlı olduğu toplumlarda STK'ların sosyal politika süreçlerine katılımı sınırlı kalabilmektedir. Bu durum refah hizmetlerinin üretiminde devlet, piyasa ve sivil toplum ilişkisinin her ülkenin kendi toplumsal yapısı, kurumsal geleneği ve yönetim anlayışı doğrultusunda şekillendiğini göstermektedir. Dolayısıyla yerel sosyal politika uygulamalarının niteliği yasal düzenlemelerin yanı sıra sivil toplumun örgütlenme kapasitesi, yerel yönetimlerin katılıma açıklığı ve toplumdaki katılım kültürü ile de yakından ilişkilidir.

Türkiye bağlamında değerlendirildiğinde ise sosyal politika uygulamalarının uzun süre merkezi devletin sorumluluğu çerçevesinde geliştiği görülmektedir. Sivil toplum kuruluşlarının bu alandaki rolü büyük ölçüde tamamlayıcı faaliyetlerle sınırlı kalmıştır. Ancak son yıllarda yerel yönetimlerin sosyal politika alanındaki faaliyetlerinin artması, sosyal belediyeçilik uygulamalarının yaygınlaşması ve yönetim yaklaşımının kamu yönetimi literatüründe daha fazla yer almasıyla sivil toplum kuruluşlarının yerel sosyal politika süreçlerindeki

rolü daha görünür olmuştur. Bu gelişmelere rağmen Türkiye’de yerel sosyal politika alanının henüz tam anlamıyla kurumsallaşmış çok aktörlü bir yönetim yapısına dönüştüğünü söylemek ise güçtür. STK’ların sosyal politika süreçlerinde çoğu zaman hizmet sunumuna katkı sağlayan destekleyici aktörler olarak yer aldığı, politika tasarımı ve karar alma süreçlerinde ise sınırlı bir rol üstlendikleri görülmektedir. Bu nedenle yerel sosyal politika alanında sivil toplum kuruluşlarının politika tasarımı, karar alma ve uygulama süreçlerine etkin biçimde katılımını sağlayacak kurumsal mekanizmaların geliştirilmesi büyük önem taşımaktadır.

Öte yandan sosyal politika uygulamalarının sadece yardım temelli bir yaklaşıma indirgenmesi, sosyal politikanın hak temelli niteliğini zayıflatma riskini de beraberinde getirmektedir. Sosyal politika ihtiyaç sahiplerine yönelik yardım faaliyetlerinin yanı sıra toplumsal eşitliği güçlendiren, bireylerin toplumsal yaşama aktif katılımını destekleyen ve sosyal vatandaşlık bilincini geliştiren bir kamu politikası alanı olarak değerlendirilmelidir. Bu nedenle sosyal politika uygulamalarının kısa vadeli yardım mekanizmalarına indirgenmemesi, toplumsal eşitsizlikleri azaltmayı, sosyal dışlanmayı önlemeyi ve bireylerin sosyal hayata katılımını güçlendirmeyi amaçlayan uzun vadeli politikalar çerçevesinde ele alınması gerekmektedir. Bu yaklaşım bireylerde sosyal vatandaşlık bilincinin gelişmesine ve toplumsal dayanışmanın güçlenmesine de katkı sağlayacaktır.

Yerel sosyal politika alanında sivil toplum kuruluşlarının rolü hizmet üretimine katkı sağlamakla sınırlı değildir. STK’lar toplumsal ihtiyaçların görünür hale getirilmesi, dezavantajlı grupların taleplerinin kamu otoritelerine iletilmesi, sosyal yeniliklerin geliştirilmesi ve farklı toplumsal kesimlerin politika süreçlerine katılımının artırılması açısından önemli bir işlev üstlenmektedir. Bu yönüyle sivil toplum kuruluşları yerel sosyal politika süreçlerinde uygulayıcı ve toplumsal talepler ile kamu yönetimi arasında köprü kuran aktörler olarak da değerlendirilebilir. Dolayısıyla yerel sosyal politika uygulamalarının kapsayıcı, katılımcı ve sürdürülebilir bir yapıya kavuşabilmesi için yerel yönetimler ile sivil toplum kuruluşları arasındaki iş birliğinin güçlendirilmesi ve çok aktörlü yönetim mekanizmalarının kurumsallaştırılması büyük önem taşımaktadır. Böyle bir yaklaşım, yerel sosyal politika alanında hem hizmet kalitesinin artırılmasına hem de yerel demokrasinin güçlenmesine katkı sağlayacaktır.

