

4. BÖLGESEL KALKINMA
VE
YÖNETİŞİM SEMPOZYUMU

“Sosyal Politikanın Yönetişimi”

19-20 Kasım 2009
ANKARA

BİLDİRİ KİTABI

TEPAV Yayınları

No:50

**4. BÖLGESEL KALKINMA VE YÖNETİŞİM SEMPOZYUMU
BİLDİRİ KİTABI**

Kitap içeriğinden yazarları sorumludur

Kaynak göstermek suretiyle kısmen ya da tamamen alıntı yapılabilir

©Kasım 2010 1. Basım

978-9944-927-41-3

Matsa Basımevi / 0312 395 2054

TEPAV,
TOBB-ETU Yerleşkesi TEPAV Binası
Söğütözü Caddesi No:43 Söğütözü/ANKARA
Telefon: +9 0312 292 5500
Fax: +9 0312 292 5555
tepav@tepav.org.tr
www.tepav.org.tr

ÖNSÖZ

Kalkınma politikalarının hedefleri, mekanizmaları ve uygulamaları, küresel ölçekte yaşanan dinamiklerle birlikte değişmektedir. Artık kalkınma, yalnızca merkezi hükümetin müdahalesine dayalı yukarıdan aşağıya bir yaklaşımla değil; bölgesel, yerel, ulusal ve hatta uluslararası aktörlerin katılımıyla oluşturulan çok düzlemli yönetim mekanizmalarıyla gerçekleştirilecek bir süreç olarak tanımlanmaktadır. Öte yandan, küreselleşmeyle birlikte daha önce görülmemiş toplumsal sorunlar da ortaya çıkmaktadır. Bu sorunların çözümü, ekonomik kalkınmaya dayalı bölgesel kalkınma politikaların yanı sıra sosyal kalkınma politikaların da geliştirilmesine bağlıdır.

Günümüzde sosyal politikalar kalkınma gündeminin temel bir sorunu olarak ele alınmamaktadır. Bu alan daha çok, bölgesel kalkınma politikalarının uygulandığı alanlarda, toplumsal uyumsuzlukların çözümü için fonksiyonel bir araç olarak görülmektedir. İster bölgesel farklılıkların ve eşitsizliklerin çözümünde temel bir politika alanı, ister bölgesel kalkınma politikasının bir alt başlığı olarak ele alınsın; bölgesel kalkınmayla, sosyal kalkınma ve sosyal politikalar arasında yakın bir ilişki bulunmaktadır.

Her yıl farklı bir tema çerçevesinde düzenlenen Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu'nun dördüncüsü, 19-20 Kasım 2009 tarihlerinde, Ankara'da, "Sosyal Kalkınmanın Yönetişimi" teması ile gerçekleştirildi. TEPAV ve ODTÜ Sosyal Politika Programı işbirliğiyle, uluslararası katılımı ile düzenlenen sempozyum, akademisyen ve uygulayıcıları bir araya getirerek konunun çeşitli boyutları ile ele alınmasını sağladı.

Sempozyum ülkemizde şimdiye kadar yeterli ilgi görmemiş olan sosyal kalkınma alanının bölgesel kalkınma ile arasındaki ilişkileri ve sosyal politikaların tasarımı ve sunumundaki yönetim süreçlerini tartışmaya açtı. Konunun kuramsal, uygulamaya ve politika geliştirmeye yönelik boyutlarının ele alındığı sempozyumda sunumlar ve yuvarlak masa tartışmaları gerçekleştirildi. Elinizdeki kitap, TÜBİTAK Bilimsel Etkinlik Destekleme Programı desteği ile hazırlandı. Kitap, sempozyumda sunulan bildiriler, konuşma metinleri ve tartışma bölümlerinden oluşmaktadır.

İÇİNDEKİLER

AÇILIŞ KONUŞMALARI

<i>Güven Sak.....</i>	11
<i>Ulrich Zachau.....</i>	15
<i>Cevdet Yılmaz.....</i>	19

ANA KONUŞMA OTURUMU

Sosyal Politika ve Kalkınma: On Önemli Engel	
<i>Prof. Dr. Peter Utting.....</i>	29
Social Policy and Development: Ten Key Challenges	
<i>Prof. Peter Utting.....</i>	41
Tartışma Bölümü.....	51

SOSYAL POLİTİKA VE KALKINMA

Sosyal Sermaye Kavramına Verilen Önemin Bölgesel Gelişme Sorununa Yaklaşmakta Getirebileceği Yeni Mantık Üzerine	
<i>Prof. Dr. İlhan Tekeli.....</i>	59
Kalkınma Toplumsal Kontrol Edebilir mi?	
<i>Prof. Dr. Marnia Lazreg.....</i>	71
Can Development Control the Social?	
<i>Prof. Marnia Lazreg.....</i>	87
Eşitlik ve Sosyal Politika	
<i>Mark Roland Thomas.....</i>	103
Equity and Social Policy	
<i>Mark Roland Thomas.....</i>	109
Tartışma Bölümü.....	115

KURUMSAL YAPI VE YÖNETİŞİM SÜREÇLERİ

Kurumsal Yapı ve Yönetişim Süreçleri: Uluslararası Deneyimler	
<i>Ulrika Richardson Golinski.....</i>	129
Institutional Structure and Governance Processes: International Experiences	
<i>Ulrika Richardson Golinski.....</i>	135
Sosyal Kalkınmada Kurumların ve Politikanın Rolü: Güneydoğu Anadolu Bölgesi	
<i>Doç. Dr. Sibel Kalaycıoğlu.....</i>	141
Sosyal Kalkınmada Kalkınma Ajanslarının Rolü: İZKA Deneyimi	
<i>Dr. Ergüder Can.....</i>	149
Sosyal Kalkınmada Yerel Aktörlerin Rolü: SODES Uygulaması	
<i>İlyas Çelikoğlu.....</i>	159
Tartışma Bölümü	167

SİVİL TOPLUM KURULUŞLARI VE SOSYAL KALKINMA PROJELERİ

Bütünleşik Sosyal Hizmet Sunumu <i>Şerif Camcı</i>	183
Yerel Kadın Politikaları: Kamu - Sivil Toplum İşbirliği ve Kazanımlar <i>Nevin Şenol</i>	191
Kalkınmada Sivil Toplum Kuruluşlarının Sınırları <i>Nurcan Baysal</i>	207
Tartışma Bölümü.....	215

POLİTİKA GELİŞTİRME VE UYGULAMA ARAÇLARI

İnsani Gelişme Yaklaşımı: İyi Yönetişim ve Sosyal Politika için Önergeler <i>Dr. Seyhan Aydınligil</i>	227
Göçmenlerin Entegrasyonu: Etkin Entegrasyon Politikalarına Doğru <i>Gerbrand van Bork</i>	241
Integration of Migrants: Towards Effective Integration Policies <i>Gerbrand van Bork</i>	257
Kamu Hizmetlerine Sosyal Odaklı Yaklaşım ve Sosyal Politikaların Yerel Düzeyde Yönetişi <i>Hasan Canpolat</i>	273
Sosyal Yardımların Koordinasyonunda Sosyal Yardım Bilgi Sistemi (Soybis) ve Bütünleşik Sosyal Yardım Hizmetleri Projesi <i>Aziz Yıldırım</i>	295
Tartışma Bölümü.....	309

KOORDİNASYON MEKANİZMALARI

Sosyal Politika Meselelerinin Çözümünde Stratejik Yerel Yönetişim <i>Emre Koyuncu</i>	337
Türkiye’de Kadın Politikalarının ve Kurumsal Yapısının Analizi <i>Ülker Şener</i>	355
Farklı Yönetim Düzeyleri Arasında Sözleşmeye Dayalı Düzenlemeler: Türkiye İçin Çıkarımlar <i>Selçuk Sertesin-Çetin Haşar</i>	385
Tartışma Bölümü.....	405

GENEL DEĞERLENDİRME OTURUMU

<i>Ahmet Yaman</i>	413
<i>Yılmaz Tuna</i>	423
Tartışma Bölümü.....	431

Sempozyum Düzenleme Kurulu

Emin Dedeoğlu
Çetin Haşar
Emre Koyuncu
Selçuk Serteser
Emre Demir
Ülker Şener
Seyhan Aydınligil

Katılımcılar

Ahmet YAMAN
Ayşen KARAKULAK
Aziz YILDIRIM
Çetin HAŞAR
Emin DEDEOĞLU
Emre KOYUNCU
Ergüder CAN, Dr.,
Gerbrand Van BORK
Gül ERDOST
Hasan CANPOLAT
İlhan TEKELİ, Prof. Dr.
İlyas ÇELİKOĞLU
Mark Roland THOMAS
Marnia LAZREG, Prof.,
Nazik IŞIK

Nevin ŞENOL
Nurcan BAYSAL
Peter UTTING, Prof.,

Selçuk SERTESEN
Sevil ATAÜZ, Prof.Dr.,
Seyhan AYDINLIGİL, Dr.,
Sezai HAZIR
Sibel KALAYCIOĞLU, Doç. Dr.,
Şerif CAMCI

Tuncay TEKSÖZ
Ulrika RICHARDSON-GOLINSKI
Ülker ŞENER
Yıldız ECEVİT, Prof.Dr.,
Yılmaz TUNA

Devlet Planlama Teşkilatı
İŞKUR
SYDGM
İzmir Kalkınma Ajansı
TEPAV
TEPAV
İzmir Kalkınma Ajansı
ECORYS Türkiye
UNDP-Nar Taneleri Projesi
İçişleri Bakanlığı
Orta Doğu Teknik Üniversitesi
Devlet Planlama Teşkilatı
Dünya Bankası
New York Şehir Üniversitesi
Kozadan İpeğe Kadın Kooperatifi Kadın
Dayanışma Vakfı
Birleşmiş Milletler
Hüsnü M. Özyeğin Vakfı
Birleşmiş Milletler Sosyal Kalkınma
Araştırmaları Enstitüsü (UNRISD)
TEPAV
Hacettepe Üniversitesi
Orta Doğu Teknik Üniversitesi
HABİTAT Gençlik Derneği
Orta Doğu Teknik Üniversitesi
Sarmaşık Yoksullukla Mücadele ve
Sürdürülebilir Kalkınma Derneği
PFIZER
Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı
TEPAV
Orta Doğu Teknik Üniversitesi
Devlet Planlama Teşkilatı

Açılış Konuşmaları

Güven Sak
TEPAV Direktörü

Ulrich Zachau
Dünya Bankası Türkiye Direktörü

Cevdet Yılmaz
Devlet Bakanı

Güven Sak

TEPAV Direktörü

Sayın Bakan, değerli misafirler hoş geldiniz.

Artık bu konferansı geleneksel hala getirmeyi başardık. Dördüncüsünü yapıyoruz. Bundan dolayı çok mutluyum. TEPAV'ı beraber kurduğumuz çalışma arkadaşım Emin Dedeoğlu'nu ve emeği geçen TEPAV ekibini kutluyorum. Beş yılda son derece güçlü bir programı örgütlediler ve TEPAV'ın yönetim konularındaki tartışmalarda ön plana çıkmasını sağladılar.

Bu seneki temamız “sosyal politikanın yönetişimi”, içinde bulunduğumuz döneme son derece uygun bir tema bu. Neden? Birincisi, küresel kriz ile birlikte sosyal politikaların ön plana çıktığı bir dönemdeyiz. İkincisi, hükümetimiz son günlerde bir dizi açılım içinde. Lafı çok fazla uzatmadan, içinde bulunduğumuz dönemle ilgili birkaç noktanın altını çizmek istiyorum.

Etrafta bir gündem yoğunluğu var. Karmaşık meseleleri tartışmaya başladığımız bir dönemdeyiz. Bunu son derece olumlu buluyorum. Uzun yıllardır tartışmadığımız, gündemde yer bulamayan konuları bugün tartışıyoruz. Bu iyidir. Ancak tabi, TEPAV olarak, ekonominin gündemin alt sıralara kaymasından dolayı da çok mutlu değiliz elbette, bunu belirtmeden geçemeyeceğim. Biz bu yoğun gündeme nasıl bakıyoruz, kısaca size bunu anlatmak ve üç-dört noktanın hızla altını çizmek istiyorum.

TEPAV, 2005 yılında, kurulduğunda, yönetim çalışmaları Türkiye’de pek de popüler değildi. Biz ise, yönetim çalışmalarının ülkemizin kronikleşen sorunlarında önemli katkılar yapacağını düşünüyorduk. Dolayısıyla TEPAV'ın kuruluş döneminde, Yönetişim Etütleri’nin araştırma gündemini şekillendirilirken uzun tartışmalar yapmıştık. Gerçekten de zaman bizi haklı çıkardı. Yaşanan son küresel kriz ve Türkiye’nin son dönemki sıcak politik tartışmaları yönetim alanında çalışmaların önemini tekrar tescil etti.

Son küresel kriz, modern yönetim çalışmalarının da gündemini belirledi. Bakın G-20 bu sürecin en ucundadır. Küreselleşme sürecinin nasıl katılımcı bir yaklaşımla örgütlenip, yönlendirileceği günün temel meselesidir. Öyle kalmaya da devam edecektir.

Bu doğrultuda, sosyal kalkınma ve bölgesel kalkınma arasındaki ilişkileri ve sosyal politikaların tasarımıyla yönetim süreçlerini tartışmaya açmayı amaçlayan bu sempozyum çıktılarının yol gösterici olacağını düşünüyorum.

Güven Sak

Değerli katılımcılar,

Kriz dönemlerinde sosyal politikanın önemi gittikçe artmaktadır. Zenginlerin daha zengin, fakirlerin daha fakir olacağı bir dönemdeyiz. Mali alanımızda pek yok. Sosyal politikalar için en fazla para harcamamız gereken dönemde fazla para yok devletin kasasında. Ayrıca, harcanan paranın gerek sağlık gerekse eğitim alanlarında ne kadar etkin sonuçlara ulaştığı konusunda da soru işaretleri var.

Kamu idaresi reformu günün hala en önemli meselesidir. Doğru politikaların tasarlanması elbette önemli. Ama en az bunun kadar önemli olan mesele ise koordinasyon sorunu. Sosyal politika alanında merkezde 14 farklı kurum var. Yerele indikçe bunların sayısı katlanarak artıyor. Her biri arasındaki uyum ve koordinasyon nasıl sağlanacak? Nasıl sağlanmalı?

Katılımınız için çok teşekkür eder herkes için faydalı iki gün geçirmemizi dilerim.

Ulrich Zachau

Dünya Bankası Türkiye Direktörü

Sayın Bakanım, Sayın Başkanım, Değerli Katılımcılar,

Bugün, sosyal politika odaklı bölgesel kalkınma ve yönetim sempozyumunda sizlerle birlikte bulunmak benim için bir zevktir. Dünya milletleri, refah ve büyüme için büyük çaba göstermektedir. Ülkeler ve ekonomiler büyüdükçe bazı pazarlar ve bölgeler diğerlerine kıyasla daha hızlı büyümekte ve gelişmektedir. Kalkınma, her yere aynı anda refah getirmemektedir. Sonuç olarak, ekonomik yoğunlaşma nüfusun bir bölümünü dışarıda bırakmaktadır.

- Örneğin, Brezilya, Çin ve Hindistan'da, geri kalmış bölgelerde dinamik bölgelerdekine iki katı yoksulluk oranları görülmektedir.
- En yoksul ülkelerdeki bir milyar insan, çoğunlukla Sahraaltı Afrika, Güney ve Orta Asya'da, dünya varlıklarının %2'si ile yaşamlarını sürdürmektedir.
- Dengeli, uzun süreçli bir kalkınma için gerekli olan etkin politikalar nelerdir?

Dünya Bankası'nın 2009 yılı Dünya Kalkınma Raporu'na göre, ülkeler başarıya ulaşmanın anahtarı olarak iki tür politikayı gerçekleştirmeye çalışmalıdır:

- Fiziki üretimin yoğunlaşmasına olanak sağlamalı ve
- Dezavantajlı bölgelerdeki *beşeri* sermayeyi arttırmaya ve insanların beslenme, eğitim, sağlık ve sıhhi temizlik gibi- yaşam standartlarının ülke genelinde daha adil dağılımına yönelik politikalar geliştirmelidir.

İyi örneklerden biri Malezya'dır. Malezya'daki ekonomik kalkınma ve devlet politikaları yoksulluğu azaltmış ve yaşam standartlarını iyileştirmiştir ve Malezya, Milenyum Kalkınma Hedeflerini karşılamaya yönelik önemli bir aşama kaydetmiştir.

- Büyümenin ilk yıllarında (1970'den 1976'ya) farklı eyaletler arasındaki yoksulluk oranları önemli ölçüde farklıydı.
- Daha sonra, Malezya eyaletleri arasındaki yoksulluk oranları arasındaki fark 1976 yılından 2002 yılına kadar %60'dan %20'lere düşmüştür.
- Ayrıca, bebek ölüm oranları yavaş-gelişen eyaletlerde daha da düşmüştür.

Çin, Mısır, Endonezya, Meksika, Tayland ve Vietnam gibi diğer ülkelerde de benzer kazanımlar elde edilmiştir. .

Türkiye, diğer pek çok ülke gibi, bölgesel farklılıklara sahiptir. Bu farklılıkları azaltmak 9. Kalkınma Planı'nda ve diğer dokümanlarda belirtilen bir hedeftir.

Ulrich Zachau

Türkiye, şu anda uygulamada olan—bugünkü sempozyumun tartışmalarının çoğunun konusu olacağını umduğum—pek çok bölge odaklı politika ve programa sahiptir.

Bu kısa açılış konuşmasında bir önemli noktaya odaklanmak istiyorum.

- Mevcut durum ve eğilimlere dair iyi bilgi sahibi olmak iyi politikaların tasarlanması için gereklidir.
- Ve iyi ve kapsamlı olarak paylaşılan bölgesel kalkınma verileri, kişi başına düşen milli gelir, yoksulluk oranları, sosyal göstergeler, iyi bölgesel kalkınma politikalarının tasarlanması ve sürekli adaptasyonu için gereklidir.
- Bu bakımdan, gelişmiş bölgesel istatistiki altyapıya yatırım hiç şüphesiz sonuç getirecektir.
- Her ne kadar kusursuz ve düzenli işlenmiş veriler olmasa da, bölgesel olarak eksikliği duyulan mevcut verilerin sistematik ve sürekli yayını sonuç getirecektir.
- Buna ek olarak, uygulanan pek çok politikanın etki değerlendirmesi kanıt odaklı politika geliştirilmesi süreci için oldukça değerli bir kaynak olacaktır.

Son olarak, mekansal ekonomi ve bölgesel kalkınma üzerine Dünya Kalkınma Raporu'nun kilit mesajlarını vurgulamak isterim:

- Dezavantajlı bölgelerdeki fiziki yatırımlar, bölgesel farklılıkların azaltılmasında etkili olmamaktadır.
- Aksine; entegrasyon, ilköğretim, sağlık hizmetleri, sıhhi temizlik ve herkes için temiz içme suyu gibi temel hizmetlere erişimi garanti eden kurumlarla ve politikalarla başlamalıdır
- Daha sonra, entegrasyon daha da zorlaştıkça, uyumlayıcı politikalar ürünlerin, hizmetlerin, insanların ve fikirlerin yerel, ulusal ve uluslar arası ölçekte *taşınması* için yollar, demiryolları, havaalanları, limanlar ve iletişim sistemlerini içermelidir.

Bugün, hepiniz için verimli bir tartışma gerçekleştirilmesini dilerim.

Teşekkür ederim!

Cevdet Yılmaz

Devlet Bakanı

Günaydın,

TEPAV'ın değerli yöneticileri, Dünya Bankası'nın değerli temsilcisi, hanımefendiler, beyefendiler hepinizi saygıyla selamlıyorum.

Bugün maalesef benim bakanlığım ile ilgili kuruluşların Meclis'te bütçe görüşmeleri var, Plan ve Bütçe Komisyonu'nda. Dolayısıyla olabildiğince hızlı bir şekilde söylemek istediklerimi söyleyip aranızdan ayrılmak zorundayım.

Öncelikle TEPAV'ı tebrik ediyorum. Gerçekten önemli işler yapıyor, somut gündeme ilişkin önemli çalışmalar yapıyor. Sadece genel analizler değil, hakikaten detaya inen, sahaya inen, ayrıntılara inen ve ilgili tarafları bir araya getiren çalışmalar. Zamanında da yapıyor bu çalışmaları, çok teşekkür ediyoruz. Kamu politikalarında yönetim dediğimiz sürece de bu şekilde daha anlamlı bir katkıda bulunmuş oluyor aslında. Merkezi düzeyi de, yerel düzeyi de araştırıyor zaten.

Ben de bu gündem vesilesiyle birkaç noktanın altını çizmek istiyorum. Öncelikle karşımızdaki genel eğilimlere dikkatlice bakmamız gerektiğine inanıyorum. Şu an içinden geçmekte olduğumuz dünya olarak küresel düzeydeki sürece kısaca bakmak gerektiğine inanıyorum.

Burada yaşadığımız bir kriz var. Finansal olarak başlamış, reel ekonomiyi etkilemiş, ardından giderek, özellikle işsizlik kanalıyla sosyal boyut kazanmış bir krizden bahsediyoruz. Bu kriz sonrasında dünyanın yeni yeni şekillenme sürecine girdiğini görüyoruz. Artık herhalde kriz sonrası dünya, kriz öncesi dünya gibi olmayacak. Daha farklı bir dünya olacak. Bu dünyanın nasıl bir dünya olacağını tartışmak durumundayız. Bence birinci genel eğilim bu.

İkincisi tabi küresel ısınma ve post-Kyoto tartışmaları. Bu tartışmalar da aslında önümüzdeki dönemin, önümüzdeki yılların farklı olacağını, farklı olması gerektiğini gösteriyor. Artık daha az karbon üreten bir dünyaya doğru gitmek durumundayız ve bunu büyüme stratejilerimizden bölgesel politikalarımıza kadar değerlendirmek zorundayız. Bu bir genel eğilim olarak karşımızda duruyor.

Üçüncü bir unsur özellikle Türkiye için önemli: Avrupa'nın geleceği. Avrupa bu sıralarda ekonomik anlamda, özellikle Lizbon Stratejisi dediğimiz Avrupa'nın büyümesiyle ilgili genel stratejinin nereye doğru gideceği, nasıl şekilleneceğini, 2020 yılını tartışıyor. 2020'ye dönük büyüme stratejilerini tartışıyor. Kendi tartışmalarımızı yaparken bu tartışmaları da bence yakından izlememizde fayda var. Avrupa Birliği hem üyesi olmaya çalıştığımız, müzakere ettiğimiz bir ülke hem de en büyük pazarımız. Dolayısıyla bu tartışmaları da yakından izlemeliyiz.

Bütün bunları yaparken Türkiye olarak, hedeflerimiz doğrultusunda yapmak durumundayız. Türkiye hızla büyümek zorunda olan bir ülke, sürdürülebilir büyüme sağlamak zorunda olan bir ülke; ama aynı zamanda büyümenin nimetlerini değişik bölgeler, coğrafyalar itibariyle ve sosyal kesimler itibariyle daha adil dağıtmak durumunda olan bir ülke. Bunu yaparken çevreyi de bir taraftan koruması gereken, çevresel standartları da geliştirmesi gereken bir ülke. Bu olaya bu bütünlük içinde yaklaşmamız gerekiyor.

Olay sadece bir büyüme meselesi değil gerçekten. Kalkınma dediğimiz süreç, sadece büyümeden ibaret bir süreç değil. Sosyal ve çevresel boyutları dikkate almayan büyümenin toplumsal refaha yansımalarının sınırlı kalacağı açık bir gerçekliktir. Dolayısıyla temel hedefimiz yaşam kalitesini yükseltmek, Türkiye’de sosyal refahı artırmak, daha yaşanabilir şehirler, ortamlar oluşturmak. Bu hedefler şüphesiz ki politikaları gerektiriyor, bu politikalar da belli araçlar kullanmamızı gerektiriyor.

Buraya da baktığımız zaman çok çeşitli enstrümanlar görüyoruz. AR-GE’den teknoloji politikalarına, işgücü piyasalarını yeniden düzenlemekten, eğitim sisteminin tartışılmasına kadar, kırsal kalkınmadan daha iyi şehirleşmeye, yoksullukla mücadelen sosyal güvenlik politikalarına ve sosyal içerme politikalarına kadar çok geniş bir spektrumda bu tartışmaları yürütmemiz gerekiyor.

Bu değişik alanlar itibariyle bu tartışmaları yaparken mekânsal boyutu da unutmamız gerekiyor. İşin bir ulusal düzeyi, bir yerel düzeyi, bir de küresel düzeyi var; ama onu şimdilik bir tarafa bırakalım. Ulusal düzeyde de, yerel düzeyde de eşzamanlı olarak bu tartışmaları yürütmek durumundayız. Bir taraftan ulusal ölçekte bu konulara ilgili politikalar geliştirirken ve ülke için asgari standartları şekillendirirken, diğer taraftan da bu politikaların yerel yansımalarını ve yerel düzeyde alacağı formu yine hep birlikte tartışmak durumundayız.

Bu noktada bölgesel politikalarımız ve yerel politikalarımız gündeme geliyor. Son dönemlerde Avrupa Birliği sürecinin de etkisiyle; ama uzun yıllardır da bir taraftan kendi iç tartışmalarımız sonucu bölgesel politikalarımızda önemli gelişmeler oluyor. Yeni programlar uyguluyoruz, yeni kurumsal yapılar oluşturuyoruz. Kalkınma ajansları, az önce referans yapıldı, çok önem verdiğimiz, gerçekten hızlı bir şekilde bu dönem kurumsallaştırmaya çalıştığımız bir yapı. GAP Eylem Planı yine önemli bir çabadır. Bunun için de SODES dediğimiz sosyal destek programları, değişik sosyal boyutu daha fazla dikkate alan eylemler. Belediyeler, mahalli idareler kanunlarında yaptığımız değişiklikler var. Buralarda kent konseyi gibi yapılar daha katılımcı, daha paylaşımcı yapılar. Örnek olarak köy hizmetlerinin tasfiyesiyle yerel düzeye daha fazla yetki, daha fazla kaynak imkânları ortaya çıktı. Yine merkezi düzeyde daha katılımcı bir yaklaşımı

öngören, kurumsal stratejik planlama çalışmaları... Bütün bunlar bu süreçte gündeme geliyor.

Bölgesel politikada bir geleneksel yaklaşımımız var. O da şu: Arada büyük farklılıklar var ve bu farklılıkları bir şekilde kapatmak durumundayız. Bu doğru bir hedef, yine bunu yapmak durumundayız, bu konuda hep birlikte çaba harcamamız lazım. 'Convergence' dediğimiz yakınsamayı sağlamamız lazım. En azından farklılığı azaltmamız lazım. Bu bir hedef olarak devam ediyor. Ancak giderek bölgesel rekabet edebilirlik kavramının da ön plana çıktığını görüyoruz. Yani bu yakınsamayı sağlarken bir taraftan da ülkenin topyekûn rekabet gücünü artırarak bunu yapmak durumundasınız. Bunu yapabilmeniz için de yerel potansiyeli, yerel dinamikleri harekete geçirmeniz lazım. Bölgesel politika, dolayısıyla bu şekilde sadece belli bir yörenin kalkınmasıyla veya sadece belli bir yörenin sosyal olarak ortalamalara yaklaşmasıyla ilgili bir mesele olmaktan çıkıp, aslında ülkenin genel potansiyelini daha iyi kullanmanın ve ülkenin topyekûn rekabet gücünü artırmanın da bir unsuruna dönüşebiliyor. Yani bu iki hedefi bir şekilde çakıştırmamız mümkün hale gelebiliyor.

Avrupa Birliği'nde Lizbon Stratejisi'ndeki son tartışmalarda da giderek bunu görüyoruz. Özellikle yenilik dediğimiz, yani yeni ve faydalı fikirlerin kullanılma süreci, uygulamaya koyma süreci açısından bölgesel politikaların, yerel politikaların çok daha fazla önem kazandığını görüyoruz. Üniversite – sanayi işbirliği dediğimiz hadiseler, yenilik hadiseleri... Bunlar daha çok mekânsal unsurla ilişkili hadiseler ve Avrupa Birliği'nde de giderek önümüzdeki dönemde muhtemelen Lizbon Stratejisi'nde bu yerel boyutu, özellikle de yenilikçilikle ilişkili bir şekilde göreceğiz diye düşünüyorum.

Burada tabi yönetim önemli. Madem mekânsal boyut önemli, işte KOBİ'lerde kümeleme, az önce dediğim gibi yenilik açısından önemli. Birçok boyutuyla baktığınız zaman sosyal bir takım problemler açısından önemli, kırsal kalkınma açısından önemli. Bunu çoğaltabiliriz.

Bu süreci iyi yönetmemiz gerekiyor. Hem ulusal düzeyde mekanizmaları iyi kurmamız gerekiyor hem de yerel düzeyde. Bölgesel politika dediğimiz sadece bölgede olan politika değildir. Böyle anlarsak bence çok eksik yaklaşmış oluruz. Bölgesel politikayla ilgili tüm kurumların bir defa ulusal düzeyde de mutlaka iyi koordine edilmesi gerekiyor. Buna sivil toplum kuruluşları dâhil.

Ulusal düzeyde bir taraftan bölgesel bir stratejinizin olması gerekiyor ve ulusal düzeyde bölgesel politikanın koordinasyonu gerekiyor. Diğer taraftan yerel düzeyde yine ilgili tüm aktörlerin sürece katılabildiği bir platform gerekiyor. Burada ben açıkçası eski bir planlamacı olarak da şunu düşünüyorum: Yönetim dediğiniz şey, her şeyden önce bir iletişim süreci hem yerel düzeyde hem de

merkezi düzeyde. Bir taraftan dikey iletişim var, yani merkezden yerele bir iletişim, diğer taraftan da hem merkezde hem de yerelde yatay iletişim problemi var. Her ikisini de güçlendirmemiz lazım, özellikle de Türkiye’de yatay iletişimi daha fazla güçlendirmemiz lazım. Dikey iletişimde de yine problemlerimiz var; ama yatay iletişimi mutlaka güçlendirmemiz lazım. Bu açıdan ben kalkınma ajanslarını çok önemsiyorum. Birçok ortamda kalkınma ajanslarının belki sadece hibe dağıtan programlar gibi tartışıldığını görüyorum. Aslında hibe boyutu işin tatlandırıcısıdır. Gerçekten önemli bir unsur; ama kesinlikle tek unsur değil. Kalkınma ajansı gibi mekanizmaların asıl sağlayacağı yarar, bir taraftan yerel düzeydeki aktörleri yönetim kurulunda ve danışma kurulunda bir araya getirmesi, bu iletişimi, paylaşımı sağlaması, diğer taraftan da merkezle yerel arasında yine bir iletişim kanalı oluşturmaktır. Bu açıdan çok önemli olduğunu düşünüyorum ve bu tür mekanizmaları daha da artırmamız gerektiğine inanıyorum. Değişik konuların detayına girmek istemiyorum, zaten tartışılacaktır bugün; ama istatistik konusundaki vurguyla ilgili de bir şey söylemek istiyorum, gerçekten önemli.

Türkiye’de istatistiklerimizle ilgili son dönemlerde önemli gelişmeler sağlandı. 2005 sonrası özellikle Türkiye İstatistik Kurumu, kurumsal düzeyde, yine Avrupa Birliği sürecinin yardımıyla ciddi reformlar yaptı ve önemli çalışmalar yürütüyor. Uluslararası standartlarda, Eurostat standartlarında istatistik üreten bir kurumumuz TÜİK ve bence çok başarılı bir kurum. Kısa sürede çok önemli mesafeler almış bir kurum; fakat tabii ki eksikleri de var. Bana bağlı bir kurum olduğu için de söylüyorum, en önemli unsur mekânsal düzeyde veri üretimi, bölgesel düzeyde veri üretimi. Ulusal verilerimiz belli bir yere gelmiş durumda, daha da ilerler tabii ki kendi mecrası içinde; ama asıl eksikliğini duyduğumuz bölgesel ve il düzeyinde sağlıklı uluslararası standartlarda veri. Şunu ifade edebilirim ki bu konuda TÜİK çok yoğun bir şekilde çalışıyor. NUTS2 dediğimiz düzey 2 bölgeleri bazında, 26 tane düzey iki bölgemiz, istatistikî bölgemiz var biliyorsunuz Türkiye’de, bu bölgeler bazında veri üretimini aşağı yukarı tamamlamak üzere TÜİK. Bunlarla ilgili bir takım yayınlar da yapmaya başladı. 2009 sonu itibariyle aşağı yukarı bu çalışmalar bitmiş olacak. 2010 sonu itibariyle ise il düzeyinde, yine aynı verileri il düzeyinde üretme konusunda TÜİK’in çalışmaları olacak. 2011’de yine Avrupa Birliği’yle paralel bir şekilde, dünyadaki birçok ülkeye paralel bir şekilde genel nüfus ve konut sayımı gerçekleştirecek. Artık nüfusumuzu her yıl takip ediyoruz biliyorsunuz. Kaç kişi olduğunu, cinsiyet durumunu, yaş durumunu, kır-kent ayrımını adrese dayalı nüfus sisteminden takip edebiliyoruz; fakat bunun ötesinde nüfusumuzla ilgili daha detaylı bilgilere ihtiyaç var. Politika üretirken daha sağlıklı verilere ihtiyacımız var. Dolayısıyla genel nüfus ve konut sayımı gerçekleştirecek 2011 yılında. Bununla ilgili hazırlıklarını yapıyor Türkiye İstatistik Kurumu. İlk pilot uygulamaları 2010 bahar aylarında gerçekleştirecek, test edecek ve 2011 yılında geniş kapsamlı bir araştırma yapacak. Bu araştırmayla da demografik özelliklerimiz, hane halkı

büyükölüğünden bebek ölümlerine, özörlü insanımıza, ekonomik faaliyetlere kadar çok değışik konularda derinlemesine nüfusumuza ilişkin bilgiler elde etmiş olacağız. Bu da önemli bir boyut diye düşünüyorum.

Tarım alanında yine, kırsal kalkınma alanında daha fazla çalışmaya ihtiyacımız var; ama birçok alanda da Türkiye çok önemli mesafeler aldı ve çok güvenilir bir istatistik kurumumuz var. Bazen basında bir takım tartışmalar görüyorum, kurum adına gerçekten üzüliyorum. Kurumlarımıza bu kadar kolay haksızlık yapmamalıyız. Gerçekten çok önemli çabalar yürütüyorlar ve başarılar elde ediyorlar. Elbette eksiklerini söyleyelim, daha iyiye gitsinler; ama yaptıklarını da takdir etmemiz lazım. Bence TÜİK son dönemlerde en başarılı, en hızlı gelişen kurumlarımızdan bir tanesi. Bu bizim politika sürecimizi de iyileştirecektir.

Ben sözü bu noktada bağlamak istiyorum. Bağlarken de şunu vurgulayarak tamamlayacağım. Türkiye’de uzun yıllardır çözölmemiş, askıda kalan, bir şekilde aşılmaayan sorunları alıp biraz derinlemesine incelediğiniz zaman arkasında mutlaka bir iletişim eksikliği ve kurumlar arası çatışma bulursunuz. Kamuda birçok probleme bakın, derinlemesine inceleyin, uzun yıllardır niye çözölmedi diye baktığınız zaman herkesin aşağı yukarı çözölmesi gerekir diye düşündüğü halde çözölmeyen sorunlara, mutlaka ilgili taraflar arasında bir iletişim eksikliği, diyalog eksikliği vardır veya genel çıkardan öte kurumsal pozisyona, çıkara ilişkin bir takım endişelerin, kaygıların olduğunu görürsünüz. Bunları hep birlikte aşmamız gerekiyor. Türkiye gerçekten demografik yapısıyla, konumuyla, birçok potansiyeliyle çok önemli bir döneme giriyor. İnanıyorum ki çok hızlı bir şekilde gelişeceğı bir döneme giriyor. Belki bu kriz nedeniyle kısa vadede biraz olumsuzluklar yaşıyoruz; ama orta ve uzun vadede son derece parlak bir döneme giriyor Türkiye. Bunu hep birlikte görmemiz gerekiyor. Bu parlak dönemi en iyi şekilde değerlendirebilmemiz için de uzun zamandır duran bir sürü el atılmaayan sorunlara hep birlikte eğilmemiz, daha fazla iletişimle, daha fazla diyalogla, daha fazla genel menfaati vurgulayarak, yani kısmi çıkarları değil de daha fazla genel menfaati vurgulayarak bu süreçten çıkmak zorundayız, diye düşünüyorum.

TEPAV’a tekrar bu değeri çalışmaları için teşekkür ediyorum. Bugün yapacağınız çalışmaların çok verimli geçmesini diliyorum. Burada kalıp bu çalışmaları dinlemek de isterdim; ama maalesef bunu yapamayacağım. Sonuçlarını inşallah yazılı veya elektronik ortamda görme imkânımız olur. Hepinize saygılar sunuyorum.

Ana Konuşma Oturumu

Peter Utting

Direktör Yardımcısı, Birleşmiş Milletler Sosyal Kalkınma
Araştırmaları Enstitüsü (UNRISD)

Tartışma Bölümü

Sosyal Politika ve Kalkınma: On Önemli Engel

Prof. Peter Utting

Direktör Yardımcısı, Birleşmiş Milletler Sosyal Kalkınma
Araştırmaları Enstitüsü (UNRISD)

Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı ve ODTÜ Sosyal Politikalar Programı tarafından 4. Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu'na (TEPAV) davet edilmekten UNRISD tarafından sosyal politikanın kalkınmadaki rolü üzerine uygulanan detaylı bir çalışmadan elde edilen bazı araştırma bulgularını paylaşmak için önemli bir fırsat yaratması dolayısıyla çok memnun oldum.

Çalışmalarımızın çoğu, dünyanın diğer bölgelerindeki gelişmekte ve geçiş döneminde olan ülkelere odaklanırken, bu çalışmaları Türkiye'deki deneyim ve politika tartışmaları ile ilişkilendirebileceğimizi umuyorum.

Konuşmama ilk olarak, sosyal politikadaki güncel eğilimlere, başarısızlıklara ve düzenlemelere kısaca değinerek başlayacağım ve sonrasında sosyal politikanın, içinde her şeyi barındıran ve adil bir kalkınma sağlanması konusunda yapıcı bir rol üstlenebilmesi için tanımlanması gereken 10 zorluğu tanımlayacağım.

Sosyal Politikayı Tanımlamak

İlk olarak, sosyal politika terimi ile tam olarak ne kastediyoruz? Temelde, bu terimi burada belli bir toplumdaki bireylerin ve grupların refah ve emniyetini direkt olarak etkileyen kamu politikaları ve programlarını tanımlamak için kullanmaktayız. Genellikle, bu tür müdahaleler, sosyal desteklerle ilgilidir - örneğin, kolay incinebilir grupların korunmasına yönelik güvenlik ağları ve diğer araçlar; sosyal sigorta (hastalık ve işsizlik); ve sosyal hizmetler ve sağlık, eğitim, barınma, su, gıda güvenliği ve korumaya yönelik yatırımlar gibi. Sosyal politika aynı zamanda, politikaların yeniden dağıtımıyla da bağlantılıdır; örneğin çalışma şartlarıyla ilgili işçi piyasası politikaları, işçilerin faydalanımları, yeteneklerin geliştirilmesi, işçi hakları ve düşük ücretlerde olduğu kadar, aynı zamanda toprak reformu ve müspet eylemler gibi.

Sosyal Politikadaki Güncel Eğilimler

Bu konferansın başlangıcında Sayın Bakan'ın da söylediği gibi, şu anda kriz dönemlerinde yaşıyoruz. Bu kapsamda, son on yılda uluslararası kalkınma örgütlerinin temel görüşlerinin de onayladığı belli bazı politik yaklaşımların işe yaramadığı çok açıktır ve zaman ciddi bir şekilde tekrar düşünme zamanıdır. Sosyal politika çok uzun bir süre sanki bir eklenti, politik bir arenanın kalıntısı, ikincil öncelikli ve ekonomik politikayla bağlantısızmış gibi görülmüştür. Kalkınmakta olan birçok alanda makro-ekonomik politikalar, piyasa serbestliği, özelleştirme ve ekonomik dengelemenin temelinde yer almıştır. Yıllar boyunca, büyümenin otomatik olarak sosyal kalkınmaya dönüşeceği zannedilmiştir.

Prof. Peter Utting

Ekonomik dengelemenin büyümeyi zorunlu kılan etkilerine ve ekonomik yapılanma maliyetlerine, özellikle de yapılanma programlarına yeterli ilgi gösterilmemiştir.

Bu durum, son yıllarda sosyal politika ve yoksullukla mücadele konularına odaklanılmasıyla birlikte farklı bir boyut kazanmıştır. Fakat her nasılsa, daha sonra değineceğim gibi sosyal politikanın diğer önemli boyutlarına yetersiz bir ilgi gösterilmişken, sosyal yardım konusuna öncelik tanınması ve yoksulluğu hedef alma eğilimleri nedeniyle, sosyal politikaya yapılan dar görüşlü yorumlar etkilerini sürdürmüşlerdir. Aynı zamanda, özelleştirme ve sosyal hizmetleri ticarileştirme süresince, sosyal hizmetlerin eksik kalan parçalarına bir eğilim oluşmuştur.

Temel politik yaklaşımlar sadece sosyal politikaya değil, piyasa serbestliğine de bağlıdır. Bu yaklaşımlar devletin ve bürokrasinin planlama, dağıtım ve düzenleme kapasitesinde rol oynar. Sosyal politika üzerindeki ilgiye yeniden odaklanıldığı kadar, aynı zamanda bu kurumların bu kapasiteyi yeniden inşa etmekteki görevi ve rolü daha fazla tartışma konusudur. Fakat yine burada, mülkiyet özgürlüğü, iyi yönetimlerin özel sektörün kalkınması için anahtar rolü oynaması, teknokratik yeterlilik ve sorumluluk gibi konulara odaklanılmış, teşvik edilen kurumsal güçlenme çoğunlukla dar bir şekilde ele alınmıştır.

Son on yılda, kalkınma söylemleri ve eylemleri konusunda gündeme gelen diğer bir ana eğilim, yoksullukla mücadeleye ilginin artırılmasına yöneliktir. Fakat Binyıl Kalkınma Hedefleri (MGD) süreci, bu konuya ikinci on yıllık dönemde gireceğinden, bir takım anahtar hedefler önceden olduğundan daha uzakta görünmektedir. Yoksullukla mücadele konusunda UNRISD tarafından yapılan geniş çaplı araştırmalar; MDG'nin, Dünya Bankası Yoksullukla Mücadele Strateji Planları'nın baskın eğilimleri üzerinde ciddi sınırlamalar olduğunu ileri sürmekte ve yoksulluk konusuna odaklanmaktadır.

Sosyal Politikayı Yeniden Ele Alma Üzerine On Engel

Bu tür eğilimler ve küresel krizin mevcut kapsamı, kalkınma konusu kapsamında sosyal politikanın rolünün yeniden düşünülmesine gerçekten gerek olduğunu ileri sürmektedir. Marjinalleşme veya eksiklikler ya da sosyal politikanın ve kurumsal reformun dar kapsamını ele alacaksa, ben de bu yazının kalan bölümünde politikacıların adres gösterdiği 10 temel engeli ele alacağım.

Politikanın Ekonomik ve Sosyal Boyutlarının Entegrasyonu

Birinci engel, politikanın ekonomik ve sosyal boyutlarının entegrasyonu ile ilgilidir. Kuzey Avrupa ya da Doğu Asya gibi sonradan sanayileşmiş ülkelere baktığımızda, yoksullukla mücadelede daha kısa bir sürede daha başarılı olduklarını görürüz. Sosyal politika sadece sosyal korunmadan ibaret değildir; yapısal değişimler, ekonomik büyüme ve modernleşme üzerinde temel rolü vardır.

Bugünün aksine, makroekonomik politika genellikle iş edindirme gibi hedeflere tabi kalmıştır. Sosyal politika; mali yapılanma tüketici taleplerinin artması, çalışanlar arasında uyumu sağlama, köyden kente göçü kolaylaştırma gibi konularda, ekonomik kalkınma için bir araç olarak görülmüştür. Sosyal politika ve ekonomik politika, son on yılda olduğundan çok daha fazla birbirine entegre olmuştur.

Sosyal Politikanın Çoklu Rolünün Algılanması

İkinci engel, sosyal politikanın sosyal korunma, eşitlik, sosyal birleşme, ekonomik kalkınma ve adil kalkınma üzerinde çoklu bir rolü olduğunun algılanması gereğidir. UNRISD’de, korunma (ör. sosyal yardım ve sigorta), üretim (ör. eğitim, öğretim ve sağlık hizmetleri gibi insani yatırımlar), çoğalma (ör. gelişmekte olan gelir vergisi ve toprak reformu), sosyal yeniden üretim (ör. çocukların ve yaşlıların rahatı) gibi sosyal politikanın bazı alanlarıyla ilgili konular için “dönüşümsel sosyal politika” terimini kullanırız.

Sosyal politika konusuna çağdaş yaklaşımlar, ekonomik kalkınma için temel olan insan sermayesi dönüşümü üzerinde olduğu kadar, ağırlıklı olarak, insanları saldırı ya da benzer tehlikelerden korumak üzerinde odaklanmıştır. Sıklıkla ihmal edilen diğer iki rol, sosyal çoğalma ve bölünmedir. Bunlardan ilki, sosyal yeniden-dağıtımın sorumluluklarıyla kadınların üstlenmesi gereken rolleri birbiriyle uzlaştırarak, aile ve aile bireylerini yönlendirmekte çok önemlidir.

Sosyal çoğalma ile bağlantılı olan sosyal politikada; çoğalma ve bakım yükünün, hane, topluluklar, pazarlar, devlet ve aynı zamanda erkekler ve kadınlar arasında, kurumsal olarak nasıl paylaşılacağı ele alınmalıdır. Yeniden dağıtım ile bağlantılı olan sosyal politika, eşitsizlik ve ayrımcılık sorunlarıyla doğrudan ilgilidir. Hızla ilerleyen eşitsizlik nedeniyle; gerici vergilendirmenin ve toprak reformunun ihmal edilmiş bir sorunu olan zirai politikalarla bağlantılı olan maliye politikalarının yeniden düşünülmesi gerekmektedir.

Parçalanmanın üstesinden gelinmesi

Üçüncü engel, farklı boyutlara sahip olan sosyal politikanın parçalanıp bölünmesinin üstesinden gelmektir. Bu konuda ilk sorun, “sosyal parçalanma” ya da bölümlere ayırma sorunudur. Bu sorun, kapsam ve menfaatler belli bir sosyal grup için sınırlandığında ortaya çıkar. UNRISD, İskandinav ülkeleri, Kosta Rika, Latin Amerika’da Uruguay, Afrika’da Botswana, ya da Asya’da Güney Kore gibi ülkelerde gördüğümüz evrensel sosyal tedariklere eğilmek yerine, bu noktaları incelemiştir. Hedef üzerine odaklanma yaklaşımı, idari olarak karmaşıktır.

Özellikle devlet kurumlarının zayıf olduğu ortamlarda, yoksul kesimi belirlemek ve onlara ulaşmak söylendiği kadar kolay değildir, ayrıca nüfus çoğunluğunun yoksul olduğu ülkelerde bu hedefler fazlaca anlam ifade etmez.

Bu gibi durumlar, son yıllarda büyük ilgi çeken Şartlı Nakit Transferi Programları (CCTP) ile ilgilidir. Bazı CCT programları, kentsel eğilim ve kırsal ihmal ile ilişkili sosyal parçalanma sorunlarını gidermek için çalışmışlar, ve Brezilya, Meksika gibi ülkelerde oldukça başarılı olmuşlardır.

Ama aynı zamanda; verimli hizmet için gerekli olan sosyal altyapı ve beşeri sermaye yapılandırması gibi destek konularını ihmal ederken, sağlık, eğitim vb erişimini kolaylaştıran sosyal hizmetlere talep artışı riskini göze almışlardır. Sosyal parçalanma konusu aynı zamanda, birçok ülkede bir hizmet sunumu aktörü olan sivil toplum temeline dayanma eğilimi ile ilgilidir. Başka yerlerde olduğu gibi Orta Doğu’da da, sivil toplum örgütleri sosyal koruma üzerinde önemli bir rol oynamaktadır, fakat ölçekleme, koordinasyon ve özel girişim gibi ana sorunlar hala devam etmektedir.

Parçalanmanın ikinci yönü, “sistemik parçalanma” olarak adlandırılabilir. Bu durum, yüksek öğretim gibi diğer hizmetlerin sağlanması ihmal edilirken, temel sağlık hizmetleri ve ilköğretim gibi konulara aşırı önem verildiğinde oluşur. Bu, okullara çok sayıda kayıt yapılırken eğitim kalitesinin düşmesine, ya da insanların temel sağlık hizmeti aldığı kliniklerdeki yetersiz personel gibi sendromlara neden olabilir. Politika, sistemin farklı bölümleri arasındaki önemli bağlantıları tanımalıdır.

Parçalanmanın üçüncü yönü, Sayın Bakan’ın da daha önce değindiği gibi, çeşitli kurumların (farklı devlet kurumları, sivil toplum örgütleri, özel şirketler gibi) aynı politika alanında faaliyet gösterirken, aralarında koordinasyon eksikliği olduğu zaman meydana gelen durumdur. “Politik tutarlılık” ilkesine uluslararası politika çevrelerinin artan ilgisi bu konuda fayda sağlar, çünkü bu özellikle toplum içi koordinasyon ile ilgilidir.

Devlet Kapasitesinin (Yeniden) Yapılandırılması

Dördüncü engel, devlet kapasitesinin yapılanması ya da yeniden yapılanması ile ilgilidir. Daha önce de değinildiği gibi, yapısal uyum ve ekonomik yeniden yapılanma ile bağlantılı olan baskın ekonomik kalkınma paradigması, bir dizi alanda devlet kapasitesinin geri gelmesiyle ilgilidir.

Bugün, işyeri koşullarının denetimi, hizmet sunumu, sağlık ve eğitim alanlarında insan sermayesi oluşumu gibi, düzenleme kapasitesi alanlarında devlet kapasitesinin güçlendirilmesi gerekliliği konusunda artan bir farkındalık vardır. Bu sabah da konuşmalarda vurgulandığı gibi, bu aynı zamanda stratejik planlama ve bilgi toplama kapasitesi ile de ilişkilidir.

Birçok ülke memurların reel ücretlerinde uzun vadeli bir düşüş yaşamıştır. Bu süreçte, kamu çalışanlarına yeterli ücret, ve kamu hizmetlerinde artış gerekmektedir. Sosyal ve ekonomik kalkınmanın sağlanmasında başarılı olan ülkelere baktığımızda, onların bürokrasi ve teknokrasilerinin, ulusal kalkınma projelerinden edinilmiş menfaatlerle uyumlu olduğu görülür.

Sosyal Politikanın Finanse Edilmesi

Beşinci engel, kaynak seferberliği ve sosyal politikanın nasıl finanse edileceği sorusu ile ilgilidir. Eğer sosyal politika alanında daha evrensel yaklaşımlara doğru eğilmek istiyorsak, o zaman bize gerici değil ilerici vergi sistemleri gereklidir. Son yıllarda katma değer vergisini arttırarak kurumlar vergisi oranlarında indirim yapılmasını vurgulayan daha gerici sistemlere doğru bir eğilim gördük. Burada göz önüne alınması gereken önemli bir konu, evrensel sosyal politika için sosyal sınıf desteği veya vergilendirme yoluyla refah devleti olma konularıyla ilgilidir. Sosyal özelleştirme eğilimiyle ilgili ana sorunlardan biri, kamu hizmetlerinden orta sınıfı çıkaran bir sistem yaratma eğilimidir. Eğer orta sınıf kamu hizmetlerinin bir parçası olmaktan çıkarılırsa, o zaman onlar için vergi ödeme ve böylece kamu hizmetlerine destek olma gibi bir özendiricilik olmayacaktır.

Açıkça, gelişmekte olan birçok ülke için denizaşırı kalkınma yardımı (ODA) çok önemlidir. Bu tamamlayıcı bir finansman kaynağı olabilir ve daha kapsayıcı sosyal politikaları kolaylaştırabilir. Fakat aynı zamanda güvenilmez olabilir ve aşırı koşullar nedeniyle hükümetlerin politika uygulama alanını daraltabilir.

Sosyal politikaya evrensel yaklaşımların maliyeti üzerine yapılan son çalışmalar, bunu uygun ve iyi bir yatırım olduğunu göstermektedir. Birleşmiş Milletler kuruluşlarının bir kısmı artık evrensel sağlık, yaşlılık aylıkları, engellilerin emekliliği, çocuk yardımı ve yıllık belirli bir düzeyde istihdam garantisi gibi konuları kapsayan Küresel Sosyal Kat fikrini benimsemektedirler. Dünyadaki aşırı yoksulluk, Gayri Safi Milli Hasıla'nın %2'sinden daha azıdır. ILO, Latin Amerika'da çocuk nakit transferi, emeklilik ve temel sağlık koruması paketinin maliyetinin, GSYİH'nın %5'inden daha az olduğunu tahmin etmektedir. Dünyanın en büyük iki şartlı nakit transfer programları Brezilya'da 11 milyon, Meksika'da ise 5 milyon haneye ulaşır. Bu programlar genellikle GSYİH'nın %0.4'ü tutarında bir maliyet olarak kabul edilir.

“Politika Alanının” Güvenceye Alınması

Altıncı engel, “politika alanını” geliştirmek ve kalkınmayı teşvik etmek için doğru yolun tek olmadığının bilinmesidir. “Politika alanı” ilkesi, ulusal gerçekler ve önceliklerle uyumlu bir kalkınma yolu çizebilmek için, hükümetlerin çeşitli politika araçları kullanmaktaki yeteneğini ifade eder. Bu alan, serbest ticaret anlaşmaları, yardım koşulluluk ve “konjonktür yanlısı” politikalar ile, gelişmekte olan birçok ülkede ağır bir şekilde kısıtlanmıştır.

Bazı uluslararası kalkınma çevrelerinde, sosyal ve ekonomik politika için standart çözümleri teşvik etme konusunda bir eğilim vardır. Farklı ülkelerin, farklı bir politika gerektiren, farklı yapısal, kurumsal ve siyasal koşullara sahip olduğunu çok iyi anlamak gerekmektedir ve bu ülkeler farklı yollar izlediklerinden yoksullukla mücadelede nispeten daha başarılıdırlar.

Yeniden “İyi Yönetişim”

Yedinci engel, “iyi yönetim” kavramını yeniden ele almakla ilgilidir. Ekonomik kalkınma kurumlarının iyi yönetişimin gündeminden çıkarılması, kalkınma kuruluşlarına yol göstererek ve ortodoks ve neo-liberal politikalara ve yapısal uyum programlarına bir yanıt olarak algılanmıştır. Bununla birlikte “yeni kurumsallaşma”, dar bir kapsamda, mülkiyet hakları, yolsuzlukla mücadele, ve bazı devlet dışı danışma süreçleri gibi, ancak belirli kurumlar üzerinde odaklanmıştır. Yeni kamu yönetimi ve bir merkezden idare etmeme de iyi yönetişim reformları içinde yer almaktadır. Bunlardan ilki, kamu yönetiminde piyasa ilkelerini teşvik etmektedir. Fakat bu, üst düzeyde düzenleyici kapasite ve Weber bürokrasisinin temellerine gereksinim duymaktadır, bu iki koşul kalkınmakta olan ülkelerde çoğunlukla zayıftır. Yerelleşme belirsiz sonuçlar getirebilir. Bunun başarısı, yoksulların lehine yerel güç yapılarına değişim getirmek için seçkinleri yönetmeyi ve politikada yerel yönetimleri kurabilecek

vatandaş grupları arasında bir ağ gerektirir. İyi yönetim reformları genellikle tarihsel önemi olan kurumsal düzenlemeleri göz ardı etmiştir. Bu, örneğin, etkili bir devlet tahsisi ve uygulama kapasitesi, gelişimsel refah devletleri, “aktif vatandaşlık”, iş ve iş gücü ile bağlantılı farklı çıkar grupları arasında pazarlık kavramını içerir.

Çok Katmanlı Yönetişim

Bir başka engel, çok katmanlı yönetişime ve bölgesel, ulusal ve küresel düzeylerde sosyal politika müdahalelerine duyulan gereksinim ile ilgilidir. Küresel ve yerel sosyal politika, sınır ötesi ve küresel kamu malları sorunları ile başa çıkmak için çok önemlidir. Bu düzeylerde müdahaleler, dönüştürücü sosyal politikayı destekleyen bir siyasi ivme oluşturabilir, örneğin, Milenyum Kalkınma hedeflerinin kaynak seferberliğinde oynadığı rol, ya da şimdi Küresel Sosyal Platform diye adlandırılan BM kuruluşlarının koalisyonu gibi. Bunlar aynı zamanda, denizaşırı kalkınma yardımı taahhütleri, uluslararası havayolu vergisi, Avrupa Birliği ya da Latin Amerika Bolivar İttifakı(ALBA) gibi bölgesel transferleri gibi, kaynakları seferber etmek için de önemlidir.

Sosyal Politikanın Siyaseti

Dokuzuncu engel, dönüştürücü sosyal politika siyaseti ile ilgilidir. Bu çoğu zaman, sosyal politika zorluklarındaki ve reformlardaki teknokratik tartışmalarda göz ardı edilen bir yöndür. Bu konunun çeşitli boyutları vardır. “İyi yönetim”e artan ilgi, politika sürecinde “paydaşlar” ile “istişare”nin önemini de vurgulamış bulunmaktadır. Ancak, STK’ları ya da iş birliklerini seçicilikle belirlemek ve seçmek, ve kalkınma öncelikleri hakkında çok farklı görüşlere sahip olan diğerlerini hariç tutmak gibi, bazı tehlikeler vardır.

Ayrıca, insanların masa etrafında seslerini duyurmaları yeterli değildir, aynı zamanda “oyuncu” da olmaları gereklidir. Tıpkı tarihsel emek hareketinin refah devletleri inşaa etme yönünde oynadığı önemli rol gibi, dönüştürücü sosyal politikaya doğru her anlamlı değişim, bugün toplumsal güçlerin korelasyonunda da bir değişim gerektirir. Sivil toplum aktörlerinin, karar alma sürecinde etki kazanmaları gereklidir. Diğerlerinin de işaret ettiği gibi, “aktif vatandaşlık”, diyalog ve çekişme yoluyla önemli bir role sahiptir. Parçalanma ve sivil toplum kuruluşlarındaki dağılma(“STK’laşma”) ile ilgili değişikliklerde kısıtlamaları aşmak; uluslararası aktivizmi yerel, ulusal, bölgesel ve küresel düzeylerde güçlendirmek için ve sosyal politika ve kalkınmayı destekleyen koalisyonlar ve ittifaklar inşa etmek için çok önemlidir.

Sosyal anlaşmalar ve sınıfların uzlaşması konusu da önemlidir. Bu bir anlamda, iş sektörleri ve orta sınıfların nasıl entegre olacağıyla ve değişimci bir sosyal politika gündeminin desteklenmesiyle de alakalıdır. Doğu Asya ve Kuzey ülkelerine baktığımızda, devletin bazı sektörlerde bazı teşvikler sağlamasıyla, örneğin, rekabet ve ihracat sübvansiyonu ile işçi ve işçi ailelerinin belirli sosyal yükümlülüklerini üstlenen işler ile; örtülü bir uzlaşma içinde olduğunu görürüz. Orta sınıf refah devletlerini desteklemek için vergiler ödemiştir, ancak kamu sosyal hizmetlerinden ve sosyal politikanın diğer yönlerinden kazançlar da sağlamıştır. Bu tür sosyal anlaşmalar, özelleştirme ve sanayi politikasındaki düşüş nedeniyle erozyona uğramıştır.

Kriz Durumlarında Sosyal Politika

Son mali ve gıda krizleri, dönüştürücü bir sosyal politikayı zorlayabilir, fakat krizler aynı zamanda sosyal gelişim reformları için bir fırsattır. Birleşik Devletler'deki Büyük Bunalım'dan, Yeniden Yapılaşma ortaya çıkmıştır. 1990'ların sonlarındaki Asya Krizi sonrasında, Kore ve Tayland sosyal sigorta sistemlerini genişletmiştir. Mevcut mali ve ekonomik kriz, dengeleyici politikalara ve gelişmekte olan ülkeler için daha fazla politika alanına duyulan gereksinime dikkatleri çekmiş bulunmaktadır. Arjantin emeklilik kapsamını ulusallaştırmış ve genişletmiştir, Hindistan kırsal çalışma programını önemli ölçüde geliştirmiştir, Çin sosyal yatırımlarını geliştirerek çalışma standartlarına daha fazla önem vermeye başlamıştır, ABD sağlık sisteminde bir reform için çalışmaktadır. Fakat bu tür krizler aynı zamanda, işsizliğin artışıyla, işçi artışıdaki geçicileştirmeyle, büyüyen bakım yüküyle ve azalan vergilere karşılık artan kamu harcamalarıyla; sosyal politika kurumlarına çok fazla baskı getirmektedir.

Sosyal politikanın geleceği dikkate alındığında, şu iki soruna büyük önem vermek gerekmektedir.

Birincisi, baskın neo-liberal paradigmanın kaderi ve pazar odaklı büyümedir. Bu paradigma temelden değişebilir mi? UNRISD son küresel mali krizin sosyal ve siyasal boyutlarını ele alan bir konferans düzenledi. Tartışmalar gösterdi ki; Keynezyen ve gelişmiş piyasa düzenlemesi üzerine söylemsel bazı işaretlerin olmasıyla birlikte; konjoktür yanlısı politikaların ekonomik ve sosyal gelişim sorunsalı olarak belirttiği, işgücü piyasalarındaki esneklikte, özelleştirmede, süregelen baskılarda ve kısıtlamalarda, neo-liberal eğilimlerde herhangi bir temel değişim görünmediğini ortaya koydu.

İkinci büyük soru ise, sosyal politikaya artan ilginin sosyal yardımlar üzerinde dar bir odağın ötesine geçip geçemeyeceğidir; örneğin, iyileştirici bir yaklaşımdan, yukarıda belirtildiği gibi dönüştürücü bir sosyal politika gündemine

geçilmesi gibi. Sonuç olarak, sosyal politikanın gelecekteki yörüngesi, önceki engellere yani sosyal değişim siyasetine çok fazla bağlıdır.

Çok teşekkürler.

Social Policy and Development: Ten Key Challenges

Peter Utting

Deputy Director, United Nations Research Institute for
Social Development (UNRISD)

I was extremely pleased to receive the invitation from the Economic Policy Research Foundation of Turkey (TEPAV) and the METU Social Politics Program to address the 4th Regional Development and Governance Symposium as it provides an important opportunity to present some of the research findings that have emerged from the extensive work that UNRISD has been conducting on the role of social policy in development. While most of our studies focus on developing and transitional countries in other regions of the world, I hope that what I will say will resonate with the experience and policy debates in Turkey. I will begin by referring briefly to recent trends, failings and adjustments in social policy, and then go on to identify 10 challenges that need to be addressed if social policy is to play a constructive role in patterns of development that are inclusive and equitable.

Defining social policy

First though, what exactly is meant by social policy? Basically we are using the term here to refer to public policies and programmes that directly influence the welfare and security of individuals and groups within a particular society. Typically such interventions relate to social assistance related, for example, to safety nets and other measures to protect vulnerable groups; social insurance (ill-health and unemployment); and social services and investment in health, education, housing, water, sanitation and care. Social policy also relates to redistributive policies, such as land reform and affirmative action programmes, as well as to labor market policies concerned with working conditions, employment benefits, skills development, labour rights and minimum wages.