Kaynakça

- Açıkgöz, B., Akyüz, İ., & Alsancak, F. (2024). Sosyal belediyecilik ve sosyal hizmet ilişkisi üzerine yapılan çalışmaların incelenmesi. *19 Mayıs Sosyal Bilimler Dergisi*, 5(1), 83-96.
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571.
- Berkün, S. (2017). Türkiye’de Sosyal Belediyecilik Anlayışı. *Şarkiyat*, 9(2), 582-598.
- Beyazıt, E. (2016). Yeni yerel yönetim yasalarının sosyal politikaya katkıları. *International Journal of Academic Value Studies (Javstudies JAVS)*, 2(4), 78-89.
- Bovaird, T. (2007). Beyond engagement and participation: User and community coproduction of public services. *Public Administration Review*, 67(5), 846-860.
- Çağlar Erdoğan, Ş. (2020). Mevcut anayasa ve yasalar çerçevesinde yerel yönetimler ile sivil toplum kuruluşları ilişkisinin incelenmesi: Silivri örneği. *Sosyal, Beşeri ve İdari Bilimler Dergisi*, 3(11), 920-934.
- Çöpoğlu, M. (2014). Sosyal belediyecilik ve sorunları. *Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 5(2), 223-247.
- Enjolras, B., & Sivesind, K. H. (2018). The roles and impacts of the third sector in Europe. In B. Enjolras & K. H. Sivesind (Eds.), *The third sector as a renewable resource for Europe: Concepts, impacts, challenges and opportunities* (pp. 95-124). Springer.
- Erkan, S., Ariöz Bozkuş, A., Özgöktaş, M., Işık, O., Sönmez, H. A., & Ercan, K. T. (2020). *Sosyal sektörde STK'larda nitelikli hizmet sunumunun artırılması rehberi* (Rehber No. 1). Kamu-STK İşbirliği için Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı.
- Eroğlu, E., Taş, S., & Dev, M. A. (2023). Dirençli Kent Tasarımında Katılımcılık: Türkiye’de Belediyeler ve STK’lar Arasındaki Paydaşlık İlişkisinin İncelenmesi. *International Journal of Social Inquiry*, 16(1), 297-313.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Oxford: Polity Press.
- Evers, A. (1995). Part of the welfare mix: The third sector as an intermediate area. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 6(2), 159-182.
- Genç, Y., Çavuşoğlu, O., & Çöpoğlu, M. (2020). Sosyal politika geliştirme ve sosyal hizmet uygulamalarında yerelleşme: Sakarya Büyükşehir Belediyesi Sosyal Gelişim Merkezi örneği. *Sosyal Politika Çalışmaları Dergisi*, 20(46), 235-272.
- Gökçe, O., & Turan, E. (2008). Kamu Yönetiminin Dönüşümü ve Dönüşümün Temel Unsurları. *Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 8(15), 175-200.

- Güloğlu, T., & Kala, E. S. (2021). Türkiye’de sivil toplum kuruluşları ve sosyal politika. T. Güloğlu & E. S. Kala (Ed.), *Değişen dünyada sosyal politika* içinde (ss. 11-27). Ekin Yayınevi.
- Hall, A., & Midgley, J. O. (2004). Social policy for development.
- Kaypak, Ş., & Bimay, M. (2017). Yerel yönetimlerde karar verme sürecine sivil toplum kuruluşlarının katılımı: Batman örneği. *Batman Üniversitesi Yaşam Bilimleri Dergisi*, 7(1/1), 165-178.
- Kesgin, B. (2012). Kentsel yoksulluğa yönelik yerinden ve yerel müdahale: sosyal belediyeçilik. *Süleyman Demirel Üniversitesi Fen-Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 2012(26), 169-180.
- Kesgin, B. (2016). Sosyal Belediyeçilik Uygulamalarında Sivil Toplum Ortaklığı. *Strategic Public Management Journal*, 2(4), 82-94.
- Kocaoğlu, M., Aydoğan, C., & Akkuş, Ö. K. (2017). Türkiye’de Sosyal Belediyeçilik Uygulamaları Üzerine Bir Değerlendirme. *Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*, 5(4), 157-169.
- Koçak, O., & Kavi, E. (2014). Sosyal politika aktörü olarak sosyal girişimci belediyeçilik. *Hak İş Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi*, 3(6), 26-49.
- Kooiman, J. (1999). Social-political governance: Overview, reflections and design. *Public Management: An International Journal of Research and Theory*, 1(1), 67-92.
- Korpi, W., & Palme, J. (1998). The paradox of redistribution and strategies of equality: Welfare state institutions, inequality, and poverty in the Western countries. *American sociological review*, 661-687.
- Mares, I., & Carnes, M. E. (2009). Social policy in developing countries. *Annual review of political science*, 12(1), 93-113.
- Marshall, T. H. (1939). The Recent History of Professionalism in Relation to Social Structure and Social Policy. *The Canadian Journal of Economics and Political Science*, 5(3), 325-340.
- Moreno, L. (2010). Welfare mix, CSR and social citizenship. *International journal of sociology and social policy*, 30(11/12), 683-696.
- Mullard, M., & Spicker, P. (1998). *Social Policy in a Changing Society*. London: Routledge.
- Oktay, E., & Pekküçükşen, Ş. (2009). Yerel yönetimlerin demokratikleşmesinin bir aracı olarak sivil toplum kuruluşları -Türkiye için kısa bir değerlendirme-. *KMU İİBF Dergisi*, 11(16), 172-186.
- Öner, Ş., & Şen, M. L. (2020). Belediye sivil toplum ilişkileri: Yasal-kurumsal mevcut durum ve plan vizyonu. *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi*, 3(3), 579-593.
- Özer, M. A. (2006). Yönetişim üzerine notlar. *Sayıştay Dergisi*, (63), 59-89.