Recent shifts in social policy

As the Minister said when opening this conference, we are living in times of crisis. In this context it has become clearer that certain policy approaches that have been promoted by the mainstream international development community in recent decades have not worked and that it is time for a major rethink. Social policy has for too long been treated as an add-on, as a residual policy arena, secondary to and somewhat disconnected from economic policy. Macro-economic policies in much of the developing world have centred on the promotion of market liberalization, privatization and economic stabilization. For many years, it was assumed that growth would automatically translate into social development. Insufficient attention was paid both to the effects of economic stabilization in constraining growth and the social costs of economic restructuring, particularly structural adjustment programmes.

This situation has changed to some extent in recent years as more attention has focused on social policy and poverty reduction. But somewhat narrow interpretations of social policy often hold sway, with a tendency to prioritize social assistance and “targeting the poor”, while other important dimensions of social policy, which I will come to later, receive limited attention. At the same time, through the privatization and commercialization of social services, as well as targeting, there has been a tendency to fragment social service provisioning.

Mainstream policy approaches associated with market liberalization not only marginalized social policy, they rolled-back the capacity of the state and bureaucracies to plan, deliver and regulate. Just as there has been some refocusing of attention on social policy, there is also more concern with the role of institutions and the notion of (re-) building capacity. But here too the type of institutional strengthening being proposed is often narrowly conceived, focusing for example on property rights and specific institutions of “good governance” regarded as key for private sector development, technocratic efficiency and accountability.

Another major shift in development discourse and practice in the past decade involves the heightened attention to poverty reduction. But as the Millennium Development Goals (MDG) process enters its second decade, several key goals seem as elusive as ever. An extensive inquiry on poverty reduction being conducted by UNRISD suggests that there are serious limitations with the dominant approaches associated with the MDGs, the World Bank’s Poverty Reduction Strategy Papers and “targeting the poor”.

Ten challenges for rethinking social policy

Such trends and the current context of global crises suggest that we need to fundamentally rethink the role of social policy in development. In the remainder of this presentation I will refer to 10 key challenges that policy makers and other change agents need to address if we are going to address problems associated with the marginalization, fragmentation and narrow conceptions of social policy and institutional reform.

Integrating economic and social dimensions of policy

The first challenge relates to the need to integrate economic and social dimensions of policy. If we look at the experience of countries that have been relatively successful in reducing poverty over a relatively short period of time – notably “late industrializers” of northern Europe and East Asia – social policy was

not simply about social protection; it played a key role in structural change, economic growth and modernization. Unlike today, macroeconomic policy was often subordinated to social goals such as full employment. Social policy was seen as instrumental in economic development through human capital formation, increasing consumer demand, promoting harmonious labour relations, and facilitating rural to urban migration. Social policy and economic policy were much more integrated than has been the case in recent decades.

Recognizing the multiple roles of social policy

The second challenge relates to need to recognize that social policy plays multiple roles in development, related to social protection, equity, social cohesion, economic development and rights-based development. In UNRISD we use this term “transformative social policy” to refer to the multiple tasks of social policy in the fields of protection (e.g. social assistance and insurance), production (e.g. via human capital formation associated with education, training and health services), redistribution (e.g. progressive income tax and land reform), and social reproduction (e.g. facilitating care of children and the elderly).

Contemporary approaches to social policy often focus heavily on protecting people from vulnerability and other insecurities, as well as human-capital formation which is considered key for economic development. Two other roles are often neglected, namely, social reproduction and redistribution. The former is crucial to assist families and households with reconciling the burden of social reproduction and care with other roles and tasks that women, in particular, have to perform. Social policy related to social reproduction also needs to be concerned with how the burden of reproduction and care is shared institutionally, among households, communities, markets and the state, and also between men and women. Social policy associated with redistribution directly addresses issues of inequality and discrimination. Rapidly rising inequality suggests that fiscal policies associated with regressive taxation and agrarian policies that have neglected issues of land reform need to be rethought.

Overcoming fragmentation

The third challenge is to overcome the fragmentation of social policy, which has different dimensions. First is the issue of “social fragmentation” or segmentation. This occurs when coverage and benefits are restricted to particular social groups. UNRISD research points instead to the superiority of leaning towards universal social provisioning as we see in the Nordic countries, or Costa Rica and Uruguay in Latin America, or Botswana in Africa, or South Korea in Asia. Approaches that focus on targeting are often administratively complicated.

Prof. Peter Utting

Identifying and reaching the poor is often easier said than done, particularly in contexts where state institutions have been weakened, and targeting may make little sense in countries where the majority of the population is poor.

Such situations are relevant to some Conditional Cash Transfer Programs (CCTP), which have attracted considerable attention in recent years. Some CCT programs have attempted to address issues of social fragmentation associated with urban bias and rural neglect, and have been quite successful in countries such as Brazil and Mexico. But they also run the risk of increasing the demand for social services by facilitating access to health, education, etc. whilst neglecting the supply side, i.e. building the social infrastructure and the human capital which are needed for efficient services. The issue of social fragmentation also relates to the tendency in many countries to rely heavily on NGOs as a service delivery agent. In the Middle East, as elsewhere, NGOs have played a key role in social protection but major problems of scaling-up, co-ordination and ad hoc interventions remain.

The second aspect of fragmentation is what can be called “systemic fragmentation”. This occurs when excessive emphasis is placed, for example, on primary health care or primary education while other parts of the service provisioning system are neglected, for example, tertiary education. This can result in the syndrome of higher enrolment levels at school but poor quality teaching, or more people attending primary health clinics which are understaffed. Policy needs to recognize the crucial inter-connections between the different parts of the system.

A third aspect of fragmentation relates to what the Minister referred to earlier, i.e. when diverse institutions (e.g. different government agencies, NGOs, private companies) are operating in the same policy field but there is a lack of coordination. The increasing attention within international policy circles to the principle of “policy coherence” is potentially useful in this regard as it is particularly concerned with aspects that relate to intra-governmental coordination.

(Re-)building state capacity

The fourth challenge relates to building or rebuilding state capacity. As already noted, the dominant economic development paradigm associated with structural adjustment and economic restructuring has involved rolling back state capacities in a number of areas. Today there is a growing recognition that state capacity needs to be reinforced, for example, in areas associated with regulatory capacity, such as state inspection of workplace conditions; and service delivery and human capital formation in areas of health and education. And as was

stressed in the speeches this morning, this also relates to capacities associated with strategic planning and information gathering.

Many countries have experienced a long term decline in the real wages of civil servants. This process needs to be reversed with adequately paid public sector employees, and restoring and enhancing some sense of public service. And if we look at the experience of countries that were relatively successful in promoting social and economic development, their bureaucracies and technocracies often enjoyed some degree of autonomy from vested interests to pursue a national development project.

Financing social policy

The fifth challenge relates to resource mobilization and the question of how social policy is financed. If we are going to lean towards more universal approaches in the field of social policy then we need tax systems that are more progressive rather than regressive. Recent decades have seen a trend towards more regressive fiscal regimes which emphasize increases in value added tax and cuts in corporate tax rates. A crucial issue to consider here relates to middle class support for universal social policy or welfare states through taxation. One of the major problems with the trend towards privatization of social services is that it tends to create systems in which the middle class can opt out of public provisioning. If the middle classes are not part of the public provisioning system, then there is not much incentive for them to pay taxes and thereby support public services.

Obviously, for many developing countries overseas development assistance (ODA) is very important. It can be a complementary source of funding and can facilitate more inclusive social policies. But it can also be very unreliable and, due to excessive conditionality, can reduce the policy space that governments have.

Recent work on the costing of universal approaches to social policy suggests that it is affordable, and a good investment. A number of United Nations agencies are now promoting the idea of a Global Social Floor which consists of universal health care, old age pensions and pensions for disabilities, child benefits and a certain level of guaranteed employment per year. It has been calculated that extending such cover to the world's extreme poor would amount to less than 2% of global GDP. The ILO has estimated that the cost of a modest package of conditional child cash transfers, universal pensions and basic health care in Latin America would amount to less than 5% of GDP. The world's two largest conditional cash transfer programmes reach 11 million households in

Brazil and 5 million in Mexico. These programmes are generally considered to be cost effective, amounting to 0.4% of GDP.

Securing “policy space”

The sixth challenge relates to enhance “policy space” and to accepting that there is not one right way to promote development. The principle of “policy space” refers to the ability of governments to use a variety of policy instruments to chart a development path that is more in tune with national realities and priorities. Such space has been heavily constrained in many developing countries through free trade agreements, aid conditionality and “pro-cyclical” policies.

There is tendency within some international development circles to promote fairly standardized prescriptions for social and economic policy. There needs to be greater recognition that different countries have different structural, institutional and political conditions that demand a different mix of policies, and that countries that have been relatively successful in reducing poverty have indeed followed diverse paths.

Revisiting “good governance”

The seventh challenge concerns revisiting the notion of ‘good governance’. The good governance agenda took off internationally as the key role of institutions in economic development was recognized by leading development institutions and in response to the failures of orthodox neo-liberal policies and structural adjustment programmes. The “new institutionalism”, however, focused somewhat narrowly on specific institutions such as property rights, anti-corruption, and giving certain non-state actors a voice in consultative processes. New public management and decentralization also figured prominently in good governance reforms. The former sought to promote market principles in the governance of the public sector. But this requires relatively high levels of regulatory capacity and the basic foundations of a Weberian bureaucracy, two conditions that are often weak in developing countries. Decentralization can have ambiguous outcomes. Its success requires governing elites to commit to change local power structures in favour of the poor and a network of citizen groups that can engage local authorities in policy making. The good governance reforms often ignored institutional arrangements that have been important historically. These included, for example, effective state allocative and enforcement capacity, developmental welfare states, “active citizenship”, and the notion of bargaining between different interest groups associated with business and labour.

Multi-scalar governance

Another challenge relates to the need for multi-layered or multi-scalar governance and social policy interventions at sub-national, national, regional and global levels. Global and regional social policy are crucial for dealing with cross-border and global public goods issues. Interventions at these levels can build political momentum to promote transformative social policy, for example, through the sort of mobilizing role that the Millennium Development Goals have played, or the coalition of UN agencies now calling for a Global Social Floor. They are also important for mobilizing resources, as through commitments to increase overseas development assistance, the international airline ticket tax, or intra-regional transfers through, for example, the European Union or the Bolivarian Alliance for Latin America (ALBA).

The politics of social policy

The ninth challenge relates to the politics of transformative social policy. This is one aspect that often gets ignored in technocratic discussions about social policy challenges and reforms. Various dimensions are relevant. Growing attention to “good governance” has highlighted the importance of “consultation” with “stakeholders” in policy processes. There is a danger though of selectively picking and choosing particular NGOs or business associations and excluding others that might have quite different views about development priorities.

Furthermore, it is not enough to give people a voice around the table; they need to become “players”. Just as historically the labour movement played a key role in the construction of welfare states, any meaningful shift towards transformative social policy today will require a shift in the correlation of social forces. Civil society actors will need to gain influence in decision-making processes. As others have pointed out, “active citizenship”, through both dialogue and contestation, has an important role to play. It is also important to overcome constraints on change associated with the fragmentation and dispersion of civil society organizations (so-called “NGOization”); to strengthen transnational activism at local, national, regional and global levels; and to build coalitions and alliances to support a particular approach to social policy and development.

The issue of social pacts and class compromises are also important. This is particularly relevant in relation to how both business sectors and the middle classes become integrated in, and potentially supportive of, a transformative social policy agenda. If we look at cases in East Asia and the Nordic countries

there was an implicit compromise whereby the state provided some business sectors with certain incentives, for example, in relation to export competitiveness and subsidies, and business was expected to assume certain social welfare obligations for workers and their families. The middle classes paid taxes to support welfare states but benefited from public social services and other aspects of social policy. Such social pacts have been eroded in recent decades with privatization and the decline of industrial policy.

Social policy in contexts of crisis

The recent global financial and food crises may well further constrain the scope for transformative social policy but crises are also an opportunity for socially progressive reform. From the Great Depression in the United States emerged the New Deal. In the aftermath of the Asian Crisis of the late 1990s, Korea and Thailand expanded their social insurance systems. The current financial and economic crisis has redirected attention to the need for counter-cyclical policies and greater policy space for developing countries. Argentina has nationalized and expanded pension coverage, India has significantly expanded its rural workfare program, China has expanded social investment and paid more attention to labor standards, and the USA is attempting to reform the healthcare system. But such crises also put social policy institutions under far more strain as unemployment rises, casualization of labor increases, the care burden grows, and reduced tax revenues and growing deficits imply limits on public spending.

When considering the future of social policy, it is important to reflect on two big questions. The first concerns the fate of the dominant neo-liberal paradigm and market-led growth. Will that paradigm fundamentally change? UNRISD recently held a conference on the social and political dimensions of global financial crisis. The discussions there revealed that while there are some signs of both a discursive shift in favour of policy space, Keynesianism and enhanced market regulation, it is not at all clear that we will see any fundamental change in neoliberal trends associated with the flexibilization of labour markets, privatization and ongoing pressures and conditionalities associated with pro-cyclical policies that have proven problematic for both economic growth and social development.

The second big question is will the increasing attention to social policy move beyond a narrow focus on social assistance, i.e. from a remedial approach to the type of transformative social policy agenda referred to above. Ultimately, the future trajectory of social policy will depend very much on the previous challenge, namely the politics of social change.

Thank you very much.

Ana Konuşma Oturumu

Tartışma Bölümü

Soru 1: Konuşma için teşekkürler. Kendisi merkezi yapıdan bölgesel yapıya geçişten ve bunun gerekliliğinden bahsetti, “decentralization”. Bunun aynı zamanda politik, mali ve yönetsel kapasitelerinin de bu şekilde yerele devredilmesi gerektiğini söyledi. Bunun nasıl uygulanması gerektiği hakkında bilgi verebilir mi acaba?

Peter UTTING: Yerelleşme üzerine yaptığımız çalışma birkaç yıl önceydi, genel olarak Afrika’yla ilgiliydi. Bence sorumlulukların kayda değer biçimde devredilmesi karşılaştığımız en temel sorundu. Fakat yerel otoritelerin yerelleşmeyi destekleyecek yeterli kaynağının olmadığı durumlarda, bence genellikle meydana gelen, gördüğümüz yerelleşmeye belirli türden hizmet ve etkinliklerle başlayan bir tür evrimdir. Öncelikle bunlar parkların, bahçelerin, yol kenarlarının düzenlenmesi gibi küçük ölçekli şeyler olabilir; ardından sonunda bu olgunlaşmış tam bir yerelleşmeye dönüşür ve uluslar arası nitelik kazanır. Bu tüm temel sosyal hizmetleri ve diğer açıları kapsadı. Bence delegasyon tarafında yerel otoritelere yeni görevler verilmesi çok kolay görünüyordu, fakat asıl sorun idare etmeleri gereken kaynaklar ve idari kapasiteydi. Yani sorunun bir kısmı kaynaklardı, diğer kısmıysa yerel otoritelerden, eğitim gibi kapasitelerinin yeterli olmadığı eylemleri üzerlerine almalarının beklenmesiydi. Bu durumda insanların yerel düzeyde eğitimleri için bir ek onaya ihtiyacınız var. Bence uluslar arası politika döngülerinde sıklıkla olduğu gibi, uluslar arası makamlar genellikle belirli bir eylemi ya da sihirli deva olarak gördükleri yeni çözüm yollarını geliştirme meseleleri için seçiyorlar ve bu tarz bir yaklaşım göstermenin ne anlama geldiğini yeterince düşünmüyorlar. Bence belli bir ölçüye kadar bu yerelleşme oluyor. 15 yıldır bence en azından otorite temsili, finansal kapasite temsili ve idari kapasite temsili arasındaki dengeyle baş etmek açısından pek çok ülkenin yerelleşme deneyimi gelişme gösterdi.

Yıldız ECEVİT: Sayın Utting’e konuşmasından dolayı teşekkür ediyorum. Konuşmasında bahsettiği pek çok konu, pek çok başlık Türkiye için geçerliydi; ama ben en önemli olduğunu düşündüğüm sosyal politika alanında sivil toplumun rolünü biraz kendisiyle tartışmak istiyorum. Buradan çıkıp “Sivil Toplum Üzerine Küresel ve Yerel Tartışmalar” adıyla açtığım bir derse gideceğim, onun için de çok sıcak bir tartışma olacağını düşünüyorum. Konuşmanızda şöyle şeylerden bahsettiniz: “NGOization”¹, “Fragmentation of civil society”² ve bir de “It is not enough to give people a voice around the table, they need to become what we say in English ‘players’”³ dediniz; ama Türkiye’de son on senenin uygulamaları, sivil toplum kuruluşlarının ciddi olarak sosyal politika alanını ve bu alanda yapılması gereken şeyleri üstlendiğini ya da üstlenmeye çalıştığını

¹ STK’laşma

² Sivil toplumun parçalanması

³ İnsanlara masanın etrafında bir yer vermeniz yeterli değil, onların İngilizce’de aktör dediğimiz şey olmaya ihtiyaçları var.

Tartışma Bölümü

gösteriyor. Bir taraftan da bu “NGOization” dediğiniz olayın artık Türkiye’de çok ciddi şekilde görüldüğünü saptıyoruz ve hatta buna Mary Kaldor “NGO’ların ehlileştirilmesi” diyor. Bütün bunlar bizim yaptığımız, benim gibi sivil toplum üzerine düşünenlerin yaptığı saptamalar, siz önce NGO’lara “voice” verilmesi, arkasından da bununla yetinilmemesi ve onların oyuncu olmaları konusunda ne düşünüyorsunuz? Türkiye’yi ne kadar biliyorsunuz bilmiyorum; ama Türkiye gibi ülkelerde NGO’lar “voice” kazanmanın ötesinde nasıl gerçek oyuncular olabilirler ya da olmalı mıdır?

Peter UTTING: Bence sivil toplum kuruluşları savaşırlardır ve bence yeni yaklaşımlara ve yeni projelere yerel düzeyde öncülük etmek konusunda çok önemli bir role sahipler. Dünya genelinde sosyal politikalar ve sosyal gelişmelerle ilişkili kurumlar olarak önemli bir rol oynamaktalar. Sivil toplumun oluşması bir ölçüye kadar devletin ikamesi olarak görüldü. Ve bir tür uluslar arası gelişme söylemi ve uygulaması temelinde bu kesinlikle gerçek oldu. Sivil toplumun yükselişinin devletin zayıflamasıyla büyük oranda tesadüf ettiğini görüyoruz ve bazı bağlamlarda sivil toplum kuruluşları devletin tamamlayıcısı yerine bir tür ikamesi olarak görülüyordu.

Sivil toplum kuruluşlarının en önemli sorunlarından biri koordinasyon sorunudur. Sivil toplum kuruluşları genellikle farklı bölgelerde koordine olmadan ya da birbirlerini taklit etmeden kendi işlerini yapıyorlar. Fakat belki daha da önemlisi bunlar birbirlerine bir çeşit ulusal gelişme stratejileri ve ulusal gelişme öncelikleri açısından bağlılar mı? Bence değil ve bu pek çok ülkede açık değil.

Sivil toplum örgütlerinin üçüncü sorunu yanlılık ve hizmet dağıtımı arasındaki dengedir. Sivil toplum örgütleri hizmet dağıtımı ve hizmet sağlama alanında oldukça fazla bir şekilde bulunmaktadır ve genellikle göz ardı edilen, sivil toplum örgütlerinin taraf tutmaktaki rolü ve taraf olmalarının sebebinin zaman zaman kalkınma planlarından oldukça farklı olmasıdır. Bu da kısmen sivil toplum örgütlerinin para sağlama yöntemleriyle alakalıdır.

Analitik olarak merakımı uyandıran dördüncü nokta, eğer toplumsal gelişimin tarihine tekrardan bakarsak, işçi hareketlerinin ne kadar önemli olduğudur. Bu durumda şimdiki soru sivil topluma odaklandığımızda işçi hareketini ve sendikaları ne ölçüde göz ardı ettiğimiz; öteki soru ise uyumlu, birleşik işçi hareketinin içinde bölünmüş, bertaraf edilmiş sivil toplum kuruluşlarının tarihsel eşleniğini nasıl bulacağımızdır. Yani tüm toplumsal hareket analizi alanındaki can alıcı meselelerden biri nasıl birleşileceği, nasıl bir araya gelineceği, köklü yerel organizasyonlar, sivil toplum kuruluşları ve sendikaların nasıl geniş kapsamlı koalisyonlar şekillendireceğidir.

Ulrika RICHARDSON GOLINSKI: Benim sorum ya da aslında tepkim belki biraz kıskırtıcı fakat ilgili: karar mercileri kimler ve yasama ve yürütmenin rolü nedir. Kısa süre önce “Beijing+15 Konferansı” için Cenevre’deydim ve orada esasen cinsiyet eşitsizliğinin, bu konuyla ilgili olarak hareket etmek amacıyla Beijing Platformunun oluşturulduğu 1995 Beijing Konferansından bu yana olan sonuçları değerlendiriyordu. Ve konferansın sonucu ve genel çıkarımlar çok da iyimser değildi, çünkü 1995’te yaklaşık %10 kadın parlamenter ya da karar merci vardı. Söz gelimi kadınların politik katılımı o zaman %10 ise şimdi dünya çapında ortalama %16 ila %18 arasında. Bu durumda sizce karar mercilerinin arasında yalnızca nüfusun yarısının marjinal temsiliyle sosyal politikaların uygulanması ve UNRISD’nin bunun üzerine herhangi bir çalışmasının olmaması sizce ne kadar başarılı bir uygulamadır?

Peter UTTING: Hayır bence tasvir ettiğiniz, hakkında konuştuğumuz normatif programı edinmeyi denemek açısından hiç de iyi bir gidişat değildir. Açıkçası diğer taraf kadın hareketleri cephesinde neler olduğudur ve bunu benden iyi biliyorsunuz; fakat biz UNRISD’de cinsiyet ve ilerleme üzerine en geniş programlardan birine sahibiz ve bu program, geçmişte üzerinde çalıştığımız ve üzerinde çalışmaya devam edeceğimiz gibi, şu anda bu hareketlerin üzerine bir çalışma belirliyor. Fakat bu sadece kadınların katılımı meselesi değil, aynı zamanda son dönemde marjinalleşmiş olan yasa koyucuların da görevidir ve kadın hareketlerinin bu tarz değişiklikler için nasıl bir baskı unsuru olduğu da can alıcı bir role sahiptir.

Belün UNLUTURK: Ne yazık ki temsilcimiz Reza Hüseyini bugün bizimle birlikte değil. Kendisi Dünya Çocukları Raporlarını hazırlama sürecine girmek üzere Türkiye’nin her yerinden gelmiş olan misafirleri ve çocukları ayırmak için parlamentoyu işaret ediyor. Bay Peter, onun adına ben size bir şeyler söylemek istiyorum. Sunumunuzdan çok etkilendim. Sadece sunumunuza eklenmesi gereken bir nokta daha olduğunu söylemek istiyorum ki o da çocukların sözüdür. Sosyal politikalardan söz ettiğimiz zaman, ülkeler için uzun vadeli sosyal politikalar yapmayı deniyoruz ve çocukların bu sosyal politikalarda unutulmadığından emin olmalıyız. Yani bir başka nokta sosyal politikalar, sosyal bütçe planlaması ve çocuklar için bütçe ayrılmasıdır. Teşekkürler.

Nazik IŞIK: Çok teşekkür ediyorum öncelikle. Ben doğrudan Türkiye’den bir örnekle soru sormak istiyorum; çünkü Türkiye’de son yıllarda siyasette hepimizin bildiği gibi genel bir güvensizlik ve genel anlaşmanın aramızda bozulmuş olması hali mevcut. Bütününü yeni bir anayasanın bu anlaşmayı sağlayabileceği konusunda yaygınlaşan bir inanç var; ama bunun içeriğinin ne olduğu konusunda kesinleşmiş bir mutabakat yok. Örneğin bu toplumun temelini birey mi, aile mi olduğu konusunda bile bir mutabakat sağlayabilmiş değiliz ki bu, sosyal politikalar açısından çok önemli bir yerde

Tartışma Bölümü

duran bir sorun. Yetersiz ve krizde olan bir temsil sistemiyle karşı karşıya olduğumuzu da gayet iyi biliyoruz. Bütün bunların arasında sayılan on engelleyici, yetersizlik gösterici alanın neresine böyle bir durumu koyabiliriz?

Peter UTTING: Toplumsal sözleşmeler ve uzlaşmalar meselesinden bahsetmiştim. Orada açıkça üzerinde durulan ana konulardan biri farklı çıkar grupları ve aktörlerin arasında kesin bir uzlaşmanın nasıl inşa edileceğidir, bu kesin olarak sağlandı. Yaptığımız bir tarihi çalışma bunun olduğunu gösteriyor, fakat bir alışverişe, pazarlığa, belli bir grubun açıkça çıkar sahibi olmasına da işaret ediyor ve onlar sonuç olarak stratejinin genel hatlarını kabul ediyorlar. Yani tüm pazarlık ve uzlaşma kavramı ve bu tür bir anlaşma sağlanması, farklı tarafları masa başına davet edip belirli bir politika yaklaşımını tartışma kavramından oldukça farklı. Fakat bizce toplumsal sözleşmeler ve uzlaşmaların nasıl yeniden yapılandırılacağı meselesi yeniden gözden geçirilmeye ihtiyaç duymaktadır, bence bu son yıllarda göz ardı edilmiştir.

1. Oturum: Sosyal Politika ve Kalkınma

Oturum Başkanı: Dr.Seyhan Aydınllıgil

Sosyal Sermaye Kavramına Verilen Önemin Bölgesel
Gelişme Sorununa Yaklaşmakta Getirebileceği
Yeni Mantık Üzerine
Prof. Dr. İlhan Tekeli

Kalkınma Toplumsalı Kontrol Edebilir mi?
Can Development Control the Social?
Prof. Marnia Lazreg

Eşitlik ve Sosyal Politika
Equity and Social Policy
Mark Roland Thomas

Tartışma Bölümü

**Sosyal Sermaye Kavramına Verilen Önem
Bölgesel Gelişme Sorununa Yaklaşmakta
Getirebileceği Yeni Mantık Üzerine**

Prof. Dr. İlhan Tekeli
ODTÜ

Özet

Bu yazıda neo-klasik ekonomi mantığıyla, bölgesel kalkınma kuramlarına yaklaşımların toplumda var olan eşitsizlikleri azaltıcı olmaktan çok sürdürücü olduğu konusunda ciddi eleştiriler bulunmaktadır. Bu yazının yazarı da aynı kanıdadır. Böyle bir kanıda olanlar alternatif yaklaşımların gelişmesine katkıda bulunmak sorumluluğunu taşımaktadırlar.

Bu yazı böyle bir sorumluluğu yerine getirmek için yazılırken, göç, bütünleşme ve sosyal sermaye kavramları merkeze alınmıştır. Önce neo-klasik iktisat kavramları içinde, göç ve bütünleşmeyi açıklamanın bölgesel gelişme perspektifleri açısından nasıl yetersiz kaldığı araştırılmaktadır. Daha sonra sosyal sermaye kavramı ve değişik türlerinin tanımı yapılmakta ve böyle bir kavramı açıklayıcı bir değişken olarak kullanmanın neo-klasik iktisadın dışına çıkmak bakımından ne anlama geldiği üzerinde durulmaktadır.

Daha sonra sosyal sermaye kavramıyla ilişkilendirilerek ele alınan göç ve bütünleşmenin bölgesel gelişmeye ilişkin olan etkileri üzerinde yeni bir önermeler dizisi geliştirilmektedir. Sonunda da iki farklı mantıkla geliştirilen bölgesel gelişme önermeleri karşılaştırarak neo-klasik mantığa dayanarak geliştirilen önermelerin eşitsizlikleri gideren değil, pekiştiren yönlerinin varlığı açığa çıkmaktadır.

Giriş

Son yıl içinde Bölgesel Kalkınma Ajanslarının kurulması üzerine, bölge planlaması ya da bölgesel eşitsizlikler üzerine eğilen bilimsel toplantıların sayısı ve sıklığı arttı. Ben de çoğuna çağrılı olduğum için birer bildiri verdim.⁴ Bugün bu tür bildirilerden üçüncüsünü vereceğim. Bu bildirilerin ortak bir yanı bulunuyor. Bu ortak yan, sorunlara yaklaşırken neo-klasik iktisat paradigması içinde kalarak, sorunlu bir etkinlik (efficiency) anlayışına dayanarak yapılan çözüm arayışlarının, çözüm getirmekten çok, var olan eşitsizliklerin sürdürülmesine katkı yaptığı üzerinde durması ve alternatif kuramsal çerçeveler önermesiydi. Bugünkü toplantıyı düzenleyen TEPAV'lılar da benden bölgesel kalkınma/planlama konusunda ekonomiden çok sosyal bilim kavramlarına ağırlık veren bir yaklaşım üzerinde sunuş yapmamı istediler. Bu zaten benim de yapmak istediğim bir şeydi. Neo-klasik ekonomi mantığının bu sorunların çözümündeki yetersizliğini bir başka açıdan ortaya koyan bu üçüncü bildiriye yazmaya başladım. Belki bunu bir dördüncüsü izleyecek.

⁴ İlhan Tekeli: "Günümüzün Türkiye'sinde Bölge Planlama Nasıl Temellendirilebilir", İstanbul Politikalar Merkezi, 19-20 Haziran 2009. İlhan Tekeli: "Küresel Büyük Kent Kuramlarının Yapısal Yeterlilikleri Üzerine Bir Tartışma", Uluslararası Davraz Kongresi, 24-27 Eylül, Isparta.

Bu bildiri temelde günümüzde üzerinde çok konuşulan üç kavram etrafında gelişecek. Bu kavramlar, göç, bütünleşme ve sosyal sermaye olacak. Göç ve bütünleşme kavramlarının önce neo-klasik iktisadın mantığı içinde bölgesel gelişmeyle kurulan ilişkileri konusunda önermeler geliştirilecektir. Daha sonra sosyal sermaye kavramı ve değişik türlerinin tanımı yapılmakta ve böyle bir kavramı açıklayıcı bir değişken olarak kullanmanın neo-klasik iktisadın dışına çıkmak bakımından ne anlama geldiği üzerinde durulmaktadır.

Sosyal sermaye konusunda belli bir anlayış geliştirildikten sonra bu kavramın göç, bütünleşme ve bölgesel gelişmeye ilişkin getirdiği açıklamaların neo-klasik iktisat paradigması içinde geliştirilenlerden nasıl farklılaştığı ele alınmaktadır. Bu konuşma sonuçlandırılırken de bir toplulukta sosyal sermayenin artırılması için neler yapılabileceği üzerinde durulacaktır.

Göçün Küreselleşmenin İkonu Haline Gelmesi Nasıl Kavrabilir?

Bu bildiride önce göç üzerinde duracağım. Küresel dünyada göçün bir ikon haline geldiği söylenebilir. Günümüzde insanların bir yere yerleşme kapasitelerinden çok, yer değiştirme kapasitelerinin geliştirilmeye çalışıldığı söylenebilir. İnsanların köklerinin güçlendirilmesinden çok köksüzlüğüne önem verilmektedir. Göçün böyle ön plana geçmesinin gerisinde neo-klasik iktisat paradigması içinde temellendirilmiş bir önermeye inanç bulunmaktadır.

Ö.1: Göç bir ekonomik sistemde etkinliği artıran ve eşitliği sağlayan bir toplumsal mekanizmadır.

Bu önermenin biraz açıklanmaya gereksinmesi bulunmaktadır. Kapitalist sistem içinde ekonomik büyümenin sosyo-mekânsal bir süreç olduğu ve sonuçlarının eşitsiz olduğu bilinmektedir. Eşitsiz büyüme yasası olarak ünlenmiştir. Bu durumda bir ülkenin belli kesimlerinde daha çok istihdam yaratılmakta, diğer kesimlerinde yaratılan istihdam ise sınırlı kalmaktadır. Bu durumda istihdam olmayan noktalardan istihdam olan noktalara doğru bir göç olması sistemin etkinliğini artıracaktır. Aynı zamanda bireyler düzeyinde göç edenlerin gelirleri artacağı için eşitsizliğin azalacağı iddia edilmektedir.

Bu önerme gerçekte değişik bakımlardan yetersiz kalmaktadır. Bunlardan birincisi ekonomik faaliyetlerin ülke mekânında dağılımının etkin ve toplumsal eşitliği sağlayıcı olmasının, sadece nüfusun mekânda yeniden dağılımına dayandırılmayacak olması, aynı zamanda da kapitalin mekânda yeniden dağılımına bağlı olduğunu unutmamanın gerekliliğidir.

Tek sorun bu değil. Birinci önermedeki etkinlik savının sistemin ancak tümü, için geçerli olmasıdır. Bir bölgenin geri kalmışlık sorunuyla ilgileniyorsanız. Bu önerme o bölgenin gelişmemişliğine razı olmanın ötesinde bir yol göstermez. Geri kalmış bölge geri kalmışlığını sürdürürken, ülke toplam sistem açısından etkinliğini artırmış olabilir.

Bu birinci önerme bir ülke ve içindeki bölge kademelenmesi için değil de küresel dünya ve bir ulus devlet kademelenmesi için uygulanırsa durum daha da ilginç hale gelmektedir. Gelişmiş kapitalist ülkeler kendi ülkelerine gelecek ve refahı bölüşecek göçmenleri engelleyecek her tür düzenlemeyi yapmaktadırlar. Uluslar arası düzeyde kapital ihraç etmeyi, işi geri kalmış yerlerde yaptırmayı tercih etmektedirler. O zaman birinci önerme sadece ülke içi için geçerli olmaktadır.

Birinci önermeye göre kapitalist sistemin geçerli olduğu bir ülkede, göç'ün etkin bir mekanizma olarak işlev gördüğü durumlarda, nüfusun ülkenin gelişmiş bölgelerinde sürekli artan bir yığılma yarattığı gözlenecektir. O zaman ikinci önermeyi aşağıdaki biçimde yazabiliriz.

Ö.2: Nüfus akışkanlığının gelişmiş ve göç oranların yüksek olduğu bir ülkede nüfusun gelişmiş bölgelerde yığılma eğilimi yüksek olmaktadır.

Bu görgül kanıtlara dayandırılarak yapılmış bir genellemedir. Bu yığılmanın ortaya çıkması genellikle neo-klasik ekonominin dışsal ekonomi kavramına dayanarak açıklanmaktadır. Kuramsal olarak bu yığılma dışsal disekonomiler ortaya çıktığında duracaktır. Ama bu pratikte ölçülebilen bir şey değildir. Pratikte büyümeyi dizginleyecek kavramsal ve ölçülebilen bir ölçüte sahip değiliz. Bu durumda sürekli artan bu yığılmanın geri kalmış bölgelerdeki gelişme potansiyeline sahip insan kapitalini bu yığılmaya çekerek geri kalmış bölgelerin gelişme potansiyelini aşındırması söz konusu olmaktadır. Bu aşınmayı Myrdal "geri yıkama etkisi" olarak adlandırıyordu.

Ö.3: Eğer bir ülkede gelişmiş bölgelerde büyük yığılmalar oluşmuş bulunuyorsa, göç olgusu geri kalmış bölgelerin kritik insan kapitalini boşaltarak bu bölgelerin büyüme potansiyelini düşürerek, gelişmelerini zorlaştırır.

Küreselleşen bir dünya'da uluslar arası düzeyde göç aşırı düzeyde denetlenmektedir. Bu denetleme içinde göçe verilen izinler kritik insan güçlerine yönelmekte ve göçün geri kalmış ülkeler için olan olumsuz etkilerini ve potansiyelini aşındırıcı etkilerini artırıcı yönde işlemektedir.

Küreselleşmiş Dünyanın Farklı Grupların Birarada Yaşamaları Konusunda Getirdiği Meşru Çözüm Olarak Entegrasyon

Küresel dünyanın toplumsal sonuçları çok önemli olan bir başka olgusu ve buna ilişkin kavramı entegrasyondur. Nüfusun mekansal dağılımı konusunda politika geliştirenlerin en sık başvurdukları bir kavramdır. Entegrasyon buradaki çözümlememize iki farklı bağlamda girecektir. Bunlardan birincisi Ö.1’le yakından ilgilidir. Birinci önermede sözü edilen göçün etkinliği ve eşitliği artıran bir mekanizma olduğundan söz edilebilmesi için bir sistem oluşturması ya da bir bütün oluşturması gerekir. Eğer bir sistem bütünlüğe sahip değilse göçün etkinliği artıracığı iddiası anlamını yitirecektir. Bu bütünlük sistemin parçalarının bir biriyle yüksek düzeyde ilişkisinin bulunması anlamındadır. Bu da sistem içinde farklılaşma olduğu ve farklılaşmış gruplar arasında bir işbölümünün bulunduğu anlamına gelmektedir.

Ö.4: Toplumsal sistemlerin bütünlüğünün temel mekanizması toplumdaki faaliyetler arasında kurumsallaşmış bir iş bölümünün bulunmasıdır.

Bir toplumda ister bireyler arası, ister bölgeler arası iş bölümünden söz edelim, ilk bakışta toplumdaki eşitsizliklere ait bir referans olmadığını sanırız. Oysa iş bölümünün toplumdaki eşitsizliklerin gerisindeki temel dayanak olduğunu unutmamak gerekir. İş bölümü eşitsizliği kurumsallaştırmaktadır.

Ö.5: Toplumsal sistemlerin bütünlüğünün temel mekanizması olan iş bölümü toplumdaki eşitsizliklerin de temel dayanağını oluşturur.

Böyle olunca toplumdaki eşitsizlik kalıplarında bir değişme yapmanın yolu toplumda yeni bir işbölümü biçimi geliştirmek anlamına gelecektir. Küreselleşen ve moderniteyi aşma yolunda olan günümüz dünyasında entegrasyon kavramını bir başka bağlamda daha kullanıyoruz. Bu ikincisinden etnik ve dinsel farklılıkları olan grupların kimliklerini koruyarak bir birini dışlamadan bir arada yaşayabilmesini anlatmakta yararlanılıyor. Modernite döneminde ulus devletlerin kültür politikaları kültürel çeşitliliği azaltmaya yönelmişti. O yıllarda hakim olan eğilim asimilasyon yani farklı kimlikleri hakim olan kimlik içinde eritmektir. Günümüzün insan hakları ve demokrasi anlayışı içinde artık asimilasyon savunulabilecek bir politika değildir. Günümüzün insan hakları ve demokrasi anlayışı içinde farklılıklara izin veren kozmopoliten yurttaşlık anlayışı içinde bir arada yaşayabilme olgusu entegrasyon olarak tanımlanmaktadır. Öyle ise yeni bir önerme geliştirebiliriz.

Ö.6: Toplumda bireylerin farklı kimliklerine saygılı, kozmopoliten yurttaşlık anlayışına sahip olan bireylerin birbirlerini dışlamadan bir arada yaşayabilmesi entegrasyon olarak tanımlanmıştır.

Günümüz dünyasında yaşarken entegrasyonu, hem Ö.4 hem de Ö.6 anlamında kullanıyoruz. Denilebilir ki her iki entegrasyon da farklı olanların bir arada yaşamasına atıf yapmaktadır. Bu bakımdan fark yoktur. Fark bu bir arada yaşamanın temellendirilme biçimindedir. Ö.4'de entegrasyon iş bölümüne dayandığı için sistemin işleyişinin kaçınılmaz bir sonucu olmaktadır. Bu da beraberinde ekonominin etkin işlediği iddiasını getirmektedir. Buradan giderek entegrasyonun ekonomik gelişmeye bir katkısı olduğu da söylenebilir. Gerçekte neo-klasik iktisat paradigmasının atomistik birey varsayımı içinde ilişki içinde bulunmak ancak iş bölümü gibi bir zorunluluğa dayandırılmaktadır.

Ö.6'da entegrasyon bir toplumda bireylerin kendisinden farklı olanlar konusunda ön yargıların bulunmayışıyla temellendirilmiştir. Bu tür bir entegrasyon tanımının bölgelerin ekonomik gelişmesiyle doğrudan ilişkisi yoktur. Bu ilişkinin açıkça ortaya konulabilmesi için ilerideki bölümde yapılacağı üzere, sosyal sermaye konusunda bir açıklık kazanmak gerekir.

Sosyal Kapital Nasıl Tanımlanabilir, Varlığı Nelere Bağlıdır?

Sosyal kapital kavramıyla neyin kastedildiğine açık getirmek için tartışmayı kapital kavramından başlatarak geliştirmek yararlı olabilir. Kapital üretim için kullanılabilen varlıklardır. Ayırıcı özelliği üretim için kullanılabilmesidir. Üretime referansla tanımlanan kapitali buradaki tartışmamız için; fiziki, beşeri ve toplumsal sermaye olarak üç gruba ayırabiliriz. Fiziki sermaye dediğimizde üretimde kullanılacak olan insanların geçmişteki üretimlerini kastediyoruz. Alt yapılar, makineler, ham maddeler, yarı mamuller vb. İkinci türü olan beşeri sermaye ise belli bir yerellikte yaşayan iş gücüne gömülü olan üretimde kullanılabilecek bilgi ve hüner stoklarının tümü olarak tanımlanabilmektedir. Bu bir kapasitedir. Üçüncüsü olan sosyal sermaye bir toplumda yaşayanların kurdukları ilişki biçimlerine dayalı olarak gelişmiş olan, güven, ortak değerler, iş birliği yapma eğilimi, kohezyon, geniş bir alandaki fırsatları algılayabilme vb. nitelikler olarak tanımlanmıştır. Temelde maddi olmayan bir sermaye türü ya da kapasitesidir. Bu kapasiteye sermaye adını verebilmek için geleceğin üretimleriyle ilişkisinin nasıl kurulduğuna açıklık kazandırmak gerekir. Sosyal kapitalin biçimi, yapılacak üretimin türünü, yerini, etkinlik derecesini etkileyecektir.

Kapitali tanımlarken en önemli ayırıcı özelliğin üretim için kullanılması olduğu üzerinde durmuştuk. Buna başka özellikleri eklemenin gerektiği söylenebilir. Bunlardan birincisi kapitalin zaman içinde **birikebilmesidir**. Bu özellik üzerinde durduğumuz her üç kapital için de geçerlidir. Her biri de zaman içinde birikebilir. Bu birikebilme ile yakından ilişkili olan bir başka özellik **genelleştirilmiş bir kapasite** olmasıdır. Kapital birikimini sonrasında, bu birikimin

başarılacak istenilen amacı gerçekleştirmekte kullanılabilmesi için, özel fiziksel maddelerden çok, kolayca gerekli malzemeye dönüştürülebilecek genel bir kapasite halinde biriktirilmesi doğru olur. Bu da kendisini parasal kapital birikimi halinde göstermektedir. Sosyal kapitalin de böyle bir genelleştirilmiş bir kapasite olduğu açıktır. Beşeri sermayede böyle bir durum o kadar açık olmayabilir. Eğer eğitim alanında jenerik hünere öncelik verilirse bu halde de genelleştirilmiş bir kapasiteden söz edilebilecektir. Bu tartışmadan sonra Ö.7'yi formüle edebiliriz.

Ö.7: Bir bölgenin gelişmesi sadece fiziki ve beşeri sermayesine dayanarak açıklanamaz. O bölgenin toplumsal sermayesini de çözümlemeye katmak gerekir.

Böyle bir önermenin kabulü bölge kalkınma kuramlarında, artık atomistik bireylerin oluşturduğu neo-klasik iktisadın terk edilmesi anlamına gelmektedir. Gerçekte toplumsal sermayenin varlığının kabulü, ontolojik düzeyde atomistik birey varsayımından vazgeçerek, onun yerine ilişki içinde bir birey konulmuş olmaktadır.

Bir toplumsal sermayenin olanaklılığını kabul ettikten sonra, bu toplumsal sermayeyi daha yakından tanıyarak bölgesel gelişme sorunuyla ilişkilendirelim. Toplumsal sermayenin tartışılmasına değişik türleri konusunda yapılan sınıflandırma üzerinde durarak başlayalım. Sosyal sermaye yazınında genelde iki farklı türden söz edilmektedir. Bunlardan birincisi ***dayanışmacı sosyal sermaye*** ikincisi ***köprü kurucu sosyal sermayedir***.

Tartışmaya dayanışmacı sosyal sermayenin tanımıyla başlayalım.

Ö.8: Bir bölgede yaşayanların birbirleriyle ilişkilerinin yoğun olduğu, göreceli olarak içe dönük, sık tekrar eden uzun süreli ilişkiler içinde kurulan karşılıklı güven, geliştirilen ortak normlar ve ilişki kalıplarının ortaya çıkardığı kapasite dayanışmacı sosyal sermaye olarak adlandırılmaktadır.

Bu tür içsel ve bağlayıcı olarak oluşmuş bir sosyal sermayenin değişik sonuçlarının olabileceği kestirilebilir. Böyle bir toplumsal yapıda bireyler arası yardımlaşmanın yüksek olacağı, grup içi kohezyonu yükseltmekte, grup içi sadakatleri yüksek tutmaktadır. Bu durumda böyle bir toplumsal sermayenin kriz ve belirsizlik dönemlerinde yaralı olacağı, yenilikçilik ve girişimciliği engelleyeceği düşünülebilir.

Her zaman sosyal sermayenin ortaya çıkması toplumun üyeleri arasında yoğun ilişkilerin bulunması gerekmez. Zayıf ilişkiler ağları da sosyal sermaye yaratabilir. Şimdi bu ikinci türdeki ***köprü kurucu sosyal sermayeyi*** tanımlayarak dayanışmacı sosyal sermayeden farkları üzerinde duralım. Bu dışsal, farklı olanları bağlayıcı sosyal sermaye, güçlü olmayan ağ ilişkilerini kullanarak, iş fırsatlarına

erişimi artırma, daha yüksek düzeyde bilgiye ulaşabilme, farklı sosyo-kültürel geçmişlerden gelen aktörleri bir araya getirebilme kapasitesi yaratarak, seçtiği üretim alanlarında yenilikçi uygulamaları gerçekleştirerek bölgelerin gelişme dinamiğini güçlendirmektedir. Bu halde sosyal sermayeyi artıran ilişkilerin yoğunluğu değil yapısı olmaktadır.

Ö.9: Bir bölgede yaşayanların bölge içi ve dışına uzanan ilişkiler ağı içinde bir aktör üzerinde ne kadar az ilişki varsa ve ilişkiler ağı ne kadar yaygın ise o kadar yüksek düzeyde köprü kurucu toplumsal sermayeye sahip olacaklardır.

Bu yaklaşımda dayanışmacı toplumsal sermayeden farklı olarak önemli olan kişiye güven olmaktan çıkmakta ilişkiye duyulan güven haline gelmektedir.

Sosyal sermaye kavramının politika geliştirmekte kullanılabilmesi için sadece onun türleri arasındaki farklılar konusunda açıklık kazanmak yeterli olmaz. Aynı zamanda da sosyal sermayenin topluma ilişkin yani makro bir olgu mu yoksa bireye ilişkin mikro bir olgu mu olduğuna açıklık kazandırmak gerekir. Değişik kuramcılar arasında her iki türdeki sosyal sermayeye de, hem makro, hem de mikro bir olgu olarak yaklaşanlar bulunmaktadır. Ama genellikle dayanışmacı sosyal sermayenin topluma ilişkin bir olgu olduğu kabul görünken, köprü kurucu sosyal sermayenin daha çok bireysel bir olgu olduğu kabul görmektedir.

Sosyal Sermaye Kavramının Benimsenmesinin, Göç, Entegrasyon ve Bölgesel Gelişme Olgularına Getirdiği Yeni Açılımlar

Toplumsal sermaye konusunda belli bir hazırlık yaptıktan sonra, sosyal sermaye kavramını kullanmaya başlamanın göç konusundaki yaklaşımımızda ne değişiklik getireceğini sorabiliriz. Önceki bölümlerde, neo-klasik paradigma içinde, kalarak Ö.1’le bir ekonomik sistemde göçün etkinliği artıran ve eşitliği sağlayan bir toplumsal mekanizma olduğu kabul edilmişti. Eğer bir toplulukta ya da bireyde sosyal sermaye yoksa Ö.1 önermesi geçerliliğini koruyacaktır. Ama bir bireyin toplumsal sermayesinin bulunduğunu düşünelim bu bireyin göç kararı vermeden önce önündeki seçeneklerin sayısı fazladır. Sosyal sermayesinden yararlanarak, kendi beşeri sermayesini göç etme alternatifinden daha iyi değerlendirerek, hem kendisine hem bölgesine katkısını artıracaktır.

Ö.10: Toplumsal sermayesi olan bireylere kendi beşeri sermayesini değerlendirmesinde göçten daha iyi seçenekler geliştirme yolları açıktır

Göç karşısında böyle bir seçeneğin ortaya konulmasının, geri yıkama etkilerini azaltmak bakımından sonuçları olacaktır.

Şimdi ikinci konumuz olan entegrasyon konusuna sosyal sermayenin önemini kavramanın ne yenilikler getirebileceği üzerinde duralım. Önceki bölümlerde entegrasyonun Ö.4 ve Ö.6'yla iki farklı tanımı verilmişti. Ö.4 entegrasyonu iş bölümüne dayandırarak tanımıyla sistemin beşeri sermayesinin tümünün rasyonel kullanımı getirdiği iddiası taşıyarak, etkinliği sağlayacağı ve büyümeyi hızlandıracağı izlenimini vermektedir. Bu neo-klasik paradigmanın dışına çıkmayan bir açıklamadır.

Ö.6 da ise entegrasyon bireylerin birbirlerini dışlamadan bir arada yaşayabilmesi olarak tanımlanmıştır. Bu tür bir entegrasyon kalkınmaya/büyümeye bir atıf taşımamaktadır. Ö.6'da getirilen entegrasyonun sosyal sermayeyle ilişkisi açıkça kurulmamıştır. Ö.6'da tanımlanan entegrasyon sosyal sermayenin oluşması için bir ön koşul ortaya koymuş olmaktadır. Sosyal sermayenin bu ön koşulun gerçekleşmesi sonrasında oluşacağını kabul etmek gerekir. Ama bir yerde sosyal sermaye oluştuysa entegrasyon öncelikle oluşmuştur denilebilir. Bu saptamadan yola çıkarak entegrasyon tanımlarımızı sosyal sermaye çeşitlerine göre geliştirir, farklılaştırabiliriz. Bu çözümleme sonunda yeni bir önerme geliştirebiliriz.

Ö.11: Bir toplulukta sosyal sermaye oluşmuşsa entegrasyon da öncelikle vardır. Sosyal sermaye çeşitleri entegrasyonun çeşitlerini, tanımlamaya olanak verir.

Göç ve entegrasyonu sosyal sermayeyle ilişkilendirdikten sonra bu konuşmanın esas ilgi alanı olan bölgesel gelişmeyle ilişkilendirilmesi üzerinde durabiliriz. Sosyal sermayenin varlığının bölgesel gelişmeleri nasıl etkilediğini ortaya koymak için bir düşünce deneyi yapalım. Sosyal sermayesi yok ya da çok düşük olan bir bölgeyi düşünelim. Bu bölgenin var olan iç dinamiği ancak geri kalmışlığı yeniden üretmektedir. Bu bölgede sosyal sermayenin bulunması halinde var olan dinamiğin olumlu yönde değişeceğini söyleyebiliriz. Tersini söylemek, sosyal sermayenin anlamsızlığını ilan etmek olacaktır. Ama bu genel saptama bölgesel gelişme konusunda politikalar geliştirmek için yetersiz kalır. Bu nedenle sosyal sermaye çeşitleriyle bölgesel büyümeyi açıkça ilişkilendirmek gerekir.

Bu ilişkiyi geliştirmeye dayanışmacı sosyal sermayeden Ö.12'yle başlayalım.

Ö.12:Dayanışmacı sosyal sermayenin içe ve karşılıklı yardımlaşmaya dönük olarak geliştiği bölgelerin kriz dönemlerinde sosyal gerilmelere karşı dayanıklılıkları yüksek olacaktır.

Ö.12 bir dirence işaret etmektedir, ama bölgesel gelişmeyi hızlandırabilecek bir kapasitesinin oluştuğuna ilişkin bir işaret bulunmamaktadır. Oysa bir yörede sosyal sermayenin oluşumu konusunda, Ö.8'deki gibi kendi haline bırakılarak sadece bireyler arası bir yardımlaşma eğiliminin doğmasıyla yetinilmez ve yeni grup içi etkileşme biçimleri, birlikte eylem ya da proje geliştirme kapasitesi oluşturursa, bu türdeki kolektif aklı çalıştıran bir toplumsal sermaye bölgesel kalkınmayı olumlu olarak etkileyecek bir nitelik kazanır.

Ö.13: Dayanışmacı sosyal sermayenin bölgesel gelişme dinamiğini olumlu yönde etkileyebilecek bir biçimde oluşabilmesi için bölge halkının katılımcı yaklaşımlara kolektif kararlara ulaşma ve eylemlere girişme kapasitesini geliştirmeye yönlendirilmesi gerekir.

İkinci sosyal sermaye türü köprü kurucu sosyal sermayenin bölgesel gelişmeyle ilişkilendirilmesi daha önemlidir. Köprü kurucu sosyal sermaye bölgesine kapalı değildir. Bölge dışı dinamikleri de bölgeye taşıyabilir.

Bu durumda köprü kurucu sosyal sermayenin bölgesel gelişmeye etkisi konusunda on dördüncü önermeyi ileri sürebiliriz.

Ö.14: Köprü kurucu sosyal sermayenin bölgesel gelişmeyi artırmadaki rolü dayanışmacı sosyal sermayeye göre daha yüksektir.

Sosyal sermayenin varlığıyla bölgesel gelişmenin varlığını ilişkilendiren önerilerin şimdilik sonuna ulaştığımızda bir konuya açıklık kazandırmamız gerekir. Türkiye'de güvene ilişkin çalışmalar Türkiye'de insanların anonim ilişkiler içinde olduğu kişilere duyduğu güvenin çok düşük olduğunu gösteriyor. Güvenin sadece yakın ilişki içinde bulunan gruplar içinde olduğunu gösteriyor. Yine siyaset dünyamızda siyasi sadakat karşılığında kayırmacılığın yüksek olduğunu biliyoruz. Bu kayırmacılıkta ki ilişkilerin sosyal bir sermaye olarak yorumlanıp yorumlanamayacağını sorabiliriz. Bu konuda iki karşı savım olacak. Bunlardan biri sosyal sermayenin de tüm sermaye kavramları gibi üretime referansla tanımlanmış olmasıdır. İkincisi ise kayırmacılığın demokratik süreçleri ve değerleri aşındırarak toplumda bir güven erozyonuna yol açması ve tüm toplum açısından sosyal sermayeyi aşındırmasıdır.

Son Verirken

Bildirinin sonuna gelinceye kadar üzerinde önemle durduğumuz sosyal sermayeyi hep dıştan verili olarak ele aldık. Önermelerimizi şu ya da bu tür bir sosyal sermayenin varlığı ya da yokluğu varsayımlarına dayanarak geliştirdik. Eğer sosyal sermaye bu kadar önemliyse bir planıcı sadece dışarıdan yapılan bir gözlemle yetinemez. Sosyal sermayeyi artırmak için de ne yapılacağını da sorgulaması gerekir. Bu tabii bir konuşmaya son verirken kısaca çözümlenilebilecek bir şey değildir. Ama yine de bu soruyu yanıtsız bırakmak istemiyorum. Sosyal sermayeyi artırmak için üç farklı yaklaşıma başvurulabilir. Bunlardan ilk akla geleni eğitim yoluna başvurmaktır. Günümüzde modernist eğitim evrenselci yaklaşımları içinde bireyi köksüzleştirici bir eğitime sahiptir. Oysa modernist eğitim konusunda getirilen eleştiriler sonrasında gelişen modernite sonrası eğitim yaklaşımlarında yerelin öneminin farkına varan kök inşa edici bir eğitim savunulmaya başlamıştır. Eğer eğitim alanında böyle bir gelişme gerçekleştirilebilirse sosyal sermayenin gelişmesi için yeterli bir alt yapı oluşacaktır. İkinci bir olanak bireylerin yaşam deneyiminin sosyal sermaye üreticisi hale gelmesini sağlamaktır. Toplum için faaliyetler sırasında adeta bir yan ürün olarak güven üretilirse sosyal sermaye de oluşmaya başlar. Son olarak bölgesel gelişmenin planlamasının kendisini sosyal sermaye inşasının bir mekanizması olarak kurmaktan söz edilebilir. Tabii ki her üçü de aynı anda gerçekleştirilebilecektir. Bu saptamadan sonra konuşmamı on beşinci önermeyi formüle ederek sona erdireceğim.

Ö.15: Sosyal sermaye yönlendirilebilir ve çoğaltılabilir bir olgudur. Bir bölgesel planıcı gelişme senaryosunu kurarken buna da yer vermelidir.

Kalkınma Toplumsalı Kontrol Edebilir mi?

Prof. Marnia Lazreg
City University of New York (CUNY)

Bu makaleyi yazarken, uluslararası organizasyonların tüm dünya insanların –özellikle kadınların- yaşam düzeyinde iyileşme sağlamak için neler yaptıklarını yakından takip eden bir eğitimci olarak, kendi endişe ve duyarlılıklarım çerçevesinde konuya yaklaştım. Yıllarca bu konuda beni ve öğrencilerimi önce büyük umutlara, sonra da talihsizce umutsuzluğun derinliklerine sürükleyen durumlarla baş etmeye çalıştım. Sömürge toplumlarının bağımsızlığını kazandığı 1960’lardan bu yana toplumsal ilerleme ve gelişim anlayışında değişiklikler olmuştur. Kapitalist sömürge ekonomilerini, bölgesel gereksinimlere uygun ulusal formlara dönüştürme politikaları, 1980’lerde ulusal ekonomiyi küresel pazarın ihtiyaçlarına göre düzenleme gerekliliğine yol açmıştır.⁵ Sosyalizmin yok olması sinyallerini veren soğuk savaş, beklenmedik iki eğilim yaratmıştır; bunlardan biri küresel pazara “entegrasyon”, diğeri ise toplumun hem sosyal yönden gelişimine, hem de bireysel gelişimin önemine dikkat çekilmiş olmasıdır. “Küreselleşme”, ekonomik konular üzerindeki tartışmalarla yükselen bir paradigma haline gelirken, küresel pazarın genişlemesinin ve stabilizasyonunun önemi nedeniyle toplumsal gelişme konuları ikinci plana alınmıştır. Küreselleşme yandaşları, “Küreselleşmeyi” kapitalizmin diğeri bir süreci olma gerçeğinin yerine neredeyse yepyeni bir ekonomik sistem olarak ele almış; küreselleşmenin evrenselliği ve tüm dirençlere rağmen getirdiği kaçınılmaz sonuçların olumlu etkileri üzerinde durmuşlardır. Bu mevcut durum içerisinde gelişimin mümkün olup olmadığı sorusu ise çok az sorulmuştur. Bu konu; hem sosyal gelişimin ne kadar gerekli ve uygulanabilir olduğu tartışmaları hem de, ekonomik yeniden yapılanmanın da etkisiyle gölgede kalmıştır.

Yönetimlerin, sosyal kalkınma konusuna, bu kalkınmanın, güney ülkelerindeki sosyal ve politik çerçeveye üzerinde etkin olan güçleri daha da destekleyen bu küresel çağdaki ekonomik gelişmelerin bir sonucu olduğu ve toplumsal güvenlik konularının uluslar arası önemi kapsamında yaklaşımları gerektiğini öngörüyorum.

Güney ülkelerinin sosyo-politik yapılarına neden dikkat çekilmesi gerektiği şu şekilde özetlenebilir: a) “Sosyal” olanın ve “ekonomik” olandan hangi konuda ayrıldığı konusunda bir neo-liberal anlayışın gelişmesi, yani sosyal konuların ekonomik gelişme anlamında ele alınması; b) “hükümet”, ve “bölgesel entegrasyon” gibi, gelişim örgütlerinin kullandığı ve toplu yaşamın gerektirdiği politik lisanın, dünya ekonomisi boyutuna kaydırılması; c) sosyal gelişimin ve hedeflenen noktaya ulaşmayı sağlayacak olan politik ideolojinin eksikliği.

⁵Bkz Philip McMichael, *Development and Social Change: A Global Perspective* (Thousand Oaks, CA: Pine Forge Press/Sage, 2007) 4. baskı. Ayrıca bkz Richard Peet and Elaine Hartwick, (New York: The Guilford Press, 1999).

Bu ancak, “Küreselleşme”nin asla sorgulanamaz ve tartışılmaz olduğu inancıyla mümkün olabilecektir. Önceden yapılanmış, özerk bir sistemin bunlardan etkilenmeyeceği düşünülür.⁶ Ben sosyal gelişim konusunu çerçeve içine alan anlayışa dikkat çekecek, sosyal gelişimin nasıl şekillendiği ve tanımlandığı konusunu inceleyeceğim. Buna paralel olarak, şimdilerde ağırlık kazanan konular ve çalışmalar üzerindeki görüşleri açıklığa kavuşturacağım.

İnsani ve Sosyal Gelişim

Bir toplumun “gelişmişlik” ölçüsü, bireylerin gelişiminden sonar gelir ve bu da sosyal gelişim konusunu gündeme getirir. Birleşik Devletler Gelişim Programı’nın desteğiyle Mahbub ul Haq tarafından yapılan çalışmaya göre bireysel gelişim nosyonu, ekonominin sömürülmeden çalışmasını ardından getirir. Yani, bu durum kendi kendini destekleyebilen bir sosyo-politik ortamları ilişkilendirilir. Dolayısıyla, ekonomik büyüme; yaşam süresinin uzaması, ancak okuma yazma oranının artması ile mümkün olan bilgi edinebilme düzeyinin artması ve “daha iyi yaşam koşullarını sağlayan kaynaklar üzerinde güç sahibi olmakla sonuçlandığında sosyal yönden bir anlam ifade edebilecektir.”⁷ Tüm çalışmalar göstermiştir ki, bireylerin gelişim düzeyinde ilerlemeyi, insan güvenliği, kadın-erkek eşitliği, politikada yer almak gibi konular belirlemektedir. Aynı şekilde, bireysel gelişimin “üretkenlik, süreklilik, eşitlik, söz sahibi olmak” gibi daha soyut kavramlarla ilgisi vardır.⁸ Sonuç olarak, “gelişim”, kadın veya erkek tüm bireylerin ihtiyaçlarını giderilmediği bir durumda sürekli olamayacağı gibi, zarar verici bile olabilir. Bu tarz bir ilerlemenin özellikle kadınlar üzerinde yapacağı zararlı etki, Ester Boserup’un *Woman’s Role in Economic Development* (Ekonomik Gelişimde Kadının Rolü) adlı kitapta ele alınmıştır.⁹

İnsani gelişim olgusu, gelişimin kavramsal yönünde yer almaz. Tam tersine, dengesiz bir gelişimin sonuçlarına odaklanır. UNDP tarafından belirtildiği gibi, bir toplumun çeşitli konulardaki performansının ölçülmesi, onun temel ihtiyaç ve hedeflerine ne kadar yaklaştığı konusunda nicel bir gösterge yaratır. Bununla birlikte, politik tahminlerin askıya alındığı güney ülkelerinin sosyal, politik ve ekonomik problemleri, UNDP’nin insani gelişim konusundaki yıllık raporları için bir zorunluluk haline gelmiştir. Çeşitli uzmanlar tarafından yetersiz gelişimin katı gerçekliğini değerlendirmek amacıyla raporlar yazılmaya başlandığından beri, bu durum ideolojik bir boyut kazanmıştır. 1900’lerin başında insani gelişim fikrini ortaya atan çalışmaların benimsenmemiş

⁶ Bu alışılmış küreselleşme anlayışı, 2009 sonbaharında kapitalizmin krize eğimli bir ekonomik sistem olduğunu gösteren Birleşik Devletler ve Batı Avrupa’da yaşanan finansal yıkımın etkisiyle değişti ve küreselleşmenin artık bir ekonomik sistem olmaktan çıktı.

⁷ İnsani Gelişim Raporu (New York: Oxford University Press, and UNDP, 1990), bölüm bir.

⁸ Bkz. İnsani Gelişim Raporu 1995.

⁹ Ester Boserup, *Woman’s Role in Economic Development* (London: Earthscan Publications, 1970).

olmasına rağmen, şimdiki çalışmalar gelişimin neo-liberal içeriği konusunu tamamen benimsemiş durumdadır. Başka bir deyişle, insani gelişimin insan boyutu; çeşitli ülkelerin kendi ekonomilerini, küresel piyasanın gereksinimleri doğrultusunda ayarlamaları konusundaki yetersizlik nedeniyle, gücünü ve coşkusunu kaybetmiştir.¹⁰ Birleşmiş Milletler'in dışından olan Amartya Sen, bu piyasa ve yeteneklerin gelişmesi konularındaki bağlantının gereği olan "bağımsızlık" konusuna değinerek insani gelişimin önemi konusunda yayınlar yaptı. Sen' e göre "bağımsızlık", piyasanın işlerlik kazanmasının gereğidir. Dolayısıyla ekonomik bağımsızlık, kişileri hayattan zevk almaktan alıkoyan yokluk, yoksulluk, hastalık, gibi tüm ihtimaller konusunda da bağımsızlık demek olacaktır.¹¹ Çok dikkat çekici olmasa da bu kavram küreselleşme çağındaki kapitalist ekonominin potansiyeli konusunda övünç vericidir. Ayrıca Sen, "bağımsızlık" konusunun farklı yönlerini de birbirinden ayırmıştır, onun üzerinde durduğu konu, gelir dağılımı hakkındaki devlet düzenlemelerine karşı çıkan ekonomistlere göre çok önemli olduğundan, yanlış yönlendirilmiştir. Örneğin, ekonomi üzerindeki devlet müdahalesinden (ekonomistler için en can sıkıcı konudur) bağımsız olmak, yoksulluktan kurtulmaya nasıl dönüştürülür; ki bu konu piyasaların bağımsızlığından sağlanan yararlar üzerinde yasal kontrolleri gerektirir. Yanılma payı olsa da, insani gelişim konusundaki bu tanım, bireyleri ekonominin içine çeker. Gerçekten de Sen'in değindiği konular, sosyal gelişimin kendi içinde bir sonu olmadığını fakat insanlığın sonu gibi daha büyük bir sonucu olduğunu anlamayan ekonomistlerin omuzlarına toplumsal problemlerin sorumluluğunu yüklemektedir. Bununla birlikte, eğer amaç (insan özgürlüğü) açıksa, mali durum (piyasaların özgürlüğü ve onun abartılmış faydası) şüphelidir.

Toplumsal gelişim fikri, "insan" unsuru üzerindeki önemi, uygun politikalarla çözülebilecek konularla bağlantılı olarak, "toplum" üzerine kaydırır. Mkandawire sosyal politikayı çok yerinde bir tanımla, gelir dağılımındaki düzenleme ve gelişim bağlamında ekonomiye "müdahale" şeklinde açıklar.¹² Ayrıca, sosyal politikanın "güvenlik tuzakları" nın ötesine geçtiğini, küçük ölçekli projelerin yapısal düzenleme programlarından kaynaklanan şokları azaltmayı hedeflediğini, yoksulluk konusunda geçici rahatlamalar getirdiğine de işaret eder. Sosyal politikanın alanına; sosyal güvence, emeklilik, eğitim, iş kanunları, sosyal sermaye, ulusal ve sosyal uyum, siyasi istikrar, insanlararası güven konuları, vb konuları girer.¹³ Bu açıdan bakıldığında sosyal politika her şeyi kapsar, hatta

¹⁰ Bkz Arab Human Development Report or Arab Women's Development Report. (CAWTAR).

¹¹ Amartya Sen, "Development as Capability Expansion," Sakiko Fukuda-Parr and A.K. Shiva Kumar, eds., *Readings in Human Development* (New York: Oxford University Press, 2005), ikinci baskı, ss. 8-9. Ayrıca bkz, Development as Freedom (New York: Oxford University Press, 1999).

¹² Thandika Mkandawire, ed., *Social Policy in a Development Context* (New York: Palgrave Macmillan, 2003), s. 1.

¹³ Aynı eser s. 9.

“ekonomik politika”nın uzantısı görülebileceği gibi, hayatın tüm alanlarını kapsar.

Devletlerin yeniden-dağıtım politikasını düzenleme ihtiyaçları, vatandaşlarının evrensel sağlık, eğitim ve istihdam vb. konularını garantiye alır. Bununla birlikte, sosyal gelişmenin sosyal politikanın alanına girmesi, sosyal politikanın sosyal kurallara dair herşeyi kapsamayı, devletin politikasını belirlemesi ve toplumun özerkliğini korumasını sağlar. Başka bir deyişle, tüm sorunlar “toplumsal” müdahaleler içindir; toplumsal müdahale de politik kontrolün yerine geçer. Ben Fine ve diğerlerinin de dikkat çektiği gibi, sosyal politika, sosyolojik konuları ekonomik kategorilere sokan ve sonuçlarını düşünmeden bir alanı diğerine kaydıran ekonomistlere veya siyasilere yönelir. Konu sadece bu tür bir dönüşüm değil, aynı zamanda bir disiplinin temel noktalarının hiç sorgulanmadan, yeni anlamlar verilerek diğerinin içine çekilmesi konusudur.

Disiplinlere ait sınırlar, ekonomistlerin ekonominin önemini olduğu kadar, sosyal ve politik konuları da öğrenmeleri gerektiğini düşünen Albert O. Hirschman’ı açıkça işaret eder. Hirschman, yayınladığı *A Bias for Hope* adlı kitabında, ekonominin diğer toplum bilimlerinden vazgeçemeyeceğini ve bunun tersinin de olamayacağını çarpıcı örneklerle açıklar. Benzer şekilde, siyasi kararlar ekonomik ve toplumsal sonuçlar doğurur. Albert O. Hirschman, ekonomik kararların öngörülebilir olduğu, politik ve toplumsal konularda etkilerinin olduğu konusunda ekonomistleri ve toplum bilimcileri disiplinler arası sınırlar konusunda uyarır. Bununla birlikte, Hirschman, bir disipline ait konuların diğerinin içine çekilmemesi, ama disiplinler arası ilişkilerin anlaşılması için diğer disiplinlere dönüştürülmesi gerektiğinin önemini de vurgular.¹⁴ Hirschman, ekonomik konuların politik ve sosyolojik gerçeklerin üzerini örtebileceğini, bu konunun mutlaka farkedilerek açıkça ortaya konulması konusunda uyarıda bulunur. Bu yapılmazsa, bir disiplini korumak uğruna, ilerleme programlarında ve politikalarında yetersizlikler gündeme gelir. Üstü kapalı bir söylemle, bir disipline ait anahtar noktaları diğerine uydurarak ona yeni anlamlar vererek onun anlamını değiştirmek, kavram karmaşasına neden olur. Bu aynı zamanda, ideolojik hedef ve amaçları da çarpıtır.

Hirschman’ın açıkladığı gibi, ekonomistlerin, çağdaş dünyanın sorunu olan ekonomik problemlerin disiplinler arası adaptasyon yöntemiyle ele almaları, ekonomi konusunda dar görüşlülüğü ve kısıtlamayı ardından getirecektir. Bununla birlikte, incelemeler bu disiplinlerarası iddiaların, işsizlik, iş güvenliğinin

¹⁴ Albert O. Hirschman, *A Bias for Hope : Essays on Development and Latin America* (New Haven: Yale University Press, 1971), esp. , Introduction. Ayrıca bkz. *Essays in Trespassing: Economics to Politics and Beyond* (New York: Cambridge University Press, 1981).

olmaması, gelir dağılımındaki dengesizlik gibi konulara ağırlık veren neo-klasik ekonomi anlayışına dönüşeceğini de işaret etmektedir. Araştırmalar, bu “yeni politik ekonomi” nin öneminin “yeni” olamadığını, aynı zamanda “politik ekonomi” de olmadığını ... Davranışsal üstünlüğün analitik sonuçları olamayacağı gerçeğini... Ekonomik analizlerin zenginleştirilmesinden uzak olduğunu... Yeni politik ekonomi düzeninin neo-klasik ekonomi anlayışının roller ve metodları olduğu konusu üzerinde durmaktadır. Bu yeni ekonomik emperyalizm, ekonomik konuları analiz edebilmek için, çok-disiplinli ve disiplinlenarası sistemler anlayışıyla yer değiştirmelidir.¹⁵

Ekonomistlerin sosyolojik konulardaki spesifik açıklamalarından biri, ekonomik analizlere disiplinlerarası bakış açılarındaki adaptasyonların zorluğu konusudur. Sosyal sermaye üzerine odaklanıldığında, tıpkı Fransız toplum-bilimci Pierre Bourdieu gibi, Ben Fine da ekonomistlerin ve rasyonel teorisyenlerin bu yaklaşımlarının, sosyolojik anlamını ve heyecanını kaybedeceğini söylemiştir.¹⁶ Bourdieu’nun perspektifinden bakıldığında, öğrencilerin sosyal sınıf pozisyonları, eğitim, ana dili, edebiyat ve sanattaki yaklaşımlarını belirler. Böyle bir kültürel sermaye, öğrencilerin performansını oldukça geliştirir ve daha alt sınıf düzeyinkilere karşı bir motivasyon ve üstünlük sağlar. Sosyal sınıf pozisyonu, akademik ve profesyonel anlamda sosyal güç sağlamak, kişilerin daha fazla imkanlara ulaşabilmeleri için bireylerin ve grupların birbiriyle iletişimine geçit vermek, ekonomik olmayan konularda avantaj sağlar. Yani, bireylerin ait olduğu sosyal sınıflar, toplumsal sermayeyi de belirleyen unsurlardır. Bourdieu sosyal sermaye konusunda açık ve tutarlı olmamasına rağmen, onun sosyal sınıflarla ilgili olduğunu anlamıştır. Bununla birlikte, Fine’in da belirttiği gibi, ekonomistler sosyal sermayenin içeriğini “diğerlerinden sonra gelen, sermayenin hesaba alınandan daha geleneksel formlarını taşıyan, bu anlayışla fiziksel, doğal, finansal ve insani anlamda temel teşkil eden” anlamında genişletmiştir.¹⁷ Fine bu konuyu, “piyasalardaki eksikliklere rağmen, tartışmaya bile açık olmayan ekonomi kavramına sosyal boyutu eklemenin etkisi” olarak açıklamıştır.¹⁸ Başka bir deyişle, sosyal sermaye kavramı, “sosyal konular” üzerindeki duyarlılığı, piyasalardaki karmaşayı bilen sosyolojik konularda olduğu kadar önemli hale getirmez. Ekonomistler,

¹⁵ Jonathan Michie, Christine Oughton, and Frank Wilkinson, “Against the New Economic Imperialism: Some Reflections,” *The American Journal of Economics and Sociology*, 61, 1 (Ocak. 2002):364.

¹⁶ Sosyal sermaye ile ilgili başka bir tartışma için ayrıca bkz: *Distinction: A Social Critique of the Judgment of Taste* (Cambridge: Harvard University Press, 1981); ayrıca bkz. Pierre Bourdieu ve Jean-Claude Passeron, *Reproduction in Education, Society and Culture* (London: Newbury Park: Sage, 1990).

¹⁷ Ben Fine, “Social Policy and Development: Social Capital as Point of Departure,” in Thandika Mkandawire, ed., *Social Policy in a Development Context* (New York: Palgrave Macmillan, UNRISD, 2004), s. 86.

¹⁸ Ibid.

sosyal dengesizliği getiren sermaye sahipleri konusunu gözardı ederek, sosyal sınıf kavramı dışındaki konularla ilgilenirler. Ekonomik konularla bağlantıdaki bu eksiklikten dolayı “sosyal sermaye” konusu, henüz hiç sorgulanmamış olan neo-klasik ekonomik prensiplerin uygulanabilirliğini ve kanunlara uygunluğunu konusundaki değerlendirmelerin ideolojik fonksiyonlarını yerine getirir. Sosyal sermaye konusu, -beklendiği gibi- ekonomi ile davranışsal bilimler arasındaki uçuruma bir köprü oluşturmaz. Dünya Bankası, iddialarının temelinde teorik bir müzakere olmaksızın, ekonomi ve toplum arasında bu “eksik bağlantının” asıl önemli konu olduğunu iddia etmiştir.¹⁹ Bu konunun en öne çıkan yönü, Fine’in belirttiği gibi, sosyal sermayenin sosyal politika konusuna bir giriş noktası olduğu konusundaki esnek anlayıştır.²⁰

Sosyologların “sosyal” diye tanımladığı konuyu, ekonomistlerin kendi analizlerine entegre etmekte zorluk çekmeleri son derece doğaldır. Sosyologlar için “sosyal” kavramı, toplumsal değerler, normlar, inanışlar ve toplumların getirdiği insanlar arası etkileşim konularına karşılık gelir. Toplum, ekonomi ve siyasal sistem gibi birimleri yapılandırır ve onlar tarafından yapılır. Bununla birlikte toplumsal görüş, politik ve ekonomik sistemin getirdiği özgürlük oranında, o toplumun bireyleri tarafından şekillendirilir. Bu nedenle sosyolojik bakış açısı, “sosyal politika” gibi, toplumun “politikaya” ya alet edilmesine karşıdır. Bu bakış açısı, siyasetin ve küresel ekonomi mantığının giderek daha fazla kontrol altına aldığı toplum ve bu toplumun özerkliği konusunda bizi daha fazla duyarlı hale getirir. Sonuç olarak, “küreselleşme” nin bileşenleri olan “toplumsallık” (ve hatta politika), yeni bir boyut daha kazanır. Bu sadece disiplinlerarası konuları yönetme sorunu değil, aynı zamanda stratejik bir tercihtir. Toplumsal gelişim konusunda çalışan avukatların, aslında bir çare olarak görülen küresel ekonomik sistemin doğasını değiştirmek için yöntemlerinde, önerilerinde ve yol haritalarında bu konuya hiç değinmemiş olmaları dikkat çekicidir.²¹ “Toplumsal gelişim” konusunun üzerini örten iki etken vardır: a) küresel pazarın istediği “reform” kisvesi altında (tıpkı “hükümet” reformları gibi), gelişmekte olan toplumların politik sistemini yeniden yapılandırma çabaları; b) Birleşik Devletler’in ve Batı Avrupa’nın, Güney ülkelerindeki gelişmeye duydukları ilgiden ziyade, ekonomi konusundaki jeopolitik ihtiyaçları

¹⁹ Bkz.

<http://web.worldbank.org/WEBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSOCIALDEVELOPMENT/EXTTOSOCIAL/O//Content>

Bkz. *Tools for Institutional, Political, and Social Analysis of Policy Reform. A Sourcebook for Development Practitioners* (Washington D.C.: The World Bank, 2007).

²⁰ Aynı eser s. 81.

²¹ Mkandawire’nin *Social Policy in a Development Context* adlı kitabının giriş kısmı bu konuda eksik kalmaktadır. Sosyal yada ekonomik kalkınmanın mümkün olup olmadığı, mümkünse bile hangi koşulları gerektirdiği sorgulanmamıştır.

nedeniyle, ülkeleri buna uydurabilmek için ülkelerin ekonomik sistemlerini yeniden düzenleme çalışmaları.

Gelişmenin Jeopolitiği

Yönetişim

Bu terim, sosyal sermayede ya da cinsiyet konusunda olduğu gibi, birkaç on yıl önce hızla yayılmaya başladı. Eğer yapısal düzenlemeler, hükümetlerin hem ekonomik hem de sosyal anlamda hareket imkanlarını daraltan bir konu ise, mantıksal olarak “yönetişim” in, devletin sosyal ve ekonomik rolünün azalmasından sonra neler yapacaklarını ele almaları gerekmektedir. Burada sorulması gereken soru, yenilikçi diye tanımlanan devletin, elindeki aynı imkanlarla bu tanıma, aslında yönetmeyen ama adı “yönetişim” olan bir tanıma nasıl dönüştüreceği sorusudur. Aslında, Dünya Bankası yönetim kavramını (“iyi” yönetim tanımının tersine), “kanun koyucuların kanunları” şeklinde tanımlamıştır. Yönetişim kavramının, kuralları/kanunları koyan, bu kanunların uygulanmasını sağlayan ve kuralları/kanunları değiştiren bir “yöntem” olduğu sonucuna varılabilir. Yani, yönetim kavramını anlayabilmek için, seçilmiş, tanımlanmış, toplumun geneliyle ilişkilendirilmiş birçok yöntemin yanısıra, hem yasa-yapıcıları hem de yasaların tanımlanmış olması gerekmektedir. Burada açıkça sorulması gereken, iyi bir yönetişimin ne olduğu sorusudur. Bunun gibi, yönetişimin kalitesi konusundaki tartışmalar, onun gerçekte ne anlama geldiği konusundaki farklı tanımlamalar nedeniyle gölgede kalmıştır. Aynı şekilde, yönetim, onu daha da ilerletmek/iyiye götürmek için düşünülmüş “mekanizmalar” şeklinde de tanımlanabilir. Örneğin, iyi yönetim, şeffaf bir şekilde, hukuk kurallarıyla ve halka yeterli hizmet ile, demokrasi ve insan haklarının (çok önemli) bir araya getirilmesi şeklinde tanımlanmıştır.”²² Daha açık bir tanımlamaya imkan vermeyen bu gerçeklik, yönetsel organizasyonlara bağlı olarak farklı anlamlar almıştır. Tıpkı UNDP ve OECD gibi Dünya Bankası da kendini yeniden tanımlamıştır. Yönetişim olgusu daha sonra, “ekonomiyle ilgili çalışmalar için ortam sağlayan ve bunu faydalarından yararlanılmasını sağlayan, aynı zamanda yasa-yapıcılar ve uygulayıcılar arasındaki ilişkiyi kuran halk otoritelerinin görevlerinin belirlenmesi” olarak tanımlanmıştır.”²³ Bu tanımlamayı yapanların güçlerinin açıkça belirtilmesi, bu tanıma daha da övgüye değer hale getirmiştir: yönetim kavramı asıl olarak, şimdilerde halkın otoritesine indirgenmiş, ekonomiyle ilgili çalışmaları yapmakta olan devlet demektir. Bir “yönetişim”in

²² World Bank, “What is Governance?”

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/MENA/EXTMNAR>

²³ Aynı eser

göstergeleri, “ fikirler ve bunların sorumluları; siyasi istikrarın olması ve şiddetin ortadan kalkması, yönetimin yeterliliği; kalitede iyileştirme; kanunlar; rüşvetin kontrol altına alınması.” Görüleceği gibi, tüm göstergeler yönetim konusunun tek bir tanımı olmasının çok ötesine geçer, ve “yönetim” i yönetim konusunun farklı bir boyutu olarak gösterir. Aslında, “yönetişim” olayını yerine getiren temel kişiler tahmin edilebilir/bellidir; ancak bu göstergeler, vatandaşları, kadınları ya da toplumun genelini içermez. Sadece yasalar, yasa koyucular, uygulayıcılar vb vardır. Yönetişim olgusu, sadece bir kurallar bütününe ve temelsiz fikirlere indirgenmiştir. Gözler önüne serilen sadece, ulusal ve uluslararası yapıdan koparılmış sistemli bir bozulma, aynı şekilde sistemli bir direktme, daha sonra da iyi yönetişimin bunlardan kaçınacağı öne sürülerek, üstü kapatılmış bir şarlatanlıktır.²⁴ Örneğin, şiddet kavramı; 1980’lerde Orta Doğu ve Güney Afrika’da aşıktan dolayı ayaklanmalarda olduğu gibi, gelişmekte olan bazı ülkelerdeki yapısal düzenlemelerin *bir sonucu olarak* ortaya çıkmıştır.

Sıklıkla, kötü yönetim farkında olmadan bir sorunun daha da büyümesine katkıda bulunmuş gibi, iyi yönetim ona karşı durur ve bu da “iyi” yönetişimi sınırlandıran/kısıtlayan bir unsur olarak karşımıza çıkar. Bu duruma Dünya Bankası’nın web sitesinden bir örnek vermek gerekirse, Yönetişimin Boyutları apaçık bir karmaşanın yansımalarıdır: “ “Yönetişimin” temel konuları: yolsuzluk, hukuk kuralları, ve yönetimlerin yeterliliğidir.”²⁵ Bu durum, -“kötü” yönetişimin bir göstergesi olan- yolsuzluk konusunu; iyi yönetişimin bir göstergesi olan hukuk kuralları ile bir araya getirerek yanlış bir izlenim verir. Bu durumda “Yönetişim” konusunda kavramsal bir boşluk ve karmaşa yaratılmış olduğundan; hükümetlerin alışlageldiği gibi çalışması, fakat yine de yaptıklarını gerçekten “yönetişim” gibi ilan etmelerine şaşmamak gerekir; bu belirsizliğin sadece boş bir slogan olduğu herkes tarafından bilinir.²⁶ Güney ülke devletleri, küresel güvence konularında kendi yönetimsel uygulamalarını nasıl temize çıkacaklarını irdelerler. Şüphesiz, “iyi yönetim”; anlam bakımından açıkça ifade edildiğinde, yani politik ve sivil hakların korunması şeklinde açıklandığında çok önemli bir hedeftir. Bununla birlikte, kimin yararına olacağı hiçbir şekilde açıklanmadan, sistemle ilgili sorunlara teknik çözümler getirildiğinde, “yönetişim” kendi ideolojik ve jeopolitik varsayımlarının üzerini örtemez. Yine de, gelişmenin doğru yönetim tekniklerin bir sonucu olup olmadığı konusu sorgulanmaya

²⁴ Bkz Mills, *The Sociological Imagination*(New York: Oxford University Press, 2000, 1959).

²⁵ World Bank, aynı eser.

²⁶ Şunu belirtmeliyim ki uluslararası organizasyonlardaki yönetim uygulamaları belirsizlikler ve karışıklıklar içermektedir. Bu tür organizasyonlarda deneyimli bir dostum kavramın genellikle koordinasyon anlamında kullanıldığını ifade ediyor.

değerdir²⁷ “Yönetişim ile bireysel veya toplumsal gelişme arasındaki ilişki açıkça ortaya konulamaz; halbuki bu iki konunun üstüste gelmesi, “yönetişimin” tanımının yaygınlaştırılması açısından gereklidir. Bununla birlikte; yönetim “gelişmeden” yoksun kalırsa, spesifik ve açık bir hedefi kalmayarak, kendi içinde yok olur.

Bölgesel Entegrasyon Paradoksu

Teorik olarak, (iyi) yönetim, sosyo-ekonomik gelişim çalışmaları sayesinde, milletler arasındaki farklılıkları en aza indirmeye çalışır. Bu tür çalışma programlarının faydası, ülkenin ekonomik ve politik durumlarına önem vermek gibi yöntemlerle, etnik gruplar arasındaki çekişme/çatışmayı azaltmaktır. Bununla birlikte, “gelişim” konusuna uyum sağlama amacıyla yapılan bir takım entegrasyon çalışmaları, bölgesel gelişim konusuna uluslararası bir boyut kazandırır.

Ülkeler kendilerini birer millet olmaktan çok, birer bölge olarak algılamaya, ve ekonomik olarak kurtuluş yolunun diğer bölgelerle birlikte çalışmakla mümkün olacağını düşünmeye zorlanırlar. Bununla birlikte bu önemli ifade, Avrupa Birliği’nde olduğu gibi, ortak piyasalarının samimi bir göstergesi olmaktan uzaktır. Bu durum daha ziyade, ekonomi alanında küreselleşmeyi sağlayan/garanti altına alan bir mekanizmadır, ve aynı şekilde, gelişmekte olan toplumların uluslararası iş bölümündeki yerini yeniden tanımlar. Bu durumda, “gelişim” artık tek amaç olmaktan uzaklaşır, odak noktası artık dünya ekonomisiyle entegrasyonun hangi yollarla sağlanacağı konusuna kayar. Diğerlerinin daha önüne geçen bu amaç, “entegrasyon” bağlamında aslında var olan engellerin üzerini örterek bu engelleri görünmez kılar. Bu olgu, sosyal politikanın üstesinden gelebileceği veya iyileştirebileceği sosyo-politik unsurlarla kesin bir şekilde bağlantılıdır.

Dünyanın hem bölgesel “entegrasyon” konusundaki yönelimi, ve hem de bölgesel olarak bölünmesi konusundaki çelişkiye iyi bir örnek olarak, Güney Afrika (Magrep) gösterilebilir. Bu bölge, (özellikle Cezayir), çeşitli derecelerdeki gerginliği ve mücadeleyi yaşamakta olan iki cumhuriyet ve monarşi yönetiminden oluşur. Cezayir, İslami Kurtuluş Partisi’ne karşı düzenlenen, tahminen 200.000 kişinin ölmesi ya da kaybolmasıyla yönetimin yenik düştüğü bir savaştan zorlukla çıkabilmiştir. Tıpkı Tunus gibi Fas da kendi siyasi muhaliflerine karşı bir mücadeleye sürüklenmiş, ve bu da, kadın olsun erkek olsun tüm insanların hakları konusunda bir takım engellere yol

²⁷ Şunu da belirtmeliyim ki Birleşik Devletler gibi hukukun üstünlüğünün görüntüde var olduğu ülkelerde yolsuzluk tam anlamıyla engellenenemektedir.

açmıştır. Zaman zaman Fas ve Cezayir arasında kendi sınırlarını korumak amacıyla siyasi anlaşmazlıklar başgöstermiştir. Benzer şekilde, Cezayir ve Fas sınırları üzerinden yapılan benzin ticareti, diğer ticari ürünlerde olduğu gibi, gelişmeye ve ilerlemeye devam etmiştir.

Dikkatle bakıldığında, bölgesel entegrasyon, bir biçimde marjinalleşmeyle ve birçok standartlarda iyileşme ile sonuçlanır, fakat bir taraftan da ilerleme/gelişme yolundaki hızı kesebilir. Örneğin, 2004 yılında yenilenen Fas Aile kanunları daha da gelişip, Cezayir Aile Kanunları'na göre daha da liberalleşirken, Maghreb "bölgesindeki" kadın hakları konusunun son yıllarda daha geleneksel bir yapıya dönüştüğü görülür.²⁸ Fas Aile Kanunlarındaki değişikliğin/yenilenmenin çok gecikmiş olmasına rağmen, bu durum, bir monarşi ülkesi olmasına karşın onun Cezayir'den daha iyi bir cumhuriyet olduğunu gösterir/ima eder. Daha da önemlisi, bu durum, liberal veya yenilikçi olsun, yasaların doğru tanımlanmasını da engeller. Benzer bir şekilde, yasalardaki bu yenilik ve düzenlemeler, Fas'taki temel sosyo-ekonomik değişikliklere neden olan kadın ve erkek hakları konusundaki ihlalleri de önler. Bölgesel entegrasyon, bir takım ülkeleri bir araya getirerek, bu ülkeler içinden birini bir kardeş ülke olarak seçip, o ülkenin neler başardığı ve daha neler *başarabileceği* konusunda örnek alınmasını sağlayarak, dünya ekonomisine için yepyeni bir yapı oluşturulması konusunda etken olur. Bu yapı içinde, benzer kültürlerden olan insanların, kendilerini diğerlerinden daha üstün görmeleri yerine, kendilerini diğerleriyle karşılaştırmaları zorunluluğu ortaya çıkar. Bölgesel entegrasyon, bölge-özelinde değil ülke-özelinde bir sosyal politika programı olduğu için, sosyal gelişme konusuna daha da uygundur. Ayrıca, bölgesel entegrasyon bu değişimin küçük bir kısmını desteklediğinden (çünkü bölgedeki tüm ülkeler kendi ilerleme aşamalarını diğerlerine göre ölçümlediklerinden), sosyal politika, bölgedeki siyasi kontrol için araç bir araç haline gelebilir. Burada bir çelişki görülmesine rağmen, sonuçta bölgesel entegrasyon konusunun ekonomik çalışmaları sağlama alması, muhalif konuları çözülebilmesi, politik ve kültürel kimlik konusuna açıklık getireceği düşünülür. Yine de, bunlar dünya ekonomisinin en çok üzerinde durduğu konulardır. Bu durumda, bölgesel entegrasyon, kendi gücünü ve varlığını zayıflatan faktörleri kendine çeker.

Dünya Bankası'nın, çeşitli kurumlarla birlikte küresel konularda kendi tanımlarına öncelik vermesinden dolayı, ülkelerin kendi coğrafi özelliklerini yok eden ve yepyeni bir terim olan "saha/fırsat alanı" kavramının, "bölgesel entegrasyon"la birlikte anılması dikkate değer bir konudur. Sadece ülkeler

²⁸ Cezayir Aile Kanunu 2005 yılında yenilendi. Fakat çeşitli konferanslarda Fas Aile KAnunu çok liberal olmakla eleştiriliyor.

değil, aynı zamanda hedeflenen müdahaleler de “saha/fırsat alanı” tanımına girmektedir. Dünya Bankası web siteleri, “bilgi sahası” (Gana’da) ya da “inisiyatif sahası” (Singapur’da) terimlerini çeşitli temel taşlar olarak gösterirler. Bir ülkeyi “fırsat alanı” olarak algılamak, müdahalenin her yerde mümkün olabileceği anlamına gelir. Aynı zamanda bu durum, bir ülkeye yapılan müdahaleye karşı gösterilen tepkinin de (kültürel, toplumsal ya da siyasi olsun) etkisiz kılınabileceği anlamını taşır.

Sosyal Politikanın Sınırları: Toplumun Bozulması?

1- Eğer yönetim, sağlam olmayan kurallar/yasalar bütünüyse, ve eğer mevcut durumda “iyi yönetim” mümkün değilse, yeni bir yönetim sistemine ihtiyaç duyuluyorsa, sosyal kalkınma ulusal duruma da bağlı olarak, statükonun devamı ile aynı anlamdadır. Bu durum, gerçek bir tehlikeyi içinde barındırır.

2- Sosyal politika, bölgesel nüfustan ziyade, milletler-üstü konuları öne çıkarmayı amaç edinen, normalizasyon teknikleriyle çevrelenmiş bir mekanizma olma riskini de taşır. Jürgen Habermas, devletin sosyo-kültürel çerçevesine ait bu durumu, politik kontrol ve mesleki bazda müdahaleler ile vatandaşların özgürlüğüne müdahale eden, “tüm insanlığın sömürgeleştirilmesi” olarak tanımlamıştır.²⁹ Bu durum en çok, bir devletin yasalaşma sürecindeki dezavantajlar nedeniyle oluşur, çünkü bu durum halkın yararı için bazı görevleri öne çıkarır. Bazı yardım organizasyonlarının da baskısıyla, gelişmekte olan bazı ülkeler, beslenme, eğitim, sağlık ve ulaşım konularına çözüm getirebilmek amacıyla kendi politikalarında bazı sınırlamalar koymuşlardır. Sözün gelişi, yeniden-dağıtımın bir unsuru olarak sosyal politika içerden bozulmuş/kirletilmiştir. Böylece küresel yapılanmanın gerektirdiği “reform” paketinin altında sınıflandırılmıştır. Cezayir örneğinde olduğu gibi, tıpkı “eğitim” de olduğu gibi “sağlık” konusundaki reformlar da, evrensel yollarla değil, yeterlilik ve verimlilik yollarıyla yürütülmektedir. (Birleşik Devletler’de olduğu gibi). Gerçekte, bazı üniversiteler, “yeterlilik” adına kısıtlanmış olan eğitim düzeyini yükseltmektedirler. 2009 Haziran ayında bir dekan bana, sadece toplumun seçkin kesimlerinin daha iyi bir eğitim alabildiğini söylemişti. “baksana, yüksek düzeydeki eğitimden bir grup terörist fayda/çıkar sağlıyor!” demişti. İlk ve orta eğitimin temel sonuçlarına önem verilmemesi eğitim sistemini aşağıya çekti ve bu nedenle okullar suçlandı.

Bazı şartlar altında, “medeni toplumu” güçlendirmek adına yapılan sosyal konulardaki müdahale, hükümetlerin politikalarında yapılacak

²⁹ Jürgen Habermas, *Legitimation Crisis* (Cambridge: Polity Press, 1988), özellikle 1. ve 6. bölümler

tahkikatları önlemek ya da yönetimleri zayıflatmak/güçsüzleştirmek amacıyla tasarlanmaktadır. Bu noktada, 2008 yılında Ruanda'daki manda kararı, ya uzlaşma için kendini dönüştürmelidir, aksi takdirde bir parçalanmayla yüzleşmek zorunda kalacaktır. Bu karar, hızla gelişen sivil toplumun rasyonalize edilmesi anlamına gelmektedir. Bununla birlikte, bu karar insan hakları konusunda bazı zorlukları gündeme getirmiştir, örneğin, ailelerinden miras aldıkları AIDS sorunundan dolayı haklarını kaybeden gruplarla da birlik oluşturabilmek ve otonom bir tarzda hareket etmek zorunluluğu gibi.³⁰

3- Sosyal politika, kendi alanının derinliğinin bir sonucu olarak, formalizmi/şekilselliği yerine getirebilir/sağlayabilir. Buna bir örnek olarak, Kenya'daki HIV ve AIDS'i Önleme Politikası gösterilebilir. Bunlar, uygun bir yapıdaki kurallara göre yürütülmekte ve ilaçlar sağlanmaktadır. Buna rağmen, bu politikanın yürütülmesi, onun başarısının temelini çürüten, dikkat çekici ve olağanüstü etkileri de gündeme getirmiştir. Nairobi idaresindeki işçilerin %25'inin bu hastalıkla savaşıyor olması, ancak AIDS karşıtı politikaların bile onları damgalayarak ayrımcılık göstermeleri/aleyhte davranmaları, dikkate değer bir konudur. Devlet politikaları her ne kadar övgüye değer olsalar bile; devlet, uygulayıcıların alanına giremez, onları bir tehdit unsuru olarak görse bile, doğru ya da yanlış, onların davranışlarını kontrol edemez/belirleyemez. Bu çok uç-noktada bir örnek gibi görülebilir. Ancak, küresel yapılanmanın kadınlar ve diğer zayıf gruplar üzerindeki etkisi üzerindeki çalışmalar, sosyal politikaların ikincil etkilerine karşı direnişin örnekleriyle doludur.³¹

4- Ekonomi ve küresel yapılanmayla bağlantılı olan bazı sosyal konular, tahmin edileceği gibi hiç dokunulmadan bırakılmıştır, çünkü bunlar dinsel alanlara girmektedir. Bu alanın bu kadar derin olmasına rağmen, sosyal gelişim konusu dinden kaçınılmaktadır. Örneğin, müslüman ailelere ve ait kurallar ve cinsiyet kavramı, türban/örtünme konusunda olduğu gibi, sosyal gelişim ya da sosyal politika kapsamında değerlendirilmekten kaçınılmıştır. Avrupa'da türban/örtünme konusu dinsel bir hak, toplumsal çeşitlilik ya da laikliğin gereği olarak görülmekteyken³²,

³⁰ Unesco sponsorluğunda yürütülen bir çalışma için 2008 Ağustos'unda Kigali'deki küçük bir insane hakları örgütü ile yapılan görüşme.

³¹ Bkz, Marianne H. Marchand and Anne Sisson Runyan, eds., *Gender and Global Restructuring: Sightings, Sites and Resistance* (New York: Routledge, 2000); ve Nandini Gunewardena ve Ann Kingsolver, eds., *The Gender of Globalization* (Santa Fe: School for Advanced Research Press, 2009).

³² Fransız hükümetinin kamu okulları ve hastaneler gibi kurumlarda baş örtüsünü yasaklamaya yönelik yaklaşımı başörtüsünün 2004 kanununda belirtildiği gibi din ve devlet arasındaki ayrımı zedelediği görüşü ile 2010 Ocak ayında Parlamento'da dile getirilen kadınların özgürlük ve asaletini simgelediği görüşü arasında gidip gelmektedir.

müslüman dünyasında ise bu konuda kurallar koyulmuş veya doğruluğu kesin olmayan dinsel nedenlerle yasaklanmıştır. Tüban/örtünme konusundaki devlet müdahalesi, kadınların vatandaşlık hakları konusunda bir ihlaldir, “yönetişim”in bu konuya dikkat çekmesi beklenir.

Sonuç

Bu makalede, sosyal politikanın toplumlar üzerindeki bir dizi müdahalesinin sonucunda, sosyal gelişmenin yıkılacağı konusu üzerine dikkat çekmeye çalıştım. Sosyal gelişimin sınırları, önemli olmasına rağmen, hedeflere ulaşılması konusuna değil, bu hedeflerin *mümkün olabilme şartlarına* dayanır. Bu, sadece yerel ekonomilerdeki değil, aynı zamanda sosyal çerçevedeki müdahalelere gereksinimlerini yürüten, uluslararası ekonomik algıların mantığını ve dinamiklerini içerir. Sosyal gelişim konusu, insanların özgürlükleri ve kişisel gelişimleri olarak ifade edilmek yerine; yönetimlerin, toplumları bazı tekniklerin uygulama alanı olarak görmeleri/yapılandırmaları şeklinde anlaşılmaya devam edilirse; bizler de toplumsal gelişim ve ekonomik gelişim arasındaki ilişkilerle ilgili işe yaramaz tartışmalara devam etmek zorunda kalacağız. Burada sorulması gereken soru, “kendine ait bir lisansı bile olmayan sosyal gelişimi nasıl sağlayacağız, ve sosyal gelişim konusu çeşitli uluslararası ekonomik sistemler nedeniyle hangi durumlarda yıkılma tehdidi altındadır? Daha da önemlisi, toplumsal gelişim konusu, güçlerin birbirleriyle ilişkilerini etkisiz kılacak tekniklere indirgenebilir mi? “ Alternatif bir arayış, mevcut ekonomik paradigmanın kaçınılmazlığı konusunda hayretleri giderecek bir “zihinsel dönüşüm” gerektirir, ve “olabilirlikler” yerine, engelleri fırsatlara dönüştürebilecek bir yaklaşımı gerektirir.³³

³³ Albert O. Hirschman, A Bias for Hope, s.29.

Can Development Control the Social?

Prof. Marnia Lazreg
City University of New York (CUNY)

In writing this paper, I would like to come to terms with my own doubts and questions as an educator who has always kept a hand in what international organizations do to improve the lives of people around the world, especially women. Over the years, I struggled with concepts that kept me and my students on a roller coaster, lifting us to the heights of a nirvana-like state of hope and excitement only to drop us mercilessly to the bottom of skepticism. Since the 1960's when a number of formerly colonized societies gained their independence, there have been shifts in conceptions of development. Policies aimed at reorienting colonial capitalist economies towards a national form of development theoretically suited to local needs gave way in the 1980's to structural adjustment programs designed to adjust national economies to the needs of the "global" market.³⁴ The end of the Cold War which also signaled the demise of socialism as an alternative path to development brought about two apparently paradoxical trends, one that extolled "integration" in the global market; the other emphasizing the importance of giving development practices a human face as exemplified by human development reports as well as calls for addressing the social side of development. As "globalization" became an ascendant paradigm within which to discuss economic issues, development has been sidelined in favor of single issues selected for their importance to the expansion and stabilization of the "global" market. "Globalization" is perceived by its proponents as a virtually new economic system (instead of another phase of capitalism), universal in its cope and exacting in its consequences on those who resist or are unable to abide by its demands. The question as to whether development is possible in the current context is seldom asked. It has been overshadowed by discussions about why and how social development is necessary and feasible, although economic restructuring makes it increasingly less likely.

I propose to look at social development in the current historical conjuncture as the outcome of a conception of economic development in the global era that emphasizes intervention of dominant powers in the social and political spheres of life in countries of the South for the purpose of re-defining local state sovereignty in matters of government, and social welfare in an international climate fraught with security concerns. The need to target the socio-political spheres in countries of the South was facilitated by: a) the translation of sociological concepts into the language of economic development, which normalized a neo-liberal understanding of what constitutes the social as differentiated from the economic; b) the shifting political vocabulary of development organizations that emphasizes concepts such as "governance" or "space" as well as "regional integration" as requisites for incorporation into the

³⁴ See Philip McMichael, *Development and Social Change: A Global Perspective* (Thousand Oaks, CA: Pine Forge Press/Sage, 2007) fourth edition. See also Richard Peet and Elaine Hartwick, (New York: The Guilford Press, 1999).

world economy; c) a lack of specification of the nature of the political ideology that sustains targeted intervention as well as social development. This is made possible by the presumption that “globalization” is unquestionable and needs no discussing. It is assumed to be a pre-formed, self-contained, supra system impervious to change from below.³⁵ I will address the conceptual language which frames social development, and examine the manner in which it shapes and defines the outer limits of social development practices. Parallel to this, I will make explicit the assumptions on which new ascendant concepts and practices such as rest.

Human and Social Development

Interest in social development was preceded by a concern for human development as a measure of the “development” of society. Initiated in 1990 by Mahbub ul Haq under the auspices of the United Nations Development Program, the notion of human development was a reminder that the economy does not operate in a vacuum. Rather, it is embedded in a socio-political environment without which it could not sustain itself. Hence, for economic growth to be socially meaningful, it must result in longer life expectancy, acquisition of knowledge that can only be made possible through literacy, and “command over resources needed for a decent living.”³⁶ Each yearly report saw a refinement of the definition of human development which included security (of people), gender equity, political participation etc. By the same token, characteristics of human development were couched in more abstract terms “productivity, sustainability, equity and empowerment.”³⁷ By implication, if “development” does not help individual women and men to satisfy these human needs, it may not be sustainable and even cause harm. That development could cause harm, especially to women, had already been documented by Ester Boserup in her path-breaking book, *Woman’s Role in Economic Development*.³⁸

The human development paradigm does not take up the conceptual side of development. Rather, it focuses on the outcomes of inequitable development. By ranking societies on a scale to measure their performance on a number of factors, it creates a quantitative assessment of how far some countries

³⁵ This taken-for-granted understanding of “globalization” is belied by the financial collapse of the Fall of 2009 in the United States and Western Europe, which draws attention to the dynamics of capitalism as a crisis-prone economic system, and away from “globalization,” a term that is contrived in such a way that it does not connote a specific economic system.

³⁶ Human Development Report (New York: Oxford University Press, and UNDP, 1990), chapter one.

³⁷ See Human Development Report 1995.

³⁸ Ester Boserup, *Woman’s Role in Economic Development* (London: Earthscan Publications, 1970).

are from providing the basic needs/goals as defined by UNDP. However, yearly reports on human development have become an occasion for UNDP to review the social, political and economic problems of countries of the South against a standard whose political presuppositions are left in abeyance. Since reports are written by people with various levels of expertise for the purpose of revealing the harsh realities of inadequate development, they have also tended to acquire an ideological dimension. Indeed, reports have increasingly espoused a neo-liberal conception of development which was not evident in the initial 1990 Report which launched the notion of human development. In other words, the human dimension of human development lost its impetus as the inability of various countries to “adjust” their economies to the needs of the global market has taken center stage.³⁹ Writing from outside of the United Nations, Amartya Sen broadened the notion of human development to include “freedom” as a logically necessary step of connecting the “market” to the human quest for “capability expansion.” Freedom, Sen argues, is what the “market” requires to function. Therefore, economic freedom should also result in another kind of freedom such as from want, poverty, disease, and from all the contingencies that prevent an individual from enjoying life.⁴⁰ No matter how attractive, such a conception may very well be a glorification of the liberatory potential of a capitalist economy in the global era. Although Sen makes fine distinctions between various views of “freedom,” his focus on this concept is misleading since it is also central to economists who are opposed to state regulations that would help in the redistribution of income. For example, how does freedom from state intervention in the economy (a thorny issue for economists) can be transformed into freedom from poverty which requires various legal controls of the disposition of the benefits derived from the “freedom” of the market. Beyond its lack of precision, such a definition of human development absorbs the human into the economic. Admittedly, Sen’s conception puts the burden of social problems squarely on the shoulders of economists who fail to understand that development is not an end in itself but a means to a higher, human, end. Nevertheless, if the goal (human freedom) is clear, the means (market freedom and its hyperbolic use) is problematic.

The notion of social development by comparison shifts the emphasis from the “human,” broadly defined, to the social perceived as a set of issues that can be resolved through appropriate “policies.” Mkandawire adequately defines social policy as a method of “intervention” in the economy for achieving a

³⁹ See for example the Arab Human Development Report or Arab Women’s Development Report. (CAWTAR).

⁴⁰ Amartya Sen, “Development as Capability Expansion,” in Sakiko Fukuda-Parr and A.K. Shiva Kumar, eds., *Readings in Human Development* (New York: Oxford University Press, 2005), second edition, esp. pp. 8-9. See also his book, *Development as Freedom* (New York: Oxford University Press, 1999).

redistribution of income and transforming development.⁴¹ He also rightly points out that social policy goes beyond the establishment of “safety nets,” or micro-level projects aimed at softening the shocks caused by structural adjustment programs, or providing temporary relief from grinding poverty. The domains of social policy include insurance, pensions as well as “capability-enhancing measures” such as education, labor legislation, social capital, national and social cohesion, political stability inter-personal trust etc.⁴² Social policy in this view includes essentially everything, and even though it is defined as an adjunct to “economic policy,” it “intervenes” into all aspects of life.

It goes without saying that states need to formulate redistributive policies, guarantee their citizens access to universal health care and education, employment etc. However, where social development is defined as the realm of social policy, and social policy as an all-inclusive system of interventions in the social writ large, then states can formulate policies aimed at neutralizing any autonomy for the social. In other words, all problems can be defined as amenable to “social” intervention; social intervention will be a substitute for political control. As Ben Fine and others have pointed out, the social policy framers tend to be economists or policy makers who absorb sociological concepts into economic categories and may translate one field into the other without regard for the consequences. The matter is not one of translation only, but also of absorption of one discipline by another through the uncritical adoption of key concepts to which new meanings are imparted.

The issue of disciplinary boundaries was once lucidly addressed by Albert O. Hirschman, who understood that economists need to learn from the disciplines of sociology and political science, just as these need to understand the importance of economics. In *A Bias for Hope*, Hirschman demonstrated, with concrete examples, how economics cannot dispense with the other social sciences and vice versa. Similarly, political decisions have consequences for the economy and society. In alerting economists as well as social scientists to the dangers of disciplinary boundaries, Albert O. Hirschman argued that economic decisions presuppose and have effects on political and social systems. However, Hirschman also pointed to the importance of translating (not absorbing) concepts belonging to one discipline in order to understand their inter-relatedness with those of another discipline.⁴³ Hirschman further warned that economic concepts can obscure political and sociological realities, which

⁴¹ Thandika Mkandawire, ed., *Social Policy in a Development Context* (New York: Palgrave Macmillan, 2003), p. 1.

⁴² Ibid., p. 9.

⁴³ Albert O. Hirschman, *A Bias for Hope: Essays on Development and Latin America* (New Haven: Yale University Press, 1971), esp., Introduction. See also his *Essays in Trespassing: Economics to Politics and Beyond* (New York: Cambridge University Press, 1981).

must be recognized and made explicit. Failing to do so for the sake of protecting one's disciplinary turf may result in inadequately designed development policies or programs. By implication, absorbing a key concept that belongs to one discipline and giving it a new meaning that distorts its original one result in conceptual confusion. It may also aid in obfuscating meaning for ideological purposes.

Economists' interest in adopting an interdisciplinary perspective on the economic troubles that plague the contemporary world is an improvement on the insularity of the field of economics, which Hirschman denounced. However, critics point out that these interdisciplinary claims may be ploys to a return to neo-classical economic analyses emphasizing the preponderant role of the market and money in accounting for problems such as unemployment, job insecurity and increased income inequality. They argue that the emergence of this "new political economy" is neither new nor 'political economy' ... The realism of the behavioral assumptions continues to be regarded as being of no analytical consequences ... Far from enriching economic analyses, new political economy simply imposes the assumptions and methods of neo-classical economics. This new economic imperialism needs to be replaced with a genuinely multidisciplinary and interdisciplinary approach to analyzing economic issues."⁴⁴

A specific translation of sociological concepts by economists reveals the difficulty of adopting an interdisciplinary approach to the analysis of the economy. Focusing on the concept of social capital, Ben Fine argues that its appropriation by economists and rational choice theorists resulted in a dilution of its sociological meaning, especially as defined by the French sociologist Pierre Bourdieu.⁴⁵ From Bourdieu's perspective, the social class position of students, for example, provides them with knowledge, linguistic sophistication, appreciation of literature and the arts prior to their schooling. Such a cultural capital facilitates students' performance in school by giving them a head start over those who originate from a lower social class. Social class position is also a source of other non-economic advantages such as academic and professional credentials which confer social power, access to a network of individuals and groups that help to increase the range of opportunities available to the individual. Thus the social class to which an individual belongs is a source of

⁴⁴ Jonathan Michie, Christine Oughton, and Frank Wilkinson, "Against the New Economic Imperialism: Some Reflections," *The American Journal of Economics and Sociology*, 61, 1 (Jan. 2002):364.

⁴⁵ For a discussion of social capital, see among others his *Distinction: A Social Critique of the Judgment of Taste* (Cambridge: Harvard University Press, 1981); see also Pierre Bourdieu and Jean-Claude Passeron, *Reproduction in Education, Society and Culture* (London: Newbury Park: Sage, 1990).

social capital. Although Bourdieu was not always clear or consistent in his use of social capital, he nevertheless understood it to be related to social class. However, as Fine rightly argues, economists have stretched the concept of social capital to mean “simply everything else after other, more traditional forms of capital have been taken into account, with these understood as in the mainstream as physical, natural, financial or human.”⁴⁶ Fine concludes that “the effect is to add the social to an otherwise unchallenged economic, albeit made up of market imperfections.”⁴⁷ In other words, the focus on the concept of social capital does not make economics any more sensitive to the importance of the social than it makes sociology more aware of the complexity of capital. Economists use the concept outside of its social class context just as they ignore the role of (the ownership of) capital in the structuring of social inequality. When shorn of its embedding in a critical assessment of economic relations, “social capital” fulfills the ideological functions of revalidating the normality and legitimacy of the neo-classical economic principles which remain unquestioned. Social capital does not bridge the analytical gap between economics-as-usual and the behavioral sciences. The World Bank claims that the concept is the “missing link” between the economic and the social without providing a theoretical discussion that would ground its claim.⁴⁸ The facile use of the concept, the elasticity of the meanings attributed to it prompt Fine to recommend that social capital be rejected as an entry point into social policy.⁴⁹

Perhaps it is the very nature of what sociologists consider to be “the social” that partially explains the difficulty encountered by economists in integrating this concept in their analyses. It is true that for sociologists the “social” refers to the values, norms, beliefs, and practices that frame interaction between individuals as members of given societies. The social structures and is in turn structured by institutions such as the economy and the political system. Nevertheless, aspects of the social are valued by members of society for the relative freedom they afford them from political or economic controls. The sociological perspective thus guards against the reification of the social and its instrumental use as a tool of “policy” as in “social policy.” It sensitizes us to the complexity of the social as well as its relative autonomy in a world in which

⁴⁶ Ben Fine, “social Policy and Development: Social Capital as Point of Departure,” in Thandika Mkandawire, ed., *Social Policy in a Development Context* (New York: Palgrave Macmillan, UNRISD, 2004), p. 86.

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ See: <http://web.worldbank.org/WEBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSOCIALDEVELOPMENT/EXTTSOCIAL/O/Content> It must also be noted that the scope of “social development” or social policy has been a thorny issue for The World Bank training manual for social assessment, which displays a high degree of conceptual fragmentation, and the introduction of bewildering distinctions in doing social analysis. See *Tools for Institutional, Political, and Social Analysis of Policy Reform. A Sourcebook for Development Practitioners* (Washington D.C.: The World Bank, 2007).

⁴⁹ Ibid., p. 81.

increasingly the social is brought under control of the political as well as global economic logic. Consequently, the appropriation of sociological (as well as political) concepts by proponents of “globalization” acquires an added dimension. It is not merely a problem of managing interdisciplinarity, but also a strategic choice. It is remarkable that advocates of social development have not systematically addressed the manner in which their methods, propositions and guidelines perpetuate rather than change the nature of the global economic system which they seek to remedy.⁵⁰ The focus on “social development” obscures two factors: a) the call for restructuring the political systems of developing societies under the banner of “reforms” required by the global market, such as for example “governance” reform; b) the rearranging of countries into economic regions as befits the geopolitical needs of the United States and Western Europe’s economic interest rather than the “development” of countries of the South.

The Geopolitics of Development

Governance

This term has spread as fast as social capital or the concept of gender did a few decades ago. If structural adjustment is a means to limit the scope of government in both the economy and society (or the social sphere), “governance” would logically cover what is left after the social and economic role of the state has been shrunk. The question is how does the state (in countries of the South) once defined as developmentalist gets transformed, with the same actors, into an institution that no longer governs but does “governance?” In fact, governance is defined by the World Bank “(as opposed to ‘good’ governance) as the rule of the rulers, typically within a given set of rules. One might conclude that governance is the **process** by which the authority is conferred on the rulers, by which they make rules, and by which rules are enforced and modified. Thus understanding governance requires an identification of both the rulers and the rules, as well as the various processes by which they are selected, defined, and linked together and with the society generally. The obvious question is what is good governance? Again, the debate on the quality of governance has been clouded by a slew of slightly differing definitions of what is actually meant by the term. Typically it is defined in terms of the *mechanisms* thought to be needed to promote it. For example, good governance has been associated [emphasis added] with democracy and good civil rights, with transparency, with the rule of law, and with efficient public

⁵⁰ The Introduction in Mkandawire’s *Social Policy in a Development Context* is revealing in this respect. It fails to ask whether “development” social or economic is possible and if so, under what conditions?

services.”⁵¹ This entity that resists clear definition, this rule of the rulers, is given different meanings depending on the organization within which it is used. Thus, the World Bank proceeds to quote itself, as well as UNDP and OECD. The latter defines governance as that which “encompasses the role of public authorities in establishing the environment in which economic operators function and in determining the distribution of benefits as well as the relationship between the ruler and the ruled.”⁵² This definition has the merit of not hiding the intentions of its authors: governance essentially means that the state, now reduced to public authorities, is the enabler of economic “operators.” Indicators of “governance” are “voice and accountability; political stability and absence of violence; government effectiveness; regulatory quality; rule of law; control of corruption.” As it can be seen, the indicators go well beyond any one definition of governance cited, and manage to include “government” as one of the dimensions of governance. Indeed, there are some presumably key people that implement “governance,” however, the indicators do not include a concept of the people as citizens, or women (in an age sensitized to gender issues), or society. There are rules, rulers, operators and the like. Governance is reduced to a set of rules, and disembodied voices. What is revealed is a form of abstracted empiricism⁵³ whereby some real/empirical issues such as systemic violence and equally systemic corruption are detached from their specific national and international frameworks and pulled together as a collection of anti-norms that “good” governance would eschew. Violence for example has emerged in a number of developing countries *as a result* of the application of structural adjustment policies as exemplified by food riots in the 1980s in the Middle East and North Africa, among other regions.

Frequently, the qualifier “good” governance is counterpoised to governance in such a way that it becomes difficult to determine whether bad governance is not unwittingly held up as an ideal—an absurd proposition. An example from the World Bank website, under the rubric, Dimensions of Governance is illustrative of this apparent confusion: “Fundamental aspects of ‘governance’ is: graft, rule of law, and government effectiveness.”⁵⁴ This is misleading as graft- an instance of “bad” governance -is lumped together with rule of law, an instance of good governance. Given the conceptual looseness and confusion surrounding “governance”, it is not surprising that governments continue to operate as usual, but proclaim their commitment to “governance,”

⁵¹ World Bank, “What is Governance?”

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/MENA/EXTMNAR> downloaded 11/6/09.

⁵² Ibid.

⁵³ C. Wright Mills provides a good analysis of this tendency in his critique of Talcott Parsons’ grand theory of the social system. See Mills, *The Sociological Imagination* (New York: Oxford University Press, 2000, 1959).

⁵⁴ World Bank, *ibid.*

knowing full well that its fuzziness makes it an empty slogan.⁵⁵ States in countries of the South are implicitly asked to clean up their “governance” act while at the same time being relied upon to carry out global security tasks, which may require repressive measures locally that make good governance an elusive goal. There is no doubt that “good governance” is a laudable goal when clearly expressed as meaning, for example, the expansion of political rights and the protection of civil rights. However, when it is presented as a technical solution to systemic problems and without making explicit who benefits from it first (the people of a given country or global actors), “governance” cannot conceal its ideological or geopolitical assumptions. Still it is worth asking whether development would ensue once the proper techniques of governance have been applied.⁵⁶ The relationship between governance and human or social development is not made explicit, although the two domains overlap given the expansiveness of the definition of “governance.” Nevertheless, governance appears as an end in itself, rather than a means to a more specific and tangible goal for those who suffer from a lack of “development.”

The Paradox of Regional Integration

Theoretically, (good) governance would help in diminishing regional disparities within nations through socio-economic development programs. Benefits from such programs would include a decrease in social strife as ethnic groups, for example, are brought into the mainstream of the economic and political life of their countries. There is, however, an international dimension to regional development through integration which has emerged as a new orientation to “development.”

Countries are urged to think of themselves as regions, rather than nations, and understand that economic salvation lies in cooperation with one another. This laudable proposition however is not the promotion of a genuine common market within regions as for example has been the case with the European Union. Rather, it is a mechanism that ensures global economic management and by the same token re-inscribes developing societies in the international division of labor. The focus is no longer on “development” in one country, but on how to work out ways in which a region gets integrated more effectively into the world economy. This overarching objective obscures the real obstacles that stand in the way of “integration.” These happen to be linked

⁵⁵ It should be noted that the application of “governance” within international organizations is also met with uncertainty and confusion. A veteran of one such organization confided that the concept is frequently understood to mean “coordination.”

⁵⁶ It must be noted in passing that in countries, such as the United States, where “the rule of law” is ostensibly in place, corruption has been thriving as revealed by the trials of Enron executives or the investigation into the practices of Galleon hedge funds specialists.

precisely to socio-political factors that social policy is meant to overcome or remedy. A good example of the contradiction that exists between the world systemic need for regional “integration” and the social reality of regional divisions is provided by North Africa (the Maghreb). This is a region that includes a monarchy and two republics, all of which (but especially Algeria) have experienced social strife with various degrees of intensity. Algeria is barely coming out of a war that pitted the government against the banned Front of Islamic Salvation Party, and which left an estimated 200,000 people dead or disappeared. Morocco as well as Tunisia have been engaged in a battle against their own political opposition, which has resulted in curbs on the civil rights of both men and women. Intermittently, political disagreements flare up between Morocco and Algeria causing them to close their borders. By the same token, trafficking in gasoline, among other commodities, across borders from Algeria to Morocco, continues to thrive.

Where it is taken seriously, regional integration results in a new form of marginalization, and the establishment of standards of comparison that may be comforting at some level, but in reality act as brakes on progress. For example, when discussing the promotion of women’s rights in the Maghreb “region”, it has become customary in the past few years to hail the 2004 Moroccan revised family code as being innovative and liberal in comparison with the Algerian Family Code.⁵⁷ Such a characterization of a long-overdue change in Moroccan family law implies that Morocco, as a monarchy, is doing much better than Algeria, a republic. More important, it obscures an examination of the fine print of the code, which is all but liberal, or innovative. By the same token, the assumed novelty of this law serves to elide the violations of the rights of women and men who call for fundamental socioeconomic change in Morocco.

Regional integration, as a new framework within which to incorporate clusters of countries into the world economy has the effect of holding up one country in the cluster as a model for its regional sisters to emulate according to what the country has already achieved, and not what it *could* achieve. Within this framework, culturally similar people must compare themselves to one another, instead of raising their sights higher. Regional integration has relevance for social development since the formulation of social policy is country-specific not region-specific. Furthermore, where regional integration can only countenance a minimal conception of change (since it is assumed that countries in regional clusters gauge their progress against one another) social policy may become a tool of political control. Ultimately, the requirement of regional integration paradoxically assumes that economic cooperation can be secured,

⁵⁷ The Algerian Family Code was revised in 2005. But, discussions at conferences continue to hail the Moroccan Family Code as being more liberal.

divergent interests have already been or are easily ironed out, and questions of political and cultural identity have already been resolved. Yet, these are issues that have been intensified by the world economy. In this sense, regional integration conjures up the factors that undermine its own implementation

It is worth noting that “regional integration” is accompanied by a loss of geographic identity for individual countries as is revealed by the new vocabulary of “space” which the World Bank along with other organizations favors in their conceptions of their global tasks. Not only countries, but also targeted interventions are also identified as “space.” Websites for the World Bank display various references to “knowledge space” (in Ghana), or “open space initiative” (in Singapore) to mean bringing various stakeholders together. Perceiving countries as “space” presumes that intervention can take place anywhere, at will. It also presumes that resistance to intervention (be it cultural, social or political) is neutralizable.

Limits of Social Policy: Wither the Social?

1-If governance is a set of loosely connected rules and anti-norms and “good governance” a formal ideal that may not be achieved under existing conditions of “rulers and rule” unless existing governments are replaced by new ones, social development appears synonymous with stabilization of the status quo, depending on the national context. This is a perversion of the social that lurks as a real danger.

2-Social policy runs the risk of becoming a mechanism by which the sphere of the social becomes invested with normative techniques (-or techniques of normalization-) aimed at ensuring supra-national interests instead of those of the local population. Jürgen Habermas called this process whereby the state invests the socio-cultural sphere as it impinges on the citizen’s freedom from political control and subjugation of business interests (either local or international) the “colonization of the lifeworld.”⁵⁸ This usually occurs when a given state has suffered a legitimation deficit because it promoted business interests at the expense of the public good. Under pressure from aid organizations, some developing societies have limited or discontinued their social policies regarding access to basic foodstuffs, education, health and transportation. In this context, social policy as a tool of redistribution is vitiated from within. It becomes subsumed under the package of “reforms” required by global restructuring. In the case of Algeria, for example, “health” just like “education” reforms is driven not by principles of universal access or affordability but by efficiency and performance (as is the case in the United States). In fact, a

⁵⁸ Jürgen Habermas, *Legitimation Crisis* (Cambridge: Polity Press, 1988), especially chapters 1 and 6.

number of universities are proposing that universal access to higher education be restricted in the name of greater “efficiency.” A Dean explained to me in June 2009 that only an elite should be allowed to pursue higher education. “look, he said, a number of terrorist have benefitted from universal access to higher education!” No attention was given to addressing the institutional shortcomings of primary and secondary education, which have dragged the educational system down and for which those who were able to make it to college were blamed.

Under some circumstances, intervention in the social sphere ostensibly to strengthen “civil society” is intended to weaken or prevent scrutiny of governments’ policies. The decision made by Rwanda in 2008 to mandate that local associations should transform themselves into cooperatives or face dismantlement is a case in point. The decision was officially meant to rationalize a sector of civil society that had grown rapidly. However, the decision makes it difficult for associations dealing with human rights, for example, to act in an autonomous fashion since they must find groups with which to coalesce instead of building up their capacity to serve vulnerable people such as AIDS orphans who lose their right to inherit the property left by their parents in their original villages.⁵⁹

3- Social policy may elicit a ritualistic formalism in its implementation as a result of the vastness of its scope. An example of this attitude is provided by the Kenya HIV and AIDS Reduction Policy. Although it is implemented according to the rules in the sense that appropriate structures for delivery of services were created and drugs were made available. Yet the implementation of the policy produced stigmatizing and discriminatory effects that undermined its success. It is worth noting that 25% of the City of Nairobi’s administration employees suffering from the disease are subjected to stigmatization and discrimination by the very staff responsible for the implementation of the anti-AIDS policy. The formalistic ritualism with which the policy has been greeted is a response to the perception that even if the policy is laudable, the state cannot be allowed to enter the implementer’s space and determine how she should react when she feels threatened in her life, for right or wrong. Perhaps this is an extreme example. However, the literature on the effects of global restructuring on women and other vulnerable groups is fraught with instances of resistance to the secondary effects of social policies.⁶⁰

⁵⁹ Interview carried out with a small human rights association in Kigali in August 2008 in the framework of a mission sponsored by UNESCO.

⁶⁰ See, for example, Marianne H. Marchand and Anne Sisson Runyan, eds., *Gender and Global Restructuring: Sightings, Sites and Resistance* (New York: Routledge, 2000); and Nandini Gunewardena and Ann Kingsolver, eds., *The Gender of Globalization* (Santa Fe: School for Advanced Research Press, 2009).