- Özer, M. H. (2008). Günümüz İtibariyle Sivil Toplum Kuruluşlarının İktisadi Ve Sosyal Fonksiyonları. *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, 7(26), 86-97.
- Özer, M. A., Yaylı, H., Akçakaya, M., & Batmaz, N. Y. (2019). Kamu yönetimi. *Ankara: Gazi Kitabevi*.
- Öztürk, H., & Gül, H. (2012). Sosyal Belediyecilik Sosyal Devlete ve Sosyal Haklara Bir Alternatif mi?. *IV. Sosyal Haklar Ulusal Sempozyumu*, 209-221.
- Parks, R. B., Baker, P. C., Kiser, L., et al. (1981). Consumers as coproducers of public services: Some economic and institutional considerations. *Policy Studies Journal*, 9(7), 1001-1011.
- Pektaş, E. K. (2010). Türkiye’de sosyal belediyecilik uygulamaları ve temel sorunlar. *Akademik İncelemeler Dergisi*, 5(1), 4-22.
- Pestoff, V., & Brandsen, T. (Eds.). (2013). *Co-production: The third sector and the delivery of public services*. Routledge.
- Pierson, P. (1996). The new politics of the welfare state. *World politics*, 48(2), 143-179.
- Powell, M., & Barrientos, A. (2004). Welfare regimes and the welfare mix. *European journal of political research*, 43(1), 83-105.
- Provan, K. G., & Kenis, P. (2008). Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), 229-252.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Open University Press.
- Sobacı, M. (2011). Politika Transferi Bağlamında Kamu Yönetiminde Neo-Liberal Reformların Yayılması: Açık Toplum Enstitüsünün Rolü. *Sosyoekonomi*, 16(16), 191-210.
- Spicker, P. (2014). *Social policy: Theory and practice* (3rd ed.). Policy Press.
- Stoker, G. (1998). Governance as theory: Five propositions. *International Social Science Journal*, 50(155), 17-28.
- Şahin, L., & Öztürk, M. (2011). Küreselleşme sürecinde sivil toplum kuruluşları ve Türkiye’deki durumu. *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, (54), 3-29.
- Şimşek, G., & Altun, F. (2020). Sosyal belediyecilikte sosyal hizmetlerin ve sosyal girişimci faaliyetlerin rolü. *Turkish Journal of Social Work*, 4(1), 55-61.
- T.C. (2004). 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu. Resmî Gazete, 23 Temmuz 2004, Sayı: 25531.
- T.C. (2005). 5393 sayılı Belediye Kanunu. Resmî Gazete, 13 Temmuz 2005, Sayı: 25874.
- Talas, M. (2011). Sivil toplum kuruluşları ve türkiye perspektifi. *Türklük Bilimi Araştırmaları*, (29), 387-401.

- Taştekin, A. (2020). Türkiye’de Sivil Toplum Örgütlerinin Yerel Karar Alma Sürecine Katılımı. *Dicle Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 10(19), 195-211.
- Titmuss, R. M. (1974). *Social Policy: An Introduction* (B. Abel-Smith & K. Titmuss, Eds.). New York: Pantheon Books.
- Toprak, D., & Şataf, C. (2009). Türkiye’de Yerel Yönetimler Reformu Çerçevesinde Sosyal Belediyecilik Yaklaşımı. *Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi*, 1(1), 11-24.
- Ünal, F., & CANER, C. (2014). Yerel yönetimler ve sosyal politika (lar): Sosyal belediyecilik. *Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi Dergisi*, 49(2), 31-49.
- Verschuere, B., Brandsen, T., & Pestoff, V. (2012). Co-production: The state of the art in research and the future agenda. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 23(4), 1083-1101.
- Yeşildal, A. (2020). Sivil toplum ve yerel yönetimlerde katılım: Yönetişim temelli bir yaklaşım. *Sosyal Bilimler Metinleri*, 2020(2), 31-44.
- Yıldırım, A. (2014). Türkiye’de yerel yönetişimin uygulanabilirliği ve yerel gündem 21 örneği üzerinden bir İnceleme. *Anemon Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 2(1), 75-96.
- Yılmaztürk, A., & Güler, T. (2017). SOSYAL DEVLET ANLAYIŞININ YEREL KARŞILIĞI: SOSYAL BELEDİYESİLİK VE TEMEL SORUNLARI. *Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*, 6(1), 1-23.