4-Some social issues which are linked to the economy and global restructuring have been left untouched presumably because they belong to the religious domain. In spite of the vastness of its scope, social development eschews religion. For example, the intersection between codified (Islamic) family law and gender as exemplified by the (re)veiling movement has been avoided in discussions of social development or social policy. Although in Europe the issue of the veil is framed as an issue of religious rights, social diversity, or violation of secularity,⁶¹ in the Muslim world veiling is either mandated or prohibited by the state for religious reasons that have yet to be ascertained with accuracy. State intervention in matters of veiling is an infringement on the citizenship rights of women, which “governance” is presumed to address.

Conclusion

In this paper I have tried to draw attention to the various ways in which social development when conceived of as a series of interventions in the sphere of the social with the tool of social policy becomes subverted. The limits of social development do not lie in the purposes that it seeks to achieve, which are important, but in the *conditions of its possibility*. These include the logic and dynamics of the international economic context which drive the need for intervention not only in local economies but also in the social sphere. Unless, it is understood that currently what is conceived as social development in developing societies means a redefinition of the social as a field of application of techniques of governmentality rather than the expression of freedom from a number of contingencies that the notion of human development initially sought to address, we will continue to engage in interesting but idle debates about the relationship between social and economic development. The question ought to be “how do we build social development the language in which it is couched is not its own, and when it is constantly under the threat of subversion by the very international economic system that undergirds it? More important can social development be reduced to techniques that neutralize power relationships? A search for alternatives would require “a new turn of mind” that demystifies the inevitability of the present economic paradigm and embraces instead “possibilism,” an attitude that turns obstacles into opportunities.⁶²

⁶¹ The French government’s shifting grounds for banning veiling in public schools and institutions such as hospitals range from representing veiling as a violation of the separation of state and religion as indicated in the 2004 law on *laïcité*, to a symbol of women’s lack of “freedom and dignity” as asserted by the Parliament in January 2010.

⁶² Albert O. Hirschman, *A Bias for Hope*, p.29.

Eşitlik ve Sosyal Politika

(Konuşma metni)

Mark Roland Thomas
Dünya Bankası

Burada bulunan tüm seçkin konuklara çok teşekkür ediyorum ve hoş geldiniz diyorum. Akademi çevrelerinin bu kadar seçkin temsilcilerinin bulunduğu bu panelde bulunmaktan onur duyuyorum, bu benim için bir şeref olduğu kadar aynı zamanda bir zevktir.

Benim şu anda böyle iki seçkin profesör ile birlikte bu panelde bulunmamın asıl tehlikesi, söyleyeceklerimin karşılaştırıldığında çok küçük kalmasıdır. Ben burada paradigmaları sorgulamayacağım ve kendi konumum çerçevesinde, Türkiye’de yaptığımız çalışmalarla ilgili olarak tevazu göstermeyeceğim. Diğer yandan, bir takım noksanlıklarla birlikte, yaklaşımlarımda deneysel, işlevsel ve bir şekilde seçici olmalıyım. Sizlere Türkiye’de yaptığımız çalışmalarla ilgili bazı kesin bulguları vermek istiyorum. Elde ettiğimiz bu bulguların Türkiye’ye uygulanabilir olmasını umuyoruz. Bu konuda bazı genellemeler olabilir, ancak biz öncelikli olarak, Türkiye’de yaptığımız çalışmaların sonuçlarını analiz etmek üzerinde duruyoruz, bu nedenle benim son mesajım bu konuda düşünsellik ve seçicilik üzerine odaklanmak olacaktır. Bu nedenle, söyleyeceklerimi konunun sadece birkaç çalışmanın sonucuyla sınırlandırılabilecekmiş gibi algılamayın.

Dünya Bankası’nın bölgesel politikalar üzerinde 2009 Dünya Kalkınma Raporu’nu yeni tamamladığı konusunda bir hatırlatma ile başlamak istiyorum. Dünyanın gelişmiş bölgelerindeki toplumsal sonuçlar, üretim ya da gayri safi milli hasıla konusundan daha çok birbirine yakındır, ve bu mesaj bu rapordan alınacak en önemli mesajdır. Görüyorsunuz ki ekonomik sonuçlar üzerinde akıl almaz bir şekilde yoğunlaşma olgusu vardır. Amerika Birleşik Devletleri konusu sadece bir örnek, ancak bu sonuç daha gelişmiş ekonomilere de uyarlanabilir. Günümüzdeki uygulama biçimiyle doğrudan ilişkili olarak, özellikle bu iki konunun birbirleriyle bağlantısının önemini vurgulamak konusunda bugün size anlatacağım, asıl tartışılacak ve düşünülecek konudur. Bu iki konu, bölgesel ve sosyal politikalardır. Yani, Dünya Gelişim Raporu’ndan alınan ve bizleri bugün için en çok ilgilendiren mesaj; sosyal politikanın bölgesel politikanın çok önemli bir parçası olması konusudur. Bu konu, çoğu hallerde, bölgesel politikanın en önemli unsurudur. Bu sadece küçük bir örnektir.

Bu şemada görmekte olduğunuz iki çizgi, Fransa’daki değişimin ölçümleridir. Pembe çizgi, bölgelerdeki üretim bazında değişimi ve gayri safi milli hasılayı göstermektedir ve bunun zaman içerisinde artış gösterdiğini görüyorsunuz. Gördüğünüz gibi, zaman içerisinde Fransa’da üretimin dağılımı orantılı olmamıştır, eşit ve düzgün olmayan bir dağılım göstermiştir. Buradaki mavi çizgi, gelirlerin ölçüsünü gösterir. Aslında burada, hayat standartlarındaki artış, yaşam süreleri, hastalıklar, hayattan beklentiler gibi başka kazanımları ölçümleyen farklı çizgiler de çizilebilir, ancak şu anda konumuz gelir kazanımlarıdır. Gördüğünüz gibi, bu aynı zamanda bölgesel değişim oranlarını

da ölçümlenmektedir. Görüyorsunuz ki, bölgeler bazında edinilen gelirler, zaman içerisinde düşüş göstermiştir. Bunun nedeni, Fransa'nın bu olguya yol açacak çok fazla politikasının bulunuyor olmasıdır; vergilendirme ve her çeşit politikanın yeniden dağılımı. Burada üzerinde durulması gereken tek nokta bu değildir, ancak Fransa gibi bir ülkenin bölgesel kazançlarını etkileyen şeylerden birinin, hemen aklımıza geleceği gibi, sadece belli bir bölge üzerindeki hedefleri ele alan bölgesel politikalar olmadığını, Dünya Kalkınma Raporu'nda belirtildiği gibi mekan ayırt etmeksizin uygulanmış standart politikalar olduğunu söylemek gerekir.

Yani, alınması gereken ilk mesaj, sosyal politika ile bölgesel politika konusunun aynı şey olmadığını. Sosyal politikanın bölgesel politikanın bir parçası olduğunu söylemek gerekir. Bugünkü konumuzun en önemli noktasının bu olduğunu düşünüyorum.

Türkiye konusundaki bazı konulara geçmek istiyorum. Bölgesel politika dendiği zaman genellikle bölgeler arasındaki eşitsizliği anlarız. Burada insanlara, bölgeler bazında ya da o ülkede yaşayan aileler bazında refah düzeyindeki farklılık anlamında, eşitsizlik konusunu nasıl algıladıklarını sorabiliriz. Bu grafiğin gösterdiği enteresan olgulardan biri, bu dengesizlik konusundaki kuralcı yargıların oranının azaltılması gerektiğidir. Ve gördüğümüz şudur ki, Türkiye'nin bu dengesizliği azaltmak için çok büyük bir isteği vardır. Karşılaştırmak gerekirse, Türkiye'nin bu arzusu, gerek bu bölgedeki, gerek Avrupa'daki ve gerekse Orta Asya'daki ülkeler arasında en üst sıradadır. Bu konu kapsamında Dünya Bankası çalışmalarının arasında en öne çıkan bir konudan bahsetmez gerekir, bu da Türkiye'deki fırsat eşitsizliği konusunda yapılan çalışmadır. Bu çalışmayla ilgili araştırmalardan birinde insanlara eşitlik olgusunun olası nedenleri, ya da açıklamaları, ya da nitelikleri sorulmuştur. Bazıları bu konuda bir çaba gösterildiği gibi farklı açıklamalar yapmış olmasına rağmen, çok büyük bir çoğunluk eşitsizlik kavramını haksızlık ve adaletsizlik şeklinde ifade etmiştir.

Bu konu önemlidir, çünkü eşitsizliği, haksızlık veya adaletsizlik ya da fırsatlardaki farklılıklar noktasında analiz edebilmemiz için bize fırsat verir. Ve biz bu kelimeyi, refah konusunda kişilerin veya ailelerin kontrolü dışında belirlenmiş kurallar olarak kullanırız ve birçok şekilde analiz edebiliriz; bu da bu raporun getirdiği sonuçlardan biridir. Bu konudaki tüm bulgulardan bahsetmem gereksizdir; ancak dikkate değer bir konu şudur ki, kişilerin ya da ailelerin kontrolü dışında kalan tüm olgular, Türkiye'nin kazanımlarını belirleyen en önemli olgulardır. Eşitsizlik ve bölgesel eşitsizlik konusunu açıklayan en önemli iki faktörden biri kırsal kesimden ya da kent yaşamının içinden olmanızdır, diğeri ise, ebeveynlerinizin eğitim düzeylerinin siz ve ailenizin de eğitim düzeyi konusunda bir ölçüt olması konusudur. Bu iki nokta bölgesel göstergelerden daha fazla önemlidir, örneğin doğudan mı batıdan mı kuzeyden ya da güneyden

misiniz? Bu konuda Türkiye’de en yaygın şekilde ifade edilen şudur; altta yatan bu faktörler kırsal alandan gelinmesi ve düşük eğitim düzeyine sahip ailelere mensup olunması konusudur. Bu birçok şeyin nedeni konusunda önemlidir, bu haksızlığı gidermeye çalışmak konusunda nasıl çabalar verilmesi gerektiğini, kişilerin kazanımları konusundaki sorunların etkili bir biçimde nasıl çözülebileceğini bizleri düşündürmelidir.

Gelişim konusundaki araştırmaların en güçlü bulgularından biri gösteriyor ki; kalkınmanın insan hayatındaki getirilerinin ne zaman başladığı; insanların farklı geçmişlere sahip olma durumlarına göre değişkenlik gösterir; geçmiş derken burada ailenin ya da ebeveynlerin sosyoekonomik durumundan söz ediyoruz. Yani, soldan sağa gittikçe elimizde iki farklı ölçümüz oluyor. Teknik detaylara fazlaca girmek istemiyorum, üç yaşındaki çocukların zihinsel gelişimlerine ilişkin iki ölçüt bulunmaktadır. Görüyorsunuz ki, eğer bunları derecelendirirseniz, ebeveynlerin eğitim düzeyine göre değişen ölçülerle en az şansa sahip olan aileleri ayırırsanız, üç yaşındaki çocuklar arasında bile üst düzeydeki ve alt düzeydeki ailelerin çocuklarındaki algılama yeteneklerinde büyük fark ortaya çıkmaktadır.

Bu çalışmanın bulgularından biri, Türkiye’de erken çocukluk döneminde, okul öncesi dönemde sunulan hizmetlerin sonuçlarının, Türkiye’ye geri yansımış olmasıdır. Türkiye’yi gelir düzeyi konusunda diğer ülkelerle karşılaştırırsanız, bu hizmetlerin çok düşük bir düzeyde kaldığı görülür. Bu konuda uygulanabilecek en akıllıca politikalardan biri, Türkiye’de fırsat eşitsizliğini yaratan bir unsur olan okulöncesi kurumları yaygınlaştırmaktır. Bu konudaki ikinci mesajım şudur; ilkokul ve okulöncesi eğitim düzeyini yükseltmek, Türkiye’deki eşitsizlik durumunu çok ciddi oranda etkileyebilecek sosyal bir yatırımdır

Üzerinde durmak istediğim son nokta, Ankara’daki çalışma ekibinin yürüttüğü bir çalışmanın iki önemli parçasıdır. Bunlardan biri çalışan kadınların oranı ve bu konudaki belirleyiciler konusudur. İkincisi ise kayıt dışı çalışanlar konusudur ki bu konu bazı politik karmaşalara neden olmaktadır. Burada söylemek istediğim şey, bizler eşitsizlik üzerine ve şartların durumu üzerine odaklanıyoruz. Eğer eğitim durumu üzerine odaklanıldığı takdirde, ailenin eğitim düzeyinin önemi ve bunun öğrenciler için getirileri konusuna etkilerini grafikte daha önce gördünüz. Nesilden nesile aktarılacak süregelen bu eşitsizlik konusu çok acilen dikkate alınmalıdır. Eğer bunun üzerinde bir dakika bile düşünürseniz, bunun bölgesel eşitsizlik konusunda olağanüstü önemli olduğunu görürsünüz, çünkü bunun sonuçları da aile içinde nesilden nesile aktarılmaktadır. Elbette bölgelerde nesilden nesile aktarılan farklılıklar da vardır. Eğer bölgesel eşitsizlikler üzerinde düşünülecekse, nesiller arası aktarımların

Mark Ronald Thomas

sonuçlarının son derece önemli olduğu, üstesinden mutlaka gelmesi gereken bir sorun olduğu unutulmamalıdır.

Bu grafik, yetersiz olanaklara sahip olan annelerin çocuklarındaki fiziksel gelişimi, çocukların yaşlarına göre boylarını göstermektedir. İlk çalışmada, en fazla olanaklara sahip olanları ele aldım. Ve yine görüyorsunuz ki, anneler ne kadar üst düzeyde bir eğitim alırlarsa çocukları da daha iyi oluyor, sadece zihinsel algı kapasiteleri değil, fiziksel sağlık durumları da daha iyi oluyor. İkinci çalışmada eşitsizliğin aktarılma kanallarına dikkat çektim. Çalışan kadın oranına değindim, çünkü üzerinde düşünülecek olursa, bu grafik annelerin fırsat grubunu gösterir. Fakat eğer aynı şekilde bir analiz yapılacak olursa, kadınların çalışma hayatında daha fazla yer almaları da benzer sonuçları verir. Başka bir deyişle, çalışan kadınların oranının artması sadece ekonomik gelişme için bir motor görevi yapmaz, aynı zamanda refahın nesiller arası aktarımı konusunda da bir motor görevi yapar. Kadın iş gücü konusunda da bazı analizler ve bazı simülasyonlar yaptık. Bunlardan biri, kadınlar çalıştıkları zaman elbette daha çok gelire sahip olacaklardır. İkincisi ise, yaptıkları şeyleri, alışkanlıklarını değiştirme eğilimine girecekler ve bu durum çocukları üzerinde de çok önemli etkiler yapacaktır. Burada yaptığımız şey, okul öncesi eğitim alma oranındaki artışın, eğitim seviyesindeki artışa etkileri konulu bir simülasyondur. Buradan anladığımız, kadın iş gücündeki artışın çok önemli etkileri olduğudur ve bu da nesillerden nesillere aktarımı kıran bir unsurdur. Benim üçüncü mesajım, hiç de sürpriz sayılmayacak, bu sabah duyduğumuz çok geniş kapsamlı bilimsel incelemelerde de gördüğümüz gibi sosyal politikaların bölgesel politikaların önemli bir parçası olduğudur. (özellikle istihdam politikaları). Kadın iş gücü konusundaki düzenlemeler, refahın kadınlardan çocuklara aktarımını arttıracaktır. Yaptığımız diğer çalışmada ise, kayıt dışı çalışma raporu üzerinde durdum. Bu konuya burada girmeyeceğim, ancak Türkiye’de istihdam politikalarının son derece önemli bir sosyal politika aracı olduğunu belirtmeliyim.

Burada sözlerimi tamamlarken, sizlere benim üç temel mesajımı iletmek istiyorum. Burada düşündüğüm ve söylemem gereken şey, sosyal politikalar ile bölgesel politikaların nasıl bir araya getirileceğidir. Ayrıca yaptığımız çalışmalar temel alındığında, bunun deneyimsel olarak nasıl yapılacağıdır. Bunlar bu çalışmanın öne çıkan konularıdır. Birincisi , sosyal politika gerçekte bölgesel politika için bir araçtır, bugünkü konferans için bu varsayım bizlere göre doğrudur. İkincisi, erken çocukluk dönemindeki gelişmenin gerçekten anahtar rolü olduğu, bunun en önemli konu, ya da en azından en önemli konulardan biri olmasıdır. Üçüncüsü ise, sosyal politika hakkında düşünürken, istihdam konusundaki düzenlemeleri unutmamalıyız. Sadece istihdama yönelik harcamaları değil aynı zamanda çalışan haklarını da göz önünde tutmalıyız. Çok teşekkür ederim.

Equity and Social Policy

(Speech text)

Mark Roland Thomas
World Bank

Thank you very much and hello to all distinguished guests here. I'm very honored to be on this panel with such distinguished representatives of academic institutions and that's a great honor and a pleasure for me.

The danger with putting me on a panel with two such distinguished professors is that what I'm going to say may appear in comparison very little. I'm not going to question paradigms and I'm going to be somewhat shameless in my self promotion of some work that we have done in the bank here in Turkey. On the other hand having admitted these shortcomings let me try to be empirical, let me try to be pragmatic in our approach and somewhat selective. I'm going to give you certain findings of some work that we've done here in Turkey. Therefore our findings which we hope are applicable to Turkey. There may be some generality here but we are first and foremost analyzing outcomes in Turkey and my final messages will be somewhat focused and selective and deliberately. So don't take what I say as suggesting that the subject should be limited to these few findings.

Let me start with just a note that the World Bank just completed 2009 World Development Report on regional policy. This was just a nice slide that shows the concentration of economic activity in the United States. One of the overriding messages from this report is that actually this far more convergence in social outcomes actually in the developed world across regions than there is actually in production and in GDP. You see that economic production here is actually incredibly concentrated. This is just an example, this is United States, but of course you could do this for pretty much any developed economy. What that leads to is a discussion that I thought was an interesting way to introduce what I have to say here today and in essence to endorse the linkage of two concepts which the structure of today's proceedings explicitly links. That is social policy with regional policy. So the first sort of message that comes out of the World Development Report that I think is relevant for us today is that social policy is an important part of regional policy. In many cases it's actually the most important element of convergence in regional outcomes. This is just a little example.

The two lines on this chart are measures of variation in France. The pink line is the measure of the variation across regions in production, in GDP and you can see that over time, it increases. So over time production has not become more evenly spread in France since it becomes more unevenly spread. The blue line is a measure of income actually. We could also draw different lines if we tried to measure other outcomes such as quality of life indicators, you can think of mortality and disease or life expectancy but this in this case is income. And you see that this is also a measure of variation across regions. You see that the variation in income across regions has actually fallen over time. The reason for

Mark Ronald Thomas

this is that France has a lot of policies that cause this to happen. And taxation, redistribution allsorts of policies. Point is not to get in all of those here but simply to say that one of the things that influencing regional outcomes in a country like France is actually not regional policy as we might normally think of it as a set of policies aimed at a particular region but actually what the World Development Report calls spatially blind policies.

So the first message then is not to say that social policy and regional policy is not the same thing, but simply to say that social policy is a part of regional policy. I think that's important given the title of today's proceedings.

Having said that I want to move on to certain Turkey specific things and when we think about regional policy, we generally think about inequality across regions. And we can ask people questions about how they perceive inequality, the acceptability of differences in welfare across regions or indeed across families in a country. What's interesting this graph simply shows that the measure of agreement with a normative statement that inequality should be reduced. And what we see is that Turkey actually has a great appetite for reducing inequality. Turkey ranked among these countries; this is a set of countries in this region, the Europe and the Central Asia region, Turkey actually had the highest such appetite. Let me talk about a World Bank study which is forthcoming, which is a study of inequality of opportunity in Turkey and one of the surveys for this study asked people to choose between different possible reasons or explanations or adjectives associated within equality. The overwhelming majority opted for an interpretation of inequality which was that is due to unfairness and injustice as opposed to say things like effort which are the alternative interpretation.

This is important because it gives us a way of thinking about analyzing inequality from the point of view of unfairness and injustice or of difference in opportunity. We use this word circumstances in the report to talk about the determinative role of things which outside a person's span of control or a families' span of control that determine the welfare and you can analyze this quantitatively in many ways and that's one of things that this report does. I don't have to go into all of the findings but one of the things that comes out is that when we try and look at which of these circumstances outside people's or families' control that are the most important in Turkey determining outcomes. Two of the factors that are the most important for explaining inequality and within that regional inequality whether you come from a rural background vs. an urban background and what the educational background of your family is which is measure through the educational attainment levels of parents. These two factors are actually more important than regional indicators saying for example are you from the east or the west, the north or the south. Dominating those explanations in Turkey, these underlying factors coming from rural areas and

coming from less educated family backgrounds. This is important for a number of reasons, we might think about what might be policies to try and undo some of that unfairness, to try and unfix some of the effective circumstances on people's outcomes.

One of the very very robust findings in development research is how early in people's lives cognitive and developmental outcomes started differ across people from different backgrounds, by backgrounds here we are talking about the socio economic status of the family or of the parents so going from left to right here you have two different measures. I don't want to go into technical details, two different measures of cognitive achievement in three year olds. And you see that if you rank them, if you just separate out between the least fortunate families measured by these variables like the education of the parent, you already at the age of three see enormous divergence between the cognitive abilities of the children from better-off families and from worse-off families.

So one of the findings of this work is to point to the importance of these public services of early childhood development, of preschool services in Turkey turns out the Turkey if you compare it with other countries and control for the level of income, the Turkey actually has a very low level of access to these types of services. So one really very clear policy implication from this is to think of ways of increasing preschool access as a way to address inequality of opportunity and inequality driven by circumstance in Turkey. So my second message is the early school education and particular preschool education is a key social investment to reduce inequality in Turkey and for addressing regional inequality in Turkey.

The last point that I want to mention is the work that the team here in Ankara has done. One which looks at the female labor force participation rates and the determinants and the second which looks informality in the labor force, informal employment and its causes and consequences and tries to draw some policy conclusions. All I want to say here is that now we are focusing on measures of inequality and the role of circumstance. When you focus on education and you saw the graph earlier of the importance of parental education and outcomes for young Turkish children. We immediately get into the business of intergenerational transmission of inequality and this, if you think about it for a minute is extremely important for regional inequality because as outcomes are transmitted from generation to generation in families. There of course also transmitted, differentials are transmitted from generation to generation in regions. Into generational transmission of outcomes is an extremely important thing to tackle if we are going to think about the regional inequality.

The graph simply shows a measure of physical development, height for age of children in the lowest opportunity group of mothers in the work from the first study I mentioned and the highest opportunity and again you see that as the mother receives a high level of education so the children do better, not only in terms of cognitive ability but also in terms of very simple measure of health outcomes. Now what this points to is a channel of transmission of inequality which is the subject of the second study I mentioned which is the female labor force participation because it turns out when you think about, this graph was for opportunity groups of mothers but if you do the same kind of analysis and you simply look at whether mothers are participating in the labor force you get very similar results. In other words female labor force participation isn't just an engine of if you like simple economic growth but it's also an engine of intergenerational transmission of welfare. We do some analysis of this in the study on female labor force participation, do some simulations. There are two basic channels of transmission. One is that females of course have more income if they are working. The second is they tend to change the types of things that they do and this transmits into how they bring out the children impacts deeply. What we do here is a simulation of the effects of increasing educational levels by increasing the reach of preschool education and what you get is among other things a quite significant effect on the increasing female labor force participation rate and this is a way of breaking this into generation transmission of outcomes. So my third message which is perhaps not surprising given some of the quite wide-ranging treaties that we've heard this morning, is that an important part of social policy, when we think of social policies as a tool for regional policy important part of that is labor policy. Anything in the labor regularity setup which mitigates against female labor force participation is going to increase this method of transmission if you like of welfare from females to the children and in other work that we've done I mentioned the informality report which I'm not going to go into here but we see that there is a key role in the Turkish context of thinking about labor market policies has an important component of our discussion when we are thinking about social policies.

That's really all I had to say to you with my three basic messages when I was thinking about what to say here and thinking about how to join together social policy and regional policy and how to do it empirically based on work that we have been carrying out and that's forthcoming in these studies. The first is social policy really is a tool for regional policy, so anyway the assumptions for today's conference were correct I think in our opinion. The second is that among social policy interventions in Turkey we think that early childhood development is really the key and it's probably the most important or at least one of the most important areas. And the third is when you think about social policy don't forget about labor market regulations. Not necessarily just spending and categories of spending but also the regulations that cover the employment contract.

1. Oturum: Sosyal Politika ve Kalkınma

Tartışma Bölümü

Ayşen KARAKULAK: İlhan Hocamın bir sözüne oldukça ilgi duydum. Eğitimin yerel eğitimle ilişkisi yeniden düşünülmeli, özellikle son senelerde örgün eğitim dışında yaygın eğitimde de birçok kurumun çok farklı eğitimleri var. Özellikle biraz önceki konuşmacımızın dediği gibi, çalışma yaşamından, işgücü piyasasından sosyal politikalara geçişte de bir aracı olarak kullanılıyor. Acaba Hocam bölgesel farklılıkları giderici ve dramatik göç olgusunu yok edici coğrafi-mesleki hareketlilik konusunda, bu verilen eğitimler konusunda ne düşünüyor? Belirli bir gelişme sağlayabiliyor muyuz? Özellikle bölgesel farklılıklara uygun eğitim programı yapılabiliyor mu?

Nurcan BAYSAL: İlhan Hocama bir sorum olacak. Hocam, en son bölge planlamasının, sosyal sermayenin inşası olarak dizayn edilmesinin mümkün olduğunu söylediniz. Bunu biraz daha açarak, birkaç örnek vermeniz mümkün mü? Çünkü bu beni GAP üzerinde de çok ilgilendiren bir konu.

Ulrika RICHARDSON GOLINSKI: Profesör Tekeli'ye bir sorum olacak, ardından da Dünya Bankasından gelen meslektaşımın bazı yorumları hakkında bir otomatik karşılık. Profesör için sorum şu: sosyal sermayeden söz ettiniz ve 3 farklı tanımınız vardı. Hepsini yakaladığımdan emin değilim; bence bu biraz da benim akademik düzeyimle alakalıydı fakat zaten sosyal sermaye ve yalnızca buradaki sermaye kelimesini düşünürsek, insan sermayesi ve insan sermayesine yatırım yapılmasından da sık sık söz ettik. Fakat bu aslında daima ekonomik üretim ya da sonuçta en azından üretim açısından sermayeye işaret eder ve biliyorum ki sizin tanımlarınızdan biri sosyal sermaye açısından ekonomik üretimin bağlantılarından uzaklaşmaya çalışıyor. Fakat siz hala sosyal sermaye terimini kullanmakta ısrar ediyorsunuz ve bu masanın etrafındaki çoğumuz da insan sermayesini ne anlama geldiği üzerinde gerçekten düşünmeden sadece mesleki dilin gereği olarak kullanıyoruz. Şimdi buna karşılığınız gerçekten iyi olmalı. Ve eğitim meselesine gelirsek bence bu insani gelişimi sağlamakta can alıcı role sahip ve aynı zamanda bu insani gelişim endeksinin oluşması açısından da kilit unsurlardan biri. Bu bağlamda karar mercilerinin ve yasa koyucuların rolünü tekrar vurgulamak istiyorum ve eğer örnek olarak Türkiye'de karar mercileri ve meclisteki kadınların oranına bakacak olursak bu sadece %9'dur. Yani eğitime verilen önem, herkesin erişebildiği eğitim ve karar mercileri arasındaki ilişkiyi düşünürseniz, bence bu da geliştirilmek üzere ilginç bir konu başlığı olacaktır. Teşekkür ederim.

Sevil ATAÜZ: Mesleğimiz açısından, biz daha çok en altta kalanlarla, dışlananlarla ve hiçbir şekilde tutunamayanlarla çalıştığımız için, bu daha büyük ve orta ölçekteki planlamalar şöyle bir şey varsayıyorlar aslında, bütün bunlar yapıldığında, şimdi burada bazı örnekleri de gösterildi, otomatik olarak bundan herkesin değilse de pek çok kişinin yararlanacağı söylendi. Bu yüzden en son konuşmacıya annelerin çalışmasıyla ilgili bir sorum olacak. Annelerin çalışmasıyla

Tartışma Bölümü

ve annelerin gelir kazanmasıyla çocukların eğitimi veya çocukların gelişiminde, özellikle bilişsel gelişim üzerindeki etkilerini düşündüğümüzde, acaba birebir ilişki olabiliyor mu, diye bir soru geldi aklıma. Yani annenin nasıl bir işte çalıştığı, resmi-gayri resmi ne kadar gelir aldığı, bu aldığı gelir üstünde kendi denetiminin ne kadar olduğu ve bunun ne kadarının çocuklara gittiği, evdeki çocuk sayısı gibi değişkenler düşünülüyor mu? Çünkü bölgesel olarak çok büyük eşitsizlikler var ve UNICEF temsilcisi gittiği için ben söyleyeyim, bundan da en büyük zararı çocuklar, kadınlar ve özellikle kız çocuklar görüyor, diye düşünüyorum. Teşekkürler.

Yıldız ECEVİT: Benim Ronald Thomas'a sorum olacaktı. Dünya Ekonomik Forumu 2009 sonuçları açıklandı. Türkiye, 134 ülke içinde toplumsal cinsiyet uçurumu endeksinde 130. Sırada bulunuyor. 2008'de bir parça daha iyiydi; 2006'dan 2008'e kadar yerini korumuştı; ancak 2009 yılında daha alt sıralara geriledi. Uzmanlar, bu konuda kafa yoranlar Türkiye'nin toplumsal cinsiyet uçurumu endeksinde yerinin bu kadar düşük olmasında temel nedenin kadınların işgücüne katılımı olduğunu söylüyorlar. Siz de konuşmanızda kadınların işgücüne katılımının düşük olduğuna değindiniz. Bu bir saptama. Sizin, kadınların işgücüne katılım ve kalkınma ile ilgili raporunuzun özetindeki - rapor hala açıklanmamıştı; ama özetini okudum- iki konudan bir tanesi ve en başta geleni kadınların eğitimi. Bu konuda size çok hak veriyorum. Türkiye'de uzun yıllardır, bütün kurumlar, kamu kuruluşları, bütün sivil toplum kuruluşları tarafından kadınların toplumsal konumu, ekonomiye katılıp katılmaması söz konusu olduğunda, her zaman ve her yerde eğitim başta geliyor ve ilk çözüm olarak sunuluyor. Uzun yıllardır ben de eğitimin önemli bir faktör olduğunu söylüyorum; ama son yıllardaki araştırmalarım, çalışmalarım, gözlemlerim, her şey, Türkiye için eğitimin bir sihirli değnek olmadığını söylemeye başladı. Yani tek çözüm olmadığını söylemeye başladı, özellikle kadınların konumunun yükseltilmesi açısından. Çünkü 2006-2007'ye baktığımızda lise ve üniversite düzeyindeki eğitimin kadınlara artık istihdam sağlamadığını görmeye başlıyoruz. O yıllara kadar sürekli bu ilişkiyi kuruyoruz, eğitim yükseldikçe kadınların işgücüne katılımı yükseliyor şeklindeki, doğru ilişkiyi kuruyoruz. Ama artık bu ilişkiyi kuramıyoruz. O zaman burada durup, neden ilişki kuramamaya başladık şeklinde sormamız gerekiyor? Bir taraftan da İŞKUR, AB'den esinlenerek aktif işgücü politikalarını benimsedi. Türkiye'de her yerde, Milli Eğitim Bakanlığı, bütün bakanlıklar, aklınıza gelebilecek her kurum kadınların eğitim görmesi için örgün ve yaygın eğitim kurumlarını yaygınlaştırıyor. Bütün eğitim programları kadınlar için; ama ne için, kimin için, nasıl bir eğitim, bu soruları ciddi olarak sormamız lazım. Bu kurslardan, dershanelerden, meslek eğitimlerinden geçen kadınlar nerede, nasıl iş bulacaklar? İstihdam ciddi bir sorun, bu sorun nasıl çözülecek? Doğru yolda ilerliyor muyuz ve eğitimin yanına acaba başka çözümleri de katmalı mıyız? Makro düzeyde benimsenmiş, kabul edilmiş, çok boyutlu kadın istihdam politikası olmadan, sadece ve sadece eğitime bel

bağlamak Türkiye için artık yeterli olmamaya başladı. Ben bu görüşteyim, siz ne düşünüyorsunuz?

Sezai HAZIR: Küresel düzeyde son dönemde tartışılan bir kavram var. Sosyal politikaların oluşturulması sürecinde, yönetim mekanizmalarının geliştirilmesi ve bunun artık kurumsallaştırılmasının önemli bir rolü olduğunu düşünüyorum. Ancak bu yönetim kavramından ne anlaşıldığı tam olarak anlaşılmadan, iyi yönetim kavramı ortaya çıktı. Toplumsal olarak ne anlaşıldığı konusunda da ciddi bir kafa karmaşasının yaşandığı bir dönem yaşıyoruz. Çünkü özellikle sivil toplum cephesine bakıldığı zaman, küresel sermayenin çok ciddi müdahale ettiği, sosyal politikaların oluşturulmasında da belirleyici bir rol oynadığı bir dönemde, bu mekanizmalar biraz da aldatıcı birtakım ifadeleri beraberinde getiriyor. Çünkü siz bir yandan bu mekanizmaları güçlendirmeyi düşünüyorsanız ve bunlar olmadan sosyal politikanın olmadığını söylüyorsanız, o zaman buna yönelik biraz önce Yıldız Hocamın vermiş olduğu örnek, yani toplumsal cinsiyet eşitliği konusunda daha belirleyici politikalar ve düzenlemeler yapmanız gerekiyor. Sadece kadınlar açısından değil, gençlerin ve diğer toplumsal grupların bu sürece dâhil edilmesine yönelik pozitif birtakım politik düzenlemeler yapmanız gerekiyor. Aksi takdirde bu içi boş, sadece kavramsal düzeyde tartışılan; ama hayat bulmayan bir şey. Tehlikesi de şu; özellikle sivil toplumun Dünya Bankası toplantılarında çok ciddi bir şekilde dile getirdiği, bu pozitif düzenlemeler ve ayrımlarla birlikte getirilmeyen kavramsal tartışmalar, sadece tek yönlü politik bir müdahale ve insanların yaşamlarına müdahale edecek politik düzenlemeler de bir tehlikeyi beraberinde getirir. Bu konuda özellikle Bayan Lazreg ve İlhan Hocamın düşüncelerini merak ediyorum.

Taylan BALİ: Öncelikle Dünya Bankası temsilcisi Mark Roland Thomas'a, kısa bir sorum olacak. Ondan sonra da İlhan Hoca'ya biraz daha uzunca bir sorum olacak.

Hollis Chenery'den neredeyse 40 yıl sonra Dünya Bankası'nın tekrar bölüşüm ve insani kalkınma, sosyal kalkınma konularına dönmüş olmasını görmek gerçekten hoş. Demek ki Dünya Bankası da yavaş yavaş bir şeyler öğreniyor. Yalnız burada şöyle bir durum var; bir konuları tartışmak var, bir de bunları çözmeye çalışmak var. Benim sorum, Dünya Bankası olarak gerek Türkiye'de, gerek dünyada eşitsizliği azaltmak için, toplumsal fırsat eşitliğini, toplumsal adaleti sağlamak için ne gibi faaliyetler içindesiniz ya da ne tür faaliyetlere başlamayı düşünüyorsunuz?

İlhan Hoca'ya gelince, şimdi hocam burada koymuş olduğunuz çerçeve çok güzel, gerçekten ufuk açıcı. Belki bunun üzerinde biraz daha düşünmekte yarar var; çünkü birçok disipline ilham verecek bir kurgu, çok basit ve acık model, onun için bunun üzerinde biraz daha düşünmekte yarar olduğunu

Tartışma Bölümü

düşünüyorum. Ağ teorisinden bahsettiniz. Şimdi burada iki türlü toplumsal ağdan bahsediyoruz değil mi? Bir tanesi geleneksel, feodal toplumsal ağlar, bunlar geleneksel, dayanışmacı diye tanımladığınız toplumsal ağlar, bir de bunun ötesinde sosyal devletin veya belki devletler üstü sosyal organizasyonun sağlayacağı feodal yapının dışında bireylerin, başka bireylerle veya başka sosyal organizasyonlarla köprüler kuracağı ikinci bir sosyal ağ. Nitelik olarak birbirinden farklı iki ağdan bahsediyoruz. Dünya gerçekten de böyle bir yapıdan oluşuyor, yani ikili bir ağ yapısı var. Öte yandan bu ağdaki düğümlerin üzerinde de durmak lazım; çünkü düğümler temelde iki fonksiyon üstleniyorlar. Birincisi kaynak olabiliyorlar, kendilerinden bir şey verebiliyorlar diğer düğümlere, yapılara veya kuyu olabiliyorlar ve dışarıdaki enerjiyi içlerine çekebiliyorlar. Geleneksel, feodal yapılar, kendi bireyleri için, bireyleri kaynak haline getirirken, genel olarak dışarıdan bir kuyu halindeler, dışarının enerjisini çekip, kendi içindeki bireylere veriyorlar, onun içinde de ne kadar eşit davrandıkları şüpheli. Öte yandan yerelleşme sürecinde, bu yapıların hâkimiyeti kırılmazsa gerek yerelleşme, hatta genel olarak ulus devlet yapısı bile bu yapıların egemenliğinde birer kuyu haline gelebilir. Yani dışarının enerjisini alıp sadece belirli gruplara, kendi içine veren, kendini geliştiren, kendi servet ve güç birikimini sağlayan yapılar haline gelebilir.

Yönetişim kavramı da bu işin içine giriyor. Nedense antik dönemden gelen demokrasi kavramı üzerinde çok fazla durulmuyor. Demokrasi kavramı, yönetim kavramı ortaya çıkmadan çok önce ortaya çıkmıştı. İnsanlık kadar eski bir kavram ya da çok eski her halükarda. Yani kuyu ve kaynak olabilecek tüm bireylerin ve yapıların ilgili sosyal süreçlere hem tasarımında hem de karar aşamalarında katılmasının sağlanması gerek. Ondan sonra gerçek anlamda güven tahsis edilebilir. Güven çok önemli bir unsur burada; çünkü gerek bireylerin, gerek toplumsal yapıların kaynak olmasını sağlayabilmek için diğer yapılara güvenmelerini sağlamak lazım. Türk iş adamlarının, öğrencilerinin veya işçilerinin, sosyal yapının daha verimli olduğu, güvenin tesis edildiği bir topluma gittiklerinde daha verimli olmaları da bundan. Ben Norveç'te yüksek lisansımı yaptım ve gördüm, Türkler orada Türkiye olduğundan çok daha üretken olabiliyorlar; çünkü oradaki sosyal yapı güveni sağlayıp, onları kaynak haline getiriyor. Teşekkür ederim.

Nazik IŞIK: İki soru sormak istiyorum. Birincisi, Dünya Bankası'ndan Bay Thomas'a. Bildiğimiz bir şeyin onların diliyle söylenmesi, bizim söylememizden çok daha etkili oluyor. Anlattığı şey çok yararlı oldu. Ben soru sormaktan çok, bir şey rica etmek için söz aldım. Daha doğum öncesinde insanlar arası eşitsizlik oluşmaya başlıyor. Örneğin annenin erken evlilikle, erken annelikle karşı karşıya olup olmaması, hamilelikte nasıl bir bakım gördüğü ya da düşük doğum ağırlığıyla bebeğin doğmasına yol açan çeşitli problemler, ileriki bilinçsel yetenekler konusunda okul öncesi kadar etkili oluyor mu, bilmiyorum; ama

mutlaka etkili oluyor. İkincisi, doğumdan başlayarak eşitsizlik kavramı üzerinde yürütülen çalışmalar var. Ümit ederim bunun üzerinde de bir araştırmayla bildiğimizi bir kez daha çarpıcı bir şekilde karşımıza koyarlar.

İlhan Bey'e de bir soru sormak istiyorum. Özellikle makro yaklaşımın yerel, bölgesel ve havza plan ve programlarında, sosyal sermaye oluşumunda nasıl bir etkisi olabilir konusunda herhangi bir düşünceniz var mı? Çok teşekkürler.

İlhan TEKELİ: Epey soru geldi. Konuşmam arkadaşları düşünmeye sevk eden bir kıskırtma olmuş. Bundan memnun oldum. Sorulara sırayla cevap vereyim.

Ayşen arkadaşımız diyor ki yerelde biz resmi olmayan, örgün olmayan eğitim yapıyoruz, bunlarla sizin dedikleriniz arasında nasıl bir ilişki var ve bunun göç akımlarına ne kadar etkisi olur. Benim bahsettiğim eğitim farklı bir eğitim. Ama burada söz konusu olan nedir; bireyin kapasitesini, potansiyelini yükselterek iş bulma olanağını arttırmak. Ama bunu arttırdığınız zaman, bu aynı zamanda göçü teşvik eden bir şeydir, tek başına bunu yaparsanız. Hâlbuki sosyal sermayeyi orada inşa ederseniz, yeni kapasite elde etmiş insan kapitalinin önüne yeni seçenekler ortaya çıkar. Tek seçenek artık göç değildir, sosyal sermaye olan bir yerde olduğu için orada iş kurmak, iş geliştirmek olanağı ortaya çıkabilir. Birey düzeyinden bakarsak böyledir. Ama benim sözünü ettiğim köksüzlüğün eğitimi daha zihniyet düzeyinde. Yani örgün eğitimin yapısıyla ilgili bir şey. Oradaki zihniyet düzeyinde yapılacak işlerden söz etmek istiyorum. Bunlar o kadar kolay bir şey değildir. Ama ilginç tarafı postmodern eğitim teorileri buna çok açık, modernist eğitim teorileri ise kapalı.

İkinci soruda dediler ki arkadaşlarım, bölge planlamanın sosyal sermaye olarak inşası nasıl olacak? Bu henüz tam geliştirilmiş bir paradigma değil. Ben bunu yazarken formüle ettim; ama Melih Pınarcıoğlu ile beraber yazdığımız bir "Bölgesel Gelişme Teorisi" var. Bu teori, "Commitment Theory" diye bir teori. Daha eskiden bölge planları şöyle idi; birileri bölgeye gidiyor, araştırıyor, burada şu yatırımlar daha iyi olur diyorlardı; fakat bunun aktörü belli değildi. Devlet yapsın ya da özel kesim yapsın; ama daha sonra bunları kimse yapmıyor. Siz yapılacak olan yatırımı teorik olarak icat edip oraya yazıyorsunuz. Hâlbuki şöyle bir şey olabilir ki "commitment theory"nin esası bu. Bir yerellikle insanlar bir araya gelebilir, hatta o yerellikten dışa göçmüş olanlar bir araya gelebilir ve proje ile aktörü birlikte karar verirler. Proje seçilir ve onun aktörleri orada, kamu alanında kendilerini buna bağlarlar, buna "commit" derler. Mesela bu, sosyal sermaye inşası ile bölgesel planlamanın birleşmesine esin kaynağı olabilir. Daha başka şeyler de olabilir. Bunları hep beraber düşünelim, diye ben bu öneriyi geliştiriyorum, bunu sadece bana bırakmayın.

Bir başka soru Ulrika'dan geldi, dedi ki haklı olarak, bu sermaye dediğin şeyi üretimle ilişkilendirmek lazım. Üretimle ilişkisi açık olarak kurulmadı. Burada üretimle ilişkiyi kurmada iki farklı teknik geliştirilebilir. Bunlardan birincisi, eğer bir yerde bir başarı varsa, o başarı, parasal kapital ve insan kapitali ile açıklanamıyorsa geri kalan kısmın (residual) açıklanması için bir şeye ihtiyacı var. Ben sosyal sermayeci değilim; ama bilebildiğim kadar bunun çok açık örnekleri, Doğu Avrupa'da piyasa ekonomisine geçerken görüldü. Aynı fiziki kapital var, aynı yetişmiş insan kapitali var. Birinde başarılı oldu, birinde olmadı. Bu işte oradaki sosyal ilişkilere dayanarak açıklandı. Bunun gibi bir açıklama biçimi, bu açıklanmayan kısım tarafından olabilir. Diğer açıklama biçimi ise düşünerek olabilir. Bir yerde sosyal sermaye varsa, üretimin üzerinde hangi konularda etki yapabilir diye düşünebiliriz. Bir etkisi yatırımın konusu değişebilir. İkinci etkisi yatırımın maliyeti düşebilir. Üçüncü etkisi, bu üretimin ürettiği "tacit" bilginin niteliği değişebilir. Yani çeşitli yerlerden ilişki kurabiliriz. O soruyu sorduğunuz için ben de düşünmek zorunda kaldım, teşekkür ederim.

Diğer bir soru Sezai'den geldi. Sezai uzun süredir bu yönetim ilişkileri içinde Türkiye'deki belki en aktif kişi. Böyle şeylerin içine girince şu soru açık olarak ortaya çıkıyor: "Senin gücün yoksa ne kadar laf edersen boş." Acaba bu yargı doğru mu? Evet, sonuç alamayabilmiş olabilirsiniz; ama en azından yeni bir meşruiyet temeli yarattığınız için, gücün eski meşruiyet temelini aşındırıyorsunuz. O işini görüyor; ancak o iş artık meşru görülüyor. Bu, taşınması zor; ama önemli bir bağdır.

Ağ meselesi geldi. Bu mesele oldukça karışık bir mesele, bu meseleyi beraber düşünelim. Benim de bu konuda tabii ki düşüncelerim var. Ağ meselesini Taylan kullanırken, eskiden ağ teorisi olmadan, bu olayı anlatmak için kullanacağımız sosyolojik terimleri kullandı. Yani dedi ki feodal, bağlantı, vs. Tabii ki mümkündür; ama yeni bir dil üstünden çalışırken, o dilin olanakları, acaba o eski teorinin terimlerinin ötesinde bana açıklama getirebilir mi? Mesela iki ağ dedi, acaba tek ağ üzerinde ben bunu gözleyebilir miyim? Tek ağ olduğu zaman, bir yerde yoğunlaşmış bir ilişki, bir yerde başka yoğunlaşmış bir ilişki, arada bir tane zayıf halka. "Network theory"de şöyle bir şey var; "zayıf ilişkilerin gücü" diye bir kavram var. Zayıf ilişkilerin gücü, işte köprü türü sosyal sermaye oluyor. Burada geçmişteki teorik çerçeveden daha iyi bir açıklama elde etme olanağı var. Ama odak noktaları çok önemli. Odak meselesinde çok önemli bir şey var; bizim genel sosyolojik teorimizde, toplum bireyi belirler. Sosyoloji kesiminde böyle bir inanç var. Bu yabancılaşma dediğimiz şeyi ortaya çıkaran temel meseledir. Bunu ağ teoriye tercüme edersek; ağ teoride odakların, kendi inisiyatifleri olmadığını kabul ettiğim zaman, "toplum bireyi aynen belirler" demiş oluyorum. Ağ teorisinin böyle kullanılması bir yabancılaşma sorununu ortaya çıkartır. İşte bu odaklara kapasite yüklersem, o zaman farklı olur ve sosyal

sermayenin de tanımında bir değişiklik yapmak gerekir. Ben bildirimini bunu düşünmeden yazdığım için o kadar zengin değil. Ancak bundan sonraki bir başka konuşmada onu entegre ederek, o zenginliği sağlayabiliriz, diye düşünüyorum.

Son olarak sosyal sermayenin oluşmasında makronun katkısı ne olabilir sorusu var. Makro ekonominin katkısı da olabilir; ama makro sosyal politikaların katkısı yüksek olabilir. Mesela eğitimdeki zihniyet kavramı ile ilgili değişikliklerin çok önemli katkısı olacağını düşünüyorum.

Marnia LAZREG: Sorunuz için teşekkürler. Bence sahibiz, eğer zamanımız olsaydı neler olduğunu görmemiz için bir grafik göstermek isterdim. Küresel düzeyde siyasi olarak neler olduğu sözde dünya ekonomisi, küresel ekonomi gibi kavramların idare edildiği menü üzerinde de etkili oluyor ve bu Bay Thomas'ın yaptığı gibi yararlı işler olmasına rağmen bize gerekiyor; bu konuda yapılmış oldukça yararlı bazı çalışmalar var. Gelişim politikaları ve sosyal politikaların yürütüldüğü kapsamın anlaşılması gerekiyor. Her şeyden önce, geçmiş 20 yılda gelişmeyle ilgili belirli konulara eğilen kavramlar, politikalar ve ilkelerde bir çoğalma oldu. Bu oldukça önemli; çünkü bu politikaların ayrıntılı olarak açıklandığı küresel politik bağlam resmin içine girmiyor. Buradaki varsayım kalkınma uygulamalarının güç bakımından tarafsız, güçten azade olduğu ve ben ülke sorumlusu alandan söz ettiğinde ve önceki sunumu gördüğümde oldukça ilgilendim; bana öyle geldi ki dil konusunda çok daha ilerlenmiş durumda, bu alan kavramının farkında değildim. Sonuç olarak tarafsızlaştırılmış bir siyasi ortama sahibiz. Peki, ne yapıyorsunuz; yönetim, sosyal politika ve tüm diğerlerini nasıl uyguluyorsunuz? Bunları toplum denen canlı varlıklara uygulamıyorsunuz; bunu bir alana uyguluyorsunuz. Kullanılan lügat oldukça önemli. Sonuç olarak oldukça geniş bir alanımız var ve bu alana müdahaleler kısıtlanabilir. Yani bu yüzden yönetim kavramının tanımı kesinlikten bu kadar yoksun, oldukça farklı kaynaklardan toplanmış ve içsel olarak tartışmalı. Baktığım noktaya ilişkin dünya bankasından elimde bir takım şeyler var: Yönetişimin temel duruşu grafiğe dökülmüş oluyor. Grafiğe dökme yönetişimin bir duruşu olamaz, bu kötü yönetişimdir. Eğer iyi yönetişim varsa, kötü yönetişim olmak zorundadır fakat bu kesinlik yoksunluğu toplumlar ve milletler tarafından yeri alınan kavramsal boşluğun tam olarak yapılandırılmasını mümkün kılar. Yani gücün nötrleşmesini destekleyen bir bağlantı ve bunun etkileri ve sonuçları mevcuttur. İlk olarak, küçüldükten sonra devletin yapısı bir noktaya kadar bozulmuştur. Biliyorsunuz ki devletin, sosyal politikaların büyük önem taşıdığı ülkelerdeki görevi de azalmıştır. Böylece devleti feshettik ve şimdi devletin aslında çok önemli olduğunu keşfediyoruz. Devleti tekrar sahneye getireceğiz. Bir ülkeyi istila ediyorsunuz, her şeyi harap ediyorsunuz ve bir millet inşa ediyorsunuz; bu bunun gibi bir şey. Biz devlete yeni bir rol biçerek ilerlemeyi inşa ediyoruz.

Tartışma Bölümü

Devletin yeni rolü nedir? Devlet, tüm bu yeni yönelimlerin ve politikaların uygulayıcısı ve taşıyıcısı haline gelmektedir. Bu sonuçlardan birisi. İkinci sonuç ise, daha önce devlet tarafından hazırlanan ve uygulanan eski sosyal politikalar iptal edilmiştir çünkü bu yapısal ayarlamaların gerekliliklerinden biridir. Şimdi bu eski politikaları yeni sosyal politikalarla değiştirmek durumundayız. Sosyal politikalar artık korunmasız insanların korunmasını amaçlamıyor, daha çok düzenlemeyi amaçlıyor. Yani, sosyal alandaki yaşam artarak düzenlenmeye başladı. Nereye giderseniz gidin, yukarıdan gelen paketlerin uygulanmasının bir gerekliliği olarak yeni düzenleme tarafından araya sıkıştırılıyor sunuz.

Bir diğer sonuç ise şu ki Peter'ın aktivizm olarak nitelendirdiği aykırı ve muhalif sesler üzerinde bir baskı bulunmakta. Eğer uluslararası güvenlik konusunu ele alıyorsanız dikkatli olmak zorundasınız, bazı belirli politikalar öne sürüyorsanız, o konuya şüpheli olarak yaklaşan birileri tarafından yaftalanabilirsiniz ve bunun nereye kadar gideceğini asla bilemezsiniz. Bir diğer sonuçta hükümet kurumları ve insanlar arasındaki ilişki birçok aracı tarafından kurulmakta. Yani, birçok küçük dernekler ortaya çıkmakta ve gelişmekte. Birisi Peter'a daha önce STK bulunmayan ülkelerde ortaya çıkmaya başlayan STK'lar hakkında bir soru sordu. Bunların bazıları muhakkak ki, özellikle kırsal alanlarda topluluk seviyesinde olan ilginç işler yapmakta fakat diğerleri işin içine girip para kazanma amacıyla ortaya çıkmış STK'lar. Yani, bu aracı kurumlar arttıkça ve bu kurumların nihai amaçlarını bilmediğiniz sürece ki bu kurumlar politika üretici değil, hükümet ve geri kalan insanlar arasındaki UÇURUM büyümekte. Yani, burada, uğraştığımız şey, bu küresel çağın yeni tebaasının yapılandırılması. Bunu devamlı reddediyoruz, küreselleşme bunu yapıyor, şunu yapıyor fakat aslında küreselleşme bir hiç. Küreselleşme belli politikalar üreten, iktidar sahibi olan ve bu şeyleri yapan insanlar. "Cesur Yeni Dünya'yı okumuş olanlarımız için, bu da bir çeşit cesur yeni dünyadır ve sosyologlar için biz hep kurumlar ve insanların, hayatın yaşam seviyesi arasında bir gerilim olduğunu düşünmüştüzdür ve eğer hayat kurumsallaşırsa bu durumda sanki toplumlar tamamen kurumlara dönüşecektir. Bu kurumlar ise kendi ilkelerinizle, neyin yanlış olduğuna dair inançlarınız uyumlu olmayacaktır. Siz sadece düzenlenmiş ve formüle edilmiş olan sosyal politikaya göre hareket edeceksiniz. Eskiden bir şeyler için taraf olan insanlarla dolu olan boşluk, şimdi gitgide küçülüyor ve sosyal politikaların düzenleyici mekanizmaları tarafından ele geçiriliyor.

Mark Roland THOMAS: Bu üç soruyu ya da gözlemi cevaplamaya çalışacağım. Bir tanesi eğitimin kadınların iş gücüne katılımındaki tek araç olmadığına ilişkin genel bir gözlemdi. Birkaç düşüncem var. Bu karışık bir alan ve birkaç slaytta buna ilişkin istediğinizden daha da basitleştirilmiş mesajlar gördüğünüzde bu kolaydır. Açıkçası burada kadınların iş gücüne katılımının bir ülkede veya bir bölgede neden düşük olduğuna dair birçok neden var ve bazıları da sizin bir politika üretmek istemeyeceğiniz konular hakkında olabilir. Bazıları

tercih ve diğer nedenlerden kaynaklanabilir. Yani konu amaçlanan olacak kadar bütünlüklü olmayacaktır. Ancak buna karşın ortada bunun önemi kısmi amaç veya bu kısıtlamalar içerisinde kalan bir amaç olmasıyla kanıtlanmıştır. Dolayısıyla etkinleştirme etmenlerine verilen önem ve çocuk gelişimine verdiğim önem kadınların iş bulmasına etki etmektedir. Ve ayrıca, emek piyasası üzerine, kadınların tercihlerini engelleyen muhtemel engeller içeren düzenlemelere önem verilmelidir. Buna, yani neden bütüncü olmak istemediğimize dair bir düşünce ise, size hikayesini anlatayım.

Kariyerimdeki bir olay İrlanda ekonomisinin büyümesine bakmama neden oldu, neden diye sormayın çok uzun zaman oldu, ama görüldü ki bu kurutulmuş ada, 1960'lerden 1980'lerin ortasına kadar aşırı hızlı bir şekilde büyüdü, esasen iktisadi bir dönüşüm içine girdiği kadar toplumsal bir dönüşüme de girmiş oldu ve bu ekonomik büyümenin etkenlerden birinin de kadınların işgücüne katılımının büyük ölçüde artmasıyla ve bu pek çok şeyle meydana getirilmiştir, pek çok etken ama bunlardan biri katılımın önündeki engellerin ortadan kaldırılmasıydı. Bu engellerden bazıları düzenlemeye ve yasamaya ilişkindir, bazıları kültürel bile olabilirdi ama birer engeldi. Yani bu sizin gözlemlerinize karşı genel bir düşünce.

İkinci soru Dünya Bankası'na ilişkindi ancak ben Banka'nın da ötesine geçeceğim. Dünyadaki eşitsizliğin önüne geçmek için ne yapılabilir? Sadece iki büyük olaya ayıracağım, çünkü bana göre birkaç önemli noktaya değiniyor. Eşitsizliği azaltabileceğiniz bir yol, ülkelerarası eşitsizliği azaltmaktır. Bunu yapmanın yolu ise mantıken, yoksul ülkelerin zengin ülkelere daha hızlı büyümesidir. Bana göre bu analizin önemli bir noktası da bizim yoksul ülkelerin nasıl hızlı büyüyeceğini düşünmekte pek iyi olmadığımızdır. Burada Peter'ın söylediği bir şey hakkındaki gözlemimi anlatacağım. Diğer dönüşüm türlerinin aksine ekonomik büyümeye saplanıp kaldığımız anlar oldu, çünkü bu uzun vadeli başarmak istediğiniz pek çok şeyden biri. İklim değişikliği ve kaynak kısıntısının olduğu bir dünyada, zengin ülkelerde ekonomik büyümeye çok fazla saplanıp kaldığımız görüşüne katılıyorum, ancak yoksul ülkeler için eşitsizliği azaltmanın bir yolu onların büyümesidir.

Eşitsizliği azaltmanın ikinci yolu ise bunu bir ülkede azaltmaktır ve tabi ki bunun için pek çok politika vardır, ama sadece iki tanesinden bahsedeceğim. Biri, tabi ki transferler ve bu konuda pek çok tartışma olmuştu, örneğin şartlı nakit transferleri bunlar için bir araç ve bunların başarısı da kesin durumdadır. Ve ikinci sahiden can alıcı nokta ise eğitim ve eğitim hakkının bireylere eşit erişilebilirlikte olması ve toplumun tüm bireylerinin eşit standartlarda eğitim alabilmesidir. Bunlar Banka'nın politika analizini odakladığı alanlardır.

Tartışma Bölümü

Son soru sosyal yardımın sonuçları ve doğum öncesi, doğum sonrası bakım ve benzerleri hakkındaki önceki belirleyici etkenlerdir. Ben bu konuda uzman değilim. Bu olağan etkenlere, göstermiş olduğum bazı tablolardaki bilgiyle aynı şekilde bakan ve hatta önceki belirleyici etkenler hakkında çok ilginç bazı tespitleri olan bazı insanlar var. Yakın geçmişte bazı şartlı nakit transferlerinin neden uzun vadede ortaya çıkan sosyal yardım sonuçlarında işe yaramadığını gösteren bir değerlendirme gördüm. Bunun nedeni tam olarak insanlara para verebilecek olmaları ve onları okula gönderebilecek olmalarıydı ancak hala eksik olan başka girdiler vardı. Bu bağlamda bence Türkiye’de uluslar arası sağlık politikalarının kabul edilmesinin büyük önem taşıdığını düşünüyorum, çünkü hala yapılması gereken şeyler olduğundan değil, ama Türkiye’deki uluslar arası sağlık sigortası standartlarına ulaşma hareketi ve bunun doğum öncesi ve sonrası izleme ve bakım olarak büyük bileşenleri olması çok önemli. Sanırım konuşmamı burada sonlandıracağım, teşekkür ederim.

2. Oturum: Kurumsal Yapı ve Yönetişim Süreçleri

Oturum Başkanı: Emin Dedeoğlu

Kurumsal Yapı ve Yönetişim Süreçleri: Uluslararası Deneyimler

Institutional Structure and Governance Processes:
International Experiences
Ulrika Richardson Golinski

Sosyal Kalkınmada Kurumların ve Politikanın Rolü: Güneydoğu Anadolu Bölgesi *Doç. Dr. Sibel Kalaycıoğlu*

Sosyal Kalkınmada Kalkınma Ajanslarının Rolü: İZKA Deneyimi *Dr. Ergüder Can*

Sosyal Kalkınmada Yerel Aktörlerin Rolü: SODES Uygulaması *İlyas Çelikoğlu*

Tartışma Bölümü

Kurumsal Yapı ve Yönetişim Süreçleri:
Uluslararası Deneyimler
(Konuşma metni)

Ulrika Richardson Golinski
Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı

Çok teşekkür ederim. Sizi gerçekten hayal kırıklığına uğratabilirim, çünkü Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP), ya da Türkiye’de neler yaptığımız üzerinde konuşmayacağım. Sanıyorum bu masanın etrafındaki birçok kişi UNDP’yi ve bizim çalışmalarımızı zaten biliyor. Ben yapabildiğim ölçüde, algısal düzey ile pratik arasında kalmaya çalışacağım, çünkü bu konuda daha fazla bilgiye sahibim. Ancak temel olarak, yönetimlerin çalışmalarının neyi amaçladığı, uluslararası yaklaşımların en az son on yılda ne olduğu konuları üzerinde duracağım. Benim üzerinde konuşacağım konu insani kalkınmanın nasıl sağlanacağı konusundaki bazı metodolojiler olacak, ve açıktır ki, hem bu sabah hem de panel süresince konuştuklarımızla bağlantı kuracağım. Bugün beni bu konuşmaya davet ettiğiniz için çok teşekkür ederim.

Yönetişim süreçleri ve kurumlar anlamında, uluslararası tecrübeler nelerdir? Sanıyorum, dünyada bir çok değişim yaşanıyor ve şu andaki durumun bizlerin istediği gibi olmadığı çok açıktır. Sadece yoksulluk konusunda bile görüyoruz ki, yoksulluk sorunu azalıyor gibi görünmesine rağmen, hala 1.2 milyar insan günlük bir doların altında gelire sahip ve bu gerçekten çok ciddi bir yoksulluktur. Ayrıca, hala 850 milyon insan her gün açlığa doğru gitmektedir. Bu rakamların bize söylediği, dünyada ele alınması gereken birçok sorunun olduğu ve dünyanın artık yeterli kapasite ve politikalarla, bu sorunların etkin olarak üstesinden gelebilmek için hazırlanması gerektiğidir.

Küreselleşme üzerinde birkaç şey söyledik ve Prof. Lazreg’de bu konuya değindi. Kendisi gerçekten küreselleşme kavramı konusunda mükemmeldir. Ancak ben onunla aynı fikirde değilim. Evet, küreselleşme olgusu vardır ve bizler son zamanlardaki birçok göstergede bunu görüyoruz. Finansal krizler bize gösteriyor ki, ülkeler arasındaki sınırlar küçülüyor. Ya da bu sınırlar sahanın çoğunu kaplıyor. Burada söyleyebileceğim şey, eğilimler bir ülkeden diğer ülkeye çok çabuk bir şekilde aktarılabilir. Ve sonuç olarak, finansal krizlerin olmaması halini görüyorsak da, elbette şu anda dünyada birçok ülkede ekonomik krizler ve sosyal krizler yaşanmaktadır. Bu yeni dünyada, bu küreselleşmiş dünyada sanırım pek çok güzel şey var. Ancak söylediğim gibi, uygun politikaların ve yeterli kapasitenin bulunmadığı hallerde, bunun vatandaşlara ve onların iyi yaşamalarına getirdiği maliyetin çok yüksek olduğunu düşünüyorum. Gerçekten kalkınmış olan ve politikalarını tam bir otonomi içinde sürdürebilen ülke olmadığını, ya da çok az olduğunu sanıyorum. Ve aslında, bu yeni kritik durumlar, ya da kalkınma olayının getirdiği dünya çapında şiddetli baskılar, yönetim sistemlerinin felsefi temelleri hakkında ve bugün bile duymuş olduğumuz gibi, kalkınma konusundaki yeni yaklaşımların aciliyeti hakkında sorular sormaya bizi yöneltmektedir. Ayrıca sosyal ve politik kavramlar konusunda yeni paradigmlar aramaya da yöneltmektedir. Bu durum, daha önceki konuşmacılardan da dinlediğimiz gibi, ekonomiyi toplumdan ayırmaz. Hem benim görüşüme göre, hem de UNDP’nin bakış açısına göre, politikalar

gelecek nesilleri tehlikeye düşürmeden, insani kalkınmayı merkeze koymaktadırlar. Yani, yönetim kavramı gelişmiştir, ve demokratik özgürlükler konusundaki çalışmalar sağlam bir idarenin temelleri ve mutlaka gerekli olan bir boyutu haline gelmiştir. Devlet kurumlarının, haklar ve özgürlükleri korumak konusunda olduğu kadar, duyarlılık, yeterlilik ve eşit hizmet konusundaki rolü, kalkınma politikaları alanında öne çıkan bir önem kazanmıştır. Yeni politikalar hakkındaki teoriler, vatandaş ve toplum merkezine daha çok dayanan değişiklikler sunmaktadırlar; toplum merkezli değişiklikler, vatandaşların, dahil olma, birlikte çalışma konusunda cesaretlendirilmelerine odaklanmış ve bu yönetim modellerinin devlet yerine sektörleri kapsamı konusunu temel almışlardır.

Özel sektörü, sivil toplumu ve devlete ait olmayan diğer unsurları da, yönetimler konusunda etkili ve yardımcı paydaş olarak benimsemek gereklidir. Aktif bir sivil toplum, ülke yönetimleri tarafından uygulanan ödev/görev engelinin yerine, sorumluluk bilincini getirir.

Binyıl Kalkınma Hedefleri'nin küresel düzeyinde, Türkiye'de olduğu gibi cinsiyet ayrımına dair konular dışındaki durumlarda keskin bir hedef peşinde olunmamıştır, ancak yine de bu bile küresel yönetim işlemine bir örnektir. 2000 yılında imzalanan Binyıl Deklarasyonu'nun özünde hem kalkınma hem de iyi yönetim-demokratik yönetim konusu vardır. İyi yönetimin gerçekte nasıl olması gerektiğini konuştuğumuzdan, ben demokratik yönetim terimini kullanmayı tercih ediyorum, bu vatandaş haklarının çok gerekli olan garantisidir. Hem Deklarasyon hem de Binyıl Kalkınma Hedefleri, söylediğim gibi, küresel kalkınma konusunda minimalist bir yaklaşım içinde olmalarına rağmen, bunların küresel işbirliği üzerinde bir damgaları vardır; çünkü bunlar sayesinde hedefler üzerinde ilk kez somut olarak anlaşma sağlanmıştır. Sadece bölge veya ulus kapsamında değil, küresel düzeyde de bu böyledir. Ancak bu hedeflere, her türlü engele rağmen 2015 yılına kadar ulaşılmalıdır. Bu hedefler her ne kadar ulaşılabilir olsa da, birçok politik amaç gerektirir. Aslında sadece amaç değil, 2000 yılında üzerinde anlaşma sağlanmış olan taahhütlerin yerine getirilmesini ve başka aktiviteleri de gerektirir. Küresel düzeydeki engellere karşılık olarak, hepimizin de bildiği gibi yönetimler içi organizasyonlar bulunmaktadır, örneğin UNDESA, kendi üyesi ve Birleşmiş Milletler üyesi olan devletlere güvenlik, tavsiyeler ve sosyal politikalar sağlamaktadır ve küresel düzeyde bunlardan sorumludur. Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı'na göre, bizler Birleşmiş Milletlerin kalkınma çabalarında ülke düzeyinde sorumluyuz. Ayrıca 166 ülke içinde bulunmaktayız, bizim sağlayacağımız destek veya yardımlar insani kalkınma unsurunu tekrar konunun merkezine oturtacaktır.

Amartya Sen'i her biriniz mutlaka duymuşsunuzdur. Yetenekler konusundaki yaklaşımlardan bildiğimiz gibi, insanlar belli bir yetenek ile doğarlar.

İnsani kalkınmanın gerçek amacı, tüm insanların yeteneklerini geliştirebilmesi için gerekli ortamı yaratmak ve fırsatları arttırmaktır, bu konu geleceğimizi belirleyeceği gibi, şimdiki nesille de ilgilidir. Gerçekte, insani kalkınma için temel esas, bütün insanların yaşamsal ihtiyaçlarını ele alan bir evrenselliştir. Kalkınma herkesi, tüm bireyleri, kadın ve erkek eşit olarak güçlendirmeli; bireylerin yeteneklerini en üst düzeye çıkararak bu yetenekleri ekonomik, sosyal, kültürel ve hatta politik alanlarda en iyi şekilde değerlendirmelerine imkan tanımalıdır.

Bu durumda elde edilecek olan nedir? UNDP'nin ve kalkınma konusunda rol alan birçoklarının yöntemi, yetenekleri kalkınmanın merkezine koymaktır. Çevresel faktörlerin, yeterli organizasyonların ve dinamik insan kaynağının sağlanmadığı ülkeler; gerek ulusal ve yerel, ve gerekse insani kalkınma süreçlerinde planlama, yürütme ve denetim eksikliği içinde olacaklardır. Geçen 10 yıl boyunca kalkınma kuruluşları, yetenekler doğrultusunda çalışmadığı durumda kalkınmanın ve buna dair politikaların yürütülmesinin imkansız olduğunu anlamışlardır. Aslında bu politikaları destekleyen ve eyleme dönüşmesini sağlayan kurumlar, kalkınma sürecini yönetmektedirler. Kurumların toplumsal ve ulusal düzeyde gelişmesi, kalkınma sorununun tam merkezinde yer almaktadır. İster insan kaynağı alanında olsun ister sistemler ya da kurumların işlerliğini sürdürdüğü çevresel faktörlerle olsun, bu böyledir. Çalıştığımız her ülkede ulusal ve yerel düzeyde kapasiteyi arttırmak ve desteklemek amacıyla fırsatlar yaratan stratejiler yürütmüştür. Bu stratejiler, bizlerin de desteklediği, teşvik ettiği, liderlik yeteneğini arttıran, eğitimi ve öğretimi destekleyen, sorumluluk bilincini veren, kalkınmanın sonuçlarından geniş kapsamda fayda sağlayan kurumsal reformları içerir.

Diğer bir önemli konu da, kişilerin savunma hakkıdır. Bugün de dinlediğimiz gibi vatandaşların bilgi alma hakları, seçimle gelmiş yönetimlerin güvenilir olabilmeleri konusunda aktif rol oynamaktadır. Aynı zamanda, yürütmeyi izleyebilmek ve sorumlulukların bilincine varmak için bazı değerlendirme çalışmalarını dinledik.

UNDP'nin insani kalkınma için kapasiteyi artırma çalışmalarının temel prensibi, demokratik yönetişimdir. Burada sizlere demokratik yönetişim hakkında tanımlamalar yapmayacağım. Yönetişim, kişilerin kendi yaşamlarını geliştirebilmeleri için, onlara değişimi gerçekleştirme potansiyeli ve seçimler sunar. Demokratik politikalar vatandaşlara hizmet üzerine odaklanmış, işinin ehli kurumlara, dinamik bir sivil toplum ve mesleki çevrelere, sorumluluk bilincini destekleyen seçilmiş bir parlamentoya, bağımsız ve profesyonel bir adalet sistemine ihtiyaç duyarlar. Bu, UNDP'nin bütün ülkelerdeki çalışmaları için geçerlidir. Bizler sadece en az gelişmiş ya da gelişmekte olan ülkelere söz etmiyoruz, aynı zamanda orta gelir düzeyine sahip ülkeleri de konu alıyoruz. Yani söylediğim gibi, bu UNDP'nin bütün çalışmaları için geçerlidir.

UNDP'nin ötesine baktığımızda, küresel ve ulusal düzeyde çalışmaktayız, ve bu hükümetlerarası bir yapılanmadır. Ancak yerel kurumlar da vardır. UNDP'nin ötesinde, üzerinde durmaya değer bir konu da, yerel yönetimlerin kalkınmasına bir örnek olan Avrupa Toplum Modeli'dir, "Açık Koordinasyon Yöntemi" isimli bir yöntemi yönetim mekanizması olarak işlerliğe koymuştur. Bu mekanizma, iletişim, tecrübe paylaşımı, karşılıklı değerlendirme ve çeşitliliğin gereklerini algılama üzerine yapılanmıştır. Bu mekanizma, Avrupa Birliği'ne üye ülkelerin sorumluluğu altına giren, iş, sosyal korunma, topluma dahil olma, eğitim ve gençlik politikaları gibi alanlarda yer alır. Açık Koordinasyon Yöntemi isimli bu metodun etkililiği; yönetmelikler, düzenlemeler çerçevesinde bağlayıcı olmayan kanunlar sayesinde, ayrıca daha öncede söylediğim gibi tavsiyeler ve öneriler sayesinde gerçekleşmektedir. Bu sadece yerel bazda bir idare mekanizmasının bir örneğidir.

Başlarken üzerinde durduğum konuya tekrar değinmek istiyorum; dünyanın ve bazı ülkelerin bugünkü durumuna baktığınızda, yenilenme ve idareyi yürütme ihtiyacı konuları aciliyet kazanmıştır, bu da küreselleşme ile gelen riskleri ele almakla ve üstesinden gelmekle mümkün olabilir. Bugün, 1.2 milyar insanın çok ciddi boyutlarda yoksulluk içinde olduğu, nüfusun %50'sini oluşturan kadınların iş hayatında ve söz sahibi olmakta ancak %18 seviyelerinde bulunabildiği bir dünyamız var. Bu durum, yeni politikaların getirilmesi ve sorunlarla baş edilmesinin gerekliliği konusunda son derece güçlü bir çağıktır.

Sözlerimi Amartya Sen'den bir alıntı ile sonlandırmak isterdim, ancak burada Birleşmiş Milletler eski Genel Sekreteri Kofi Annan'dan bir alıntı yapmak istiyorum; "Yeni tehditler, uluslar ya da bölgeler arasında bir ayırım yapmaz. İyi bir yaşam veya statü anlamında güven sarsıcı olan yeni bir kavram tüm zihinlere işlemiştir. İnsanlık tarihinde beri süregelen olandan daha fazla bir şekilde, ortak bir kaderi paylaşıyoruz. Sadece bir araya gelip hep birlikte bu sorunla yüzleştığımız zaman bunun üstesinden gelebiliriz."

Teşekkür ederim.

**Institutional Structure and Governance
Processes: International Experiences**
(Speech text)

Ulrika Richardson Golinski
United Nations Development Programme

Thank you very much. I may actually make you disappointed because I'm not going to speak about UNDP and what we've done in Turkey. I think that many of people around the table in fact already know UNDP and the work we do. I'm going to be somewhere in between the conceptual if I manage and the practical, which I know more about. But basically I'm going to talk about what actually governance processes aim at, what is the international at least approach and has been for the past ten years or so. But I'm going to talk also about some of the methodologies actually of how to achieve human development and obviously I'll be linking some of the words that we've said already this morning and also during the panel. So thank you very much for having invited me to speak today.

In fact what is the international experience in terms of governance processes and institutions? I think it's very clear that there are a lot of changes in the world and situations that are not as we want them to be. We see in terms of just poverty figures that although absolute poverty is declining there are still about 1.2 billion people living on less than one dollar a day and that is extreme poverty. And there are still about 850 million people that go hungry every day. I think just those sort of numbers themselves tell us that the world has a lot of challenges to deal with and the world has to be prepared with enough capacities and also policies in order to be able to deal with them effectively.

We mentioned a few words about globalization and Prof. Lazreg did say that, she did really great to the whole concept of globalization, I disagree with her, I think that globalization yes exists and I think we've seen it in the evidence of the recent, if not ongoing financial crises, which will it shows us that the boundaries between countries have become less or boundaries are in fact more of space, it's where actually what can I say, trends move very quickly from one country to another. And I think in the aftermath or in a less of a financial crises we actually see, now of course economic crises and also social crises happening in many countries. I think that with this new world, with the globalized world there are a lot of beauties but as I said there is large cost to citizens and to the wellbeing of our citizens unless policies and capacities indeed are in place.

I think it's safe to say that there is not any country indeed or very few, I would say that indeed develop and implement their policies in full autonomy. And in fact this new conjuncture let's say and these intensified pressures in terms of development challenges around the world has led to the questioning of some of the philosophical underpinnings of governance systems and also the emergence of new approaches to development as we have also heard today. Also the seek for new paradigm in social and political thought. That does not separate the economic from the social again as we've heard from previous speakers. In my view and also in the view of UNDP, policies that put human

development at the center without endangering future generations. So as the concept of governance has evolved and the exercise of democratic freedoms has become essential dimensions and principal for sustainable development, the role of state institutions in providing responsive, effective and equity based services as well as protecting the rights and freedoms has become more prominent in development policies. And theories of new governance also propose changes which stand for more citizen and society centered systems with focus on active citizenry that is citizens that are empowered inclusion, cooperation and center to these governance models is to involve sectors other than state. We have to involve the private sector, civil society and other non state actors as active both partners, both influencing and helping to govern public domain. They also or an active civil society also helps to ensure accountability on part of the duty barriers that is the elected government of countries.

At the global level the Millennium Development Goals, although in the case of Turkey they may not be so acutely relevant except for the goal three on gender equality but still they are in fact one example of global governance processes. And at the hearth of the Millennium Declaration that was signed in the year 2000 is a right to development and for which good governance or democratic governance if you wish, since we talked about what is actually good governance, I would prefer in fact to use the word democratic governance but that is an essential guarantee for the rights of citizens. So in fact the Declaration and the Millennium Development Goals as I said although they were quite a minimalistic approach to global development, they still presented a very unique hallmark in terms of global cooperation as it was the first time that such concrete goals had been agreed upon. Not only at the local, national but also as I said at the global level, but they should be achieved by the year 2015 and although there are great challenges, there are within reach but to achieve them of course requires a lot of political will and in fact not only will but the activities and the actions to actually implement the commitments that were agreed upon in the year 2000. But responding to challenges at the global level, there are intergovernmental organizations as many of you know for example UNDESA which is the department for economic and social affairs, which provides guidance, recommendations and social policies to their member states, to the United Nations member states and they are responsible at the global level. For UNDP, the United Nations Development Program, we are the responsible agency at the country level for development work of the UN and we are present in about 166 countries and the support or the assistance or the cooperation that we provide really cause for putting again the human development at the center.

We know from the capabilities approach, every one of you must have heard about Amartya Sen that human beings are born with certain capabilities and the purpose in fact of human development is to create an environment in

which all people can expand that capabilities and in which the opportunities can be enlarged for both there present generation as well as future. And in fact the real foundation for human development is universalism in acknowledging the life claims of everyone and development must really enable everyone, all individuals, men and women equally to enlarge their human capabilities to the fullest and put those capabilities to the best use in all fields and that is economic, social, cultural but also political.

In fact how is that achieved? The methodology that UNDP and many other actors and brokers of development activities in fact put capacity development at the center of such methodology. Without an enabling environment and efficient organizations and the dynamic human resource base countries will lack the foundation to plan, implement and review there national and local development strategies and promote human development. And in fact over the last decade the development community has realized that it's impossible to develop and also to implement such policies without at the same time work on the capacities to develop, capacities of the people of those institutions, of the organizations and of communities. In fact it is the institutions themselves that sustain the policies and allowing policies to evolve from words into action that govern the development process. The development of the institution at the grassroots level, at the community level and at the national level is at the center of development challenge. Either if it is the human resource space that is at the center or the systems or the environment in which such institution must function. In any country that we work UNDP places strategies that create opportunities to develop and sustain capacities at national and local levels. These strategies include institutional reform that we can support, incentives, scaling up leadership capacities, promoting education, promoting training and learning and enhancing accountability and broad engagement on achieving development results.

Another important topic or activity is the advocacy. We've already heard today about the value of communication and how and informed citizens in fact can take a much more active role in terms of contributing and holding there elected governments accountable. Also we heard about measurements, about data, about being able to monitor progress and be able to begin hold those that are responsible accountable.

A fundamental principle also of the work of UNDP in developing capacities for inclusive human development is democratic governance. I'm not going to in to the definition of democratic governance. But governance in fact that gives people the potential to drive change and exercised choice to improve their own lives. And the democratic policy that needs institutions that work including competent civil service focused on serving at citizen, a dynamic civil

Ulrika Richardson Golinski

society in the broad sense that civil society that also includes business sector, an elected parliament that keeps executive in check and ensures accountability and an independent and professional justice system that provides legal access to all. This is valid for UNDP's work in all countries. We are not present only in least developed countries or developing countries but also in middle income countries. So as I said this is valid for all the work that UNDP does.

Looking beyond UNDP, obviously we work at the global and at the national level and it's an intergovernmental institution but there are also regional institutions. But there is one that may be worth mentioning going beyond UNDP and here in Europe there is one example in the development of regional governance of social policy and that is the European Social Model which has adopted in fact something called the Open Method of Coordination as a governance mechanism. This is a mechanism that really is built on communication and exchange of best practices and benchmarking and recognizing the need for diversity. It takes place in areas which fall under the responsibility of the EU member states, such as employment, social protection, social inclusion, education and youth policies. And the effectiveness of this particular method called the Open Method of Coordination is in fact soft laws that is not binding in the sense in terms of directives, regulations and decisions but moralize on peer pressure and as I said recommendations and suggestions. That is just an example of other governance mechanisms at the regional level.

I would say that going back also to what I mentioned in the beginning that looking at the world today and looking at some of the countries that are in fact from part of the partners of UNDP I think that there is urgent sense in fact of the need for renewal and of governance processes that actually can hold countries accountable and that can be able to sustain and also be a counter factor to let's say risks that run with globalization. I think if we have a world today where we have this 1.2 billion people in really extreme poverty and also where we know that the global average of just women's participation, women who form the 50% of the population that their participation and decision making is not higher than 18%. Then I think that there is in fact a quite loud cry in order to come up with new policies that can in fact respond to these challenges.

And I would like in fact to conclude by quoting not Amartya Sen, but quoting from Kofi Annan, the previous secretary general of the UN who said that "New threats make no distinction between races, nations or regions. A new insecurity has entered every mind, regardless of wealth or status. More than ever before in human history we share a common destiny. We can master it only if we face it together."

Thank you.

**Sosyal Kalkınmada Kurumların ve Politikanın
Rolü: Güneydoğu Anadolu Bölgesi**
(Konuşma metni)

Doç. Dr. Sibel Kalaycıoğlu
ODTÜ

TEPAV'a beni davet ettikleri için çok teşekkür ederim. Burada bulunmaktan ben de çok zevk aldım. Maalesef hepsinde bulunamayacağım; ama bulunabildiğim kadarıyla hepsi öğretici oluyor. Burada bulunma nedenim GAP bölge idaresini bir örnek olarak kullanarak, acaba sosyal kalkınmayla bölgesel kalkınma arasında bir örnek olabilir mi ve buradan ne gibi dersler çıkarılabilir bulmak.

Burada bölgeyi benden daha çok tanıyan, bölgenin içinde olan ve yaşayan bir sürü arkadaşım var. Benim GAP Bölge İdaresiyle tanışmam, on sene kadar önce Orta Doğu Teknik Üniversitesi'nin GAP Araştırma Uygulama Merkezi Yönetim Kurulu'na seçilmemle oldu. Ve oradan bu yana da çeşitli vesilelerle araştırmalar yaptık. Bu anlamda GAP'la tanışıklığım oldu; ama bir GAP uzmanı değilim; çünkü biliyorum ki, çok daha uzun bir süre orada yaşamış ve bizzat pratikte bulunmuş arkadaşlarımız var. Ben sadece bir örnek olarak ele alacağım. Kısacası, eğer bir sosyal kalkınmayla bölgesel kalkınma arasındaki ilişkiyi anlatmaya çalışıyorsak GAP'ta neler oldu, neler yapılabildi, nasıl başladı, nerdeyiz ve ne gibi dersler çıkartmamız lazım?

Sosyal politika Türkiye için yeni bir kavramken, bölgesel kalkınma, biraz önce İlhan Hoca'nın da dediği gibi çok daha eski bir kavramdır, yani bir 30-40 senesi var. Mesela GAP çok özel, kendi başına bir örnek; çünkü GAP Bölge İdaresi'ne bağlı bu dokuz ilin kendi başına kalkınmasıyla ilgili bir yönetimi olsun denmiş ve bu planlamaya girmiş. Buradan başlayan bir GAP pratiği var Türkiye'de, 1970'li yıllardan bu yana da devam ediyor, tabii bütçeden pay ayrılıyor. Kalkınma deyince o zamanlar aklımıza gelen teknik altyapı projesi, yani yollar, barajlar anlamında bir teknik altyapı projesi olarak gündeme geliyor GAP. Teknik altyapı projesi olduğu gibi, bir yandan da burada 21 baraj ve 17 tane hidroelektrik santrali planlanıyor. Ve bütün bunlar ekonomik kalkınma amaçlı. Amaç, öncelikle bir sulama projesi yaratmak, sonra enerji elde etmek ve bunun da yan getirileri olarak sanayi, taşımacılık, iletişim gibi sektörlerde gelişim sağlamak. Dolayısıyla esas amaç, ekonomik kalkınma gayet tabi. Yalnız tüm bunlara rağmen çok yavaş ilerleyen bir proje. 1985-1986 yıllarında çeşitli barajlar kuruluyor; ama en son hepimizin bildiği Atatürk Barajı'nın gelmesiyle birlikte hız kazanıyor. Dediğim gibi 1996-1997 hatta 2000'lere kadar hep bir teknik altyapı projesi olma özelliği ağır basıyor. Yani barajı yaparsınız, insanlara iş de çıkar, istihdam da yaratır, gelir de sağlar, sulamayla beraber yeni bir üretim biçimine de geçer ve sulu tarımla yeni bir ürün olur gibi, tamamen iyi niyetlerle başlanmış bir proje.

Bir taraftan o proje yapılırken, diğer taraftan GAP Bölgesi de Türkiye'nin tüm var olan gelişiminden de payını alıyor, mesela kırdan kente göç gibi. GAP'ta yapılanlardan bağımsız olarak bir taraftan kendi içinde değişmeye başlıyor, Türkiye'nin diğer bölgeleri gibi. Kırdaki nüfus hızla düşmeye başlıyor,

Türkiye'nin batısına veya büyük metropollere göçler var. Bunun GAP ile hiçbir ilişkisi yok, bu kendi içindeki spontane bir gelişme. Esas biz GAP'ın etkisini 1994-1995'te aşamalı olarak sulamaya başladıktan sonra görüyoruz. 2000 yılına kadar aşamalı olarak gelişen bu sulama projesi, 2000 yılında bir durma noktasına gelmiş; çünkü aktarılan kaynaklarda bir aksama ve gecikme var. 1995 ve 2000 yılları arasında da hem teknik altyapı hem de onun yarattığı sosyal ve ekonomik ivmeyi de görebiliyoruz. Dolayısıyla bu aşamalı sulama projelerinin başladığı 1995'ten sonra bu bölgede başka türlü bir göç başlamış, "bölge içi göç".

Bölge içi göç iki türlü; bir, çok yoksulun göçü, mevsimlik göç. Çok batılara giden göçten ziyade insanlar, madem burada bir pamuk üretimi var, ben niçin Adana'ya gideyim, zaten Adana'da da şartlar değişmiş diyor ve bölgede kalıyor. Onun için mevsimlik, topraksız iş gücü oluyor. Bir de pamuk üretimi ve sulu tarımın getirdiği zenginleşmiş bir göç var. Bunlar da ellerindeki imkanı, olanağı kente yatırmayı yeğleyen zenginlerin göçü. Kentler iki türlü göç alıyor. Kentlere gelen bu zengin göçü kentlerdeki yapılaşmayı, kentleşmeyi, yeni alanların imarlaşmasını sağlıyor. Özellikle tarım alanlarının imara açılması burada çok önemli konu tabi. Bu olurken öbür tarafta yoksulların geldiği kent çeperleri giderek gelişiyor. En çok Şanlıurfa, Diyarbakır, Gaziantep olmak üzere bölge içi hareketlilik başlıyor burada. GAP'ın kısaca özeti bu.

Ekonomik kalkınma ve planlama demiştik, planlanan şeyler ne kadar gerçekleşti? Tarımdaki gerçekleşme oranı yüzde 17 civarında, madenleşmede yüzde 100 civarında, imalatda yüzde 40.6, enerjide 78'e yakın bir gerçekleşme oranı var. Taşımacılık gelişimi yüzde 35'lerde, turizm gelişimi yüzde 25'lerde. Peki, sosyal sektörlere gelelim; çünkü bu ekonomik ivmenin sosyal sektöre de yansıtacağı varsayılıyor. Konut sektörü gelişiyor, zengin göçünden dolayı yüzde 35 oranında giderek artan bir konutlaşma var. Eğitim ve sağlık sektöründe bir gelişme var, bunları hep GAP'ın bir ivmesi olarak söylüyorum tabi. Yüzde 85 oranında okullaşma oranı, eğitimin artması ve sağlıkta iyileşme oranları var ve kamu hizmetlerinin artması durumu var. Böyle baktığınız zaman, evet gerçekten sulu tarıma geçilmesi hem ekonomik olarak hem de sosyal sektörlere yansıtması olarak bayağı bir etkili olmuş. Hiçbir işe yaramıyor değil; çünkü bunu anlatmakta zorluk çekildi. Uzun süre insanlar 2000'de hükümet değiştikten sonra ne işe yaradı bu GAP projesi, bu kadar yaptık, bu kadar paralar verdik; ama sonuç olarak ne işe yaradı dediği zaman, bir işe yaramış rakamlarla baktığımız zaman.

Peki, sanayi altyapısı nasıl gelişmiş? Bölgede 2007'de TÜBİTAK için bir sanayi envanteri yaptık. Dokuz ildeki tüm sanayi işletmeleri tarandı, bir envanter çıkarıldı. En önde gelen sanayi, buranın geleneksel sanayisi, yani gıda sanayisi ve yanında tekstil imalatı, üçüncü olan mobilya ve ağaç sektörü var. Daha sonra sırasıyla; lastik, metal sanayi, kauçuk sanayi, petrol ve yan ürünleri olarak gidiyor. Ama burada şöyle bir şey var, GAP projesinin yaratmaya çalıştığı bütün ivmeye

rağmen, hala sanayideki olay geleneksel ve küçük imalat olarak gidiyor. Yani babadan oğula geçen, babasının işini devam ettiren, babasının bilgisini devam ettiren bir girişimcilik var, burada. GAP Gidem projesine rağmen bunlar var. GAP Gidem projesi orada duruyo, sürüyor, fikir veriyor insanlara; ama bir taraftan da buradaki bütün sanayi, küçük imalat ve geleneksel imalat üzerinden gidiyor. İki farklı olay; GAP Gidem oraya erişemiyor veya küçük imalatçı GAP Gidem'i anlamıyor. Farklı farklı ulusal ve uluslararası desteklerle, kimisi UNDP ile kimisi Dünya Bankası'yla, Sosyal kalkınma projeleri uygulanıyor. Bunların en belirginini ÇATOM'lar, çok amaçlı toplum merkezleri. ÇATOM'lardaki amaç özellikle kadınların ve gençlerin ekonomik ve sosyal yaşama kazandırılması, cinsiyet eşitliğini sağlamak, dengeli kalkınma gibi hedefleri gerçekleştirmek. ÇATOM'lar da hiç yok gibi görünüyor; ama ÇATOM'larda da eğitim verilmiş çocuklara, okul öncesi eğitim programları yapılmış, okuma-yazma programları yapılmış. Sayıları söylemiyorum, nasıl olsa kimsenin aklında kalmaz. Gezici sağlık hizmetleri yapılmış, poliklinik hizmetleri verilmiş, kadın sağlık taraması yapılmış, yeşil kart uygulaması yapılmış. Yani biz dışardan ne kadar başarısız görsek bile aslında rakamlara döküldüğü zaman ve 9 ilde neler yapıldı, dendiği zaman, kent merkezlerinde tabi, orada da bir şey yapılmaya çalışılmış ve bir şeyler de yapılmış. Eğitim projeleri yapılmış, okul öncesi eğitim yapılmış vs...

Dolayısıyla bir sosyal proje ivmesi de var. Gençlik merkezleri kurulmuş, yine UNDP ile beraber. Bundan 5 sene önce ziyaret ettiğimde görmüştüm bu gençlik merkezlerini. Yine ODTÜ destekli olarak, GAP'ta neler oldu şimdiye kadar, diye gittiğimizde gençlik merkezlerini görmüştük ve çok etkilenmiştik. Orada başı örtülüsü, başı açığı, erkek ve kız çocukları bir arada türlü faaliyetler yapabiliyorlardı. Buna özellikle biz çok şaşırmıştık, aileleri nasıl izin veriyor böyle bir kapalı toplumda diye. Burada da yine dışarıdan baktığımız zaman hiçbir şey yok gibi ama aslında var. Başla neler var? Kültürel mirasın korunması projesi var, çevre projeleri var, kentsel rehabilitasyon projeleri var, sulama yöntemleri ve çiftçi eğitimleri var, yani bir sürü şey yapılmış. Hiçbir şey yapılmadı gibi bir şey yok. Özellikle bunun için söylüyorum.

2000'de geldiğimiz noktada ne işe yaradı bu GAP projesi? İnsanlar da istemedi, zaten reaksiyon da vardı. Bu tamamen batının elektriğini onların elinden almak için yapılmış bir şeydi, bir dolaptı gibi değil. Oraya bir katkısı olmuş; ama bir defa bu kademeli sulama dediğimiz olay Urfa-Harran bölgesinde ve çok kısıtlı bir alanda, yani dokuz ile gelmesine epey bir zaman var. Özellikle Adıyaman, Malatya, Diyarbakır gibi komşular Urfa-Harran'ın, ya da Urfa'nın kendi ilçeleri, Suruç gibi mesela, Harran'ın sulanıp da kendilerine su verilmemesine çok kızıyorlar. Suruç'un elinden sular alınmış; çünkü rezervuar çökünce yeraltı suları kırılmış. 90 senelik su kültüründen gelen bir ilçe kurumu. Barajların yapılması ve köylerinin su basmasıyla beraber yerinden edilenler var. Bir şekilde başka yerlere taşınmışlar, o yerlerde sular yok. Bunlar su kültüründen

susuz tepelere taşınmışlar. Yani sulama konusunda uygulamada bir sürü problem var. Çölleşmeyi, atık suların projesinin yapılmamasını, bunları da söylemeyeyim, bunları da herkes biliyor.

Bir başka konu, üretim ilişkileri meselesi veya mülkiyet ilişkileri meselesi hiç düşünülmemiş, yani orada küçük, orta ve büyük boy toprak sahipliği var. Gayet tabi, herkesi farklı farklı etkiliyor. Topraksız köylüyü etkiliyor, orta boy topraklı köylüyü etkiliyor; ama büyük çapta toprak sahibi olan köylülerle farklı bütünleşmiş bu GAP ve sulama. Orta boydakilerle farklı, topraksızlarla farklı bütünleşmiş. Hiç şartları değişmeyen hatta daha da kötüleşen topraksız köylülerdir. Dolayısıyla iyi niyetle başlayan GAP, bu bölgeye yeni bir eşitsizlik boyutu getirmiş. O zaman hali hazırda olan bir eşitsizliğe eşitsizlik eklemiş. Sulamayla birlikte gelen yeni bir eşitsizlik olmuş. Çünkü niye? Çünkü oradaki mülkiyet yapısı, toprak yapıları, insan ilişkileri, hocamızın gayet iyi anlattığı dayanışmalar düşünülmemiş. Bunlar düşünülmemiş, bunların farkına varılmamış, biraz tepeden inme olduğu için. Bu anlamda oraya yeni eşitsizlik boyutları eklenmiş. Halen daha altyapı, kanalizasyon, içme suyu gibi sistemlerin ancak yüzde 10'u yapılabilmiş. Yüzde 90'ı daha eski haliyle duruyor. Toplama bakarsanız çok etkili değil.

Bir de hükümetlerin ve oradaki yerel yönetimlerin, son zamanlarda yerel yönetimlerde bir değişiklik var; ama uzun süre buraya biraz acıyarak bakmış, kalkındıralım demiş. Oraya giden memurlarla bir çalışma yapmıştık. Buraya giden memurların hepsi, buradaki insanlara hiçbir şey yapılmaz, buradaki insan hiçbir şeyden anlamaz, şeklinde düşünüyor. Bunlar sağlıkçılar, eğitimciler, Tarım İl Müdürlüğü'nde çalışanlar, her türlü buraya atanmış memurlarla konuştuk. Mesela oradaki parti delegesiyle veya ticaret odasıyla konuştuğunuz zaman, onların söyledikleri çok farklı; çünkü onlar oradaki yerel insanlar. Yani iki grup yönetici arasında veya bölgenin seçkinleri, elitleri arasında bir yerel olanlar var ki, yerel olanlar durumun farkındalar ve çok farklı önerileri var; fakat atanmışların, dışarıdan gelenlerin o bölgeye çok zarar verdiklerini görmüş durumdayız. Bunlar sadece bölgeye zarar vermiyor, bir anlamda devletin oradaki prestijini, görünümünü de zayıflatıyor; çünkü her şey karşılıklı. Sağlık ocağına gittiğin zaman oradaki ebe, hemşire veya doktor, ben bu kadınlara dokunamam, bunlar zaten dokunulmaması gereken yaratıklar, diye bakıyorsa, dilini de bilmiyorsa tabi, oradaki insan da bunu anlıyor zaten. Karşılıklı bir durum. Dolayısıyla devletin getirdiği kamusal hizmetten memnun olsun, neden nankörlük yapıyor dediğiniz zaman, bu nankörlük değil; çünkü o hizmetin nasıl verildiği de önemli.

Bu yapısal ve makro düzeydeki, gerek hükümetlerin yaklaşımı, gerek oradaki altyapılar, gerekse bütçeden ayrılan paylarla ilgili sorunlar var. Bunların en önemlisi mülkiyet yapısıyla ilgili hiçbir analizin yapılmamış olması. Bir de bunun yanında kültürel sorunlar var. İlhan Hocam sabah ne güzel anlattı,

bu dayanışma ağları her yerde, Türkiye'nin yapısı bu. Bu konuda çalıştık; ama burada üçüncü bir tür var. Ne köprü yapan, ne içine kapanık dayanışma. Buradaki dayanışma daha farklıymış. GAP projesi bunun farkına varmadan bir nevi kırılmasına da yol açmış. Nedir buradaki üçüncü türdeki dayanışma? Ağasıyla veya şeyhiyle veya tarikat lideriyle, çok farklı, çok işlevli o yapı içindeki ilişki birden bire dönüştürülmeye çalışılmış. Yine o kültürel ilişki de anlaşılamadığı için, bunlar gericiliktir, deyip tek kalemde silindiği için; ama orada bir sosyal kontrol mekanizması olduğunu, insanların devlet yerine oradaki cemaat liderini daha çok önemseydiğini anlamadan, biz buraya dönüştürürüz şekilde modernist bir mantıkla gidildiği için, oradaki kültürel yapı da direniyor. Dahası bu, yönetim gibi kavramları da anlamıyor zaten. O kadar yabancı ki. Çikolatayı görmeyen çocuk çikolata ister mi? Demokrasiyi görmeyen insan demokrasi mi ister? Bu yok orada. Sürekli kapıları çalınıp, gelin biz sizi kurtaralım diyen birtakım insanlar var etrafta. Onlar da diyor ki niye beni kurtarmaya çalışıyorlar, ne alakası var, ben mutluyum hayatımdan, benim aғam da var, beni aç açıkta da bırakmaz. Tabii ki çok aşamalar geçmiş, şu anda o kadar kötü değil. Biraz zorla, biraz istekle, biraz "demonstration efektle" de olsa bir yerlere kadar gelinmiş; ama çok zorla gelinmiş. İşin başlama noktasında çok büyük hatalar var.

Bugüne kadar da bu iş neden bu kadar yapılabilmiş? Bu işbirliğini yapmakta hem devlet hem de oradaki insanlar gönülsüz. Şimdi böyle bir kalkınma projesinde sonuca gelirsek, şöyle bir şey söyleyeyim; bir tarafta devlet bizim sahibimiz olsun, "sahiplik kavramı". Devlet bize sahip çıksın. Sahipliğin iki tarafı var. Bir tarafta iyi bir şey, sahip olursun. Ama öbür tarafta sahiplik insaları o kavramlardan, demokrasiden farklı bir yerlere mi çekiyor? Veya başka demokrasi anlayışları da mı var? Böyle bir sürü aklımdan geçen fikir var şu anda; ancak meselenin ekonomik kalkınma, oradaki gelir dağılımını düzeltmek olmasında sadece sosyale baksın, anlayışını ben onu hiçbir şekilde kabul etmiyorum. Tabii ki pasta olmadan neyi yiyeceğiz. Önce pasta olacak, sonra onu nasıl paylaştıracağımızı düşüneceğiz. Tabii ki ekonomi önemli; ancak her şeyi sadece ekonomiyle çözeceğiz, diye bir şey de yok. Burada sadece altyapı düşünülmüş. Yani biraz tepeden inme gelmiş olay. Onun için de halen o direnç noktaları çözülmemiş. Kendine ait dayanışmalar, kendine ait kültürel nodlar çözülmemiş. Böyle bir karmaşa noktasında duruyor GAP'taki kalkınma projemiz. Sadece bu kadar söyleyeyim.

Teşekkürler.

**Sosyal Kalkınmada Kalkınma Ajanslarının
Rolü:
İZKA Deneyimi**

Dr. Ergüder Can
İzmir Kalkınma Ajansı

Kalkınma Ajanslarının Sosyal Kalkınmaya Yaklaşımı

Dördüncüsü düzenlenen Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu'nda sizlerle bir arada olmak benim için gurur verici. Ülkemizde "bölgesel kalkınma" konusunda düzenlenen en önemli etkinliklerden biri olan "Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim" Sempozyumu'nun düzenleyicisi olan TEPAV'a hazurlarınızda bu çabalarından dolayı bir kez daha teşekkür etmek isterim.

Bu yılki sempozyumda bölgesel kalkınma ile ilgili yine çok önemli bir konu olan sosyal kalkınmaya eğiliyoruz. Sosyal kalkınma ve sosyal kalkınmanın yönetişimi bugüne dek "bölgesel kalkınma" gündemine pek girememiş bir alan. Ben de burada sizlere, ülkemizde bölgesel kalkınma konusunda iki "pilot" Kalkınma Ajansı'ndan biri olan İzmir Kalkınma Ajansı'nın "sosyal kalkınma" konusundaki yaklaşım ve deneyimini aktarmaya çalışacağım.

Hepinizin bildiği gibi bugün artık "kalkınma" konusu geçmişte olduğu gibi yalnızca merkezden belirlenen, yukarıdan aşağıya dayatılan bir gelişme, ilerleme süreci değildir. Kısacası "merkeziyetçi yaklaşım" yerini "çok düzlemli yaklaşım" bırakmaktadır. Bu yaklaşımda kalkınma politikaları belirlenirken yerelden bölgele, ulusaldan uluslararası düzeye çok düzlemli, çok aktörlü bir "katılımcı" yapı ön plandadır.

Bu süreç tabii ki, bölgesel kalkınmayı ön plana çıkarmaktadır. Çünkü bölgesel kalkınma, yerel ve bölgesel dinamiklerin, yereldeki potansiyelin eskisine oranla daha fazla ön plana çıkmasına olanak sağlamaktadır. Bu bakımdan, ülkemizde yeni yeni kurumsallaşmaya başlayan "Bölgesel Kalkınma Ajansları" oldukça önemli bir "model olma" işlevine sahiptir.

Bu noktada bölgesel kalkınmanın nasıl ele alınacağı öne çıkmaktadır. Hepimizin bildiği gibi, son dönemde dünyada da, ülkemizde de özellikle "küreselleşme" dediğimiz süreç kendi "sosyal sorunlarını da" beraberinde getirmektedir. İşte tam bu noktada, bölgesel kalkınmayı yalnızca ekonomik kalkınmaya dayalı bir yapıda sürdürüp sürdürmeme sorunu öne çıkmaktadır. Ekonomik kalkınmanın tek başına yeterli olup olmadığına yanıt verilmesi gerekmektedir.

Yerel potansiyeli harekete geçirerek bölgesel eşitsizliklerin giderilmesini amaçlayan bölgesel kalkınma politikaları, çoğunlukla ekonomik kalkınmaya odaklanmaktadır. Bu bakımdan rekabet edebilirlik, ekonomik büyüme gibi hedeflerin bölgesel kalkınma yaklaşımında yoğunluk kazandığı görülmektedir. Sosyal kalkınma konusu ise çoğu kez bu alanda geri planda kalmakta, bazen de ekonomik kalkınmanın tamamlayıcısı olan bir alt başlık olarak kabul görmektedir.

İzmir Kalkınma Ajansı olarak İzmir'in bölgesel kalkınmasında her iki alanı birbirinden ayrı, bir ast-üst konumlanışta görmemekteyiz. Bölgesel potansiyelin harekete geçirilmesi ve bunların bir bütün olarak kalkınmaya sevk olunması için ekonomik ve sosyal kalkınmayı birbirini tamamlayıcı, destekleyici hatta birbirinden ayıramaz süreçler olarak görmekteyiz.

Bölge Planımızda Sosyal Kalkınma

İzmir Kalkınma Ajansı, bölgesel kalkınma konusunda ülkemizdeki temel kurumlardan birisi olacak Kalkınma Ajansları arasında yola ilk çıkan iki pilot ajanstan birisidir. Hepinizin bildiği gibi Kalkınma Ajanslarının iki temel işlevi, yerine getirdikleri iki önemli işlev bulunmaktadır: Bölge Planları ve Mali Destek Mekanizmaları. Bu noktada ilk taslağını internet sitemiz üzerinden kamuoyunun görüş ve paylaşımına açtığımız 2009-2013 Bölgesel Gelişme Planı üzerinden devam etmekte yarar var.

2009-2013 İzmir Bölgesel Gelişme Planı İzmir'in ekonomik, sosyal ve kültürel alanlarda gerçekleştireceği kalkınma stratejisinin tematik ve sektörel gelişme eksenlerini, hedef ve önceliklerini ortaya koyan temel politika dokümanıdır. Bölgemizdeki tüm kurum ve kuruluşların, sivil toplum örgütlerinin, üniversite ve özel sektörün katılımı ve ortak akli ile belirlenmiştir.

2008 yılı başından beri sürdürdüğümüz hazırlık çalışmalarında "katılımcı planlama teknikleri" hassasiyetle uygulanmış, Paydaş Analizi ile 500'den fazla paydaş belirlenmiştir. Tematik ve sektörel çalışma grupları ile toplantılar gerçekleştirilmiş, İzmir'in tüm ilçelerine ziyaretler yapılarak yerel düzeyde GZFT Analizi yapılmış, Plan'ın tüm içeriği en geniş anlamda katılımcılık gözetilerek belirlenmiştir.

Tüm bu çalışmalar sırasında yüz yüze görüşmeler, anketler, çalıştaylar, yuvarlak masa toplantıları, çalışma ziyaretleri, arama konferansları, sektör toplantıları ile yaklaşık 3000 kişinin görüş ve değerlendirmeleri dikkate alınmıştır.

Bu bakımdan 2009-2013 İzmir Bölgesel Gelişme Planı, yerel dinamikleri harekete geçirecek nitelikte, yerellik, yerindenlik ve aşağıdan yukarıya planlama ilkelerine uyumlu bir şekilde, Türkiye için en doğru yerel kalkınma modelini oluşturma sorumluluğu ile hazırlanmıştır. Bu bağlamda bölgemizdeki tüm aktörlerin katılımıyla Bölge Planımızın vizyonu "*Koruyarak Gelişen, Üreterek Büyüyen Yenilikçi İzmir*" olarak belirlenmiştir.

Bölge Planımızda, yukarıda aktardığım vizyona ulaşabilmek için üç temel ilke benimsenmiştir. Bölge Planımızda "sosyal kalkınmanın" konumunu anlayabilmek için kısaca bu üç temel ilkeye değinmekte yarar vardır. Bölge

Planımızın üç temel ilkesi, (1) *eşitlik ve sosyal içirme*, (2) *sürdürülebilir kalkınma* ve (3) *katılımcılık* olarak tanımlanmıştır.

Bir başka deyişle, Bölge Planımız, 2009-2013 süresince öngördüğü tüm öncelik ve hedefler kapsamında eşitlik ve sosyal içermeyi, sürdürülebilir ekonomik ve sosyal kalkınmayı ve katılımcılığı tüm etkinliklerinde gözetecektir. Bölge Planımızın temel ilkelerinden üçü de kendi özelinde “sosyal kalkınma” yaklaşımını en üst düzeyde içermektedir. Bu üç temel ilke kapsamında Bölge Planımızın yansıda görebileceğiniz *üç temel amacı* da doğrudan ve dolaylı olarak sosyal kalkınma ile ilgilidir.

Bölge Planımızda dört tematik ve beş sektörel gelişme eksenı ve bu gelişme eksenleri altında belirlenmiş stratejik öncelikler bulunmaktadır. Dört tematik gelişme eksenimizin ikincisi “*İstihdam ve Sosyal Bütünleşme*” adındadır. İzmir’in sosyoekonomik ihtiyaçlarını analiz ettiğimiz Mevcut Durum Analizi, GZFT Analizi ve diğer tüm katılımcı planlama teknikleri sonucunda oluşturulan bu eksen, Bölge Planımızın “sosyal kalkınma” konusuna yöneldiği temel bölümüdür.

Bu tematik gelişme ekseninin amacı “*istihdam olanaklarını genişletip istihdam koşullarını iyileştirerek ve başta eğitim, sağlık olmak üzere sosyal içermeye yönelik hizmetleri geliştirerek sosyal bütünleşmeyi güçlendirmektir.*”

Bu temel amaç Bölge Planımızın “sosyal kalkınma” konusuna yaklaşımını tek tümcede en iyi biçimde özetlemektedir. Yani Bölge Planı, 2009-2013 süresince istihdam ve sosyal içirme başlıkları üzerinden sosyal bütünleşmeye odaklanacaktır. Bu bağlamda stratejik önceliklerimiz (1) *istihdamın ve işgücü verimliliğinin artırılması*, (2) *sosyal içermenin güçlendirilmesi* ve (3) *eğitim ve sağlık hizmetlerinin iyileştirilmesi* olarak belirlenmiştir.

Bölge Planımızın “sosyal kalkınma” kapsamında odaklandığı konunun “istihdam” üzerine olduğu daha önce belirtilmiştir. Burada hem istihdam olanaklarında, hem istihdam koşullarında niceliksel ve niteliksel bir iyileştirmeye odaklanıldığını söylemek gereklidir. Zira yaptığımız tüm bölgesel analizler, İzmir’in en öncelikli “sosyal sorunlarının” başında istihdam olanaklarının darlığı ve istihdam koşullarının yetersizliğinin geldiğini göstermektedir.

Burada, gerek bizim İzmir Kalkınma Ajansı olarak kendi kaynak tahsis mekanizmalarımızla, gerekse bölgedeki diğer kurum ve kuruluşlarının çalışmalarında mesleki eğitimin, istihdam edilebilirliğin, bilgi ve beceri düzeyini yükseltecek çalışmaların, yeni istihdam olanakları yaratmaya yönelik perspektiflerin oldukça önemli olduğunu belirtmekte yarar vardır.

Yine sosyal içermenin güçlendirilmesine yönelik olarak özellikle kadınlar, genç işsizler, engelliler gibi dezavantajlı grupların ekonomik, sosyal ve kültürel hayata katılımını destekleyen, onların yeterince değerlendirilemeyen potansiyelini etkin biçimde topluma kazandıran, sosyal içermelerini güçlendiren çalışmalar, Bölge Planımızın “sosyal kalkınma” başlığında yöneldiği temel başlıklardandır.

Son olarak eğitim ve sağlığın Bölge Planımızda ayrı bir yeri vardır. Eğitim ve sağlık günümüz sosyal kalkınma politikalarında hem insani gelişimin sağlanması, hem sosyal kalkınmanın desteklenmesi açısından temel müdahale alanlarından ikisidir. Bu stratejik öncelik kapsamında hem eğitim ve sağlık konusunda sunulan hizmetlerin niteliğinin iyileştirilmesi, hem de bu hizmetlere erişimin desteklenmesine yönelik hedefler geliştirilmektedir.

İZKA’nın Sosyal Kalkınmaya Yönelik Destekleri

Yukarıda Kalkınma Ajanslarının en önemli iki temel işlevinden birisinin Bölge Planı, diğerinin ise Mali Destek Programları olduğu belirtilmiştir. Bölge Planımızda “sosyal kalkınma” konusuna yaklaşımımızı ayrıntılarıyla sunduktan sonra şimdi de bugüne dek sürdürdüğümüz Mali Destek Programlarında konuya nasıl yaklaştığımızı paylaşmakta yarar vardır.

İzmir Kalkınma Ajansı olarak açtığımız ilk iki mali destek programı için proje teklif çağrısına 30 Aralık 2008 tarihinde çıkmıştır. Hemen ardından 6 Ocak 2009 tarihinde yaklaşık 900 kişinin katılımıyla Mali Destek Açılış Toplantımız gerçekleştirilmiştir. Sunulan proje sayısını mümkün olduğunca fazla kılmak amacıyla büyükşehir belediyesi sınırları dışındaki tüm ilçeler dâhil olmak üzere toplam 22 ayrı ilçede 1279 kişinin katılımıyla bilgilendirme toplantıları gerçekleştirilmiştir.

“Projesi Olan El Kaldırsın” sloganıyla açılan ilk iki mali destek programından biri “Sosyal Kalkınma Mali Destek Programı” idi. Bu bile tek başına, yukarıda aktardığım gibi İzmir Kalkınma Ajansı’nın “sosyal kalkınma” konusuna ne denli önem verdiğini göstermektedir.

Sosyal Kalkınma Mali Destek Programının amacı *“Sürdürülebilir sosyoekonomik kalkınmayı desteklemek üzere insan kaynaklarını ve sosyal sermayeyi geliştirmek ve yaşam kalitesini iyileştirmek”* olarak belirlenmiştir. Bu program çerçevesinde bölgedeki dernekler, odalar, birlikler, vakıflar, belediyeler, üniversiteler, kamu kurum ve kuruluşları ve kar amacı gütmeyen kurum ve kuruluşlar uygun başvuru sahibi olarak tanımlanmıştır.

Bölgemizdeki potansiyel başvuru sahiplerinin daha kolay proje hazırlayabilmelerini sağlamak amacıyla Ajansımız uzmanları iki günlük proje hazırlama eğitimleri vermiştir. Bu kapsamda, Sosyal Kalkınma Mali Destek Programına yönelik olarak 26 Ocak – 28 Şubat 2009 tarihleri arasında dokuz ayrı merkezde toplam yirmi ayrı eğitim verilmiştir. Bu eğitimlerde potansiyel başvuru sahiplerinden 713 kişiye “Sosyal Kalkınma Mali Destek Programı” kapsamında proje hazırlama eğitimleri verilmiştir.

Bunun dışında, bir dış uzman aracılığıyla 2 Mart – 17 Mart 2009 tarihleri arasında iki hafta boyunca potansiyel projelere ilişkin teknik bilgiler sunularak 215 potansiyel başvuru sahibine teknik yardım sunulmuştur.

Bu rakamlara KOBİ Mali Destek Programı kapsamında ayrıca verilen Proje Hazırlama Eğitimleri ve Teknik Yardım hizmetinin eklenmediğini belirtmekte yarar vardır. Tümüyle ücretsiz olarak sunduğumuz bu hizmetler bile tek başına, özellikle kurumsal kapasitenin güçlendirilmesi bakımından bölgemizde sosyal kalkınmanın desteklenmesi anlamına gelmektedir.

Hem KOBİ Mali Destek Programı, hem Sosyal Kalkınma Mali Destek Programı için son başvuru tarihi 25 Mart 2009 olarak belirlenmiş ve bu saatten sonra gelen hiçbir proje teklifi kabul edilmemiştir. Son başvuru tarihi geldiğinde Sosyal Kalkınma Mali Destek Programımıza 234 başvuru gerçekleşmiştir.

Son başvuru tarihinin ardından ilk olarak tarafımızca tüm projelere idari ve şekli uygunluk kontrolü yapılmıştır. Ardından, her biri “sosyal kalkınma” konusunun çeşitli alt başlıklarında uzman Bağımsız Değerlendiriciler, tüm başvuruları değerlendirmiş ve sonuçta 71 proje “Sosyal Kalkınma Mali Destek Programı” kapsamında destek almaya hak kazanmıştır.

“Sosyal Kalkınma Mali Destek Programı” kapsamında destek almaya hak kazanan 71 projenin büyük bir kısmını kamu kurum ve kuruluşları ile derneklerin sunduğu projeler oluşturmaktadır. Bu durum bir yanıyla sevindiricidir, çünkü proje hazırlama ve yönetimine ilişkin kurumsal kapasitede olumlu bir ilerlemeyi işaret etmektedir. Ancak OSB yönetimleri, üniversiteler ve vakıflar gibi özellikle ekonomik yaşama daha etkin katılım sağlayabilecek olan kurumların da “sosyal kalkınma” alanında proje hazırlama ve yönetme kapasitesi anlamında teşvik edilmesi gerekmektedir.

Destek almaya hak kazanan sosyal kalkınma projelerinin kendi etkinliklerinde “hedef kitle” olarak seçtiği toplumsal gruplara baktığımızda en çok gençlere, ardından engellilere yönelik projelerin desteklendiği görülmektedir.

Dr. Ergüder Can

Bu noktada ise özellikle kadınlar, işsizler, tutuklu ve hükümlüler ile yaşlılar gibi dezavantajlı gruplara, çalışanlar gibi geniş toplumsal kesimlere yönelik sosyal kalkınma projelerinin beklenenden düşük olması üzerinde durulması gereken bir konudur. Yine sivil toplum kurumları, kamu kurumları, muhtarlar gibi kurumlara yönelik sosyal kalkınma projelerinin de teşvik edilmesi gerekmektedir.

Sosyal Kalkınma Mali Destek Programında desteklenecek projelerin uygulanmasıyla toplamda 28.941 kişinin eğitilmesi, yine proje etkinlikleri kapsamında gerçekleştirilen mesleki eğitimler sonrası 681 kişinin doğrudan istihdama katılması beklenmektedir. Bu da “sosyal kalkınma” konusundaki çabalarımızın somut çıktısı olarak hiç kuşkusuz İzmir Kalkınma Ajansı mensuplarını sevindirmektedir.

Son olarak Sosyal Kalkınma Mali Destek Programında desteklediğimiz projelerden birkaç tane örnek vermekte yarar vardır. Sosyal kalkınmanın sağlıktan engelliliğe, meslek edindirmeden eğitime, engellilerden kırsal alandaki kadınlara dek birçok alt başlığında İzmir’e verdiğimiz destekler bu konudaki heyecanımızı gözler önüne sermektedir.

Desteklenen Sosyal Kalkınma Projelerinden Örnekler

Spina Bifida Derneği, doğuştan gelen bir omurilik hasarı sonucu sosyal alandan dışlanan genç engellilerin sosyal hayata katılımını desteklemektedir. Ülkemizde her yıl 5 bin bebek bu önlenebilir engelle dünyaya gelmektedir. Proje kamu kurumlarında engellilere yönelik hizmet kalitesini artırmaya, engelli haklarıyla ve önlenebilir bu hastalıktan korunmaya yönelik farkındalığı artırmaktadır.

Organik Oyuncak Atölyesi ile Bornova Belediyesi hem kadınlarımıza yeni iş ve istihdam alanları açmakta, hem de çocuklarımızın sağlığını tehlikeye atan sağlıksız oyuncaklar hakkında farkındalık yaratmaktadır.

İzmir’in cennet köylerinden Karaburun Bozköy’de kurulan Sanat Atölyesi ile eski yıkık okul binası ve müstemilatı tamir edilip Sanat Atölyesine dönüştürülmüş, köyün yalnız yaşlıları yeniden evlerinden çıkıp kalabalıklara karışmış, genç ve çocukları kendini ifade etmenin yeni yollarını keşfetmiştir.

İzmir İl Özel İdaresi’nin başarılı projesi Kamuda Sürdürülebilir Mükemmellik ile İzmir’de hangi bakanlığa bağlı olursa olsun tüm kamu kurumları vatandaşın ve çalışanın beklentilerini karşılayacak şekilde kalite kontrolünden geçirilmekte, kamuda sürdürülebilir mükemmelliğin yol haritası belirlenmektedir.

Yukarıda belirtildiği gibi İzmir Kalkınma Ajansı bölgesel kalkınmada ekonomik ve sosyal kalkınmanın birbirinden ayrılamaz süreçler olduğunu düşünmektedir. Bu kapsamda, sosyal kalkınmanın ekonomik büyüme hedefleriyle, ekonomik kalkınmayla örtüşen bir süreç olduğu görülmektedir.

Sosyal kalkınmanın yönetiminde yereldeki analizleri belirlemede, yereldeki potansiyeli tespit edip bunu ortak hedefler etrafında harekete geçirmede Kalkınma Ajanslarının kilit konumda olacağı düşünülmektedir. Katılımcı, şeffaf, sosyal diyaloga dayalı politikalarıyla Kalkınma Ajanslarının başarılı yönetim deneyimleri elde edeceği ve bunu sosyal kalkınma politikalarında da devreye sokacağı görülmektedir. İzmir Kalkınma Ajansı'nın ilk iki mali desteğinden birini, üstelik en geniş kapsamıyla Sosyal Kalkınma çatısı altında yaşamın hemen her alanındaki sosyal sorunlara yönelik olarak ele alıp destek sunması bunun en güzel göstergesidir.

Sosyal Kalkınmada Yerel Aktörlerin Rolü: SODES Uygulaması

İlyas Çelikoğlu
Devlet Planlama Teşkilatı

Giriş

Bilindiği üzere, kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunun sağlanması devletin temel görevleri arasındadır. Devlet, toplumun refah, huzur ve mutluluğunu artırmak için gerekli düzenlemeleri yapmakla sorumludur.

Ülkemizde ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı planlama görevi Devlet Planlama Teşkilatı'na (DPT) verilmiştir. Sosyal Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü de Teşkilatın sosyal planlama yapan birimidir. Sosyal kalkınmanın gerçekleştirilmesi, sosyal planlama çalışmaları için temel hedeftir.

Daha DPT kurulurken sadece iktisadi planlama yapan bir planlama teşkilatının kurulmasının uygun olmayacağı ve kurulacak teşkilatta mutlaka sosyal konuların planlaması ile uğraşacak bir birimin de olması gerektiği fikri benimsenmiştir. Bu düşünceyle, DPT'de hem sosyal planlama fikrine hem de bu işle uğraşacak bir ana birime yer verilmiştir.

DPT'nin kuruluşunun 41. yıldönümü münasebetiyle DPT'nin ilk müsteşarı olan Sayın Şinasi OREL ile yapılan mülakatta Sn. OREL "Biz bu Teşkilatı kurduğumuzda İktisadi Planlama Dairesi ile Sosyal Planlama Dairesini birbirinin eşiti yaptık. Bunda da gaye, iktisadi ve sosyal kavramların bir arada olması gereği idi" demiştir. Görüldüğü gibi, ekonomik ve sosyal politikaların bir arada ve birbirleriyle uyumlu olarak yürütülmesi gereği, DPT'nin kuruluş yıllarında dahi göz ardı edilmemiştir. Ancak sosyal gelişmişlik göstergelerine baktığımızda bu anlamda çok da başarılı olduğumuz söylenemez.

İnsani Gelişmişlikte Ülkemizin Durumu

Sosyal alandaki uluslararası temel göstergelerden birisi olan UNDP'nin insani gelişmişlik endeksine bakıldığında yerimiz hiç de iç açıcı değildir. Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) insani gelişmişliği ele alan İnsani Gelişmişlik Raporu'nu her yıl yayınlamaktadır. UNDP, insani gelişmişliği ölçmede insan hayatının üç temel ögesi olan sağlık, eğitim ve kişi başına düşen milli geliri kullanmaktadır.

UNDP tarafından 1990 yılında itibaren her yıl yayınlanan ve en son 2009 yılında açıklanan "İnsani Gelişmişlik Raporu"nda Türkiye, 2008 yılı raporuna göre insani gelişmişlikte 78. sıradan 79. sıraya düşmüştür. Türkiye'nin insani gelişmiş sıralamasındaki yeri, ülkenin ekonomik gelişmişliğiyle sosyal gelişmişliği arasındaki dengesizliği açıkça ortaya koymakta ve sosyal politikalara daha fazla önem verilmesi gereğine işaret etmektedir.

Yönetişim Kavramı

Günümüzde tüm dünyada hemen hemen her alanda çok yönlü bir dönüşüm yaşanmakta ve bu çok yönlü dönüşüm süreci, yönetim konusunda da yeni arayışları ortaya çıkarmaktadır.

Böyle bir dönemde, küreselleşme ile birlikte dünya ölçeğinde ortaya çıkan fırsatlar ve tehditler arasında denge noktasının bulunması, devletin yeni görevleri arasındadır. Bu görevin etkin bir şekilde yerine getirilebilmesi ise, ancak iyi bir yönetim yapısının kurulması ile mümkün olabilmektedir.

Yönetişim kavramı, kamuyu, özel sektörü ve sivil toplum kuruluşlarını içine alan bir sistemi ve bunların kendi aralarındaki ilişkiler ağını ve karşılıklı etkileşimlerini ifade etmektedir. Bu süreçte tüm bu aktörlerin yönetim sistemine dâhil edilmesi gündeme gelmekte ve politika oluşturma ve karar alma süreçlerine katılmaları sağlanmaktadır. Bu bağlamda, sosyal kalkınmanın gerçekleştirilmesi vizyonuyla hazırlanan Sosyal Destek Programı hakkında sizlere kısaca bilgi vermek istiyorum.

Sosyal Destek Programı

Sosyal Destek Programı (SODES) GAP Eylem Planının Sosyal Gelişiminin Sağlanması bileşeni altında oluşturulmuştur.

SODES, göç, kentleşme, sosyo-ekonomik yapıdaki değişim gibi nedenlerle ortaya çıkan yeni sosyal ihtiyaçların kısa sürede giderilebilmesi amacıyla proje bazlı oluşturulmuş bir programdır. SODES kapsamındaki projelerin uygulanması, koordinasyonu, izlenmesi ve denetlenmesinden doğrudan valilikler sorumludur.

SODES'in temel amacı sosyal gelişimin sağlanmasına yardımcı olmaktır. SODES ile amaçlanan sosyal kalkınmanın gerçekleştirilmesi ve sosyal refahın artırılmasıdır. Bu amaçla, yoksulluk, göç ve hızlı kentleşmeden kaynaklanan sosyal sorunların çözümüne yönelik yerel dinamiklerin harekete geçirilmesi hedeflenmektedir. Bu çerçevede, SODES kapsamında, istihdam edilebilirliğin artırılması, sosyal içermenin sağlanması ile kültürel, sanatsal ve sportif faaliyetlerin desteklenerek bölgenin beşeri sermayesinin güçlendirilmesi öngörülmektedir.

Ayrıca, SODES ile yoksulluk ve sosyal dışlanma riski altında bulunan birey ve grupların ekonomik ve sosyal hayata aktif katılımlarının artırılması ve

yaşam kalitelerinin yükseltilerek toplumsal dayanışma ve bütünleşmenin gerçekleştirilmesi amaçlanmaktadır.

SODES istihdam, sosyal içermeye ve kültür, sanat ve spor olmak üzere üç bileşenden oluşmaktadır. SODES'in ilk uygulaması 2008 yılında gerçekleştirilmiştir.

2008 Yılı Uygulaması

SODES kapsamında valiliklere 2008 yılı Ağustos ayında ihtiyaç duydukları projeleri Müsteşarlığımıza 1 Eylül 2008 tarihine kadar iletmeleri hususunda yazı yazılmış ve valilikler hazırladıkları proje tekliflerini Müsteşarlığımıza iletmıştır. Bu çerçevede, Müsteşarlığımıza finanse edilmek üzere yaklaşık 324 milyon TL tutarında 1538 proje teklifi gelmiştir. Her bir proje; SODES amaçlarına uygunlukları, sürdürülebilirlikleri, iç tutarlılıkları, hedef kitlelerinin genişliği gibi kriterler doğrultusunda iki uzman tarafından değerlendirilmiş, eğer iki değerlendirme arasında önemli fark varsa üçüncü bir uzman tarafından değerlendirilerek tüm projeler sıralamaya tabi tutulmuştur.

Tüm bu değerlendirmeler sonucunda, 2008 yılı için toplam bütçesi 42 milyon TL tutarında olan 398 adet projenin finansmanı uygun görülmüş ve söz konusu kaynak uygun görülen projelerde kullanılmak üzere ilgili İl Özel İdarelerine aktarılmıştır. SODES kapsamındaki projeler kamu kuruluşları, il özel idareleri, belediyeler, üniversiteler, meslek kuruluşları ve STK'lar tarafından yürütülmektedir.

2009 yılı Ekim ayı itibarıyla 2008 yılı için finansmanı uygun görülen toplam 398 projeden 136'sının uygulaması tamamlanmış, 239'unun uygulamasına devam edilmekte, 23'ünün ise uygulamasına henüz başlanmamıştır. Program bütçesinin yaklaşık yüzde 70'i harcanmıştır. Projeler kapsamında 3.501 kişi tam zamanlı ve yarı zamanlı olarak projelerde görev almış ve 4.650 kişi açılan mesleki eğitim kurslarına katılmış ve halen katılımlar devam etmektedir. Yine SODES projeleri kapsamında, 195 adet atölye, eğitim, kültür-sanat merkezi oluşturulmuş, 13.848 kişi açılan kültür, sanat ve spor kurslarına iştirak etmiş, 409 kişi staj faaliyetlerine katılmış, 27.882 kişi gerçekleştirilen konferans ve seminerlere katılmış, 1.035 kişiye burs sağlanmış, 501 kişi mikro kredilerden yararlanmış, yaklaşık 10.000 öğrenci ülkenin çeşitli illerinde gerçekleştirilen gezilere katılmış ve 400 bine yakın kişi yapılan kültür ve sanat etkinliklerine iştirak etmiştir.

2009 Yılı Uygulaması

SODES'e 2009 yılında da 145 milyon TL ödenek tahsis edilmiştir. Bu çerçevede, 2009 yılı Nisan ayında Müsteşarlığımız tarafından proje teklif duyurusu yapılmış, GAP bölgesindeki valiliklerden SODES kapsamında finanse edilecek proje tekliflerini 15 Mayıs 2009 tarihine kadar göndermeleri talep edilmiştir. Bu kapsamda toplam tutarı 270 milyon TL olan 1655 adet proje teklifi Müsteşarlığımıza ulaşmıştır.

Müsteşarlığımıza gelen projelerden 91,9 milyon TL'lik 778 adet projenin finansmanı uygun bulunmuştur. Projeler, SODES amaçlarına uygunlukları, sürdürülebilirlikleri, iç tutarlılıkları, proje gerekçesinde belirtilen sorunların çözümüne katkı sağlayabilme derecesi, başvuru yapan kuruluşun yetkinliği, başvuru sahibinin projeye eş finansman veya gönüllü katkı yoluyla katılımı, hedef kitlelerinin genişliği, projenin hedef gruplar üzerinde yaratacağı etkiler, projenin çarpan etkileri ve ilin ihtiyaçlarına karşılık verebilme düzeyi gibi kriterler doğrultusunda değerlendirilmiş ve sıralamaya tabi tutulmuştur.

2009 yılı SODES bütçesi olan 91,9 milyon TL'nin yüzde 18,9'u (17.335.850 TL) istihdam projelerine, yüzde 30,8'i (28.297.750 TL) kültür, sanat ve spor projelerine ve yüzde 50,3'ü (46.230.700 TL) ise sosyal içirme projelerine ayrılmıştır.

Ayrıca, valiliklerin SODES projelerini izleme ve değerlendirme kapasitelerinin artırılması amacıyla toplam 2 milyon TL tutarında bir ödenek de tahsis edilmiştir. 2009 yılı ödeneklerinin ilk dilimi olarak 32 milyon TL tutarında bir kaynak ilgili valiliklere gönderilmiştir. Ödeneklerin kalan kısımları valiliklerdeki SODES proje birimlerinin Müsteşarlığımız tarafından öngörülen asgari nitelikleri taşır hale gelmesini ve valilikler tarafından internet tabanlı SODES İzleme Bilgi Sistemine ilk veri girişlerinin yapılmasını müteakip gönderilecektir.

2009 yılında desteklenmesi uygun bulunan projelerin proje tutarı bakımından yüzde 68,4'ünü (62.886.050 TL) kamu kuruluşları, yüzde 15,9'unu yerel yönetimler (14.638.850 TL) ve yüzde 15,6'sını (14.359.400 TL) ise STK'lar hazırlamışlardır.

2009 yılında SODES'in öncelikli hedef grupları kentlerin kenar semtlerinde yaşayan ve topluma entegre olmakta zorluk çeken çocuklar, gençler, kadınlar ve yoksullar olmuştur. Bu kapsamda, SODES çerçevesinde Müsteşarlığımız tarafından en fazla destek verilen proje konuları; ildeki ve bölgedeki ihtiyaçlara uygun alanlarda nitelikli işgücünün yetiştirilmesi, mesleki bilgi ve birikimin geliştirilmesi, bunun için gerekli atölye ve eğitim merkezi gibi

tesislerin kurulması, toplumun dezavantajlı kesimlerinin istihdama erişiminin kolaylaştırılması; çocuk ve gençlerin topluma entegrasyonlarını artırmaya dönük ücretsiz ÖSS-SBS kursları, etüt merkezleri, kitap okuma programları, il içi ve il dışı öğrenci gezileri, tiyatro, sinema, resim, müzik ve spor alanlarında kurslar ile etkinlikler, spor sahaları ve oyun parkları yapımı; yoksul kesimleri istihdama yönlendirecek gelir getirici faaliyetler, toplum yararına çalışma programları ve sosyal gelişim merkezlerinin oluşturulması gibi konular olmuştur.

2010 Yılı Uygulaması

2010 yılı programında ise, SODES'in 2010 yılında Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nin dışında sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyi düşük ve sosyal ihtiyaçları yüksek olan diğer illere de yaygınlaştırılması öngörülmüştür. 2010 yılında SODES için 165 milyon TL ödenek ayrılması öngörülmektedir.

Sodes ve Yönetişim

SODES'in en önemli amaçlarından biri yerel dinamiklerin hayata geçirilmesidir. Bu kapsamda yerelin ihtiyaçlarına karşılık vermek üzere tamamen yerel düzeyde hazırlanan ve bir paket halinde DPT'ye sunulan proje teklifleri önceden belirlenen ve kamuoyuna sunulan kıstaslar çerçevesinde objektif olarak değerlendirilmekte ve finansman desteği sağlanmaktadır. SODES'le birlikte Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nde il müdürlükleri, ilk ve orta öğretim okulları, üniversiteler, yerel yönetimler ve sivil toplum kuruluşları tatlı bir rekabet ortamı içerisinde projeler hazırlamışlardır. Sonuçta, proje tekliflerinin sunulması için kısa bir süre verilmiş olmasına rağmen 2008 yılında 1538 adet, 2009 yılında ise 1655 adet proje teklifi Müsteşarlığımıza ulaştırılmıştır.

SODES'in çıkış noktalarından biri yerel sahiplenmenin programın başarısını doğrudan etkilediği hususudur. SODES projelerinin yerel düzeyde uygulanması ve izlenmesinde sorumluluk valiliklere bırakılmıştır. Bu kapsamda, valiliklere projelerin uygulama sürecinde geniş bir yetki tanınmıştır.

"Kürek çeken değil dümen tutan devlet" yaklaşımı çerçevesinde, SODES kapsamında yerel yönetimlere, üniversitelere ve STK'lara önemli miktarda kaynak aktarılmıştır. SODES sosyal kalkınma alanında sivil toplum kuruluşlarının kapasitelerinin artmasına katkı sağlamaktadır.

SODES projelerinin bir diğer önemli özelliği de projelerde mümkün olduğunca kamu, özel sektör ve STK işbirliğinin desteklenmesidir. Bu biçimdeki proje teklifleri Müsteşarlığımız tarafından daha öncelikli olarak değerlendirilmiştir. Esasen, STK'lar yönetişimin temel bir ortağı ve devlet ile

İlyas Çelikoğlu

vatandaş arasında önemli bir köprüdür. Bu bakımdan, önümüzdeki dönemde SODES kapsamında STK'lara aktarılan kaynakların daha da artırılması düşünülmektedir.

2. Oturum: Kurumsal Yapı ve Yönetişim Süreçleri

Tartışma Bölümü

Emin DEDEOĞLU: Bu tip projelerin genellikle sürdürülebilir olmadığı söyleniyor. Bir kere kalıcılığı olmadığı, öğrenme sürecine çok büyük katkı yapmadığı ileri sürülüyor. İkinci olarak da devletin normalde yapması gereken şeyleri bir tür yasak savma, yerine geçirme gibi bir amaçla ve bu tür projeler aracılığıyla yaptığı söylenebilir. Bütün bunlar dikkate alındığında devlet olarak böyle bir devasa alana ne ölçüde müdahale edebileceğinizi düşünüyorsunuz? Sizin izleniminiz nedir, devlet öğreniyor mu? Devlet kapasite inşa ediyor mu? Kendi iş süreçlerine ilişkin bir gelişme var mı?

Nurcan BAYSAL: Ben Sibel Hoca'nın ve İlyas Bey'in söylemiş olduklarına birkaç ekleme yapmak istiyorum. Öncelikle GAP ile ilgili olarak, 1990'lardaki göç hareketine eklenmesi gereken bir diğer göç de bölgedeki mevsimlik göçün dışındaki zorunlu göç olgusudur. Ben de 10,5 yıl o bölgede, özellikle de GAP projesinde çalışmış biri olarak birkaç şey eklemek istedim. Tabii ki de GAP hiçbir işe yaramadı diyemeyiz, muhakkak etkileri olmuştur; ama değerlendirme yaparken bu kaynağın fırsat maliyeti neydi, bu kaynakla başka ne yapılabilirdi, diye bir değerlendirme yapmak gerekir? Ekonomik anlamda baktığımız zaman, bölgeyi kalkındıracak temel şey sulama; ancak gerçekleşme çok az, yüzde 18 civarında. Sosyal açıdan da küçük çaplı projeler yapıldı. Bölgede 20 yıl çatışma ortamı oldu, kaynaklar yok edildi ve bu kaynakları telafi edecek yeni kaynaklar da yeterince verilmedi. Bu nedenle bu bölgede tek tek yalıtılmış programlarla bir dönüşüm gerçekleştirmek mümkün değil. Yani şu anda teşviklerden bahsediliyor, ne kadar teşvik verirsek verelim bölgenin sanayi altyapısı istediğimiz noktaya gelmeyecek, çünkü buna paralel olarak birçok dönüşüm yapmak gerekiyor. Sınır kapılarını açmak, demokratikleşme vs. hepsinin beraber yürümesi gerekiyor.

Kısaca son eylem planı hakkında da birkaç şey söylemek istiyorum; çünkü orada Başbakan, eylem planının bölgeye refah, huzur ve mutluluk getirme gibi bir amacının olduğunu söyledi. Aslında son GAP Eylem Planı'nın da daha öncekilerle karşılaştırıldığında bir takım artıları var. İlk defa finansmanı belli olan bir plan var elimizde. Bunun dışında birtakım artılar da var; fakat bölgede gerçekleşen şöyle bir şey oldu; Başbakan yeni GAP Eylem Planı'nın tanıtımını yaptığı zaman, burada, yerelde yayın yapacak bir TRT kanalından da aynı zamanda bahsettiği için halkta şöyle bir algı oluştu; bu plan Kürt sorunu konusunda da bir şeyler söyleyecek. Ondan sonra plan açıklanınca bir hayal kırıklığı yarattı ve GAP projesine fazla güven kalmadı. Belki bu nedenle bölgede tartışılan bir diğer şey de, belki de sulama kanalları bittikten sonra GAP projesinin tavsiyesi ve yeni bir bölge sınır ya da tanımlanmasının yapılması. Bence bütün bunlarda yol, yöntem çok önemli; çünkü hedefimiz var ve ben bu noktada hükümetin de bölge kalkınması anlamında iyi niyetine güveniyorum; fakat bizim bu hedefe ulaşırken izleyeceğimiz bir yol, bir yöntem yok. Aynı hedefe birkaç yoldan gidilebilir. Örneğin herkes bölgedeki eğitim düzeyinin artırılmasından bahsediyor. Hedef belli; ama nasıl arttıracamız? Ya çocukları alacağız zorla

Tartışma Bölümü

okutacağız ya da belli bir yaşa kadar ailelerinin yanında okuyabilecekleri daha esnek bir sistem kuracağız.

Buradan hemen SODES'e geçmek istiyorum; çünkü SODES programı, bölgedeki illere baktığımız zaman valilerin keyfiyetine göre uygulandı. Kimi illerde çok iyi giderken, kimi illerde iyi gitmedi. Örneğin, Diyarbakır'da 2008 programında desteklenen projelere baktığımız zaman, Çanakkale gezisi, "Ülkemizi seviyoruz ülkemizi geziyoruz" projesi, "Ülkemizi tanıyalım ilimizi tanıtalım" projesi, "Taş atma, gol at" projesi, "Çamurlu eller" projesi, "Dicleli izciler ülkeyi keşfediyor" projesi, "Tekvando" projesi, "Yeşil kuşakta herkes için spor" projesi, Diyarbakır Emniyet Müdürlüğü'nün "Geleceğe tırmanış" projesi, "Piknik" projesi gibi projeler. Aslında projelerin adlarından da anlaşılıyor. Çok fazla bunun üzerinde bir şey söylemeye gerek yok; ama şunun sorgulanması lazım. Örneğin çocukları pikniğe götürmek iyi bir şeydir; ama neden çocukları emniyet müdürlüğü götürür? Bu sorgulanması gereken bir mantıktır. Bu nedenle SODES uygulamalarında bizim gördüğümüz bölgede müthiş bir keyfiyetin olduğudur. Hükümetin temsilcileri geldiği zaman da bu Diyarbakır'da konuşuldu. Keyfiyet hâkim olduğu zaman, bir valinin yaptığı, diğer valinin yaptığından farklılaşabiliyor. Kısacası söylemek istediğim şu, hükümet olarak sizin siyasal iradeniz olsa bile, bu konuda ulaşmak istediğiniz insanlara ulaşamayabilirsiniz. Politikalarınız hiçbir şey ifade etmez hale gelebilir; çünkü bölge ile ilgili çıkarılan tüm kanun ve politikalar yerel iktidar politikalarından süzülerek halka geliyor ve bu süreçte oraya yansıyana kadar uygulamalar aksıyor. Bu yüzden bütün bu çıkarılan programların uygulamalarının çok iyi takip edilmesi gerektiğini düşünüyorum. SODES'in de bu anlamda, o büyük kaynağa bakıldığı zaman sahada pek bir şey ifade etmediğini düşünüyorum.

Yıldız ECEVİT: Emin Bey başlangıç sorularında sordu; ama bu projecilik meselesi herhalde bugün Türkiye'de sosyal bilimcilerin en büyük sorunu. Belki bugün soruların hedefi sadece İlyas Bey ve Ergüder Bey oldu, iki kurumu temsil ettikleri için; ancak bu konunun çok daha genel düzeyde konuşulması gerektiğini ve buradaki herkese dokunduğunu düşünüyorum. Çok ciddi bir şekilde projecilik sorunuyla karşı karşıyayız. Kadın meselesi açısından bakmak ve örnekler vermek gerekirse, artık adını bile koyduk, "projecilik feminizmi" diye bir şeyden bahsediyoruz. İlyas Bey'in söylemiş olduğu gibi STK'lar arasında kesinlikle tatlı bir rekabet ortamının olmadığını, bu projelerin çok amatörce hazırlandığını, birbirini tekrar ettiğini, kaynakların çok israf edildiğini ve hedef gruplarda hayal kırıklığı yarattığını düşünüyorum. Birçok projenin sürdürülebilirliği yok. Ne kadarı izleniyor, onu da bilemiyoruz. Bütün bunları projeleri karalamak anlamında söylemiyorum. Sadece biz çalışanlar olarak hayal kırıklığını gözlemlediğimiz için bir kere daha tekrarlamak ihtiyacı duyuyorum. Özellikle hedef gruplar, çocuklar, kadınlar, seçilmiş her kim ise, onlarda arkası gelmeyen, bitmemiş, tamamlanmamış bir his yarattığını söyleyebilirim. Bunu mikro kredi

örneklerinden, kaynak kullanımından, kadın girişimciliği projelerinden vs. verebilirim.

Sabahki konuşmama tekrar dönmem gerekirse, son iki konuşmacı arkadaşımız da mesleki kurslardan bahsettiler. Ve bu meslekli kurslara ve eğitim programlarına çok ciddi paralar yatırıldığını belirttiler. Bu kurslara katılan nüfusun ne kadarı istihdama hazır, ne kadarı istihdam edilebildi ve üç sene sonra bu kişiler nerede olacaklar? Bunları biz çok merak ediyoruz. Dolayısıyla hepimizin yeniden oturup Türkiye projecilik konusunda nerede, özellikle STK'ların yaptığı projeler kamunun görevlerinin yerini alabilir mi, diye düşünmemiz gerekiyor. Ancak kamunun yanında STK'lar yardımcı olabilir, destekleyici olabilir; ama ikame edici olamaz diye düşünüyorum. Kesinlikle ikame edici olamaz, olmamalıdır da. Dolayısıyla kamuyu yeniden asli görevlerine çağırıyorum.

Soru 4: Özellikle projelerde bu izlemenin, değerlendirmenin nasıl yapıldığını, ne kadar sürdürülebilir olduğunu ve benzer projelere ne kadar yol açtığını ve proje bittiğinde başka bir kurumun bunu devralıp almadığını izlenip izlenmediğini sormak istiyorum. Burada hep sosyal içermeden bahsedildi. Ancak ben bu sosyal içermenin ne olduğunu bir tartışalım istiyorum. Sosyal içerme olması için, sosyal olarak dışlanan bir takım grupların, kişilerin, bölgelerin olması lazım ki içerme olsun. Şimdi kimler dışlanıyor, bunlar nasıl tanımlanıyor? Çeper nedir? Bu çeperde kim var? Hep kadınlar, çocuklar diyoruz; ama erkekler de çok önemli. Ülkemizde kan gövdeyi götürüyor, bu insanlar dâhil edilmediği için bu kadar şiddet var, işsizlik var. Bu sosyal içermeden ne anlıyorlar? Sosyal içermeden bahseden herkese sosyal içermenin ne olduğunu soruyorum.

Sezai HAZIR: Yıldız Hoca'nın konuşmasından sonra hayal kırıklığına uğradım. Bir sivil toplum kuruluşu temsilcisiyim, aynı zamanda 16 senedir bu sahada çalışıyorum. Aman kamu görevine dönmesin. Eğer müdahaleci anlamda dönecekse dönmesin. Çünkü şu anda maalesef kamudaki kapasite, sivil toplum kapasitesinin daha gerisinde. Keşke o kapasite olsa da dönse.

Benim birinci sorum Ulrika'ya. Bin yıl kalkınma hedefleri önemli bir eylem planı. Bu konuda Devlet Planlama Teşkilatı'nın da dâhil olduğu, hatta Dışişleri Bakanlığı bünyesinde de Türkiye hükümeti 2015 hedeflerinin gerçekleştirilmesi konusunda bir ulusal eylem planı oluşturdu. Ben de bu çalışmalar içerisinde vardım; ama en büyük sıkıntı bu eylem planının uygulanması konusunda hangi takip mekanizmasının uygulanacağı. Yani bir eylem planı, ulusal plan oluşturmak kolaydır; ama benim gördüğüm, yerleştirilmesi konusunda bir proje de yürütülmesine rağmen, hiçbir kamu kurumu 2015 Ulusal Eylem Planı'nı öncelikli olarak kendi stratejik planlamalarına yansıtmadı. Ben birçok yerdeki stratejik planlamalara ve eylem planlarına baktım. O ulusal rapordan haberleri yok. Demek ki bazen eylem planları oluşturmak,

Tartışma Bölümü

raporlar oluşturmak hiçbir şey ifade etmiyor. Birleşmiş Milletler, bu konuda çalışan uluslararası bir kuruluş olarak, bu konuda ülkelerin bunu yerelleştirmesi ve uygulaması konusunda ne gibi çalışmalar yapmayı planlıyor veya yapıyor?

İkincisi, GAP bölgesinde hem gençlik alanında hem de kent konseyleri konusunda 1997 yılından beri çalışmalar yürütmekteyim. GAP çok iyi niyet ile başlamış olabilir. Ama kurgulama biçimi yanlış. Merkezi hükümetin o bölgeyi kendi iradesi doğrultusunda planlama sürecine dönmüş. Başlangıçta ekonomik bir kalkınma olarak algılandı, şu anki algılama da bu. Ankara'daki merkezinize GAP Bölge Kalkınma İdaresi diyorsunuz, bir kere kurgu yanlış. Personeli bölgeye taşıma kararı alındığında birçoğu istifa etmek ya da rapor almak zorunda kaldı. Kimse bölgeye gitmek istemedi. Böyle bir bölge kalkınma idaresi anlayışı olmaz. İkincisi, müdahale yöntemi yanlış. Ben Gençlik Evleri Projesi'ni yürüten kişiyim, projeyi daha sonra GAP'a teslim ettik ve proje, proje olmaktan çıktı, orada yeni bir çatışma alanı yaratıldı. Şu anda bölgede gerek kadınlar, gerek gençler açısından olsun, bir taraftan merkezi hükümetin müdahale ettiği bir grup, diğer taraftan yerel yönetimlerin dâhil olduğu bir grup söz konusu. Bu da yeni bir çatışma alanı ortaya çıkarıyor. Gerçekçi olalım, siyasi konjonktürü dikkate almadığınız zaman, getirdiğiniz her türlü planlama önerisi ayakları yere basmayan bir planlamadır. O açıdan şu anki uygulamalar doğru değil. Bölgenin her yerinde SODES konusunda inanılmaz tepkiler var. Kamu kaynaklarının kullanımı bu kadar kötü olmamalı. İnanılmaz bir kaynak var; ama çok kötü kullanıma dönmüş. Bölgedeki herkes tarafından valiliklerin ve emniyet müdürlüklerinin bölge insanlarını asimile etme, yok etme politikası olarak görülüyor. Hakikaten de buna uygun projeler yapılıyor. Eğer bu bölgenin durumunu göz önünde bulundurmazsanız, sizin çok iyi niyetle başlattığınız bir program çok kötü sonuçlar doğurur. Belediyelerin bundan haberi yok. Örneğin Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi projeleri dolaylı bir şekilde öğreniyor. Vali ile belediyeyi bir araya getirmenin sıkıntılı olduğu bu bölgede kurgulama bu kadar kötü olamaz. Kurgulama ve uygulama sadece valiliklere bırakılmamalı. Bu doğru değil; çünkü yerel düzeyde bunu, sabahtan beri yönetim diyoruz, sosyal katılım diyoruz, sosyal politikalar oluşturulmalı diyoruz; ama sosyal politika uygulama ve bilgilendirmeyi tek bir merkezi hükümet temsilcisi üzerinden yapıyoruz. Onun için kurgulama yanlış.

Sosyal projelerin mesleki eğitim süreçleri ciddi bir kirliliğe dönüştü. Sosyal etki araştırmaları yok. Bu kadar fon dağıttık, bu fonların nasıl bir sosyal etki yarattığı konusunda ciddi bir araştırma yok. Ne kadar insan istihdam edildi, ciddi bir araştırma yok. Sürdürülebilirlik çok soyut bir kavram. Hangi mekanizmalar yaratıldı veya hangilerinin yaratılması planlanıyor? Ben bu konuda DPT'nin de bir planlaması olduğunu düşünmüyorum. Burada çok ciddi bir para mevcut. O para eğer doğru bir kurgu-uygulanma ve doğru bir izleme-değerlendirme yöntemiyle uygulanırsa, şu dönemde yerel ortaklıkların geliştirilmesine ve

demokratikleşmeye ciddi bir katkıda bulunabilir. Ancak şu an böyle bir şey yok. Tamamen valiliklerin keyfiyeti söz konusu. Bir de iyi çocuk, kötü çocuk kavramı yaratıldı. Eğer valiyle iyi geçiniyorsanız iyi çocuksunuz, yoksa kötü çocuksunuz.

Bir de ajanslar, bölge planlama, eylem planları vs. nedeniyle kafam karıştı. Kalkınma ajansları bölge planlaması yapıyor, kent konseyleri kent eylem planları yapıyor, diğerleri stratejik planlamalar yapıyor. Bu kadar planlamanın olduğu yerde planlamalar arasında bir koordinasyon söz konusu değil. Hiç birinin diğerinden haberi yok. Herkes bildiğini okuyor. Peki, o zaman neden bu planlamalar yapılıyor? Benim bildiğim planlamanın en doğru şekli, kaynakların etkin ve doğru kullanılması için yapılmasıdır. Herkes bu kaynakları kafasına göre kullanacaksa neden yeni planlamalar yapılıyor? Maalesef kalkınma ajanslarının ilk kurgulanışı ile şu anki uygulaması arasında çok ciddi farklar var. Benim korkum kalkınma ajanslarının merkezi hükümetin taşra teşkilatları olmasıdır. Nitekim yerleşme konusunda DPT’de de bir görüş birliğinin olduğunu sanmıyorum. Artık şu demokratikleşme meselesi bir an önce çözülsün de “Kürt” fobisi ortadan kalkıp her şey rayına oturtulabilse, diye düşünüyorum. Teşekkür ederim.

Soru 6: Sayın Ecevit aslında benim söyleyeceğim birçok şeyi söyledi. Özellikle altını çizmek gerekirse STK’lara bazı rollerin transfer edilmesi konusunda ben de aynı düşünceye sahibim; çünkü bir bakıyorsunuz eğitim, artık sivil toplum örgütlerinin işi oldu. Ne bütçeden bir pay ayrılıyor, ne de böyle bir dert var, nasıl olsa okuma-yazma işi de “Baba Beni Okula Gönder” gibi kampanyalarla STK’lar tarafından yürütülüyor. Bu konuda kamunun bazı rollerini yeniden üstlenmesi çok önemli.

Bu tür GAP, SODES gibi “sosyal” projeler neden sadece Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinde uygulanıyor? İç Anadolu Bölgesi’nde kadın çalışmaları yapan biri olarak bir bakıyorum, Yozgat daha kötü durumda, Çorum farklı değil; ama özellikle oralara gidilmesinin bir anlamı olduğunu düşündüğü için GAP da dâhil olmak üzere yöre halkı bu tür projelere sahip çıkmak istemiyor. Yani devlet üstenci bir tavırla ihtiyaçları saptıyor, yerelden kimseyle konuşmadan, planlamadan, programlamadan, Ankara’da planlanan planlamalar yerelde uygulanmaya çalışılıyor. Dolayısıyla kadın örgütleri sahip çıkmıyor. GAP’tan sonra kurulan bir sürü kadın örgütü ise çok iyi durumda, çok güzel çalışmalar yapıyor ve yöre halkı tarafından da sahiplenilmiş durumda. Dolayısıyla devletin bu üstenci yapısını yeniden gözden geçirmesi gerekiyor.

Son yıllarda sivil toplum, özel sektör, kamu çalışmaları biraz yol aldı. Eskisi gibi değil. Eskiden kadın örgütleri olarak biz İçişleri Bakanlığı’na gidemezdik, orada oturup da bir takım şeyleri tartışmak mümkün değildi. Artık bunları yapar durumdayız. Bu konuda biraz mesafe kat ettik; ama bu mesafenin yeterli olmadığını düşünüyorum.

Tartışma Bölümü

Bir şeyi daha merak ediyorum. İzmir Kalkınma Ajansı'nın bölgesel planı yapılırken acaba toplumsal cinsiyet eşitliği konusuna ne kadar bakıldı? Bunu çok merak ediyorum. Kadın çalışmaları ile ilgili 4 proje var. Bunu kim yapıyor? Kimler başvurdu da kazandı? Genelde program yapılırken toplumsal cinsiyet eşitliği gözetildi mi? Aynı şey SODES projeleri için de geçerli. Bu projelerin kaç tanesi kadın örgütleri tarafından yazıldı ve kabul edildi? Kadın çalışmaları son zamanlarda biz kadın örgütleri tarafından çok önemseniyor. Çocuğu yetiştirme işi kadına yüklendiği için kadının güçlenmesi gerektiğine inanıyoruz. Bu nedenle önemsiyoruz. Keşke toplumsal cinsiyet eşitliği olsa, erkek de bu yetiştirme sürecine katılsa, bunlara ihtiyaç kalmaz; ama şu anda tablo bu olduğuna göre bu konuda önlemler alınması gerektiğine inanıyorum. Kamu bu anlamda ne düşünüyor? Bunu çok merak ediyorum. SODES'in projelerinden kaç tanesi kadın örgütlerine verildi?

Soru 7: Şöyle bir fıkraya çok uygun bir durumda olduğumu düşünüyorum: Bir gün bir adam omzunda maymunu, elinde de güçlkle sürüklediği iki kocaman valizle bir gümrüğe gelmiş. Gümrük memuru adamı durdurmuş ve "Bu ne?" demiş. Adam, "Maymunum" demiş. Gümrük memuru, "Peki, bunlar ne?" demiş. Adam yanıt vermiş, "Yemleri." Bunun üzerine memur "Aç bakayım çantayı" demiş ve açmışlar ve çantadan İsviçre saatleri dökülmüş. Memur adama dönmüş ve "Bir maymuna bak, bir de saatlere, bizi mi kandırıyorsun?" diye sormuş. Adam da "Valla ben önüne koyuyorum, yerse yer, yemezse kendi bileceği şey."

Bu kadar proje deryası arasında, izleme açısından ben kendimi tam da bu konumda hissediyorum. Gerçekten yerel çok önemli bir şey. Yerelde sorunları çözmek için hepimiz elbette kendi gücümüzü, dinamiklerimizi harekete geçirmeli, katılımcı olmalı, sorunları dile getirmeliyiz. Bu konularda bir problem yok. Şu ana kadar dinlediğim, yerel kalkınma adına konuşulan her şeyde katılımcılıktan başka hiçbir şeyden söz etmedik. Katılımcılık da fikrin oluşturulması sürecine katılım düzeyinde maalesef; ama hepimiz biliyoruz ki yönetim dediğimiz kavram katılımcılıkla başlasa bile devamında açıklık, şeffaflık, hesap verebilirlik, görünürlük gibi birçok başka unsur içeriyor. Yani işin bu kısmında bir sorun oldu mu hemen bir komisyon kuruyoruz. İkinci bir sorun oldu mu önceki komisyonun yaptıklarına bakmadan başka bir komisyon kuruyoruz. Aynı alanda üç komisyon olan durumlar var. Arkadaşlar çeşitli örneklerini verdiler. Yerel düzeyde bile ucunu, bucağını kaybetmiş vaziyetteyiz. İzmir çok büyük bir şehir; ancak ben İzmir'in içerisinde bile sivil toplum örgütlerinin bu karmaşayı izleme gücünün olduğuna hiç rastlamadım. Herkes kendi cephesinde izleyebildiği kadarı ile bir şey peşinde gidiyor. Bu işin izlenmesi, değerlendirilmesi, kaynakların doğru kullanıp kullanılmadığı meselesi yönetişimin önemli bir parçasıdır. Bu mesele konusunda gerek İZKA'nın, gerek eski mensubu olduğum ve her zaman da mensubu olmaktan gurur duyduğum

Planlama Teşkilatı'nın bize söyleyecekleri var, diye düşünüyorum. İZKA'ya ayrıca sormak istiyorum; yerel kalkınma ajansı planlaması yapılırken belediyelerin, il özel idarelerinin stratejik planları öncelikleri konusunda ne gibi bir ilişki oldu?

Marnia LAZREG: Öncelikle bir düzeltme yapmak, sonra da Ulrika Richardson Golinski'ye bir soru sormak istiyorum. Öncelikle küreselleşme konusuna ilişkin bütün sorun, bunun var olmadığını söylemedim, ama sizin de bildiğiniz gibi politik iktisadi gerçeklik yeni olmayan bir konuya yönlendirmektedir ve bu konu üzerine bütünlüklü kaynaklar oluşturulmuştur. Duyduğumuz üzere bu özgün ve sosyal kalkınma projelerine ilişkin belirsizlikler ve zorluklar üzerine pek çok yorum yapılmıştır. Hazır siz yönetimden bahsetmişken, Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı'nın yönetim kavramını nasıl kullandığını ve özellikle birden fazla projeye ilgilenen birden fazla temsilcilik olduğunda temsilcilikler arası çalışmaların nasıl yürütüldüğünü bilmek isterim.

Taylan BALİ: Ben hem Sayın Richardson-Golinski'ye hem Sayın Can'a hem de Sayın Çelikoğlu'na aynı soruyu yöneltmek istiyorum. Politikalarınızı ve projelerinizi tasarlarken ve uygularken, kararlarınızı alırken tarafları, paydaşları işin içine katmak için hangi demokratik katılım mekanizmalarını kullanıyorsunuz ya da kullanmayı düşünüyorsunuz?

Ulrika RICHARDSON GOLINSKI: Yenilgiyle başlayacağım. Küreselleşme konusunda sizi yanlış bir şekilde düzelttiysem özür dilerim, bu konuyu daha sonra tartışabiliriz. Birimler arası çalışma konusuna gelirsek, en azından ülkede bulunan bizler BM birimleri olarak birlikte çalışmak zorundayız. Türkiye'de, biz, temsil edilen 8 ya da 10 birimiz ve kendi aramızda koordine oluyoruz. Kendi kendimizi yönetmeye ve kendi aramızda iyi bir yönetim yapısı oluşturmaya çalışıyoruz ve zaman zaman daha başarılı zaman zaman daha az başarılı oluyoruz. Şunu söylemeliyim ki bu durum geçtiğimiz birkaç yılda daha iyi ve daha güçlü bir hale geldi. Aslında Türkiye'deki birimler olarak güzel bir işbirliği havası yakaladık, hatta şu an diğer birimlerle ortak yürüttüğümüz birkaç projemiz bulunmakta. Kısaca en azından burada Türkiye'deki durum hakkında rapor vermekten oldukça memnunuz.

İkinci soruyla başladım ve şimdi üçüncü soruya geçiyorum. Projeleri tasarlama açısından ne tür demokratik süreçlerimiz var? Projeleri planlarken kullandığımız demokratik süreç aynı, çünkü programları ve projeleri programlarımızdan faydalananlarla hazırlıyoruz. Genelde düşünülenin aksine yararlanıcı, bir kurum olabilir ama her zaman değil, örnek vermek gerekirse marjinalleştirilmiş veya savunmasız gruplar dolaylı faydalanıcılar arasında sayılabilir. Örneğin, bazen faydalanıcı bir genel müdürlük, bazen de bir sivil toplum kuruluşu olabilir. Bazen, diyelim ki, kadın girişimciler veya potansiyel kadın girişimciler hedef alınabilir. Yani, doğrudan faydalanıcılarla nasıl bir yol

Tartışma Bölümü

izleyerek ilgileneceğimizi her zaman onlarla beraber geliştirip tasarlıyoruz. Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı olarak, asla kendi başımıza bir program hazırlamıyoruz, kendi başımıza bir program uygulamıyoruz ve asla ve asla diğer insanlar adına kendi başımıza bir program uygulamıyoruz. Yani aslında, demokratik süreç oldukça katı ve titiz. Demokratik sürecimiz doğrudan yararlanıcılarla resmi ve gayri resmi görüşmeler yapmamızı ve ayrıca rapor vermemizi gerektiriyor. Yani aslında, denetime açık olmamızı sağlayan bir dizi önlem bulunmaktadır ki bu önlemler yönetim yapımızda da yer almaktadır.

Sezai'nin sorusuna gelecek olursak, bence hükümete baktığımızda Binyıl Kalkınma Hedefleri ve 9. Kalkınma Planları arasında önemli ölçüde bir yakınlık bulunmaktadır. Binyıl Kalkınma Hedefleri ulusal ya da yerel seviyede önemli bir etmen olmasa da ve yeterince olmasa da yine de belirli bir seviyede farkındalık yaratılmıştır. Biliyorum ki, hükümet ve Devlet Planlama Teşkilatı Binyıl Kalkınma Hedefleri hakkında ikinci raporlarını hazırlıyorlar. Öte yandan, BM'yi düşünmek gerekirse Binyıl Kalkınma Hedefleri 2000 yılından beri bizim için önemli bir etmen ve bu önem hem Birleşmiş Milletler Kalkınma Planı'nın stratejilerinde hem de müşterek BM birim stratejisinde açıkça görülmektedir.

Açıkça, bu katılıma benzer yönetim süreçlerini düşününce, denetlenebilirlik, sürdürülebilirlik, ilgililik ve şeffaflık gibi aşına olduğumuz sorunlar tabii ki bu tür süreçlerle ilgilendiğinde karşılaşılan sorunlardır. Yani, bu toplantıda bunun için kesin bir çağrı bulunmakta, öte yandan, proje bazlı yaklaşımın yerine kalkınma süreçlerine, yani, proje bazlı bir yaklaşım yerine daha geniş kapsamlı bir yaklaşımı ele alırsanız daha faydalı olur. Daha geniş kapsamlı bir yaklaşım, tabii ki, daha uzun bir planlamaya imkan vermekte ve tabii ki sürdürülebilirliği teşvik etmektedir. Böylece sadece küçük çaptaki iyileşmeler yerine kapasite gelişimini sağlayabilirsiniz. Kapasite gelişimi güveni ve ortak görüşü gerektirir ve kapasiteyi kiminle geliştirmek istiyorsanız veya kim kapasiteyi geliştirmek istiyorsa onunla düzgün bir işbirliği gerektirir. Küçük bir iyileştirme yapıp ve böylece gelerek "kapasite gelişimini yaptık" diyemezsiniz. Yani, kapasite gelişimi konusunda başarılı olabilmek için bir işbirliği ortamı ve ortak görüş ile güven ortamı sağlanmalı.

Ergüder CAN: Sorular çok doğru, çok haklı; ama bugünkü konu bu olduğu için sadece sosyal kalkınma üzerinden gittik. Diğer konulara girmek gerekirse bir yarım saatlik sunuş daha yapmamız gerekiyor. Bu nedenle burada sadece bir özet yapalım ve genelden başlayıp detaya doğru gidelim. Bir kere kalkınma ajansları kamu kuruluşu değil. Bunu özellikle vurguluyorum. Kanundaki ifadesi şudur; özel hukuk hükümlerine tabi kamu tüzel kişiliğidir. Bu kamu kuruluşu değil anlamına gelmez, kamu tüzel kişiliği vardır. Ama şunu dersanız, yani kamu yapmak için çabalıyor, mücadele ediliyor, dersanız böyle bir mücadele söz konusu. Buna karşılık biz de mücadele etmeye çalışıyoruz.

SODES'ten başlamak gerekirse, SODES'in Ankara'dan karar verilmesi konusu ki bu konu İlyas Bey'in tek başına karar verebileceği bir konu değil. Örneğin bölgesel kalkınma ajansları kuruldu, transferleri ajanslara yapalım oradan kullanırız şeklinde kendisinin bir önerisi de oldu. Tabi burada devreye siyasetler de girebiliyor, olmadı; ama biz şunu kendilerine bildirdik resmi anlamda, kalkınma ajanslarına bu kaynakları transfer edin, yetki devri yapın şeklinde bu hususu resmi anlamda kendilerine belirttik. Ama yetki devri yapmak kolay bir şey değil. Umarım bu sorun en kısa zamanda çözülür. SODES konusunda da, merkezden değil de yerelden olmasında fayda var.

Kısaca bir de kalkınma ajanslarındaki mali desteklerin nasıl olduğundan bahsetmek istiyorum. Bölgede mali desteklere çıkarken, bizim İZKA olarak bir karar verme şansımız yok. Biz kendimiz karar vermiyoruz. 2007-2008 Ön Bölgesel Gelişim Planı yapmıştık. Bu planda çıkan öncelikler; KOBİ'lerin desteklenmesi, sosyal kalkınma konusu, turizm ve çevre (İzmir için), tarım ve kırsal kalkınma idi. Buna yereldeki paydaşlar karar verdi. İZKA olarak biz karar vermedik. Bir soru vardı, bu öncelikleri neye göre belirliyorsunuz, diye. Çoğunluk ne derse ona göre yapıyoruz. Alınan kararlar bizim düşündüklerimize uymasa da toplantılardan çıkan kararlara uymak durumundayız. Peki, biz teklif çağrısına çıktıktan sonra ne oluyor? Hedef kitlelerin projeye başvurusu gerekiyor. Kalkınma ajansları uygulayıcı birimler değildir. Bu çok önemli ve altını çizmek lazım. Kalkınma ajansları proje yapmıyor, uygulamıyor, sadece destek veriyorlar. Bize projelerle başvuruluyor. Biz bir de baka bir şeye çok dikkat ediyoruz ve resmi toplantılarda da bunu dile getiriyoruz. Danışman firmalara insanlarımız gitmesin diye, orada yeni bir piyasa oluşmasın diye, sistemi basit kuruyoruz. İnsanlar tarafından anlaşılmadığı takdirde eğitim programları düzenliyoruz. Yine de insanlar tarafından anlaşılmaz ise bizim dışımızda da dış uzmanlar görevlendiriyoruz ve onlar yardımcı oluyorlar.

Proje bize verildi diyelim. Örneğin, 25 Mart 2009 son tarihi ve KOBİ ve sosyal kalkınmada 645 tane proje ile başvuruldu. Sosyal kalkınma üzerinden gidelim, 234 tane proje ile bize başvuruldu. Saat 17.01'de projeler geldi, almadık. Bunlar yaşandı, bunlar çok önemli şeyler. Bunlar tabi ilk yaşandığı için, insanlar ne kadar güzel olduğunu dile getiriyorlar. Projeler geldikten sonra idareye uygunluk açısından bir değerlendirme yapılıyor. Her bir proje, İZKA'nın uzmanları dışında, dışarıdan bağımsız değerlendiricilere gidiyor. Bağımsız değerlendiriciler havuzu oluşuyor. Gelen projelere göre de o havuzdan iki kişiye o proje gidiyor. Ajansın içerisinde yerler hazırlandı. O kişilere bu projeler veriliyor ve İZKA'da kendileri için ayrılan kısımda projeleri değerlendiriyorlar. Bitirip, teslim edip, çıkması gerekiyor. Yanında da telefon vs. olmuyor. Odada kameralar var ve bu şekilde o kişi kontrol ediliyor. Değerlendirici, projenin kimin olduğunu bilmiyor. Sistem, AB projelerindeki gibi işliyor. Proje sahibi de projenin

Tartışma Bölümü

kimin tarafından değerlendirildiğini bilmiyor. İki değerlendirici değerlendirmesini yapıyor ve ortalaması alınıyor; ancak verilen toplam puanın 15 puandan fazla olmaması gerekiyor. Eğer 15 puandan fazla olur ise üçüncü değerlendiriciye gidiyor. Bir de bizim dışımızda, her bileşen için oluşturulan beşer kişilik değerlendirme komitesi var. Onlar en yüksekte aşağıya doğru bu sıralamayı yapıyorlar. Liste yapıldıktan sonra karar verirken, ajansın yönetim kurulu, karar verme organı olmasına rağmen, yönetim kurulunun kısıtlı bir yetkisi var. Hatta yönetim kurulunda bu konu da tartışıldı. Liste geldi, "Bizim yetkimiz ne?" dediler, biz de bakacaksınız çarşaf listedir bu. Ancak şu yetkiniz var; eğer bu projelerden bir kısmı bölge öncelikleri ile uyumlu değilse çıkartabilirsiniz; ama başka proje girsin, deme yetkiniz yok. Onlar hatta biz nasıl yönetim kuruluyuz, dediler; ama teknik anlamda böyle. Kabul ettikten sonra ilan ediliyor, sözleşme imzalanıyor. İzleme değerlendirme kısmında ise, Ankara'dan projeyi kabul ederseniz, buradan izleme değerlendirme yapamazsınız. İşte ajanslardaki fark bu, ajanslarda izleme değerlendirme birimi var. Ve burada da uzmanlar var. Ve her bir projenin de bir uzman tarafından değerlendirilmesi, takip edilmesi konusu var. Bir de projeler imzalandıktan sonra, proje için parayı bir kuruluşa ya da kişiye hemen aktarmıyorsunuz. Ön ödeme var, ara ödeme var, son ödeme var. Çünkü bu ödemeler raporlanıyor. Dahası eş finansman var, bu da önemli bir konu. Ve bir de merkezi sistem var. Aynı zamanda DPT ve diğer ajanslar tarafından bilgisayar ortamından girilebiliyor.

Bir diğer soru; bölge planı yapılırken bölgede birçok plan var, bölgesel planlar nerede yer alacak çatışması. Bu tabii ki doğrudur. Şu anda kurgulanan, bu plan bölge planı mı olacak ya da diğer hususlar konusunda kararı DPT verecek. Yetki DPT'de olacak. Karar verdikten sonra, bu plan ilave yeni bir plan mı olmuş olacak bölgede, yoksa yetkisi olan bir plan mı olacak bunu izleyip göreceğiz. Bu konuda yetki DPT'de.

İlyas ÇELİKOĞLU: Katılımcılara değerli katkılarından dolayı öncelikle teşekkür ediyorum. Sosyal Destek Programı fiilen hayata geçeli bir yıl bile olmadı. Bu programın daha etkin ve daha etkili hale gelmesi için getirilecek tüm önerilere açığız. Buradaki para, kamu parası, bütçenin parası, devletin parası. Bu devlet parasının harcama usul ve esasları çerçevesinde nasıl etkin bir hale getirilebilir, bu konuda bütün önerilere açığız. Sosyal Destek Programı kamunun olağan olarak yerine getirdiği faaliyetleri finanse eden bir program değil. Zaten çıkış amacı bu rutin yürütülen görevlerin yanında ortaya çıkabilecek yeni sosyal ihtiyaçların karşılanmasına yönelik bir program. Misyonu, sosyal gelişmenin sağlanmasına katkıda bulunmak. Bunun dışında bir misyon yüklemek bizim hiç düşünmediğimiz bir şey. Katılımcıların, halkın algısında bir takım farklılıklar varsa, söylemek gerekir ki bu olmayan bir algı. Bu programın dizaynında başından itibaren çalışan birisi olarak, bizim görülmeyen başka amaçlarımız yok. Bu son çalışmalardan çok önce başlamış bir program. Yani KÖYDES, BELDES gibi içme

suyu, kanalizasyon, yol, vb. ihtiyaçlar giderilirken toplumun sosyal ihtiyaçlarını göz ardı etmek doğru bir yaklaşım olmaz. Sosyal Destek Programı, sosyal ihtiyaçları gidermeye dönük, sosyal gelişmeye katkı sağlamayı amaçlamış bir program. SODES'in daha etkin, daha etkili, daha verimli olmasına yönelik eleştirilere, yorumlara, katkılara açığız.

3. Oturum: Sivil Toplum Kuruluşları ve Sosyal Kalkınma Projeleri

Oturum Başkanı: Nazik Işık

Bütünleşik Sosyal Hizmet Sunumu
Şerif Camcı

Yerel Kadın Politikaları: Kamu - Sivil Toplum İşbirliği ve Kazanımlar
Nevin Şenol

Kalkınmada Sivil Toplum Kuruluşlarının Sınırları
Nurcan Baysal

Tartışma Bölümü

Bütünleşik Sosyal Hizmet Sunumu

Şerif Camcı

Sarmaşık Yoksullukla Mücadele ve
Sürdürülebilir Kalkınma Derneği

SARMAŞIK-Yoksullukla Mücadele ve Sürdürülebilir Kalkınma Derneği olarak, Diyarbakır merkezli yoksulluk ve kalkınma odaklı çalışmalar yürütüyoruz.

Söz konusu olan yer Diyarbakır olunca tanımlar da bilinen anlamların ötesinde bir şeyleri ifade etmeye başlıyor; Örneğin göç... (zorla göç ettirme), Kentlilik, Kentleşme... Örneğin yoksulluk... Ve bir bütün olarak zorla göç ettirmeden kaynaklı Kentsel Yoksulluk...Ve elbette ki bu karakterdeki kent yoksullarına yönelik yapılacak Sosyal Hizmet Sunumu da bilinenlerin ötesinde bir tarzda, anlayışta ve yöntemde olmalıydı.

Diyarbakır başta olmak üzere bölgenin tüm yerleşim yerlerinde Devletin, yerel yönetimlerin, sivil toplumun, cemaatlerin ve yurttaşların yaptığı “yığınla” bir dizi yardım çalışmasına tanık oluyoruz. Çok ciddi kaynak ayrıldığını söylemek mümkün. Öyle ki yapılan yardımların toplamıyla aslında pek çok şey yapılabilir. Yani kayda değer ciddi bir meblağ bu alanda “heba” ediliyor.

Neden?

- Çünkü ayrılan kaynak hedef kitleyi bulmuyor.
- Çünkü hedef kitleyi bulsa bile tarzı, anlayışı, yaklaşımı, yöntemi, felsefesi yanlış.
- Sorunun çözümüne hizmet etmeyen bir tarzda yürütülüyor. Hatta sorunu çözmekten ziyade yeni sorunlar üreten bir yaklaşımda yürütülüyor.
- İnsanları asalaklaştıran, sürekli bir yerlere bağımlı kılmayı esas alan ve ayakları üzerinde durmayı engelleyen bir tarz.
- Sınırlı kaynakları rasyonel kullanmayan ve kullanmak gibi bir derdi de bulunmayan bir tarz.
- Üstelik yanlış bir tarzda yürüttüğü bu yardım çalışmalarını siyaseten de bir ranta çevirmeyi hedefleyen bir tarz.
- Bir adım ötesinde, Bölgede ve özellikle de Diyarbakır’da açıklıkla terbiye etmeyi hedefleyen ve buna göre yapılan bir tarz.
- Sonuç olarak insanların yoksulluğunu yüzüne vuran ve insan onuruna hiç mi hiç yaraşmayan bir tarz...

SARMAŞIK Derneği, yoksullukla mücadelede ve sosyal hizmet sunumunda alternatif modeller üretmek ve uygulamak iddiasıyla 2006 yılında kuruldu. Kuruluş sürecinde oldukça hassas davranıldı. Diyarbakır’daki tüm kesimlerin temsiliyetine özen gösterildi. Demokratik katılımcılığın en güzel örneklerinden biri sergilendi. Yedi ay süren tartışma, görüşme ve toplantılar sonucunda her düşünceden katkı sunulacağına inanılan 32 kişinin kurucu üyeliği ile SARMAŞIK’ın kuruluşu ilan edildi.

Kentimizdeki yoksulluğun iç burkan derinliğini çıplak gözle dahi görmek mümkün iken, bir anlamda yaşanan toplumsal travmanın sosyolojik anlamda fotoğrafını görmek amacıyla ilk çalışmamız olan “KENT YOKSULLUK HARİTASI” Projesi’nin planlamasıyla işe koyulduk.

Saha çalışmasını Dicle Üniversitesi Sosyoloji Bölümü son sınıf öğrencilerinin katılımı ve gönüllü katkısıyla yaptığımız bu çalışmada, 5706 aile ile hane bazlı görüşmeler gerçekleştirildi. Uzman-profesyonel bir ekibin koordinasyonunda yürütülen proje sonunda oldukça çarpıcı ve bizlerin bile tahminlerinin ötesinde sonuçlara ulaştık.

Kısacası oldukça vahim bir tablo ile karşı karşıya idik. Birkaç veriyi paylaşarak olayın vahametini somutlaştırmakta yarar var;

- Hane reislerinin %73,6’sının hiçbir sosyal güvencesinin bulunmadığı...
- Bunlardan %19,3’nün yeşil kartlarının bile bulunmadığı...
- Hanelerde %18,2’sinin okul çağında olup okula gitmeyen çocuğun bulunduğu...
- %7.2 hanede okul çağında olup çalışan çocuğun bulunduğu...
- Hanelerin %44,1’nin 1990-2000 yılları arasındaki 10 yıllık periyotta zorla göç ettirilerek kente geldikleri...
- Göç ettirilerek Diyarbakır’a gelen ailelerden %55,6’sının durumlarının daha da kötüye gittiğini...
- Hanelerin %12,0’sinde hanede çalışabilecek durumda kimsenin bulunmadığını...
- Hanelerde yaşayan nüfusun %42,5’inin sürekli tedavi gerektiren hastanın bulunduğunu...
- Hanelerin %14,1’inde engellinin bulunduğunu...
- Araştırmaya konu hanelerin %75,6’sının Geleceğe Dair Hiçbir Umudunun Bulunmadığını...

TESPİT ETMİŞ BULUNUYORUZ.

Bu araştırmadan hareketle, Diyarbakır kent merkezinde, sadece yardımlarla yaşama tutunmaya çalışan 4500-5000 civarında ailenin bulunduğunu gördük. Bu çarpıcı tespitten sonra, bu kesime yönelik hak temelli bütüncül bir sosyal hizmet programı üzerinde çalışmaya başladık.

Yine araştırma sonucunun dikkat çeken bir verisi olan “hanelerin büyük bir bölümünün destek çalışmaları kapsamında temel GIDA ihtiyacını karşılamakta güçlük çektiklerini ve öncelikle GIDA desteğine ihtiyaç duyduklarını” belirtmeleri üzerine SARMAŞIK GIDA BANKASI PROJESİ’ni yaşama geçirdik.

SARMAŞIK Gıda Bankası Projesi başta olmak üzere tüm çalışmalarımızın Türkiye'deki mevcut "yardım" ve hizmet sunumu anlayışının eleştirisi üzerinde, özgün bir tarzda ve hak temelli yapılması gerektiğini tespit ederek çalışmalarımızı yürüttük.

SARMAŞIK Gıda Bankası ile farkımız, özgünlüğümüz nedir?

- Her yoksulum diyene yardım etmenin yanlış olduğundan hareketle "hiçbir geliri olmayan, iş verseniz dahi ailede çalışabilecek kimsenin bulunmadığı ailelere, geçici iş görmezliğe uğrayan kişilere, üretime geri dönüşü mümkün olmayacak yaşlılar, ağır ve sürekli hastalar ile dağılmış-parçalanmış ailelere (özellikle 3-4 çocukla orta yerde kalmış kadınlara)" destek oluyoruz.
- Bu desteği bayramdan-bayrama, ramazandan-ramazana veya seçimden-seçime değil, her ay düzenli olarak ve de ihtiyacı oranında yapıyoruz.
- Gıda desteğini paketlere tıkıştırıp önlerine atmıyoruz. Bunun yerine, kendilerine verilmiş olan randevu tarihinde market gibi oluşturduğumuz Gıda Bankası'na gelmelerini sağlayarak, alışveriş yapar gibi ihtiyacı olan gıdayı kendisinin seçmesi üzerine kurulu bir sistem oluşturmuş bulunuyoruz.
- Bu desteği 100-200 aileye değil, yukarıda belirttiğimiz kriterleri taşıyan 2200 aileye her ay düzenli olarak yapıyoruz.
- Bu çalışmayı bir grup, bir anlayış, bir siyasi akım adına değil, kentimizdeki tüm dinamiklerin ortaklığı ve katılımıyla yapıyoruz.

Diğer Projelerimiz;

- Çocuk Eğitimi Destek Projesi: Ailede çalışabilecek kimsenin bulunmaması nedeniyle sokakta çalışmak/çalıştırılmak ve bir süre sonunda okula gitmemeye veya hiç başlayamayan çocuklara ve ailelerine yönelik projemiz. Sokağın tüm tehdit ve tehlikelerine açık durumda olan 74 çocuğumuzu projemiz kapsamında, gönüllü eğitimcilerimizin gözetim ve desteğinde okullarına geri dönüşlerini sağladık; ailelerine aylık düzenli maddi destekte bulunduk; çocukların eğitimlerinin yanı sıra sosyal yönlerinin gelişimi için aktivitelerde

bulunduk. Projemiz her eğitim-öğretim yılında güncellenerek ve de olanaklarımız ölçüsünde sayı artırılarak devam etmektedir.

- Sağlıklı Yaşam Ortamı ve Üreme Sağlığı Projesi: SARMAŞIK Gıda Bankası Projesi Başvurucu ve Yararlanıcısı 108 kadını kapsayan bir proje. Çocuk bekleyen hamile kadınların çocuklarını dünyaya getirinceye kadar güvenli bir hamilelik süreci geçirmelerine destek olan bu projeyi Türkiye Aile Planlaması Vakfı (TAP Vakfı) ile ortak yürüttük.
- İstihdam Garantili Meslek Edindirme Kursları Projesi: Gıda Bankası'ndan yararlanmak için başvuran ailelerden hiçbir geliri olmasa bile ailede çalışabilecek durumda olan bir bireyin olması halinde bu durumdaki ailelere prensip olarak yardım etmiyoruz. Kriterlerimize uymadığı gerekçesiyle. Bu durumdaki ailelerde çalışabilecek; fakat herhangi bir beceri veya mesleği olmayan aile bireyi bulunanları mesleki eğitimden geçirip iş garantili Meslek Edindirme Kurslarına alıyoruz. Bu proje ile şu ana kadar 120 gencimizi beceri ve meslek sahibi kılarak istihdamlarını sağladık.

SARMAŞIK Derneği olarak tüm çalışmalarımızı proje odaklı yürütüyoruz. Tüm projelerimizde dikkati çeken birkaç hususu bilgilerinize sunuyorum;

- Hiçbir ulusal, uluslar arası fondan yararlanmaksızın kentimizin mütevazı olanaklarıyla bu projelerimizin kaynaklarını oluşturuyoruz.
- Projelerimize ortak olan Yerel Yönetimler, STK'lar, Meslek Örgütleri, işadamları derneklerinin kurumsal düzeyde desteklerini önemsiyoruz. Bu ortaklıklarla çalışmalarımızı yürütüyoruz. Fakat bunlardan daha önemlisi binleri aşan duyarlı yurttaşın maddi-manevi ve gönüllü çalışmalara katılımı ile toplumsal dayanışma ağını genişletiyor bu yolla yoksullukla mücadeleyi kiteselleştiriyoruz.
- Tüm projelerimiz Proje Yönetim Grupları eliyle özerk bir tarzda katılımcılık esas alınarak yürütülüyor.
- Tüm projelerimizde bağımsız denetim, öz denetim ve dernek denetim kurullarınca periyodik olarak izlenmekte ayrıca İl Dernekler ve İşçileri Bakanlığı denetçilerince de denetlenmektedir.
- Tüm projelerimizin bir diğer amacı, kentimizdeki farklı düşünce ve görüşteki kesimlerin kentin sorunları hakkında bir araya gelmesini sağlamak; ORTAK İŞ ÜRETME KÜLTÜRÜNÜ geliştirmeye katkı sunmayı hedeflemektir.

Sonuç olarak SARMAŞIK Derneği, Diyarbakır'da model bir çalışmayı oldukça başarılı bir şekilde yürütmektedir. Yerel Yönetimler-Sivil Toplum-Duyarlı Yurttaş işbirliği ve ortaklığıyla Türkiye'deki Sosyal Hizmet Sunumuna çağdaş ve sürdürülebilir bir yorum getirmekte ve bu özgün yorumu pratikleştirmektedir.

Her şeye rağmen yaptıklarımızın en doğru yol-yöntem ve çözüm olduğu iddiasında değiliz. Ama mevcut yapılan tarzın ve anlayışın sahada bulunan bir kurum olarak yanlış olduğunu rahatlıkla söyleyebilecek durumdayız. En azından nasıl yapılmasını gerektiğini gösteriyoruz; nelere dikkat edilmesi gerektiğine dikkat çekiyoruz. Ülkemizdeki olumsuz yardım anlayışına alternatif bir bakış açısı getirmeye çalışıyoruz.

Çok daha farklı ve daha doğru şekilde ve de daha etkin bir tarzda yürütülmesi de mümkün olabilir. Fakat naçizane düşüncemize göre kısa ve orta vadede ve de Diyarbakır koşullarında sosyal hizmet sunumu yapılacaksa böyle yapılmalıdır diyoruz.

Uzun vadede ne yapılmalı dersiniz? Tüm bu yapılanların yerine *sadece ve de sadece belirttiğimiz kriterdeki ailelere ASCARİ YURTTAŞLIK GELİRİ HAK TEMELLİ olarak bağlanmalıdır*. Bu aileler ihtiyaçlarını bu gelir ile temin etmelidirler.

Yerel Kadın Politikaları: Kamu - Sivil Toplum İşbirliği ve Kazanımlar

Nevin Şenol

Birleşmiş Milletler Kadın ve Kız Çocuklarının İnsan Haklarının
Korunması ve Geliştirilmesi Ortak Programı

Giriş ve Özet

Birleşmiş Milletler Kadın ve Kız Çocuklarının İnsan Haklarının Korunması ve Geliştirilmesi Ortak Programı (BMOP), Birleşmiş Milletler Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Çalışma Grubunun girişimi ile başlatılmıştır ve Kasım 2005'te uygulamaya konulmuştur. Programın resmi açılışı 7 Mart 2006 tarihinde yapılmıştır.

BMOP, Birleşmiş Milletler, hükümet, yerel yönetimler, sivil toplum kuruluşları, özel sektör ve halk arasında bir ortaklıktır ve tüm ortaklar tarafından desteklenmiştir. Programın ulusal ortakları; İçişleri Bakanlığı, Sabancı Vakfı ile Sabancı Üniversitesi'dir. Kadın Adayları Destekleme Eğitim Derneği (KA-DER) Ankara Şubesi bir yıllık süre içinde, yerel kadın kuruluşlarının kapasitelerinin geliştirilmesine yönelik faaliyetleri üstlenmiştir. Almanya, Danimarka, Finlandiya, Fransa, Hollanda, İngiltere, İsveç, İsviçre, Kanada ve Norveç Büyükelçilikleri de Programa mali destek sağlamışlardır.

Başlangıçta iki yıllık bir proje olarak tasarlanan BMOP yerel ve ulusal ortakların talebi ve İçişleri Bakanlığı'nın uygun görüşü ile 31 Aralık 2009'a kadar iki defa uzatılmıştır.

2000'li yıllarına başında, Parlamento tarafından kabul edilen Yerel Yönetimler Reform Paketinin toplum kesimlerinin yerel kararlara katılımını öngörmesi, kadın-erkek eşitliğine ilişkin belli düzenlemeler içermesi, buna karşın, yerel yönetimlerde kadın-erkek eşitliğine yönelik bütüncül planların ve bunlara karşılık gelen kurumsal yapılanmaların bulunmayışı BMOP'un çıkış noktası olmuştur.

Kavramsal açıdan BMOP, Kahire Eylem Planı ve Pekin Eylem Platformu'nu da kapsayan bir dizi BM Dünya Konferansı sonuç belgelerinde ifadesini bulan insan hakları ilkeleri doğrultusunda tanımlanmıştır. Böylece, yerelden ulusal düzeye, tüm politika ve karar alma süreçlerine kadınların katılımını öngören bir güçlendirme modelini oluşturabilmiştir.

İnsan hakları ilkelerinin doğrudan, açık bir şekilde süreç ve sonuçlarına rehberlik ettiği BMOP bir güçlendirme modelidir. Bu nedenle de BMOP, BM Nüfus Fonu tarafından seçilen insan hakları temelli en iyi altı proje arasına girmiştir. En iyi altı projenin yer aldığı kitap, İnsan Hakları Bildirgesi'nin kabulünün 60. yılında, 2008'de NewYork'da kamuoyuna tanıtılmıştır.

BM Ortak Programı'nın hedef kitlesi, ulusal düzeydeki karar alıcıların yanı sıra İzmir, Kars, Nevşehir, Şanlıurfa, Trabzon ve Van Valiliği, Belediyesi, İl Özel İdaresi, kadın kuruluşları başta olmak üzere sivil toplum kuruluşları ve kent

halkıdır. Program illeri, yerel yönetimlerin istekliliği, kapasitesi ve hazırlık ziyaretlerinde dile getirilen ihtiyaçlara göre belirlenmiştir. Bu şehirler, katılımcı, eşgüdümlü ve sektörler arası işbirliğine öncelik veren bir yaklaşımın benimsenmesi ile hizmetlerin nasıl geliştirilip çeşitlendirebileceğini, kaynakların nasıl çoğaltılabileceğini ve kadınların ve kız çocuklarının yaşamlarının nasıl iyileştirilebileceğini göstermek üzere seçilmiştir.

BMOP kadın ve kız çocuklarının insan haklarının korunması ve güçlendirilmesi konusunda, Türkiye’de yerel düzeyde hayata geçirilen ve ilgili tüm ortakların içinde yer aldığı ilk projedir. BMOP’un dört yıllık uygulama sürecinde, İstanbul, Ankara ve altı ilde 35’i eğitim ve atölye çalışması olmak üzere, 77 toplantı gerçekleştirilmiştir. Tutulan kayıtlara göre, bu toplantılara 3420 kişi katılmıştır. BMOP’un günlük uygulamalarında doğrudan veya dolaylı yer alan yerel ortak sayısı 300 civarındadır. Ortak Program kapsamında uygulanan Sabancı Vakfı Hibe Programı ile desteklenen 34 proje aracılığı ile doğrudan ya da dolaylı yaklaşık 300 bin kişiye ulaşıldığı tahmin edilmektedir. Mor Sertifika Programı aracılığıyla ise 1313 lise öğretmene ulaşılmıştır.

BMOP’un üstünde yükseldiği temel, kadın-erkek eşitliğinin hayata geçirilip izlenmesi gibi özel bir amacı olan Yerel Eşitlik Eylem Planları’nın (YEEP) hazırlanması ve uygulanmasıdır. YEEP’ler kadın erkek eşitliğini sağlamayı amaçlayan tematik planlardır. Doğası gereği, tematik planlar, tek bir kamu kurumunun planı olarak şekillendirilemezler, üniversite, sivil toplum ve özel sektör gibi diğer paydaşların sorumluluk almaları gereken alanları da kapsarlar. Bu nedenle, İzmir, Kars, Nevşehir, Şanlıurfa, Trabzon ve Van’da YEEP’lerin hazırlanma sürecinde ilk adım tarafların/katılımcıların belirlenmesi olmuştur. Çünkü YEEP hazırlık sürecinin etkin katılımcıları aynı zamanda, YEEP’leri hayata geçirmeye muktedir temel aktörler olacaktır. Dolayısıyla, YEEP hazırlık sürecinin etkin katılımcıları valilikler ve belediyeler, kadın kuruluşları ve diğer sivil toplum kuruluşları, üniversiteler, meslek kuruluşları ve özel sektördür.

Türkiye’de yerel düzeyde ilk çalışma olması, birbirinden çok farklı konuları ve beklentileri olan kesimlerin bir araya gelerek, her kesimin görüşlerinin ifade edilip çalışmalara yansıtıldığı ortak çalışma pratiğini öngörmesi nedeniyle, BMOP’un ihtiyaç duyduğu ilk çalışma, tarafların kapasitelerinin güçlendirilmesi olmuştur.

Bu ihtiyacı karşılamak üzere yerel yöneticiler ve kadın kuruluşlarına yönelik eğitim ve atölye çalışmaları yapılmıştır. Bu kapsamda, KA-DER Ankara Şubesi yerel kadın kuruluşlarıyla, BMOP ekibi ve danışmanları yerel yöneticilerle, toplumsal cinsiyet eşitliği ve yerel kadın sorunlarına ilişkin bir yerel perspektif geliştirilmesini hedefleyen eğitim ve atölye çalışmaları gerçekleştirmiş, her iki gruba ortaklaşa üç seri proje döngüsü yönetimi eğitimi verilmiştir. Daha sonra

yine her iki gruba uluslararası uzmanların katılımıyla toplumsal cinsiyet duyarlı bütçe eğitimi verilmiştir. Söz konusu eğitim ve atölyeler ile stratejik planlara YEER'leri yerleştirmeyi hedefleyen il çalışmalarında 1040 yerel ortak katılmıştır.

Yukarıda söz edilen eğitim ve atölye çalışmalarının çıktıları YEER'lerin altyapısını oluşturmuş, 20-22 Aralık 2006 tarihleri arasında Ankara'da başlatılan YEER hazırlık süreci, illerde bir yılı aşkın sürede bir dizi çalışmayla olgunlaştırılmıştır. Daha sonra yapılan il ziyaretlerinde, Vali ve Belediye Başkanlarına bu çalışmalar sunulmuş ve onayları alınmıştır. YEER'ler, Ocak 2008'den itibaren tüm illerde Belediye ve İl Genel Meclislerinin onayına sunulmuş ve kabul edilmişlerdir.

BMOP'un temel aracı olan YEER'lerin amacı, toplumsal cinsiyet eşitliği bakış açısını yerel yönetim ve yerel siyasete yerleştirmektir. Bunu gerçekleştirmek için YEER'ler, kadınların yerel karar mekanizmalarına katılımını artırıcı, kadınların gündelik yaşamlarını kolaylaştırıcı ilkeler, bu ilkelerin hayata geçirilmesini sağlayacak hizmet modelleri ve bu çalışmaları koordine edecek kurumsal ögeler içermek zorundadır. Bu bağlamda, YEER'ler; yerel karar mekanizmalarına katılım, kentsel hizmetler, kadına yönelik şiddet, ekonomik güçlenme ve çalışma hayatı, eğitim ve sağlık hizmetleri, göç ve yoksulluk ve zihniyet değişikliği ve farkındalık yaratma başlıkları altında hazırlanmıştır. Her ilde kurulan YEER koordinasyon/izleme komiteleri (YEERKOM) de uygulamanın koordinasyonunu sağlamıştır. Uygulama sürecinde bu komiteler, il koordinasyon kurullarına daha sonra da il kadın hakları koordinasyon kurullarına dönüştürülmüştür.

YEER'lerin yerel eşitlik politikaları olarak tanımlanmasını sağlayan iki özelliğinden biri, kadınların güçlenmesini ve kentin kültürel, sosyal, ekonomik ve siyasi hayatına katılımının önündeki engelleri kaldırmayı hedeflemesidir. Diğer ise, kamu ve sivil toplum işbirliği ile çalışan, toplumsal cinsiyet eşitliği ilkesine yer veren yerel hizmet modeli ve yerel kaynak tahsisini öngörmesidir. Bu noktadan hareketle, üç Program kentinde il özel idaresi ve belediye stratejik planlarına, bir ilde de il özel idaresi stratejik planına YEER'lerin ilke ve hedefleri yerleştirilmiştir. Stratejik planını 2010 veya 2011'de yenileyecek diğer iki il de bu konudaki taahhütlerine sadık kalacaklarını beyan etmiştir.

BMOP kapsamında, YEER'lerin uygulanmasını desteklemek üzere Sabancı Vakfı Hibe Programı başlatılmıştır. 2007-2009 döneminde uygulanan Hibe Programı yerel yönetimler, kadın kuruluşları ortaklığını önceleyen ve YEER ilke ve hedefleri ile örtüşen beşi üniversite olmak üzere 18 kamu ve 16 kadın kuruluşu projesini desteklemiştir. Hibe Programından, kadın istihdamını artırmayı hedefleyen projeden kadınların yerel siyasete katılımını artırmayı hedefleyen projeye kadar toplumsal cinsiyet eşitliğini farklı boyutlarıyla irdeleyen projeler

Nevin Şenol

yararlanmışır. 2007 ve 2008 yılında, Trabzon ve Nevşehir’de yapılan Hibe Programı Deneyim Paylaşım toplantıları proje uygulayıcısı yerel ortaklar için güçlendirici bir platform olmuştur. Hibe Programı yoluyla doğrudan ve dolaylı olarak altı ilde 300 bin kişiye ulaşıldığı tahmin edilmektedir. Diğer taraftan Hibe Programı, yerel ortakların BMOP’a ilgisini canlı tutmaya önemli oranda katkı sağlamıştır.

BMOP, altı ilde kamu görevlilerinin toplumsal cinsiyet konusundaki farkındalıkları kadar, belde halkının farkındalığını artırmaya yönelik olarak da çaba sarf etmiştir. Sabancı Üniversitesi tarafından 2007’den başlayarak uygulanan Mor Sertifika Programı lise öğretmenlerinin toplumsal cinsiyet eşitliği farkındalığını artırmaya odaklanmış, Program kanalıyla 1313 lise öğretmenine ulaşılmış ve 153 öğretmen Mor Sertifika almaya hak kazanmıştır.

Altı ildeki lise öğrencilerine yönelik Kadın Dostu Kent Kompozisyon Yarışması ve ulusal düzeyde üniversitelerin ilgili bölümlerinde okuyan öğrencilere yönelik Kadın Dostu Mekânlar Kentsel Tasarım Öğrenci Yarışması konu hakkında farkındalığın artırılmasına yönelik çalışmalardır.

BMOP’a ilişkin haberler, oluşturulan İngilizce ve Türkçe web sayfası (www.bmkadinhaklari.org ve www.protectingwomen.org) aracılığı ile duyurulmuştur.

BMOP’a ilişkin ulusal düzeyde 150 gazete haberi çıkmıştır. Yerel gazete ve internet gazetelerinde çıkan haberlerin sayısı ise yaklaşık 700’dür.

Ortak Program kapsamında, KA-DER Ankara tarafından yayımlanmış dört kitap dâhil 18 kitap ve kitapçık; 15 poster; 6 il broşürü; sürekli yenilenen iki dilde bilgi notu, biri özel sayı olmak üzere, 13 Bülten yayımlanmıştır.

Kadın Kuruluşlarının Bmop Uygulamasında Belirleyici Rolü

Kadın-erkek eşitliği alanında çalışan sivil toplum kuruluşlarının ve derneklerin eşitliği savunma, bununla ilgili kurum ve kuruluşlarla başarılı etkileşim sağlama ve kadın ve kız çocuklarının konumlarını güçlendirme kapasitelerinin geliştirilmesi BMOP’un dört hedefinden biridir.

Bu kapsamda aşağıdaki çalışmalar gerçekleştirilmiştir;

Kadın Kuruluşlarına Ekipman Desteği

BMOP'un temel hedeflerden biri yerel kadın kuruluşlarının güçlendirilmesidir. Bu kavrayışla, ilk aşamada 16 kadın kuruluşuna bilgisayar ve internet bağlantısı desteği verilmiştir.

Kadın kuruluşlarının ihtiyaç sıralamasına göre kendi aralarında seçtikleri 16 kadın kuruluşu ekipman desteğinden yararlanmıştır. Söz konusu altyapı desteğinin verilmesini takiben oluşturulan iletişim ağı yerelsiyasettekadınlar@yahoo.com kadın kuruluşlarının kendi aralarında haberleşmelerini kolaylaştırmış, güçlendirici bir araç haline gelmiştir. İletişim ağından 130 üye yararlanmıştır.

Kadın Kuruluşlarıyla Eğitim ve Atölye Çalışması

KA-DER Ankara yerel siyaset çalışma grubunun 2006 yılında altı ilin yerel kadın kuruluşlarıyla yaptığı atölye çalışmasının amacı, kadın kuruluşlarının yerel sorunlara ilişkin farkındalıklarını artırmak; kadın sorunlarına ilişkin yerel bir perspektif geliştirilmesine zemin hazırlamak; kadın kuruluşlarının güçlerini ve zaaflarını görmelerine yardımcı olmak; kadın kuruluşlarının yerel yönetimlere ilişkin yasal düzenlemeler hakkında bilgi sahibi olmasını sağlamak; kadın kuruluşlarının yerel sorunların çözümünde aktif paydaşlar olarak nasıl yer alabileceklerine ilişkin bir model çalışmasının zeminini hazırlamaktır. Atölye çalışmalarını takiben KA-DER, beş ilde raporlama çalışması da gerçekleştirmiştir. Bu iki çalışmaya toplam 283 kadın kuruluşu temsilcisi katılmıştır.

İlaveten, kadın kuruluşları yerel yöneticilerle birlikte proje yönetimi döngüsü eğitimi almışlar; toplumsal cinsiyet duyarlı bütçeleme eğitim ve atölye çalışmasına yerel yöneticilerle birlikte katılmışlardır. Altı ilden Sabancı Vakfı Hibe Programı yararlanıcısı kadın kuruluşları (16) Ankara'da 6-7 Eylül 2008'de, Trabzon'da 23 Ekim 2008'de ve Nevşehir'de 26-27 Ekim 2009'da proje yönetimi ve uygulamasına yönelik üç set kısa eğitim almışlardır.

Ekipman desteği alan, eğitim ve atölye çalışmalarının yanı sıra YEEP hazırlık grupları çalışmalarında yerel yöneticilerle eşit bir biçimde yer alan kadın kuruluşları süreçten güçlenerek çıkmışlardır. Kadın kuruluşları, toplumsal cinsiyet duyarlı bütçe atölye çalışmalarına ve stratejik plan hazırlık çalışmalarına yerel yöneticilerle birlikte katılarak, kaynak dağılımına ilişkin karar süreçlerinde yer almaya yönelik bilgi ve deneyim elde etmişlerdir. BMOP uygulama süreci oluşturduğu kalıcı ortaklık platformları yoluyla gerek kadın kuruluşlarının birbirleriyle gerekse yerel yöneticilerle olan iletişimini güçlendirmiştir. Kadın kuruluşlarının illerinde faaliyet gösteren üniversitelerle ilişkileri de gelişmiştir.

Yerel meclislerin çalışmalarını izlemek amacıyla oluşturdukları platform, komisyon ve benzeri yapılanmalar, yerel meclislerde oluşturulan Kadın-Erkek Eşitliği Komisyonları kadın kuruluşlarının yerel siyasi karar alma süreçleri hakkında bilgi edinerek güçlenmelerini ve sürece müdahale edebilmelerini sağlamıştır.

BMOP kapsamında, ulusal ve yerel kadın kuruluşları arasındaki bağlantıları güçlendirmeye yönelik çalışmalar da yapılmış böylece ulusal kadın kuruluşları altı ilde gerçekleştirilen uygulamaları öğrenme olanağı bulmuş, diğer taraftan yerel kadın kuruluşları ulusal kadın gündemi konusunda güncel bilgi edinme olanağı edinmişlerdir.

Kadın Kuruluşlarının Yerel Kararlara Katılım Yollarının Artması

YEOP'lerin uygulanması, hem yerel kadın kuruluşlarının topyekûn güçlenmesi için uygun bir ortam sağlamış hem de öngördüğü kurumsal yapılanmalar nedeniyle kadınların ve kadın kuruluşlarının yerel karar alma süreçlerinde daha çok yer almalarını sağlamıştır. Örneğin, kadın kuruluşları, ilde toplumsal cinsiyet eşitliğine yönelik çalışmaların başlatılması ve koordinasyonundan sorumlu il kadın hakları koordinasyon kurullarının doğal üyeleridir. Kadın kuruluşları yerel meclisleri izleme platformları/grupları aracılığı ile de yerel kararları izleyip denetleyebilmektedir. Kadın kuruluşları ayrıca Belediye ve İl Genel Meclislerinde Oluşturulan Kadın Erkek Eşitliği Komisyonları aracılığı ile kadın-erkek eşitliği konusunu kentin gündeminde tutabilmektedir. Bunun yanı sıra, kadınlar kent konseyi kadın meclisleri aracılığı ile de yerel kararlar hakkında söz söyleyebilmektedir. Hepsinden önemlisi, BMOP uygulama sürecinin, kadın kuruluşlarının kendi arasında, yerel yönetimler ile diğer sivil toplum kuruluşları ve üniversitelerle iletişimi ve işbirliğini geliştirmesidir. BMOP uygulama sürecinde illerde oluşan uygun ortam nedeniyle 17 yeni kadın kuruluşu faaliyete geçmiştir.

BMOP kapsamında uygulanan Sabancı Vakfı Hibe Programı da kadın kuruluşlarını güçlendirmiştir. Program kapsamında 16 kadın kuruluşu projesi uygulanmıştır. Kadın kuruluşları Programdan edindikleri deneyimlerle diğer fon kaynaklarına başvurma yolunu daha fazla kullanmaya başlamışlardır.

Kadın Kuruluşları-Yerel Yönetimler İşbirliği

BMOP uygulamaları kapsamında kadın kuruluşları ile yerel yönetimler işbirliğinin ilk adımlarından biri önemli günlerin birlikte kutlanması olmuştur. 8 Mart 2008 Dünya Kadınlar Günü, 25 Kasım Kadınlara Yönelik Şiddetle Mücadele

Günü gibi özel günlerdeki etkinlikler, tüm Program illerinde Valilik birimleri, Belediyeler ve üniversite işbirliğiyle gerçekleştirilmeye başlanmıştır.

Kadın kuruluşları ile yerel yönetimler arasındaki iletişim güçlendikçe işbirlikleri farklı biçimler almaya başlamıştır. **Nevşehir** YEOP'in Kentsel Hizmetler başlığı altında öngörüldüğü gibi kentsel hizmetlerin mahalle ölçeğinde verilmesi ve yaygınlaştırılmasına dair maddenin hayata geçirilmesinin ilk adımı olarak 16 Ekim 2009 tarihinde Nevşehir Kadın Platformu ile Cumhuriyet ve Memişbey Muhtarlıkları arasında işbirliği protokolü imzalanmıştır. Üç ay sürecek olan pilot çalışma, mahalle sakinlerinin gönüllü katılımıyla ortak ihtiyaçları belirlemek, mahallenin yaşam kalitesini geliştirmek, mahalle ile ilgili konularda görüş bildirmek, Belediye ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla işbirliği yapmak gibi alanları kapsamaktadır. Bu çalışma ile pilot çalışma içerisinde oluşturulan mahalle birimleri modelinin diğer mahallerde de uygulanması hedeflenmektedir.

Şanlıurfa'da BMOP, kadın kuruluşları ile yerel yönetimler arasındaki diyalog ve işbirliği sürecini olumlu yönde etkilemiştir. Kurumlar BMOP ile birlikte çalışma pratiği kazanmışlardır. Bunun bir örneği, İl Genel Meclisi ve kadın kuruluşlarının ortaklaşa çalışmaları olmuştur. 25 Kasım 2009 tarihinde İl Genel Meclisi Başkanlığı ve kadın kuruluşları ortaklaşa bir panel düzenlemiş, panelde, kadın ve kız çocuklarına yönelik olarak sunulması gereken hizmetler tartışılarak geliştirilen öneriler Meclis gündemine alınmıştır.

Trabzon İl Milli Eğitim Müdürlüğü ile Trabzon Kadın Platformu arasında "Kadının Güçlendirilmesi ve Vatandaşlık Eğitimi" işbirliği protokolü imzalanmıştır. Protokol, Trabzon Kadın Platformu dâhil tüm sivil toplum kuruluşları gönüllüleri tarafından kadınlara toplumsal cinsiyet, kadının insan hakları, genel ve yerel yönetimle iletişim becerileri ve benzeri konulu eğitimlerin verilmesini öngörmektedir. Ayrıca, Vali Yardımcıları ve ilgili müdürlüklerle gerçekleştirilen görüşmeler sonucu, kadın kuruluşlarının kent politikalarının oluşumunda etkili olan Komisyonlarda temsil edilmesine yönelik karar çıkartılmıştır. Yönetmeliklerin katılıma olanak sağladığı Komisyonlarda kadın kuruluşları temsil edilmeye başlanmıştır.

Van'da kadınların mahalleyi ilgilendiren kararlara katılımını ve yerel hizmetlere erişimini kolaylaştırmak için, İl Sosyal Hizmetler Müdürlüğü koordinasyonunda 28 mahallede mahalle komiteleri kurulmuştur. Her bir mahalle komitesi, İl Sosyal Hizmetler Müdürlüğü personeli bir sosyolog, mahalledeki sağlık ocağında görevli bir ebe veya hemşire, mahalle muhtarı, mahalledeki ilk veya ortaöğretim kurumlarında görevli bir kadın öğretmen ve bir kadın kuruluşu temsilcisinden oluşmaktadır. Komite çalışmalarına gönüllü mahalleli kadınların da davet edilmesi planlanmaktadır.

Yerel Seçim Sürecinde Kadın Kuruluşlarının Çalışmaları

2009 Yerel Seçimleri sürecinde BMOP Program Yöneticisi, İzmir, Kars, Nevşehir, Şanlıurfa, Trabzon ve Van'a giderek İl Koordinatörleri ile birlikte tüm siyasi partilerin belediye başkan adaylarına ziyaretlerde bulunmuştur. Adaylarla yapılan görüşmelerde, seçilmeleri halinde yürütülecek projelere ve izlenecek politikalara toplumsal cinsiyet eşitliği perspektifinin yerleştirilmesi ve hazırlanacak stratejik planlara eşitlik ilkesinin dâhil edilmesi yönünde destek alınmıştır.

2009 Yerel Seçimleri sürecinde **Şanlıurfa**'daki kadın kuruluşları, kadınların yerel siyasete katılımı ve kadın dostu kentsel hizmetler konusunda lobi faaliyetleri ve savunuculuk çalışmaları başlattılar. Bu kapsamda, her hafta düzenli olarak milletvekilleri, siyasi partiler, belediye başkan adayları ve muhtar adayları ile görüşmeler yapmışlardır. Bağımsız kadınların da Kent Konseyi Kadın Meclisi toplantı salonunda yapılan çalışmalara katılması ve başkan adaylarının izleyecekleri kent politikalarına yönelik sorular sorması, önemli gelişmeler arasında yer almıştır. Kadın kuruluşlarının ve bağımsız kadınların yaptığı bu çalışmalar sonunda, belediye başkan adaylarının kadınlar tarafından sunulan önerilere projeleri arasında yer verdikleri görülmüştür. Ayrıca, bu süreçte Şanlıurfa'da bir siyasi parti tarafından kadın belediye başkan adayına yer verilmesi, kadınların yerel karar mekanizmalarına katılımı yönünde atılan önemli bir adım olmuştur.

İzmir'deki kadın kuruluşları da 2009 Yerel Seçimleri öncesinde kadınların listelerde seçilebilir yerlere getirilmesi için yoğun çalışmalar yürütmüş; siyasi partileri ziyaret etmişlerdir. Kadın kuruluşları, listelerde kadın adayların yerlerini saptayarak basına duyurmuşlardır. Düzenledikleri basın toplantılarında ve belediye başkan adaylarına yaptıkları ziyaretlerde İzmir YEOP'te yer alan başlıklara dikkat çekerek taleplerini dile getirmişlerdir.

Kars'ta yürütülen yerel seçim çalışmalarında, Sabancı Vakfı 2007 Yılı Hibe Programı kapsamında Kars Valiliği Mahalli İdareler Müdürlüğü tarafından uygulanan "Yerel Yönetimlerde Kadın" isimli proje önemli rol oynamıştır. Kars'ta yaşayan kadınların yerel karar alma mekanizmalarına katılımlarını arttırmayı amaçlayan projeye iki kadın mahalle muhtarı dâhil toplam 58 kadın katılmıştır. Tüm katılımcılar, anayasal haklar, Siyasi Partiler Kanunu, seçme ve seçilme hakkı, yerel yönetim tanımına giren kurumların görev ve sorumluluk alanları, köy ve mahalle muhtarlıkları, siyasette kadın kotası, lobicilik ve kampanya yönetimi gibi konularda ilçe Kaymakamları ve akademisyenler tarafından verilen eğitimleri tamamlayarak sertifika almışlardır. Katılımcılar arasında, 2009 yerel seçimlerinde yerel meclis üyeliğine ve mahalle muhtarlığına adaylığını koyan toplam dört kadın bulunurken, bunlardan hâlihazırda mahalle muhtarı olan ikisi yeniden muhtar olarak seçilmiştir.

Nevşehir'de, Yerel Seçim çalışmaları sürecinde 26 Şubat 2009 tarihinde Türk Kadınlar Birliği Nevşehir Şubesi ve Konrad-Adenauer-Stiftung Vakfı tarafından ortaklaşa düzenlenen "Kadın ve Siyaset" konulu panelde, yerel meclislere ve muhtarlıklara aday olan kadınlar tanıtılmıştır. Nevşehir Kadın Platformu ise yerel seçimler öncesinde Belediye başkan adaylarını tek tek ziyaret ederek hazırladıkları bildiriye kendilerine iletmış ve yerel yönetimlerden beklentilerini aktararak seçim sonrasında da yapılacak çalışmaların takipçisi olacaklarını ifade etmişlerdir.

2009 Yerel Seçimleri sürecinde **Trabzon'**da "40 Mahalle 40 Kadın Muhtar" isimli bir kampanya yürütülerek yerel seçimlere kadın katılımının arttırılması amaçlanmıştır. Kampanyanın hazırlık sürecinde, kadın kuruluşları bir araya gelerek, çalışma planı çıkarmış ve kampanya faaliyetlerini belirlemişlerdir. Kampanya, proje konusunda deneyimli bir dernek tarafından projelendirilmiş ve fon sağlanmıştır. Öncelikle, kadın kuruluşlarında gönüllü olarak çalışan kadınlara eğitici eğitimi verilmiş. Daha sonra, KA-DER Trabzon Temsilciliği tarafından sağlanan dokümanlar ve katkılarla, eğitim çalışmaları tamamlanmıştır. Ardından, mahallelerde toplumsal cinsiyet eşitliği ve vatandaşlık haklarına yönelik eğitimler verilmiştir. Daha sonraki aşamalarda ise muhtar adayları belirlenerek, kendilerine yönelik özel eğitimler gerçekleştirilmiştir. Belirlenen 12 muhtar adayı arasından bazıları o kadar güçlü bir çıkış yapmıştır ki erkek muhtar adayları, kadın adaya karşı birleşmek zorunda kalmıştır.

Van'daki kadın kuruluşları, 2009 Yerel Seçimleri öncesinde Van merkezde Cumhuriyet ve Vali Mithat Bey Mahallelerinin kadın muhtar adaylarıyla bir yemekte buluşarak kadın adaylara desteklerini beyan etmişlerdir. 2009 Yerel Seçimlerinde, Van'da ilk kez bir merkez mahalle muhtarlığına bir kadın aday seçilmiştir. Aynı zamanda seçimlerde Van merkez ve ilçelerinde seçilen tek kadın muhtar olan Cumhuriyet Mahallesi muhtarına, muhtarlık bürosunu kurması için, Van Kadın Derneğinin girişimiyle çeşitli sponsorlar tarafından inşaat malzemesi hibe edilmesi sağlanmıştır.

Kadın Platformları, Kadın Dayanışması ve İşbirlikleri

BMOP'un başlangıcında **Trabzon'**da dört kadın kuruluşu faaliyet göstermekteydi. Programın sonunda ise bu sayı 11'e yükselmiştir. Program kapsamında gerçekleştirilen farkındalık çalışmaları, eğitimler ve özellikle Trabzon YEOP'un hazırlanması süreci kadın kuruluşlarının güçlenmelerine ve birlikte çalışma pratiği geliştirmelerine katkı sağlamıştır. Kadın kuruluşları tarafından daha hızlı çalışabilmek, kentteki çalışmalardan haberdar olabilmek amacıyla "trabzonkadinplatformu@googlegroups.com" isimli bir e-grup oluşturulmuştur. Oldukça aktif olan bu e-gruba kadın kuruluşlarının üyelerinin yanında örgütlü

olmayan, fakat yürütülen çalışmalardan haberdar olmak isteyen kadınlar da üye olmuştur. Kadın kuruluşları, bu süreçte birbirleriyle olduğu kadar yerel yönetimlerle de birlikte çalışma deneyimi kazanmışlardır. Çalışmalar esnasında daha etkili olabilmek ve seslerini duyurabilmek amacıyla platform oluşturma ihtiyacı hissedilmiştir. Platform oluşturma fikri 2009 Yerel Seçimleri öncesi başlatılan “40 Mahalle 40 Kadın Muhtar” kampanyasının yürütülmesi sırasında ortaya çıkmıştır. Platform, daha sonra İl Milli Eğitim Müdürlüğü ile kadınlara vatandaşlık eğitimlerinin verilmesini içeren ortaklık protokolü imzalanmıştır. Gittikçe daha etkin hale gelen platformun tanımı, görevi ve işleyişine dair netlik olmaması çalışmaları zorlaştırmaya başlaması üzerine, sorunların giderilmesi amacıyla BMOP Trabzon İl Koordinatörlüğü’nün desteği ile Sivil Toplum Geliştirme Merkezi’nden (STGM) platform çalışmaları için destek istenmiş, STGM uzmanları, Trabzon’a gelerek kadın kuruluşları ile ikişer günlük iki eğitim gerçekleştirmiştir. Eğitimler sonucu Trabzon Kadın Platformu kimlik kartı çıkartılmış, bir yıllık dönemlerle görev yapmak üzere platform sözcüsü, platform sekreteri ve her dernekten bir kişinin katılımıyla oluşturulan yönetim kurulu belirlenmiştir. Platformun kısa vadeli hedefi stratejik planlara toplumsal cinsiyet eşitliği perspektifini yerleştirmek olarak tanımlanmıştır. Platform, planlı bir çalışma sonucu ilk hedefini başarı ile gerçekleştirmiştir. Bu başarı platform üyesi tüm kadın kuruluşları için önemli bir motivasyon kaynağı olmuştur.

İzmir’de BMOP çalışmaları başladıktan sonra Kadın Yazarlar Derneği kurulmuştur. Ayrıca pek çok kadın kuruluşu e-grup kurarak düzenledikleri kampanyalar hakkında duyuru yapabilir ve ortak eylemler örgütleyebilir hale gelmişlerdir. Kadına yönelik şiddete karşı oluşturulan Şiddete Karşı Kadın Koordinasyonu İzmir’de kadın dayanışmasının en önemli örneklerinden birini oluşturmuştur. Kadın örgütlenmesinin başka bir örneği de, bünyesinde 35 kadın kuruluşunu barındıran ve iki yılda bir değişen dönem sözcülüğü yönetimiyle çalışan İzmir Kadın Kuruluşları Birliği (İKKB) olmuştur.

BMOP Kars İl Koordinatörlüğü’nün desteği ile **Kars**’ta iki yeni kadın kuruluşu faaliyete geçmiştir. 2007 yılında kurulan Karanlı Girişimci Kadınlar Derneği (KAGİKADER) kadın istihdamı alanında projeler yürütürken, yine 2007 yılında kurulan Kars Kültürünü Tanıtma ve Kadın Girişimciler Derneği el sanatları alanında kurslar açarak kadınlara yönelik çalışmalar yapmaktadır. Kadın kuruluşları oluşturdukları e-grup aracılığı ile haberleşerek ortak etkinlikler düzenlemektedir.

Nevşehir’de ise kadınların Yerel Seçimlerde oy kullanma, seçme ve seçilme haklarını almalarının 78. yıldönümünde, Nevşehirli kadın kuruluşları bir basın bildirisi yayımlayarak, hem güne dikkat çekmişler hem de Nevşehir Kadın Platformu’nu kurduklarını duyurmuşlardır. Önemli günlerde etkinlikler düzenleyerek çalışmalarını sürdüren Nevşehir Kadın Platformu, 2009 yılının Ekim

ayında mahalle birimlerinin kurulması için iki mahalle muhtarlığı ile işbirliği protokolü imzalayarak pilot çalışma başlatmıştır. Bunun yanında, 2009 yılının Kasım ayında Nevşehir Kadın Platformu tarafından İl Genel Meclisi'ne verilen bir dilekçe ile İl Sosyal Hizmetler Müdürlüğü'ne bağlı olarak çalışan Aile Danışma Merkezi'nde görev yapan iki psikologun başka bir ile atanmaları nedeniyle boşalan kadrolar için norm kadro tahsisi talep edilmiştir. Platform, ayrıca 25 Kasım Kadına Yönelik Şiddetle Mücadele Günü etkinlikleri için 10 kurum ve kuruluşla protokol imzalamıştır.

Şanlıurfa'da BMOP, kadın kuruluşlarını hem nitelik hem nicelik açısından güçlendiren bir süreç olmuştur. BMOP sürecinde yeni kurulan kadın kuruluşları arasında Kadın Aile Eğitim Kültür Yardımlaşma Derneği, Şanlıurfa Girişimci İş Kadınları Derneği ve GAP Kadın Aile Eğitim Kültür Derneği yer almıştır. BMOP ayrıca kadın kuruluşlarının kendi aralarındaki iletişim ve işbirliğini arttırırken Kent Konseyi Kadın Meclisi'nin de bu süreçten olumlu bir biçimde etkilenmesine aracı olmuştur.

BMOP'un **Van**'da kadınların güçlendirilmesi ve kadın-erkek eşitliğinin geliştirilmesine yönelik olarak yarattığı ivme, 2007'de Van merkezde üç yeni kadın kuruluşunun kurulmasına olanak sağlamıştır. BMOP kapsamında Van merkezde birlikte çalışılan kadın kuruluşları, kendi aralarındaki iletişim ve işbirliğini geliştirmek için 2008 yılında "Van Kadın Dayanışma" adlı bir e-grup oluşturmuştur. Kadın kuruluşları üyeleri, hem kurumsal hem bireysel olarak bu e-gruba üye olabiliyor ve kadın kuruluşlarının tüm ortak etkinliklerinin hazırlıkları ve duyuruları bu e-grup üzerinden gerçekleştirmektedir. E-grubun hali hazırda 15 üyesi bulunmaktadır.

BMOP, Van'daki kadın kuruluşlarının birbirleriyle ve kamu kurum ve kuruluşlarıyla diyalog ve ortak çalışma deneyimlerini arttırmalarına da olanak sağlamıştır. BMOP Sabancı Vakfı 2008 Yılı Hibe Programı yararlanıcısı Yaka Kadın Kooperatifi ile BMOP Sabancı Vakfı 2009 Yılı Hibe Programı yararlanıcısı Mavi Göl Kadın Derneği, ortak bir büro kiralayarak çalışmalarını bu büroda işbirliği içinde sürdürme kararı almışlardır. Kadın kuruluşları temsilcileri, 14 Mayıs 2008 tarihinde Van Ticaret ve Sanayi Odası Başkanı'nı ziyaret ederek, kuruluşlarının çalışmalarını aktarmışlardır. 7 Kasım 2008'de ise Van'ın kadın milletvekilinden biri ile Van Valiliği'nde bir araya gelerek kendisine Van YEEP'i anlatıp ve YEEP'in hayata geçirilmesi için desteğini istemişlerdir.

Kadın Kuruluşlarıyla Çalışmalar ve Öğrenilen Dersler

BMOP kapsamında, İzmir kadın kuruluşlarının oluşturduğu platformlardaki kadın örgütleri de dâhil edildiğinde altı ilde 60 civarında yerel kadın kuruluşu ile çalışıldığı söylenebilir.

Bu çalışmalardan aşağıdaki sonuçların çıkarılması mümkündür;

Kadınlar yerel karar mekanizmasında yer alamamaktadır. 2009 Yerel Seçim sonuçlarına göre, 81 ilde sadece iki kadın belediye başkanı görev yapmaktadır. İlçe belediye başkanları dâhil kadın belediye başkanı sayısı 17'dir. Kadınlar, il genel meclislerinde yüzde 3,3 oranında belediye meclislerinde 4,2 oranında temsil edilmektedirler. Ulusal düzeyde alınacak önlemlerle özellikle kota uygulamalarıyla yerel meclislerde kadınların sayısının artırılması gerekir. Diğer taraftan, yerel yönetimler personel alımlarında kadınlar lehine gönüllü kotalar uygulayabilir.

BMOP uygulamasında olduğu gibi, kamuda eşitsizlik sorunun çözümünde kadın kuruluşlarının eşit ortak olarak görülmesine yönelik bir farkındalık yaratılmasının, kadın kuruluşlarının örgütlenme çabasına destek olacağı düşünülmektedir.

Yine BMOP uygulanmasında olduğu gibi, kadınların kentin karar alma süreçlerine katılımını teşvik eden il kadın hakları koordinasyon kurulları, yerel meclislerde kadın erkek eşitliği komisyonları ve benzeri yapıların oluşturulması, kadın kuruluşlarının güçlenmesine ve yeni kadın kuruluşlarının kurulmasına katkıda bulunmaktadır.

Hiç kuşku yok ki, yerel kadın kuruluşlarının çalışmalarında karşılaştıkları en büyük güçlük, aidat gelirleriyle, ofis kirası, telefon, elektrik, su gibi sabit giderlerini karşılayamamalarıdır. Yerel yöneticilerin tercihleri ve farkındalık düzeylerine göre, kadın kuruluşlarının ofis ve sabit giderlerine katkı vermekte veya vermemektedir. Oysa kentin nüfusunun yarısını oluşturan ancak yerel karar süreçlerinde yer alamayan kadınları temsil eden sivil toplumun gelişmesine destek verilmelidir ve bu destek yerel yönetimlerin tercihlerine bırakılmamalıdır. Konunun kamunun sorumluluğu olarak görülmesini sağlayacak önlemler alınmalıdır. Yerel yöneticilere yönelik farkındalık artırma çalışmalarının çoğaltılması ve yaygınlaştırılması da bu kapsamda destekleyici bir politika olacaktır.

Yerelde kadın kuruluşların büyük bir bölümünün kapasite sorunu vardır. Sorun, sadece mali olanakların kısıtlılığı değildir. Bu kuruluşlar, insan kaynakları

açısından da zengin değildirler. Ayrıca mevcut değer sistemi kadınların bu tip çalışmalar yapmasını desteklememektedir. Bu nedenle, yerel kadın kuruluşlarına kapasite artırımı konusunda uzun bir süre ve kesintisiz destek verilmelidir. Yerel yönetimler, hiç olmazsa mali kaynak sorununa çözüm olarak ofis sağlama vb. tedbirlerle kadın kuruluşlarına destek olmalıdır.

Kadın kuruluşlarının küçük hibelerle desteklenmesi de önemli bir teşvik unsurudur. Ancak bu konuda dikkatli olmak gerekir. Çünkü projeciliğin, kadın kuruluşlarının hak savunusu ve hakların genişletilmesine yönelik ana çalışma alanlarını gölgeleme olasılığı bulunmaktadır.

Hepsinden önemlisi, kadın kuruluşlarının kendilerine yönelik algılarını değiştirecek çalışmaların yapılmasıdır. BMOP bu kapsamda birçok çalışma yürütmüştür. Başlangıçta, kendi görevlerini kamunun yetişemediği yerlere yetiştirme olarak gören bazı kadın kuruluşları süreç içinde hak savunuculuğu konusunda güçlenmişlerdir.

Kalkınmada Sivil Toplum Kuruluşlarının Sınırları

Nurcan Baysal
Hüsnü M. Özyeğin Vakfı

Hüsnü Özyeğin Vakfı'nın Kırsal Kalkınma Program Direktörü olarak bugünkü sunumumda sizlere Özyeğin Vakfı Kırsal Kalkınma Programını uyguladığımız alanlardan biri olan Bitlis ili Tatvan İlçesindeki Kırsal Kalkınma Projemizden yola çıkarak sosyal kalkınma projelerinde sivil toplum kuruluşlarının sınırlarına değinmeye çalışacağım.

2006 yılının Ocak ayında Türkiye kırsalını saran “kuş gribi” Özyeğin Grubu'nun Türkiye’de kırsal alanlara ilgi duyma, yatırım yapma kararı vermesinin ilk adımı olmuştur. Proje, Özyeğin Vakfı kurucularından Ayşen Özyeğin’in kuş gribi salgınının yoğun olduğu günlerde televizyon kanallarında Doğu Anadolu’da çocukların kesik kuş başlarıyla top gibi oynadığını görmesi sonucunda, kırsal alanlarda bir şeyler yapma gereğini hissetmesi ile başladı. Bunun üzerine Ayşen Özyeğin’in desteğiyle ilk etapta Diyarbakır Eğil’de bir kırsal kalkınma projesi fonlandı, daha sonra Vakıf kırsal kalkınmayı kendi bünyesinde daha geniş olarak çalışma kararı aldı. Vakıf yapılan yoğun tartışmalardan sonra kırsaldaki yaşam kalitesini arttırmak için entegre bir kalkınma yaklaşımının benimsenmesine karar vermiş ve kalkınma yaklaşımının odağına birey ve toplulukların güçlendirilmesini (empowerment) oturtmuştur. Vakfın Kırsal Kalkınma Stratejisi oturtulduktan sonra ilk çalışma alanı olarak Bitlis ili Tatvan İlçesine bağlı Kavar Havzası seçilmiştir.

Kavar Havzası'nın temel verileri şöyledir:

- Tatvan ilçesinin Kavar Havzası Doğu Anadolu Bölgesi'nde ve Van Gölü kıyısında yer alan oldukça yoksul bir bölge. Havzada toplam 6 köy ve 5 mezra bulunmaktadır.
- Havzanın toplam nüfusu **1290 kişi**; ortalama hane büyüklüğü **8,3 kişidir**. (Türkiye’de ortalama hane büyüklüğü 4,1’dir). Yaz aylarında nüfus 1930 kişiye yükselmektedir. Bunlar İstanbul, Bursa, Van, Mersin gibi illerden gelmekte olup, köyde 2–4 aylığına bir nüfus hareketliliği yaratmaktadır.
- Havzadaki 6 köyden 4 tanesi 1990 yılında güvenlik güçleri tarafından zorla boşaltılmış köylerdir, havzada 2 tane de korucu köyü mevcuttur. 1990’lı yılların ikinci yarısında yeniden yerleşim süreci başlamış ve halen de bu göç devam etmektedir. **Havzadaki toplam nüfusun %41’ini son 10 yıl içerisinde köye geri dönenler oluşturmaktadır.**
- Havzanın nüfusu çok gençtir. Nüfusun % 39’u 15 yaş altında, % 61’i 25 yaş altındadır.

- Havzanın eğitim verileri de oldukça kötüdür. Nüfusun %88'i ilkokul seviyesi veya altında eğitim almıştır. %30'u okur-yazar değildir. Okur-yazar olmayanların %79'u kadındır.
- Havzada kişi başına düşen aylık gelir ortalama 109 TL'dir (2008 yılı). (2007 yılında Türkiye'de 4 kişilik bir aile için açlık sınırı 610 TL'dir). İşsizlik çok yüksektir. İşgücüne katılanların %88'i tarım, %4'ü inşaat ve %3'ü hizmet sektöründe çalışmaktadır. Temel geçim kaynağı tarım, hayvancılık ve mevsimlik işçiliktir.
- Nüfusun %6'sının bedensel ve/veya zihinsel engeli bulunmaktadır.
- Havzada ortalama çocuk sayısı 7 olup bu çocukların yalnızca 1,5'u hastanede doğmaktadır.

Kısacası havza tüm gelişmişlik indikatörleri açısından Türkiye'nin en yoksul bölgesine denk gelmektedir.

Biz bundan yaklaşık 1,5 yıl önce Kavar'a gittik. Hem bölgedeki kamu kurumlarını hem de bölge halkını dinledik (Bölgede herhangi bir sivil toplum örgütü yok). Kavar'a ilişkin kamunun bakış açısı oldukça sorunlu idi, kamu bu alandaki köyleri ve köylüleri tamamen yok sayan bir davranış biçimi içerisindeydi. Bunun temel nedeni bu köylerin 1990'ların başında boşaltılan köylerden oluşması idi. **Sivil toplum kuruluşlarının önemli bir sınırı budur.** Kamunun desteklemediği bir alanda iş yapmanız çok zordur. Kamu halen Anadolu'nun birçok yerinde sivil toplum hareketlerine şüpheli yaklaşmaktadır. Bu devlet geleneği yerelde faaliyet gösteren sivil toplum örgütleri için aşılması gereken ilk engeldir.

Biz de çeşitli engellerle karşılaştık ve bunları 2 şekilde aşmaya çalıştık. Birincisi Vakfımızın Başkanı Hüsnü Özyeğin adının verdiği güçle kamu ile ilişkilerde daha hızlı ilerleyebildik. İkincisi ise kamu içerisinde bu çalışmayı destekleyecek paydaşlar aradık. Onları baştan itibaren bu işin içine katarak kendilerini bu projenin sahibi saymalarını sağlamaya çalıştık. Ve hatta bu alanda yapacağımız çalışmalara çok olumsuz bakabilecek önemli yerlerdeki kamu yetkililerini bu projeye nasıl yakınlaştıracabileceğimize dair bir iletişim stratejisi düşündük. Ancak tabi bunların bir kısmında başarılı olduk, bir kısmında olmadık. Örneğin havzanın en önemli sorunlarından biri havzadaki mevcut köy okullarının durumunun çok kötü olması ve yine bir kısmının da 15 yıldır boşaltılma nedeni ile kapalı olmasıdır. Biz bu nedenle havzaya 8 yıllık iyi bir okul yapmak istedik. Ancak Tatvan'daki konu ile ilgili kamu yetkilileri bunu

istemediler, çocukların YİBO'ya gitmesinin çocuklar açısından daha iyi olduğu görüşünde idiler ve onları ikna edemedik, okulu yapamadık.

Sivil toplum-kamu ilişkilerini sahada zorlayan bir diğer sorun kamu uygulamalarındaki **keyfiyetçilik**ti. Özellikle Doğu ve Güneydoğu Anadolu'da uygulanan hükümet programlarında gözle görülür bir keyfiyet hâkimdir. Bir ildeki Vali ya da kaymakamın yaptığı, diğer ildekenden farklılaşabilmektedir. Örneğin, bir ilçede kaymakam eğitim konusuna çok duyarlı ise taşımali sistemle lisede okuyan çocukları dahi okula taşıyabilmekte; ancak başka bir ilçede kaymakam bunu önemseiyorsa ilkokuldaki çocuklara dahi taşımali sistem desteği vermemektedir. Kısacası hükümetin politikası ne olursa olsun, sahada sivil toplum olarak çalışıldığında il ya da ilçenin idari amirinin bakış açısı ile çoğu zaman uğraşmak durumunda kalınabilmektedir. Bu çerçevede Ankara'nın gerekli önlemleri alarak, kanun ve politikalar kadar uygulamaların da sıkı sıkıya takip etmesi gerekmektedir. Maalesef şeffaflık ve katılımcılık ilkeleri çoğu zaman sadece kâğıt üzerinde kalmaktadır.

Yine özellikle Fırat'ın doğusunda daha keskin olarak hissedilen bir diğer sorun, kamunun STK'ları "kamuya yakın STK'lar" ve /veya "tehlikeli/dikkat edilmesi gereken STK'lar" diye ayırmasıdır. Bölgedeki kamu politikalarını eleştiren STK'lar hemen kamu tarafından "tehlikeli/dikkat edilmesi gereken STK'lar" yaftasını yiyebilmekte ve bu özellikle Bölge'de kamu üzerinden dağıtılan Fon'ların dağıtım şeklini etkileyebilmektedir. Örneğin, GAP kapsamında son 2 yıldır bölgeye hükümetin yolladığı SODES kaynaklarının hangi STK'lara gittiğine baktığımız zaman, bu fonların çoğunluğunun kamu çalışmalarına eleştiri getirmeyen STK'lara gittiğini görürüz. Kamu aracılığı ile dağıtılan bu fonların sivil topluma bir diğer etkisi de şu olmuştur: Bölgede kamu eliyle yeni STK'lar oluşturulmuş ve özellikle son 1-2 yılda aktarılan bu kaynaklarla, yeni oluşan bu STK'lar hızla güçlendirilmişlerdir. Özellikle şu an Diyarbakır'da bu şekilde kurdurulmuş birçok STK mevcuttur.

Türkiye'de bu alanda önemli bir diğer sorun çoğu zaman STK-devlet işbirliği içinde yapılan projelerin iyi projeler olarak anlatılmasıdır (bence de bu işbirliği önemlidir). Ancak konunun sadece STK-devlet işbirliği içinde tartışılması, bu iki kuruma yakın gelen kalkınma programlarının uygulanması haline dönüşebilmektedir. Oysaki bu programları uyguladığımız insanlar vardır. Sadece kamunun yapacağınız çalışmaya sıcak bakması ve destek vermesi yeterli değildir. Bizim açımızdan ondan çok daha önemlisi Kavar'daki köylülerin yaşam seçimleri, istekleri, gelecek tahayyülleridir. Tatvan'daki köylüler, gençler, kadınlar yaşamlarını nasıl yönlendirmek isterler, gelecek rüyaları nedir gibi. **Bu sivil toplum kuruluşlarının bilmesi gereken en önemli sınırlardan biridir.** Kavar'daki köylü kadın için "beri yolunun düzeltilmesi" en önemli sorunken, siz bu kadınlara en önemli sorunuz bizce gelir düşüklüğünüz, gelin sizi girişimci

yapalım diyemezsiniz. Kavar'daki çocukların tek arzusu YİBO'ya gitmeksizin annelerinin olduğu yerde okumak ise, siz 6 yaşındaki çocukları zorla yatılı okula yollayamazsınız. Program ya da projelerimizi gerçekleştireceğimiz alanlarda yaşayan halkın istek ve arzuları bizlerin en önemli sınırları olmak zorundadır.

Bugün Türkiye'nin birçok bölgesinde milyon dolarlara ve çok uzun yıllara mal olmuş çeşitli kalkınma programlarının uygulandığı alanlara gittiğimiz zaman, oralarda hiçbir şeyin kalmadığını görürüz. Mesudiye için bu böyledir, Mesudiye'de yollar, okullar, hatta yanılmıyorsa 14 tane hamam bile yapılmıştır. Ama bugün Mesudiye tamamen boştur, insan kalmamıştır, Mesudiye kalkınma programı bittikten sonra köylüler yapılan hamamları hemen fırına dönüştürmüşlerdir. Çünkü bu köylülere en basit ihtiyaçlar dahi sorulmamıştır. Mesudiye için geçerli olan bu durum, 1976'dan beri uygulanan Çorum-Çankırı, Erzurum, Bingöl-Muş, Yozgat, Ordu-Giresun gibi büyük kalkınma programlarının hemen hemen hepsi için geçerlidir. Tüm bu yörelerde büyük paralarla birçok altyapı tesisi yapılmış; ama bölge halkının görüşleri dikkate alınmamış, sonuç olarak her biri en az 10 yıllık olan bu programlardan geriye birkaç fiziki tesis dışında bir şey kalmamıştır.

Biz geçmişin derslerini bu anlamda iyi kullanmaya çalıştık. Kavar halkına gittik, onların istek ve arzularını dinledik, burada düşledikleri yaşamın gerçekleşmesi için bizim neler yapabileceğimizden bahsettik. Projeyi Kavar halkı ile beraber oturup yazıp çizdik ve son şeklini verdik. Kavar oldukça politize bir alan olmasına rağmen ve geçmişteki acılardan dolayı dışarı ile minimum ilişki kurmalarına rağmen, bu yöntem halkta bizlere karşı bir güven gelişmesine vesile oldu ve bu güven bizim havzadaki işlerimizi oldukça kolaylaştırdı.

Son olarak devlet-STK işbirliğinin aşırıya kaçtığı durumlardan bahsetmek istiyorum. Özellikle yine Doğu'da devlet birçok sorumluluğunu STK'lara bırakma eğilimindedir. Eğitim ve diğer sosyal politika alanlarında bu daha fazla göze çarpmaktadır. Devlet artık sadece okulların değil, üniversitelerin bile kurulmasını vakıflardan bekler olmuştur. Bitlis'teki Eren Üniversitesi, Ağrı'daki Çeçen Üniversitesi bunlardan sadece birkaçıdır. Yine Doğu'daki eğitim ile ilgili yapıların çoğu vakıflar tarafından yapılmakta, kamu vakıfların büyük bir sorumluluk göstererek yaptırdığı bu okul ve yurtların çoğu zaman onarımları ile bile ilgilenmemektedir.

Bölgenin en sorunlu alanlarından biri olan çocuklara yönelik çalışmaların da yine büyük bir kısmı STK'lar tarafından yapılmaktadır. Çocuklar en temel sağlık ve eğitim haklarından bile yoksunlar. Köy okullarında eğitimin kalitesi çok düşük, öğretmenler köyde kalmıyor, çocukların temel kitapları yok. Derslik sayısı yetersiz, mevcut okulların fiziki durumları çok kötü. Bu köylerin çoğunluğu 6 ay kar altında olmasına rağmen, okullarda yeterli ısıtma sistemi yok. Geçen yaz

Tatvan ve Eğil'in köylerinde yaptığımız çocuk resim atölyeleri sırasında çocukların boya kalemlerini hayatlarında ilk defa gördüklerini dehşetle fark etmiştim. Bölgede birçok konuda olduğu gibi bu konuda da her Valiliğin farklı uygulamaları mevcut, genel bir politika yok. Genelde yerel STK'lar yoksul mahallelerde çocuk evleri açıyorlar, ama yeterli değil. Kamu bu alanda hak temelli çalışmamakta, daha çok hayırseverlik mantığı ile bir şeyler yapmaya çalışmaktadır. Oysaki bunlar devletin yetki ve sorumluluğunu devredemeyeceği alanlardır. STK'lar ancak yol gösterici olabilirler.

Son olarak vurgulamak istediğim bir nokta da kalkınmanın da yukarıda bahsettiğim alanlar gibi sadece sivil toplum örgütlerine bırakılmayacak kadar önemli bir konu olduğudur. Devlet bu noktada sorumluluğunu üstlenmek durumundadır. ***Kalkınma aslen devletin sorumluluğundadır.*** Bizler sivil toplum kuruluşları olarak 10 köy 100 köy yapalım, ama Türkiye'de 80.000 kırsal yerleşim vardır. Türkiye'nin tüm köylerini vakıfların kalkındırması mümkün değildir. Bu noktada sivil toplum kuruluşlarının bir diğer misyonu olan devleti değiştirme ve dönüştürme misyonuna tekrar vurgu yapmak istiyorum. Sahadaki tüm bu çalışmalarımızdan edindiğimiz deneyimleri ilgili politikaların oluşturulması ve değiştirilmesinde kullanmamız, Türkiye'de devleti kalkınmada daha fazla rol almaya zorlamamız gerekmektedir.

3. Oturum: Sivil Toplum Kuruluşları ve Sosyal Kalkınma Projeleri

Tartışma Bölümü

Taylan BALİ: İki sorum olacak, ilki Nevin Şenol’a, tamamen kadınların veya ağırlıklı olarak kadınların gerçekleştirdikleri örgütlenmelerle karışık ya da erkek egemen, erkeklerin yoğunlukta olduğu örgütlenmeleri karşılaştırsak, sizce kadın örgütlerinin en belirgin zaafları ve avantajları nelerdir? Yani kadın örgütleri, erkek örgütlerinden ya da karışık örgütlerden ne şekilde ayrılıyorlar? İkinci sorum Nurcan Baysal’a; “kavar” ne demek acaba? Bir anlamı var mı? Bir de bu yöre Van Gölü kıyısında mı?

Sezai HAZİR: Birinci sorum Nevin Hanım’a olacak. Türkiye’deki en büyük sıkıntı, proje ve program yürüten kurumların yürüttükleri programlar arasında bütüncül bir politikanın olmaması. Anlattığı proje ile aynı zamanda UNDP’nin desteklemiş olduğu yerel demokrasinin geliştirmesi dediğimiz kent konseyleri programı... Bu çerçevede de kanun değişikliği ile kent konseylerinin, kadın meclislerinin ve gençlik meclislerinin kurulması yasal bir statü kazandı. Bunların aldığı kararların belediye meclisinde görüşülmesi yasal bir zorunluluk haline geldi. Fakat bir kurumun yürüttüğü programlar arasında ne kadar bir ilişki var, diye bir soru soruldu, benim sahada gördüğüm maalesef yok. Mesele ben Kars’ı, Nevşehir’i, Trabzon’u biliyorum. Diğer iller hakkında bir yorum yapmak istemiyorum; ama buralarda kadın meclisi yok. Yani anlatmak istediğim bu çalışmaların yasal olarak bir takım haklarının kullanılması, güçlendirilmesi ve politikaların o konuda desteklenmesi gerekir ki sürdürülebilirliği olsun. Ama onun yerine yeni bir şeyler yaratmanın Türkiye’de yeni bir karmaşa yarattığı görülüyor. Bunu nasıl sağlayacaklar, bu önemli bir görev. Çünkü UNDP yürüttüğü programlar arasında bir ilişki kuramadığı zaman bu programlar farklı farklı bir şeylere dönüşüyor.

Günümüzde en ciddi tartışma konularından bir tanesi de özel sektörün sosyal sorumluluk projeleri adı altında ucuz PR yapmaya çalışmasıdır. Bu, dünyada yeni; ancak çok ciddi bir biçimde tartışılmaya başlanan bir kavram. Bu konuda sivil toplumda ciddi şeyler kuruluyor. Bu ne kadar etik? Bu da küresel düzeyde tartışılıyor. Nurcan Hanımın anlattığı konuya gelirsek; bu ortaklıklar önemli. Ama ortaklıkların yürütülmesinde yerel fizibiliteler ve yerel ihtiyaçların tespitinde popülist bir yaklaşıma düşmemek gerekiyor. Halk böyle istiyor şeklindeki popülist yaklaşımlara düşmeden; ama tabii ki onların da bu süreçte ilişkin ihtiyaçlarının doğru bir şekilde sürece katılması gerekir.

Gül ERDOST: Sezai Bey’in bitirdiği yerden devam edeceğim. Nurcan Hanım’ın çalışmaları çok önemli; ama ben kalkıp nasıl gittiklerini çok merak ediyorum. Nasıl iletişim kuruldu? Biz geldik şunları söyle yapacağız mı dediniz? Ben olsam o bölgedeki biri olarak, İstanbul’dan gelmiş bir kurumu çok zor kabul ederdim. Mutlaka bunu bir yolu vardır, bunu merak ediyorum. Bunu açıklayabilir misiniz?

Tartışma Bölümü

Toplumun katılımını ancak STK'lar ile sağlayabiliriz. Onun için STK'ların desteklenmesi gerekir. STK'ların önündeki birtakım sıkıntıların aşılması gerekir. Devletin bu konuda biraz çaba harcaması gerekir; ama STK kavramı konusunda da ben çok net değilim. Yani TOBB da bir STK ya da sanayi odaları bir STK olarak niteleniyor. İş adamları dernekleri ya da konfederasyonları da bir STK. Aslında bunun da bir ayrışması gerekir, diye düşünüyorum. Bizim STK'lar ile onları bir araya getirmem mümkün değil. Hem parasal güç bakımından de hem beyin gücü olarak ikisinin arasında korkunç uçurumlar var. Bu konunun da bir tartışılması gerekir, diye düşünüyorum. Buna neden değindiğimi izah etmem gerekirse; daha önceki projelerde dikkat ettiysek üniversiteler, meslek odaları ve benzeri şeyler de o projelerden pay alıyor. Sivil toplum örgütleri şu ya da bu biçimde ulaşamadıkları için bu desteklerden yararlanamıyorlar. Bu çok önemlidir ve bir soru değil, sadece saptamadır.

Nevin Hanım'ın programı çok önemli; çünkü sivil toplum örgütleri olarak biz genellikle istihdam-eğitim ve daha çok da sağlık ve beslenme konuları ile ilgileniyoruz; ama devletin bu konuda herhangi bir desteği yok. Siyaset denince, özellikle kadın örgütlerini hayatta yaklaştırmıyorlar. Yani aslında diğer sivil toplum örgütleri de yaşamıyor, desteklenmiyorlar. Mesela istihdam diyorsunuz, devlet, istihdamı geliştirmek için bir sürü meslek edindirme kursları açıyor. Yüzlerce meslek edindirme kursu ve benzeri şey var. Ancak siyasetle ilgili ne halk eğitim merkezlerinde, ne KOSGEB'te, ne İŞKUR' da, ne yerel yönetimlerin açtığı hiçbir kursta ya da meslek edindirme kursunda kadının siyasetini özendirecek ya da destekleyecek herhangi bir şey göremiyoruz. Bu nedenle çok önemiştir, gerçekten çok da başarılı bir çalışma oldu.

Mevlüt ÖZEN: Bu çalışmalar son derece gurur verici. STK'lar açısından oldukça önemli. Aşağı yukarı 27 yıldır kamuda çalışan bir kamu personeli olarak olaya şöyle bakıyorum; STK'lar bir şey yaptığı zaman hepimiz doğal olarak çok gururlanıyoruz; ama özel sektör bir şey yaptığı zaman, kamu bir şey yaptığı zaman endişe ile bakıyoruz. Bunun arkasında ideoloji mi var, bunun arkasında başka bir niyet mi var, diye düşünüyoruz. Ben bunun büyük bir haksızlık ve önyargı olduğunu düşünüyorum. Biz Doğu Anadolu Kalkınma Programı'nı uyguladık. Doğu Anadolu Kalkınma Programı'nda tarım ve kırsal kalkınma bileşen koordinatörü olarak ben on binlerce km yol yaptım. DPT'nin koordinasyonunda uygulanan bir programdı. İçinde sosyal kalkınma bileşeni de vardı.

1,5 milyon avroya yakın para kullanıldı. Yüzlerce insana iş bulundu, beceri kazandırıldı. Kamuda geçirdiğim 27 yıl içerisinde, yüzlerce köylerde fidanlık inşa ettik, yem bitkileri ektirdik. Sayın Baysal'ın anlattığı projede, stratejik çalıştayın yapıldığı toplantıda kamu adına ben de vardım ve o günlerde kırsal

kalkınmanın başkanıydım. O çalıştayda en güzel bir biçimde kırsal kalkınmanın şekillendirilmesi için 2 gün boyunca gece gündüz çalıştık.

İlhan Hocamın anlattıkları çok etkileyici. Birey dayanışması, tüm bireylerin iletişim halinde olması gibi. Katılımcılardan şunu rica ediyorum. Hocalarımızın hepsi bizim için çok kıymetlidir. Biz hocalarımızdan çok şey öğrendik. Hocalarımızın söylediği her türlü tenkiti çok ciddiye alıyoruz; ancak şu anlayışı, en azından bir vatandaş olarak görmek istiyorum. Yerel bilgiye çok değer vermek lazım, yerel bilginin eğitime çok değer vermek lazım, şeklinde İlhan Hocamın bir girizgâhı vardı. İngiltere’de 1989 yılında kırsal kalkınma “master”ı yaptığım dönemde “Indigenous knowledge” (yerel bilgi) diye bir kavram çok modaydı. Kalkınma ajansının genel sekreteri olarak yerel bilgi benim için çok önemli. Yerel bilginin, istihdama katkısı ve kullanılacak projelerin şekillendirilmesine katkısı çok önemlidir.

Şu anlayışı bekliyorum sizlerden; biz yerel bilgiye, STK’lara ne kadar çok önem veriyorsak, ne kadar saygı gösteriyorsak, STK’ların da özel sektöre yaptığı fedakârca gayretler için ve kamunun yaptığı samimi gayretler için aynı saygıyı göstermesi lazım. Arka plandaki soruları sorgulamaksızın, önyargısız bir sinerji oluşturabilirsek başarılı olacağımızı düşünüyorum.

Şerif CAMCI: Teşekkürler; fakat orada yaşananlar, yaşanan hayatlar, sönen hayatlar ve kuşaklar boyu devam edecek olan sıkıntılar bizi ciddi olarak düşündürüyor. Diyarbakır’da her kesimle kapıları sonuna kadar araladık. Öyle bir vizyon ve platformla çıktık ki her düşünceden insanlarla, kurumlarla kurumsal ortaklıklar şeklinde ortaya çıktık. Buna rağmen, bir örnek vermem gerekirse; belki o devletten umudumuzu kestik ibaresi Mevlüt Bey’i incitmiş olabilir. Bu, haz alarak söylemiş olduğum bir şey değil. Yerel yönetimler de Diyarbakır’da çok yanlışlar yapıyor; ama biz onların birçok yanlışını düzeltmeye başladık. Bir tek ilçe belediyesi 300-500 bin TL’yi ramazan ayında sadece gıda yardımı dağıtarak heba edebiliyor. Yoksulluk, açlık sadece ramazan ayında mı? Bu yanlış, bunu yapmaya hakkınız yok, dedik. Buyurun Gıda Bankası Projesi var ve bu proje model olması gereken bir proje, dünyadaki benzerlerinden, Türkiye’deki benzerlerinden farklı. Market tarzı düzenlenmiş, insanlara yardım etme hissinin ötesinde, alışveriş yapma hissinin uyandırıyor. Bu hak temelli bir yaklaşım. İnsanlar gelip dua, minnet ediyor. Biz buna hayır diyoruz, bu senin hakkın. Bu durumda olmanın bir nedeni de biziz. Biz daha iyi çalışmış olsaydık, bu kente karşı sorumluluklarımızı daha iyi yerine getirmiş olsaydık, siz daha iyi durumda olurdunuz diyoruz. O yüzden bunun minnetini kimse kimseye söylemesin. Bu proje ile ilgili Valiliğimize brifing verdik, hayalimizdeki projeyi gerçekleştirmişsiniz vs. dendi. İl Genel Meclisi oy birliğiyle yılda 100 bin TL ile projeye ortak olma kararı aldı; ama bu ne hikmetse valilikten döndü. Vazgeçtik ondan. Dedik ki biz belli kriterler çerçevesinde yardımlarla yaşamak zorunda kalan 2200 aileye her

Tartışma Bölümü

ay düzenli olarak gıda desteği sunuyoruz. Bunların listeleri, ad-soyadları, adresleri bu. Siz de Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı üzerinden yardımlar, destekler sunuyorsunuz. Bu isimleri bari ortaklaştıralım. Kimileri mükerrer yardım alırken, kimileri hiç alamıyor. Biz her ay o listeleri göndermemize rağmen onların listeleri bile bize gelmedi. Bu nedenle niyetimiz çok farklı değil.

Çalışmalarımızın çoğu kadına yönelik. 2200 ailenin başvuruçularının %96'sı kadın; çünkü Diyarbakır'da parçalanmış çok aile var. Çeşitli nedenlerle kadınlar tek başlarına ailelerini geçindirmeye çalışıyorlar. Örneğin kadın 4 çocukla yaşamın bütün tehditlerine açık bir durumda karşımızda. Bu kadına sadece gıda yardımı yapmak da çözüm sağlamıyor. "Kadının sağlıklı yaşam ortamı ve üreme sağlığı" konulu bir proje yürüttük. Sonrasında birçok şeyin değiştiğini de gördük. 2200 kişi içinde 108 tane çocuk bekleyen kadın var. Sağlıklı bir hamilelik dönemi geçirmelerine yardımcı olduk. Kadınların hijyen ve öz bakımı konusunda birçok değişiklik oldu. Ancak süreklilik olmadığı durumlarda tekrar başa dönmeler yaşanıyor. Bu anlamda mesela çocuklar için eğitim destek projemiz var. Evde çalışabilecek kimse olmadığı zaman doğal olarak kadın, çocuğunu sokağa çalışmaya gönderiyor. O çocuk akşam eve para getirmezse o aile aç. Böyle olunca bir süre sonra bu çocuk okulu da bırakıyor ve sokağın bütün tehditlerine açık durumda kalıyor. Biz bu durumdaki 74 çocuğumuzun sokaktan okullarına geri dönüşünü sağladık. Olanaklarımız doğrultusunda bu sayıyı arttırmayı hedefliyoruz.

Nazik IŞIK: Şerif Bey, bir eklemede bulunmak istiyorum. Bütün araştırmalar kadınların başvuruçu olduğunu gösteriyor. Bu sadece yoksulluğun dibe vurmasıyla ilgili olarak erkeklerin ortadan kaybolduğu durumlarda değil, erkeklerin olduğu durumlarda da kadınların başvuruçu olmaya zorlandığını gösteriyor. Bu genel bir problem. Kadınların yardım istemek konusunda daha zorlandıkları, hatta bazı yerlerde zorla itelendikleri, araştırmalarda gözüküyor. Bu sizin çalıştığınız gibi alanlarda erkeklik ile ilgili başka bir sorunun olduğu da bilinen bir durum. Geçindirme gücünün olmaması ile birlikte ortadan kaybolan erkekler de var. Annelerin biraz da çocuklarla kalması aslında kadınlık ve erkeklik dediğimiz bu problemle alakalı.

Şerif CAMCI: Söylediklerinizi teyit eden bir anekdot anlatıp bitireceğim. Biz bir saha araştırması yaptırдық. Saha araştırmasından gelen veriler çerçevesinde proje ürettik. Hangi tür desteğe ihtiyaç duyuyorsunuz, diye sorduk. Cevaplar içinde ilk sırada gıda çıktı. Niçin iş çıkmadı, dedik kendi kendimize. Niçin nakit para istemiyor, diye sorduk. Geldiğimiz sonuç şu idi, kadının biraz da aileyi koruma güdüsü ile mutfağında pişirebileceği bir şeyin olduğunu düşünme güvenliğini istemesinden kaynaklı olduğunu düşündük. Bu nedenle işe gıda bankası ile başladık. Kadın o aileyi koruma güdüsü ile gıdayı ilk sıraya koydu; çünkü gelen paranın aileye harcanacağını bir garantisi yok.

Nevin ŞENOL: Kadın örgütlerinin çok önemli sorunları var. Kaynakların çok kısıtlı olduğu bir alan olması nedeni ile finansal sorunlar mevcut. Özellikle yereldeki kadın kuruluşlarının devletten destek görme konusunda sorunları var ve çoğu kez marjinal konumda algılanabiliyorlar. Özellikle de haklar alanında çalıştığınız zaman birçok dezavantajınız oluyor. Yardım derneği gibi çalışanların kamu tarafından tanınması daha kolay ve hızlı oluyor. Karma örgütler ile kadın örgütleri arasında ne tür bir karşılaştırma yapılabilir meselesinde uzman olmadığım için konuşmuyorum. Çünkü ben kadın örgütlerini tanıyorum. Karma örgütlerde çok fazla bulunmadım. O nedenle de bir karşılaştırma yapamam. Muhtemelen onların kaynakları daha çoktur, tanınma sorunları yoktur ve daha rahat çalışıyorlardır, diye düşünüyorum.

Bütüncül bir politika olmaması meselesine katılmıyorum; çünkü biz BM Ortak Programıyız. Tüm BM kurumları, UNDP de dâhil olmak üzere, buna kaynak koydu ve teknik olarak ve bilgi düzeyinde katkıda bulunuyor. O nedenle de bu projenin temel kaygısı, yapılanın üstüne bir şey koymak, yeni yapılanmalar yaratmak değil. Biraz önce size söylediğim yapılanmalar; kent konseyini ya da kent konseyi kadın meclisini dışlayan yapılanmalar değil. Tam aksine o yapılanmaları destekleyen, tamamlayan yapılanmalar. Örneğin Şanlıurfa'daki Kadın Meclisi, Yerel Gündem 21 kapsamında önemli bir çalışma. Şu anda kadın meclisi çok aktif çalışıyor. Nevşehir'de Kent Konseyi'nin kurulması ve Kadın Meclisi'nin kurulmasına yönelik kadın kuruluşları ciddi bir biçimde savunuculuk çalışması yapıyor. Kars'ta yine belli aksaklıklar olduğu için, bir an önce hayata geçirilmesi için kadın kuruluşları çalışma yapıyorlar. Bizim yaptığımız çalışma ve ondan çıkan organizasyonel yapı, kent konseyi ve kent konseyi kadın meclisini dışlamıyor. Aksine kent konseyi ve kent konseyi kadın meclisini güçlendirip, aktif halde tutmaya yönelik destekleyici mekanizmaları var. Örneğin, Trabzon'da Kent Konseyi kadın kuruluşlarına %33'lük kota uygulamak gibi bir tavsiye kararı alabildi. Sonuç olarak ikisi birbirini tamamlayan bir çalışma oldu. Bu nedenle o konudaki hassasiyetiniz çok doğru. Biz de yaptığımız çalışmalarda bunu göstermeye çalıştık.

Özel sektör bunu PR olarak kullanıyor mu, kullanmıyor mu, konusunda cevap vermeye yetkili değilim; ama bizim örneğimizde Sabancı Vakfı'nın programımızın içinde yer alması, özellikle de kadın kuruluşlarına küçük destekler verilip onların güçlendirilmesi çerçevesinde son derece olumlu bir etki yarattı. Sabancı Vakfı'nın bizimle beraber deneyimlediği hibe programını şimdi daha büyük bir hibe programına dönüştürdüğünü ve kadınlar, gençler ve engelliler konusunda büyük fonlar, 5 milyon TL'ye yakın fonlar ayırdığını biliyoruz. Bu da iyi bir şey, diye düşünüyoruz. Çünkü ihtiyaç çok, fon az. Sonuç olarak özel sektörün de hangi amaçla olursa olsun, sosyal kalkınma anlamında fon

Tartışma Bölümü

yaratmasını ben bireysel olarak çok zararlı bir şey olarak görmüyorum. Aksine yararlı olduğunu düşünüyorum.

Kadınların siyaset ile ilgilenmesi ve hak temelli çalışmalar yapması gerçekten, Gül Hanım'ın söylediği gibi çok önemli. Buna ilişkin olarak bu program kapsamında valilik projeleri ile bile kadınların yerel yönetimlerdeki sayısının artmasına yönelik çalışmalar yaptık. Örneğin, Kars Valiliği yerel seçimlerde daha fazla kadının aday olarak gösterilmesi amacıyla Sabancı Vakfı'ndan aldığı hibeyle 58 kadını eğitti. Bu 58 kadından 5 tanesi belediye ve il genel meclisi için aday oldu, 2 tanesi muhtarlık için aday oldu. Muhtar olanlar seçildiler. Diğer adaylar seçilemediler. O çerçevede buna yönelik çalışmalar da en azından bizim çalıştığımız illerde yavaş yavaş başladı.

Nurcan BAYSAL: Öncelikle “kavar” kelimesi Türkçe ve Kürtçe bir anlam ifade etmiyor, ama başka bir dilde ifade ediyorsa onu bilemiyorum. Van gölü kıyısında iki köyümüz var. Van'a giden yolun etrafında iki korucu köyümüz Van gölü kıyısında, diğer dört köy de yolun karşı tarafında iki dağın arasında; ama biz bütün havzada çalışıyoruz.

Özel sektör PR mı yapıyor? Bu dünyada da çok tartışılan bir durum. Sonuçta özel sektörü ya da bütün bu zenginleri ya da kurumsal hayırseverlik yapanları motive eden muhakkak bir şeyler var. Özyeğin grubu için şunu söyleyebilirim. Benim gözlemim grubu toplumdaki aldığını topluma geri vermek motive ediyor. 15 yıldır çalışan bir vakıf, yılda 10 tane okul ve kız öğrenci yurdu kuruyor. 10 binden fazla çocuğa burs veriyor. Ben bu tarz şeylerin bilinip anlatılmasından yanayım; ama aile bu konuda çok mütevazı. Ben özel sektörün sosyal sorumluluk anlayışıyla bu tarz şeyleri desteklemesinden yana olan bir insanım.

Bunun dışında popülist yaklaşımla ilgili birkaç şey söylemek istiyorum. Ben halkın isteklerini dikkate almayı popülist bir yaklaşım olarak görmüyorum. Biz kalkınmacılar olarak seçenekleri sunarız. Son aşamada seçimi halk yapar. Onun isteği asıldır, ben bu şekilde düşünüyorum.

İlk nasıl gidiyoruz? Önce Doğu Anadolu'yu, en yoksul bölgelerini gezdik. Önce sekize yakın seçim kriteri çıkardık. En önemli iki kriterden birincisi yoksulluk, ikincisi genç nüfus varlığıydı. Bu çerçevede doğudaki illeri gezdik. Muş ile Bitlis arasında kaldık. En sonunda Bitlis'i seçtik; çünkü Bitlis'te harika bir Tarım İl Müdürü vardı. Öyle bir çalışmanın işlerimizi kolaylaştıracağını düşündü; çünkü biz kırsal kalkınma yapıyoruz. Bu yüzden tarım teşkilatı bizim için çok önemliydi. Daha sonra tarım teşkilatının da desteğiyle Bitlis'teki en yoksul havzaları seçtik. Bütün tarım ilçe teşkilatları geldi, bu havzalar üstünde çalıştık ve sonunda bize, en yoksul alan bu alan, bu alanda çalışmak zordur; ama bizim size

önerimiz bu alandır dediler. Biz onların önerileri doğrultusunda 3 havza belirlemiştik, 3 havzaya da gittik ve bu 3 havzanın en yoksul alan olduğunu gördük. Havzaya gittikten sonra havzadaki insanlarla konuştuk. Biz İstanbul'dan gelen bir vakıftık, ama onların dilinde, Kürtçe konuştuk. Öyle uzmanlarla çalıştık. Bizim ne yapmak istediğimizi, onların istekleri neler, oturduk paylaştık. Bir ihtiyaç analizi yaptık. Onların dilinde konuşmak baştan bir güven duygusunun oluşmasına sebep oldu. Ondan sonra da bu durum ilerledi.

Nazik IŞIK: Kapatırken iki şey söylemek istiyorum. İki hafta önce Kırsal Kalkınma Girişimi adında sivil toplum kuruluşları arasındaki bir ilişki ağının toplantısında'ydım. Onlar da sosyal kalkınma konusunu kalkınma kavramı çerçevesinde tartışıyorlardı. STK'lar arası bu tür tartışmalara daha fazla ihtiyaç olduğunu düşünüyorum; çünkü kalkınma kavramı, geleneksel kalkınma kavramından epeyce uzaklaşmış durumda. Belki buraya da bir katkısı olur diye bunu söyledim.

İkinci söylemek istediğim şeyse; gerçekten çok değerli katkıları, farklı yaklaşımları duyabilmek. STK projelerinin, STK çalışmalarının yönetim açısından ele alınıp değerlendirilmesinde ne gibi imkânlar var? Kendi hesap verebilirliklerini, görünürlüklerini bu çalışmalar nasıl sağlıyor? Bence sadece kamu-sivil toplum arasındaki yönetim problemleri değil, bu tarafıyla da değerlendirilmesi gerekir. Sonuç itibari ile sivil toplum kuruluşu da kamu kaynağı kullanan bir şey. Bu ülkenin kaynaklarından biri de bizleriz. Bu nedenle biz başka çalışmada böyle bir yoldan da konuyu ele almaya başlayabiliriz.

4. Oturum: Politika Geliştirme ve Uygulama Araçları

Oturum Başkanı: Sibel Güven

İnsani Gelişme Yaklaşımı: İyi Yönetişim ve Sosyal Politika için Önergeler

Dr. Seyhan Aydınligil

Göçmenlerin Entegrasyonu: Etkin Entegrasyon Politikalarına Doğru

Integration of Migrants: Towards Effective Integration Policies

Gerbrand van Bork

Kamu Hizmetlerine Sosyal Odaklı Yaklaşım ve Sosyal Politikaların Yerel Düzeyde Yönetişimi

Hasan Canpolat

Sosyal Yardımların Koordinasyonunda Sosyal Yardım Bilgi Sistemi (Soybis) ve Bütünleşik Sosyal Yardım Hizmetleri Projesi

Aziz Yıldırım

Tartışma Bölümü

İnsani Gelişme Yaklaşımı: İyi Yönetişim ve Sosyal Politika için Önergeler

Dr. Seyhan Aydınllıgil
ODTÜ

Giriş

Kalkınma çok yönlü bir süreçtir. Bu nedenle, ne kadar çok insan, sosyal grup ve farklı topluluk varsa, kalkınmanın da birçok kendini belli etme biçimleri olabilir. Bir süreç olarak kalkınma, bireyleri tek tek etkilediği gibi, aynı topluluk veya toplum içinde bulunan kişileri farklı biçimlerde de etkileyebilir. İnsani kalkınma ve yapabilirlikler yaklaşımının kavramsal çerçevesi, bu önermeden yola çıkıyor denilebilir. Buna göre, kalkınma, birçok biçimleri olmakla birlikte, bireylerin yapabilirliklerini genişletmesi, insanın sosyal, ekonomik ve siyasi alanlarda yetkilmesini sağlayacak fırsatları yaratması ve nihai hedef olarak insan yaşamının topyekûn "iyileşmesi"ni amaçlayan bir süreç olarak nitelendiriliyor. İnsani kalkınma ve cinsiyete dayalı eşitsizlikler analizi ise, bu yeni paradigmanın merkezinde başlı başına önemli bir ilgi alanını oluşturuyor.

Bu çalışma, öncelikle, insani kalkınma yaklaşımının ana özelliklerini ve genel çerçevesini sunmayı, daha sonra, bu yaklaşımın sosyal politika alanının gelişmesi, kamu ve sosyal politikalarının demokratikleşmesi ve iyi yönetim alanına olası etkileri ve temel katkılarının neler olabileceği konusunu ele almayı amaçlamaktadır. Bu yaklaşımla amaçladığımız, insani kalkınma yaklaşımından yola çıkarak, sosyal politika ve yönetişimin eylemsel alanlar olduğunu vurgulamak ve çok yönlü ve çok katmanlı kalkınma analiz ve politika oluşturabilmenin, esasında, kalkınma kavram ve modellerinin biçimlerini de değiştirebileceği önermesi üzerinde durmaktır.

Bu amaçla, çalışmamız 3 ana temel üzerinde duracaktır. İlk olarak, kamu ve sosyal politika ile kalkınma süreçlerine insani kalkınma yaklaşımı perspektifinden bakmak, daha sonra insani kalkınmanın önerdiği kalkınma performansını ölçme ve sosyal ve ekonomik politikalarına yeni yön sağlama araçlarının neler olduğunu anlamak ve son olarak, insani kalkınma yaklaşımının kalkınma kavram ve söyleminin yanı sıra sosyal politika ve yönetişim alanlarındaki iyileşmelere sağlayacağı olası katkılarının neler olabileceği konusunu kısaca gözden geçirmek olacaktır.

İnsani Kalkınma Yaklaşımında Kalkınma Kavramı ve Sosyal Politika

Belli bir toplum tarafından seçilen bir kalkınma modeli, çoğu kez varılmak istenen hedeflerin gerçekleşme tarzını da belirler. Burada esas olan, izlenen modelin, makro-ekonomik güçlerini insani kalkınma hedeflerini destekleyici yönde dönüştürmek üzere seçilip seçilmediği ve ekonomik

büyümeyi eşitlik, sosyal adalet, kadın-erkek eşitliği ve insani refah ile birlikte ifade edip etmediğidir.

Son yıllarda dünya, küresel gerçekliklerde ve bunların algılanış ve yorumlanma biçimlerinde temel değişimlere tanık oluyor. Bu değişimler, kalkınma konusunda yeni yeni oluşan kavramlar için de geçerli. 1960'larda kalkınma, yoksul ve gelişmekte olan ulusların, "gelişmiş" ülkelerle aralarındaki uçurumu kapatmak üzere, devlet öncülüğünde yürütülen bir ekonomik gelişme süreci olarak görülüyordu. Ekonomik büyümenin aşağı doğru damlaya damlaya yayılacağı ve daha iyi bir sosyal ve insani kalkınmaya ve herkes için daha gelişmiş bir yaşam kalitesine yol açacağı varsayılıyordu.

Günümüzde ise, kalkınma kavramı ciddi bir değişime uğramış bulunuyor. Bu değişim, çeşitli düzeylerde yaşanan deneyimlerden edinilen dersleri hesaba katarak oluştu. Bununla birlikte, gelir dağılımında küresel çapta ve gelişmekte olan ekonomilerde ulusal çapta gittikçe büyüyen eşitsizlikler dikkate alındığında, daha yoksul ülkelerin arayış kapatma mücadelesi hala sürüyor. Hatta bu mücadele, eskiye oranla çok daha acil hale gelmiş durumda. Ancak, günümüzde kalkınma düşüncesi, ekonomik büyüme düzeylerinde aşağıdan yukarıya doğru uzanan ve otomatik olarak daha gelişmiş bir refah düzeyine ulaşan düz bir çizgi olarak düşünülmüyor artık. Şimdilerde kalkınma, üç temel ilgi alanını --yani ekonomik büyüme, insani kalkınma ve çevresel sürdürülebilirliği - bütünleşik bir 'sürdürülebilir insani kalkınma' - politikası içinde birleştirme mücadelesi olarak algılanıyor (Nafziger, 2007). Dahası, bu mücadelenin hem 'gelişmiş', hem 'gelişmekte olan' ülkelerde sürdüğü vurgulanıyor.

Bu şekilde algılandığında kalkınma kavramı, ekonomik büyümeyi uzun vadede daim kılmak ve ekonomik büyümenin olası olumsuz etkilerinden korunmayı amaçlayan bir dizi koşul öneriyor. Yani bu kavram ve koşullar birbirlerini dışlamak şöyle dursun, aynı problemin bir diğerini tamamlayıcı veçhelerini oluşturuyorlar. Sonuçta, bu kavramların açığa vurduğu iki temel durum ortaya çıkıyor ve koşullara hâkim oluyor. İlki, sürdürülebilirlik ilkelerine dayanan ve toplumun topyekûn refahını sağlayacak olan adil bir kalkınma arayışı. İkincisi ise, kalkınma ile insani refah kavramlarını birlikte temsil eden sosyal adalet düşüncesi temelinde yeni bir kalkınma paradigması arayışı.

Önceki bir çalışmamda, insani kalkınmayı, kişinin yaşama, öğrenme ve katılma süreci olarak tanımlamıştım (Aydınligil, 2007). Böylesi bir kalkınma bakış açısı dinamiktir ve kalkınmayı toplumda bulunabilecek çok çeşitli sosyal, ekonomik ve insani gelişime erişim düzeylerine göre nitelendirir. İkinci Dünya Savaşını takip eden dönemde, kalkınma çabalarının çoğu, başarılı kalkınmanın, ekonomik büyümeyi artırmakla gerçekleşebileceğini ve bunun da yoğun biçimde

büyük ölçekli sermayeye dayalı neo-klasik ekonomik anlayışı model almakla mümkün olabileceğini vurguladı. Daha sonraki yıllarda, ilerleme ve kalkınma için sermaye yatırımlarını sürdürme fikri daha da önem kazandı. 1980'li yıllarda ise, kalkınmayı salt ekonomik büyüme olarak gören anlayış daha da çok önemsenmeye başlandı. Ancak, bu yaklaşımların tümü, her ne kadar yerinde ve uygun olsalar da, 'insanın' kalkınma süreçlerinin tam merkezinde yer aldığı ve insan 'yapabilirliklerinin' kapsam ve derecesinin bir toplumun kalkınma başarı veya başarısızlığını belirlemede ne denli önemli rol oynadığı gerçeğini gözden kaçıyordu.(Sen, 1989).

1990'lı yıllara damgasını vuran ve yeni bir kalkınma paradigması olarak hem sosyal bilimlerde hem de sosyal politika ve iyi yönetim çalışmalarında önem kazanan, insani kalkınma ve yapabilirlikler yaklaşımı, kalkınmanın, ekonomik olmayan tanımlarla da düşünülmesi gereken bir süreç olduğunu vurgulamaktadır.(Haq,1995) Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı'nın (BMKP) 1997 İnsani Gelişme Raporu (Human Development Report, 1997), yoksulluğu yeni bir boyutta, 'insani yoksulluk' ile tanımladı ve yoksulluğun ekonomik olmaktan çok ötede insani mahrumiyetler, eşitsizlikler, güvensizlik ve saygınlıktan yoksun olmak gibi ve her zaman maddi olmayan seçenek ve fırsatlara erişememek olarak da anlaşılması gerektiğini öne sürdü. Bir kalkınma performansı ölçüm aracı olarak ve bu yeni kalkınma paradigmasının daha iyi anlaşılmasını sağlayan 'İnsani Kalkınma Endeksi' (İKE) vasıtasıyla, kalkınma süreçlerinin herkes için aynı düzeyde gelişim ve eşitlik sağlamadığını gösterdi. Aynı şekilde, BMKP'nin 1994 Dünya İnsani Gelişme Raporu (Human Development Report, 2004), 'insani güvenlik' kavramını kapsamlı bir biçimde gözden geçirerek, günümüz dünyasında insanların gittikçe artan yoksulluk, eğitimsizlik, açlık, savaşlar, çatışmalar nedeniyle birçok insani yapabilirliklerden yoksun kalmaları nedeniyle, kendilerini şimdiye kadar hiç olmadığı ölçüde, güvensiz hissettikleri ile ilgili verileri dünya kamuoyuna sundu.

Bu bakış açısının, kalkınma ve sosyal politika çalışmalarına önemli katkılar sağlayacağını düşünmekteyiz. İnsani kalkınma yaklaşımının farklı önermelerini yukarıda gözden geçirerek kısmen yanıtlamaya çalıştık. Ancak, esas olarak vurgulanması gereken bu yaklaşımın doğru ve insanın refaha veya temel yapabilirliklere sahip 'iyi olma durumuna' erişimini kolaylaştırıcı yeni sosyal politikanın, kalkınma süreçlerinin daha insani olabilmesi yolunda olası katkı ve öneminin altını çizmektir.

Kalkınma süreçlerinin insanları tek tek bireyler olarak ve sosyal gruplar olarak doğrudan etkilediği gerçeğini bir kez daha vurgulayarak, hem sosyal bilim alanı olarak kalkınma çalışmalarının, hem de sosyal bilimlerin sosyal politika uygulamaları alanına etkisinin önemsenmesi konusunun gündeme gelmesini sağlamış olmasından dolayı, bu yaklaşımın önermeleri önem kazanmaktadır

(Fukuda-Parr & Kumar, 2003). Kalkınmanın ve kalkınma politikalarının sadece ekonomik büyüme göstergeleriyle tanımlanmasının sakıncalarını ortaya koyarken, insani kalkınma yaklaşımı, insani kalkınma endeksi (İKE) yoluyla, ekonomik göstergelerin aslında sosyal ve insani alandaki gelişmeleri ne denli olumsuz etkileyebileceği gerçeğini de (Jahan, 2002) ortaya koymuştur. Öyle ki, ekonomik büyümesi gayet tatmin edici düzeyde olan bir ülkede, sosyal gelişme alanında gerilemeler sıkça görülmekte veya bu durumun tam aksine, ekonomik büyümesi tatmin edici olmadığı halde eğitim, sağlık ve işsizlikle mücadele konularında çok başarılı olan ülkelerin olduğunu görmek mümkün olabiliyor.

Yine, bu yaklaşım, kalkınma adına yapılanların kim için ve kalkınmanın aslında ne için olduğu sorgulamasını ve nihai amacının ne olması gerektiği konusunu gündeme getirmektedir (Streeten, 2003). Bu sorgulama ile insani kalkınma yaklaşımı, şimdiye dek ülkeler tarafından izlenen kalkınma modellerinin, kalkınmanın esası olan toplum ve birey yapabilirliklerini geliştirmek yolunda performanslarını ve neleri ve hangi düzeyde başarabildiğini göstermek amacını da gütmektedir. Yaklaşım, sadece bir örnek olarak ortaya koyduğu, ancak tüm eksikliklerine (veri güvensizliği, göstergelerin kısıtlılığı, istatistikî verilerin kıyaslanabilir olmaması ve endeksi oluşturan 3 bileşeni eşitlendirmenin yöntimsel sorunları) rağmen, İKE gibi endeksleri kullanmak veya geliştirilecek yeni yöntem ve ölçütler yoluyla, kalkınmanın, herkes tarafından ve katılımcılık temelinde, izlenmesi ve kollarlanması gereken bir toplumsal süreç olarak algılanmasının önemini de ayrıca ortaya koymaktadır.

İnsani kalkınma yaklaşımı, kalkınma ve sosyal politika alanına yeni bir soluk, taze bir nefes belki de yeni bir ivme kazandırmaktadır, aynı zamanda. Bunu, kalkınma sorunlarını farklı bir biçimde ifade ederek ve insanın birey ve vatandaş olarak gelişmesi önceliklerine odaklı politikaların geliştirilmesi ve kurulmasına zemin hazırlayarak yapabilmektedir. Örneğin, kalkınma için teknolojik yatırımın gerekliliği yerine, hangi teknoloji yatırımı okur-yazarlığı artırmayı veya daha eşitlikçi ve demokratik toplumu yaratmayı sağlayabilir (Fukuda-Parr & Kumar, 2003) gibi ve benzeri soruları sorarak işe başlamayı önermektedir. Burada temel alınan, yatırımların ve yatırım kararlarının, dolayısıyla kalkınma politikalarının analizinde, herkes için temel insani yapabilirliklere ulaşma amacını göz önünde bulundurma çabasını gösterip göstermediğini ortaya koyabilmektir.

Son olarak, kalkınmanın temel amacının birey ve toplumların iyi olma halini yaratmak olduğu düşüncesini savunan insani kalkınma yaklaşımı, kamu politikaları oluşturma, program ve politika değerlendirme ve uygulama süreçlerinin de bu temel ilke doğrultusunda yeniden yapılanmasını önermektedir, diyebiliriz. Bu ilke doğrultusunda, insani kalkınma yaklaşımı,

sosyal politika alanının bilgi ve kapsamı ve yöntemsel olarak gelişmesinin de gerekli olduğu saptamasını yapmaktadır (Mkandawire, 2004).

‘Olmak’ ve ‘yapmak’ fiillerinin bir arada olduğu zaman gelişme ve kalkınmayı gerçekleştireceğini (Sen, 1989) savunan insani kalkınma yaklaşımı, yapabilmeyi olanaklı kılan sosyal politika ve iyi yönetişimin esasen ‘eylemsel’ alanlar olduğuna dikkat çekerek, bu yaklaşımın, toplumsal değişim ve insan yapabilirliklerinin gelişmesini sağlayacak eylemsel kapsamının da çerçevesini oluşturmuştur. Bu amaçla, insani kalkınma endeksinin geliştirilmesinin (İKE) yanı sıra, BMKP kanalıyla her yıl belli bir insani kalkınma sorununa yoğunlaşan Dünya İnsani Kalkınma Raporlarını her yıl yayınlayarak, kalkınmanın insani boyutlarına dünya kamuoyunun dikkatini çekmeye devam edilmektedir. Bu raporlar, insanın ve toplumların iyi olma halinin önemi ve gerekliliğini ve insani kalkınma kavramının yeniden küresel ve ulusal kalkınma anlayış ve politikaları gündemine yerleştirmeyi amaçlarken, kalkınmada yeni kavram, düşünce ve bakış açılarını ve kamu ve sosyal politika analiz yöntem ve araçlarını geliştirmeyi de hedeflemektedir (Aydınlıgil, 2007). Bu kapsamda, dünya kamuoyu oluşturarak, kalkınmanın ekonomik boyutu ile birlikte çok yönlü ve çok katmanlı insani sorunlarına dikkat çekerek, hem ülkeler hem de uluslararası düzeylerde kalkınma düşünce ve süreçlerini etkilemeye devam etmektedir.

İnsani Kalkınma Yaklaşımında Kalkınma Performansı Analiz Araçları

İnsani kalkınma paradigması, kalkınma ekonomilerinin odak noktasını ‘ulusal gelir göstergelerinden, ‘insan-merkezli politikalara taşımayı amaçlar. Bu yönüyle, paradigma, kalkınmayı insanların yapabilirliklerini ve işlevselliklerini genişletme süreci olarak tanımlayarak, geniş kapsamlı bir kavramsal dönüşümün ve eylemsel çerçevenin oluşmasını da hedeflemektedir. Buna göre, insani kalkınma, kişilerin seçeneklerini genişletmeye yardımcı olan geniş kapsamlı bir süreçtir. Bu süreçte, kişilerin elde edeceği ve aralarından tercihler yapacağı seçenekler, onların birey, vatandaş, erkek, kadın veya çocuk olarak kişisel gelişimlerini destekleyecektir. İlkesel olarak, bu seçenekler sonsuz olabilir ve yapabilirlikler arttıkça, değişim gösterebilirler. Ancak, kalkınmanın her düzeyinde vazgeçilmez olan 3 temel yapabilirlik vardır. Bunlar (i) insanların uzun ve sağlıklı bir yaşam sürmesi, (ii) bilgiye erişimi ve temel eğitimden yararlanması ve (iii) üretken ve insan onuruna yakışan bir yaşam standardını sağlayacak gelir ve kaynaklara erişimidir. Eğer bu olanaklar mevcut değilse, birçok başka fırsatlara erişmek de mümkün olamamaktadır.

İnsani Kalkınma, sadece bu üç temel yapabilirliklere erişimin sağlanması ile bitmiyor. Siyasi, ekonomik ve sosyal özgürlüklerden, fırsatlara veya sanatsal

ifade ve yaratıcılığa, insanın kendine duyduğu saygı, temel siyasal, sosyal ve kültürel haklarının güvence altında olması, adalete erişim gibi birçok ilave seçenek ve 'değer atfedilen' yapabilirlikleri de kapsamaktadır (Sen, 2005). Ayrıca, bu sürecin iki çok önemli yönü üzerinde yoğunlaşmak gerekliliği olduğunu vurguluyor: ilk olarak insani yapabilirliklerin oluşturulması – örneğin, herkes için daha iyi sağlık olanakları ile bilgi ve becerilerin geliştirilmesi; diğeri ise, bireylerin edindikleri yapabilirlikleri üretici amaçlarla kullanabilmesi için, kendilerinin ve toplumun kalkınmasında, kültürel, sosyal ve siyasi yaşamın da aktif olabilmesini sağlayacak toplumsal ortamın var olmasıdır. Eğer kalkınma süreçleri bu iki yönü dengelemiyorsa, ciddi bir insani varoluş sıkıntısı ve sosyal dengesizlikler ortaya çıkabilir. Sosyal politika ve iyi yönetim, insani kalkınma yaklaşımının merkezinde işte bu kapsamda yer almakta ve yaklaşımın eylemsel önermesi olan 'olmak ve yapmak' fiillerinin yaşama geçirildiği iki temel hareket alanı olarak görülmektedir demek mümkündür.

İnsani kalkınma yaklaşımının bu önermesi, aslında, sosyal kalkınmayı bu 3 temel yapabilirlikler bileşeninde ölçebilmeyi hedeflemektedir. Daha öncede belirtildiği gibi, İnsani Kalkınma Endeksi (İKE), kalkınmanın ve kalkınma performansının sadece ekonomik olmayan boyutları kapsamında da ölçülebileceğini göstermeye çalışan, ulusal ve uluslararası kıyaslamalı veri ve istatistiklere dayalı bir ölçüt örneği olarak geliştirilmiştir. Bu ölçüt, Gayri Safi Milli Hâsılda (GSMH) büyüme ve kişi başına düşen gelir dışında, sosyal kalkınma göstergelerini geliştirme çabalarının da öncüsü olmuştur denilebilir. Aynı zamanda, bu ölçüt, sosyal ve ekonomik olana eşit değerler tanıyarak, ekonomik olanı sosyal ile eşgüdümlü düşünmek veya ekonomik değerleri 'sosyalleştirmek' gibi bir çalışma alanında önünü açmaya çalışmaktadır. Bir başka deyişle, bu paradigma, kalkınma çalışmalarında sıkça rastladığımız, ekonominin sosyal olan alan üzerinde süregelen hegemonyasını (Mkandawire, 2004) önerdiği yeni analiz yöntem ve kalkınma performans ölçütlerinin etkin kullanımları yoluyla dönüştürme gayretindedir.

Yukarıda sözü edildiği üzere, İnsani Kalkınma yaklaşımı ile kalkınma performansı ölçütü olarak önerilmiş olan İKE, kalkınmaya dair sorunlara yeni tanımlamaları getirmeye devam etmektedir. Yoksulluk ve Sosyal Güvenlik gibi uzun süredir sadece ekonomik boyutuyla tanımlanan sorunlar, artık çok yönlü ve çok boyutlu sosyal ve ekonomik ve insani yapabilirlikler sorunu olarak önümüze çıkmakta. Özgürlük kavramı, siyasi anlamından sıyrılarak, artık insani gelişme ve kalkınma haklarını talep etmek ve kullanabilmek yetisi olarak algılanmaya başlandı (Sen, 1999). Yoksulluk ve yoksunluk kavramları yeni ölçüt ve göstergelerle daha da geliştirilerek, yoksulluğun, sosyal dışlanma ve toplum tarafından kabul görememek gibi boyutlarının da olduğuna dikkat çekmiştir. Bu yaklaşımın en önemli katkılarından birisi ise, İKE ölçütüyle, kadın ve erkek faklılığının ve cinsiyete dayalı eşitsizliğin, tüm kalkınma süreçlerinde en başarısız

alan olduğu gerçeğini, veri ve istatistiklerle ve uluslararası kıyaslamalarla ve bu amaçla geliştirdiği Kadının Güçlenmesi Endeksi (GEM) vasıtasıyla, dünya kamuoyuna göstermiş olmasıdır.

Türkiye, İnsani Kalkınma Raporlarının yayınlandığı ilk yıl olan 1990 yılından başlayarak her yıl Türkiye İnsani Kalkınma Raporunu hazırlamış ve İKE'yi ilk kez illere, coğrafi bölgelere ve kadın-erkek farklılıklarına göre uygulayarak, Türkiye'de insani kalkınma yaklaşımının kalkınma politikaları ve yönetişimin gelişmesinde nasıl kullanılabileceğinin ilk çerçevesini oluşturmuştur. 1995 yılına kadar Türkiye İnsani Kalkınma Profil Raporları adı altında hazırlanan bu çalışmalar, her yıl veri ve istatistiklerin ve analiz biçimlerinin de geliştirilerek insani kalkınma performanslarının illere ve kadın-erkek farklılıklarına göre haritasını çıkartmış, Türkiye kamuoyuna sunmuştur (THDR, 1995). Bu çalışmalar, sosyal kalkınma, ekonomik yatırımlar ve insani yapabilirlikler alanlarında, en az gelişmiş 20 il ve kadın ve kız çocuklarına yoğunlaşan temel kalkınma yapabilirliklerinin acilen genişletilmesi ve bu bölge ve kesimler için kalkınma çabalarının, yeni politikalar ve yatırımlar yoluyla sistemli bir biçimde artırılarak, devam ettirilmesi önermelerinde bulunmuştur.

Kalkınma amacını güden tüm kamu politikaları, karar alma mekanizmaları ile yönetişim sistemleri açısından yeni yapılanmaları bu bakış açısıyla yeniden düşünerek, benzeri ölçüt ve analiz yöntemlerinin geliştirilmesi ve etkin kullanımı ile daha insan odaklı, sosyal ve ekonomik boyutları birlikte düşünen politika ve yönetişim biçimlerinin oluşturulması gerekmektedir. İnsani kalkınma yaklaşımının, yeni politika yapılanması, sosyal ve ekonomik kalkınma performansı analiz yöntemleri ve kalkınma kavramının çok boyutlu düşünülmesi süreçlerine katkısı, bu açıdan önem kazanmıştır.

İnsani Kalkınma Yaklaşımı: Sosyal Politika ve Yönetişime Katkıları

İnsani kalkınma ve yapabilirlikler paradigması, kalkınma süreçlerinde kamu politikalarının oluşturulması için kuşkusuz önemlidir. İnsani yapabilirliği geliştirme sektörlerinde hükümetlerin izlediği sosyal ve ekonomik politikaların çoğu ya çok sınırlı ve/veya kadın-erkek eşitsizliği konusuna ilgisiz kaldığını vurgulayan bu yaklaşım, ekonomik büyümeye dayalı kalkınmanın, cinsiyet ayrımcılığını körükleyen yönü olduğuna da dikkat çekmiştir. Kadına ikincil rolü benimseyen geleneksel anlayışın, hemen hemen tüm çalışma hayatı, emek üretimi ve iş ekonomisi ile ilgili politika alanlarında ve istatistik, veri toplama ve analiz uygulamalarında ne denli etkili olduğunu da çeşitli sosyal politika ve kalkınma araştırmaları ortaya koymakta (Elson, 2004). Gerek ülkemizde, gerekse birçok farklı ülkelerde, kadınların eğitim, sağlık, ekonomi ve politika alanlarındaki gereksinimlerine, ulusal düzeydeki en kapsamlı sektörel kalkınma politikalarında

bile yeterince yanıt verilmediğini, işaret eden bu çalışmalar (Razavi, 2006) sayesinde anlamak mümkün oluyor.

Bu çerçevede, insani kalkınma ve yapabilirlikler cephesinde değişiklikler getirecek politika süreçleri de incelenmelidir. İnsanların bir toplumda yaşadıkları çoklu sosyal gerçekliklere cinsiyete ve insana duyarlı politikaların merceğinden bakıldığında, bu gereksinimlere daha etkin ve daha kapsamlı yanıt verebilme imkânlarını oluşturmak da mümkün olabilir. Ataerkillik, muhafazakâr gelenekselcilik normları, sosyal ve ekonomik eşitsizlikler, insani yapabilirliklerde eşitsizlikler ve insan hakları ihlalleri, sosyal ve siyasi politikaların yanıt vermesi gereken yeni ve öncelikli alanlar olmalıdır.

Göreneksel uygulamaların, geleneklerin, yaygın önyargıların ve dini baskıların gücü, “kamu iyiliği” kavramının altını kazmaya ve herkesin temel eğitim, sağlık hizmetlerine ve onurlu bir yaşam için gerekli iş ve gelir olanaklarına erişme fırsatlarından eşit bir biçimde faydalanmasını engelleyebilmektedir. Bu nedenle, her düzeyde insani kalkınma amaçları doğrultusunda arzulanan değişimlerin yaratılabilmesini kolaylaştıracak yeni politika hedeflerinin belirlenmesi (Aydınligil, 2009) ve bunların geniş kapsamlı ve her düzeyde uygulanmasını sağlamak önemli olacaktır. Bu amaçla, hangi politika alanları ve hangi genel politika hedefleri öncelikli olabilir konusu üzerinde kısaca durmak yararlı olabilir. Bu hedefleri şöylece özetlemek mümkün:

Politika hedefi 1: Kalkınmanın temelini oluşturan ana yapabilirliklere erişimin temel insan hakları olarak kabul edilmesi ve tüm yönleriyle uygulanması;

Politika hedefi2: Temsili demokrasinin iyileştirilmesi ve sosyal, kültürel ve politik yaşamın tüm düzeylerinde karar alma süreçlerine halkın katılımı ve temsilin artırılması;

Politika hedefi3: Herkes için ekonomik bağımsızlık fırsatlarını yaratmak. Kadın veya erkek, bireyin ekonomik bağımsızlığı, onu daha ileri bir gelişme düzeyine ulaştıracak diğer yapabilirlikleri ve tercihlerini kullanmak ve kendi ve toplumunun gelişmesi için işlevsel kapasitesini artıracaktır. Erkek ve kadının ekonomide sahip oldukları erişim düzeyleri, birçok bakımdan aralarındaki güç dengesini belirlemede hayati bir rol oynar. Yoksulluğa ve kadının yoksullaştırılmasına karşı mücadele bu açıdan da önemlidir.

Politika hedefi 4: Eğitimde çok daha yaygın bir cinsiyet eşitliği hedeflenmelidir. Eğitim, toplumlarda değerlerin, normların, bilginin, becerilerin ve hem bireysel hem sosyal tutumların aktarılma biçimlerini yakından etkiler. Eğitim sistemlerinin ve bu sistemlerin – öğretmen, okul, ders kitapları, araştırma kurumları ve eğitim rejimleri gibi unsurlarının hem kadın hem de erkekleri güçlü

kılması ve sürmekte olan cinsiyet ayrımcılığına karşı dengeleyici rol oynaması hayati önem taşır.

Politika hedefi 5: Kalkınma düşüncesinin geliştirilerek, sosyal politika ve siyaset süreçleri içinde yaygınlaştırılması ve yaklaştırılması gerekmektedir. Bundan amaçlanan, temel kurumsal düzenlemelerde cinsiyet önyargısının, özellikle pekiştirilmese bile, politika yapma sürecinin değişik katmanlarında ve aşamalarında etkin oluşunun vurgulanmasıdır. Kapsamlı bir insani kalkınma ve yapabilirlikler çerçevesi, geri plandaki bu gerçeği göz önünde bulundurarak, devletin kamu politikaları sayesinde vatandaşının yapabilirlik geliştirmesini güçleştiren engellerin belirlenmesi ve azaltılması çabalarına katkıda bulunabilir. Eğitim, sağlık, ücretsiz aile işçiliği, cinsiyet ayrımcılığı, düşük ücret, kadına yönelik şiddet, sosyal güvence ve insan hakları gibi alanlara daha fazla dikkat çekilebilir.

Politika hedefi 6: Yönetişim ve sosyal politikanın ortak sorununun, toplumu topyekûn ve bireyleri tek tek yapabilirlikli kılmak amacıyla, ne tür politikalar ve hangi amaçları benimseyen politika süreçlerini geliştirmek olmalıdır. İnsani kalkınma yaklaşımı, bu soruları sorabilmemiz için daha duyarlı ve daha geniş bir zemini bizlere hazırlamış ve kalkınma ve kalkınma süreçlerine bakışımızı değiştirme konusunda rehber olmuş ve bu yönde önemli katkılarda bulunmuştur.

Sonuç

İnsani kalkınma sorunları hakkında şimdiye kadar edindiğimiz bilgiler, sosyal politikalar ve iyi yönetim biçimlerini benimseyerek iyi bir toplum yaratmada bir an önce harekete geçmemiz için bize yeterlidir. Bu sorunlar üzerindeki tartışmaları ve araştırmaları sürdürmeye ve bu konuları içinde yaşadığımız toplumun özgül ihtiyaçları ve öncelikleri ile ilişkilendirmeye ihtiyacımız olduğunu vurgulamak istiyorum. Bu bakımdan, bir 'fikir jimnastiği' olarak ve gelecekte araştırma amaçlı kullanılmak üzere, bazı uygun sorular sorabiliriz. Öncelikle, tüm insanların ve toplumların topyekûn refahını sağlamak istiyorsak, ne tür bir kalkınmayı amaçlamalıyız sorusunu dile getirmeliyiz? Sosyal devlet yapısını vatandaşın refahı ve tüm bireylerin iyi olması hedeflerine göre nasıl iyileştirebiliriz? Daha önce tartışıldığı gibi, toplumlar kalkınma süreçlerini ve demokrasiyi farklı kurumsal ve siyasal modeller içinde kullandıkları sürece, bu kavramların algılanması da farklı farklı olacaktır. Dolayısıyla, insani iyi olma halini nihai amaç olarak hedefleyen bir kalkınma modelini tartışırken, ne tür bir kalkınmayı kavramlaştırmalı ve korumalıyız? Eşitsizlikleri sürdüren ve yeniden üreten bazı uygulamaları nasıl tecrit ve tasfiye edebiliriz? Bu geleneklerin insanlar, özellikle, kadınlar üzerine koydukları sınırlamaları nasıl bertaraf edebiliriz? Evrensel kalkınma ilkeleri ile yerel öncelikleri nasıl dengeleyebiliriz? En

başta kadın, çocuk, yoksullar ve iş ve yaşam güvencelerinden yoksun savunmasızlar olmak üzere, kalkınma çabalarının önceliğinin, insanların sosyal ve ekonomik refahını sağlamak gerekmez mi? Son olarak, hem entelektüel, hem uygulamalı politika düzeylerinde kalkınma için kamu politikası mekanizmaları ve kamu kurumları arasındaki ağların güçlendirilerek, düşünceyi eyleme, diğer bir deyişle, kalkınmanın temel felsefe ve amaçlarını sosyal politikalar alanına yerleştirmek için neler yapmalıyız? Çok aktörlü, çok düzlemli ve katılımcı karar ve politika oluşturma süreçlerinin hızla hayata geçirilebilmesi için neler yapılmalıdır?

İnsani kalkınma yaklaşımı, kalkınma çalışmaları alanında, salt ekonomik bakış açısından farklı bir alternatif entelektüel paradigma olarak değerlendirilmelidir. Hem kavramsal olarak hem de ortaya koymuş olduğu kalkınma performansını ölçme yöntemleri açısından bazı eksikliklerine karşın, bu yaklaşım iki çok temel sorun üzerinde odaklanmaya devam ediyor: Yapabilirlik yaklaşımını, günümüzde çok çeşitli biçimleriyle karşılaştığımız kalkınma sorunları ile baş etmek için nasıl geliştirebiliriz? İkincisi, yapabilirlikler ve insani kalkınma yaklaşımına dayanan analitik ve yöntemsel araçlarını, insan-odaklı kamu ve sosyal politikaları ve yönetim modellerini geliştirmede daha etkin nasıl kullanabiliriz? Önümüzdeki dönemde, kısaca çerçevesini sunduğumuz insani kalkınma ve sosyal politika çalışmalarının gelişmesi yönünde gayretlerin gösterilmesi yararlı olacaktır.

Kaynakça

- Alkire, Sabina, "The Capability Approach as a Development Paradigm", 2003 ;
- Aydınlıgil, Seyhan.2009 'Gender Policy in Turkey', in Severine Deneulin and Lila Shahani (eds.) An Introduction to the Human Development and Capability Approach: Freedom and Agency, Earthscan Publishing, IDRC, London, pp.304-312.
- Aydınlıgil, Seyhan. 2007 'Human Development, Capabilities and Gender', Keynote Presentation, Traditional Societies and Democracy Symposium, www.hbfasia.org. February, 2007, Islamabad, Pakistan, pp.1-3 ve 11-12.

- Aydinligil, Seyhan.1995. "Human Development: Implications of UNDP's Human Development Perspective for Turkey" in 1995 National Human Development Report-Turkey, UNDP, Ankara, pp. 3-10
- Blakemore,Ken.&Griggs,Edwin,SocialPolicy:An Introduction,Third Edition,Open University Press,2007
- Fukuda-Parr, S and Shiva Kumar, A.K. 2003."Introduction" in Sakiko Fukuda-Parr and A.K.Shiva Kumar (eds.),Readings in Human Development, New Delhi, Oxford University Press,pp.xxi-xxxi.
- Fukuda-Parr, S.2003. The Human Development Paradigm: Operationalizing Sen's Ideas on Capabilities", in Feminist Economics, Vol.2 (2-3), Routledge, Taylor and Francis Group, pp.301-317.
- Human Development Report, 1994, UNDP, Oxford University Press
- Human Development Report, 1997, UNDP, New York, Oxford University Press.
- Human Development Report, 2002, UNDP, NewYork, Oxford University Press
- Human Development Report, 2004. UNDP, New York, Oxford University Press.
- Human Development Turkey Report-1995, UNDP, Ankara, Turkey
- Haq, Mahbub.Ul.1995, Reflections on Human Development, New York, Oxford University Press.pp 17-34
- Inglehart, Roland and Norris, Pipa.2003.Rising Tide: Gender Equality and Cultural Change Around the World, Cambridge University Press.
- Mavratos, G. & Shorrocks, A. Advancing Development: Core Themes in Global Economics, Palgrave MacMillan, 2007
- Jahan, Selim.2002.' Evolution of the Human Development Index' in Sakiko Fukuda-Parr and A.K.Shiva Kumar (eds.), Readings in Human Development, New Delhi, Oxford University Press
- Nafziger, Wayne E.2007. 'From Seers to Sen: The Meaning of Economic Development' in Mavratos, G. &Shorrocks, A. Advancing Development: Core Themes in Global Economics, Palgrave MacMillan, 2007
- Shaheed, Farida.2007. 'Citizenship and the Nuanced Belonging of Women' in Jennifer Bennett (ed.), Scratching the Surface: Democracy, Traditions and Gender, Heinrich Böll Foundation, Lahore, Pakistan.

- Spicker, P., Social Policy: Themes and Approaches, Revised Second Edition, The Policy Press, 2008
- Streeten, Paul.2003. 'Shifting Fashions in Development Dialogue' in Sakiko Fukuda-Parr and A.K.Shiva Kumar (eds.),Readings in Human Development, New Delhi, Oxford University Press,pp.68-80
- Mc Neill, Desmond.2007, "Human Development: The Power of the Idea" in Journal of Human Development, Vol.8, Number 1, March 2007.
- Mkandawire, Thandika.2004 'Social Policy in a Development Context: Introduction' in Mkandawire, T. (ed.) Social Policy in a Development Context, UNRISD, Palgrave Macmillan, 2004, pp.31-37
- Mukhopadhyay, Maitrayee, 2007. "Gender,Citizenship,and Development: An Introduction" in M.Mukhopadhyay and N.Singh (eds.) Gender Justice,Citizenship and Development,Zubaan Books, New Delhi and IBRD,Canada.
- Nussbaum, Martha. Women and Human Development: The Capabilities Approach, Cambridge University Press, UK.
- Razavi, Shahra.2006.'Gender and Social Policy in a Global Context, UNRISD Policy Paper Series, Geneva, 2006.pp.6-7
- Sen, Amartya.1989, "'Development as Capability Expansion" in Sakiko Fukuda-Parr and A.K.Shiva Kumar (eds.) Readings in Human Development: Concepts, Measures and Policies for a Development Paradigm, New Delhi, Oxford University Press, 2003, pp. 3-17.
- Sen, Amartya.2005. 'Human Rights and Capabilities' in Journal of Human Development, Vol.5, No.2, July 2005, pp.151-167
- Sen, Amartya.1999. Development as Freedom, Oxford, Oxford University Press

Göçmenlerin Entegrasyonu: Etkin Entegrasyon Politikalarına Doğru

Gerbrand van Bork
ECORYS Türkiye

Giriş

Göç ve entegrasyon politika tartışmalarında ve özellikle Batı Avrupa'daki pek çok ülkede gerçekleşen seçim süreçlerinde önemli konular haline gelmiştir. Bazı Kuzeybatı Avrupa ülkelerinde tartışma temel olarak Faslı, Türk ya da Cezayirli göçmenleri dikkate alan uluslar arası göç ve entegrasyon konularına odaklanmaktadır. Türkiye ve Fas gibi ülkelerdeki güncel entegrasyon tartışmaları daha çok *kırsal-kentsel* göçe ve kentlerde yaşanan yoğun kırsal göçten kaynaklanan sorunlara odaklanmaktadır. Göç ve entegrasyon tartışması bazı Avrupa ülkelerinde (özellikle seçim dönemlerinde!) her zaman çok akılcı olmamaktadır ve genellikle işsizlik, suç ve müslüman azınlıkların bazı bölümlerinin konut sorunu gibi belirgin sorunlara odaklanmaktadır. İlginç olan, zaman zaman benzer konuların Türkiye'de eski kırsal nüfusun kentsel alanlarda entegrasyonunda görülmesidir. Çoğunlukla halkın duygusallığı ve korkusu, bu Avrupa ülkelerinin bazılarında uluslar arası göç tartışmalarına yön verme eğilimindedir. Bu makalede, akılcı politika değerlendirmesinin ve göç ve entegrasyon politikalarının etki analizinin, politika tartışmalarını daha akılcı bir seviyeye taşımakta faydalı olabileceğini ve bu alanlardaki politika üretimini geliştireceğini tartışacağım.

Bu makale bazı politika kavramlarının açıklanması ile başlamaktadır ve özellikle Hollanda, US ve Danimarka gibi ülkelerde uygulanan göçmenlere yönelik güncel başlangıç niteliğindeki programlara odaklanacaktır. Daha sonra Almanya'da göçmenlere yönelik başlangıç niteliğindeki vatandaşlık programı kapsayan politika değerlendirmesi aktarılacaktır. Bu makale politika değerlendirmesinin mümkün olduğunu ve entegrasyon politikalarının maliyet ve etki (fayda) analizine yönelik bir değerlendirme aracı sunduğunu gösterecektir. Son olarak, hem Batı Avrupa'da yaşayan uluslar arası göçmenlere yönelik entegrasyon politikalarına hem de Türkiye'de bölgesel ve sosyal perspektiften kırsal-kentsel göçe yönelik bazı dersler çıkarılacaktır.

Göç ve Entegrasyon Politikaları Nasıl Tanımlanmalı?

Uluslar arası göç dünyadaki belli bölgelerden belli bölgelere gerçekleşen insan hareketlerinin çok uzun yıllardır görülen eğilimidir. Orta çağ döneminde bile Hollanda'ya oldukça önemli göçler görülmüştür, örneğin İskandinavya'dan. Türkiye tarihinde orta ve doğu Asya'dan Anadolu'nun düzlüklerine ve hatta Batıya yoğun göçler görülmüştür. Bu kapsamda, göç yeni bir oluşum değildir! Ancak, Türkiye ve Faslı nüfusun Hollanda'ya göçü daha yakın tarihlidir ve ağırlıklı olarak işçi ihtiyacının çok fazla olduğu 60'lı yıllarda ortaya çıkmaktadır. Tarihte iklim değişikliği, felaketler ve açlık uzun mesafeli göçlerin temel nedenleri olurken, şimdilerde ekonomik nedenler ve siyasal iltica talepleri (ayrıca pek çok

gelişmiş ülkedeki katı göç politikaları nedeniyle) göçün temel nedenleri olmaktadır.

Kırsal-kentsel göç kavramı pek çok ülke için yeni olmamakla birlikte Türkiye gibi gelişmekte olan ülkeler için çok yeni ve oldukça önemli bir olgudur (70'li ve 80'li yıllardan itibaren). Kentlerin ekonomik gelişimleri, düşük gelir elde eden tarımsal ve kırsal aktivitelerde çalışan insanlar için dikkat çeken faktörler sunmaktadır.

Her ne kadar Türkiye gibi ülkelerde görülen kırsal-kentsel göç prensipte uluslar arası göçten farklı olsa da, bazı entegrasyon konuları oldukça benzeşmektedir: göçmenler arasındaki yüksek işsizlik oranı (bölgedeki yerli nüfusla kıyaslandığında), geri kalan eğitim performansı, dil problemleri ve kentin asıl nüfusuyla karşılaştırıldığında okuma yazma oranı. Bunun yanı sıra, kentlere göç; göçmenlere ev sahipliği yapan belediyeler için sosyal sorunlara, konut, kamu hizmetleri ve altyapı sorunlarına neden olmaktadır. Aşağıdaki tablo, Türkiye'deki kırsal-kentsel göçün büyüklüğünü göstermektedir. Görüldüğü üzere, yaklaşık 80 yıllık sürenin sonunda, 2009 yılında kentsel nüfusun toplam nüfusa oranı çeyrek dilimden üççeyreğe yükselmiştir.

Tablo 1: Kırsal ve kentsel alanların toplam nüfus içindeki payı ve Türkiye'deki nüfusun yıllık artış oranı, 1927-2009

Yıllar	Toplam Nüfus (1000)	Kırsal Nüfusun Oranı (%)	Yıllık Artış Oranı (%)	Kentsel Nüfusun Oranı (%)	Yıllık Artış Oranı (%)
1927	13,648	75.8	2.22	24.2	-
1935	16,158	76.5	1.73	23.5	1.75
1940	17,821	75.6	0.91	24.4	2.67
1945	18,790	75.1	2.14	24.9	1.51
1950	20,947	75.0	1.74	25.0	2.24
1955	24,065	71.2	1.95	28.8	5.56
1960	27,755	68.1	1.71	31.9	4.92
1965	31,391	65.6	1.25	34.4	3.97
1970	35,605	61.5	1.37	38.5	4.73
1975	40,348	58.2	1.32	41.8	4.17
1980	44,737	56.1	-1.05	43.9	3.04
1985	50,664	47.0	-0.55	53.0	6.26
1990	56,473	41.0	-	59.0	4.31
2000	67,844	35.0	-	65.0	-
2009	72,561	31.0*	-	69.0*	-

Kaynak: DPT 2000 ve Turkstat. * 2009 için kişisel öngörüler.

Türkiye’deki kırsal-kentsel göçmenlerin sosyoekonomik durumu ile ilgili kaynaklar kısıtlıdır. Zafer Guler (2007) tarafından yazılan Tokat’tan bir grup göçmenin özelliklerinin içyüzünü anlatan bir araştırmaya dayanan ilginç bir makale bulunmaktadır. Bu araştırmada, göçmenler için en önemli motivasyonun kentlerdeki çekim etkisi yaratan etkenler (özellikle istihdam olanakları) olduğu açıkça görülmektedir. Bunun yanı sıra, göçmenler kentsel yaşamda yüksek işsizlik oranı, düşük eğitim seviyesi ve entegrasyon problemleri ile karşı karşıyadır.

Hollanda’da etnik kökenli insanların sosyoekonomik durumu yıllardır gösterdiği gelişmeye rağmen hala pek çok açıdan yerli insanların durumuna kıyasla daha kötüdür. Diğer bir yandan, etnik kökenli azınlıkların işsizlik durumu 1997 yılında %20 (yerli insanların oranı %5) iken, 2007 yılında %10 gerilemiştir (yerli insanlarınki ise %4’e). Ayrıca etnik azınlıkların eğitim seviyesi ve sonuçları da daha düşüktür, ancak ikinci kuşak ilk (ilk kuşak) göçmenlere kıyasla daha şanslıdır. Aşağıdaki tabloda Hollanda İstatistikleri’nin entegrasyon ile ilgili yıllık raporundan (CBS, 2008) bazı anahtar figürler sunulmaktadır.

Tablo 2 Hollanda’da yaşayan etnik altyapılı azınlıkların nüfusu ve sosyoekonomik durumu, 2007

	Nüfus (*1000)	%	İşsizlik (%)	Lise Mezunu Oranı %
Toplam	16405,4	100%	4%	92
Türk	372,7	2,3%	9%	79
Faslı	335,1	2,0%	11%	79
Surinam	335,8	2,1%	8%	82
Antilli / Arubalı	131,8	0,8%	10%	93
Diğer	590,2	3,6%	12%	86
Hollandalı	13190,0	80,4%	4%	93

Kaynak; 2008 Entegrasyon Raporu (CBS)

Entegrasyon politikaları bu problemlerle mücadele etmeyi amaçlamaktadır. Avrupa Konseyi’ne göre entegrasyon “iki yönlü bir süreçtir”. Bu süreç, karşılıklı haklarla ilgilidir ve göçmenler ve *ev sahibi ülke*⁶³ için eş zorunluluklar uygulanmalıdır. Entegrasyon politikaları göçmenlerin ülkede ya da bölgede doğanlarla (yerliler) eşit statü ve sonuçlar (ör: eğitimde, işgücü piyasasında) elde edebileceği eşit haklar, net zorunluluklar, imkanlar ve çıktılar geliştirmeyi amaçlamaktadır. Çeşitliliğin kabulü ve kültürel haklar ve farklılıklar bu sürecin önemli bileşenleridir. Entegrasyon, eğitim ve işgücü piyasasına entegrasyon, kamu hizmetlerine erişim (ör: eğitim, barınma ve sağlık gibi), sosyal güvenliğe erişim, ayrımcılıkla mücadele politikaları gibi çeşitli politika alanlarını içermektedir. Sosyal içme ve politik katılım entegrasyon politikalarının en

⁶³ 4/5 Kasım 2004 tarihli Konsey Sonuçları, Ek I; Ayrıca COM(2003) 336 final, COM(2005) 389 final.

önemli ilgi alanlarıdır. İçerilen politika alanlarının çok çeşitliliği nedeniyle, bu alanlarda entegrasyon politikalarının *yönlendiriciliği* anahtar kelimedir (örneğin: 21. Yüzyıl için İsveç entegrasyon politikasına bakınız.).

Pek çok politika uygulandı, ancak hemen hemen hiç gerçek değerlendirme ya da etki analizi gerçekleştirilmedi...

90'lı yıllardan bu yana göçmenlerin entegrasyonu Batı Avrupa'daki pek çok ülkenin politikalarında önemli bir konu oldu. Bu durum, aynı zamanda, 60'lı ve 70'li yıllardan bu yana göçmenlerin ve yerli nüfusun ihmal edilen problemlerine dikkat çekilmesi gerektiği gerçeğine dayanmaktadır. Aynı zamanda politik söylem bu ihtiyacı doğurmuştur. Katı göç politikalarının dışında Hollanda, İngiltere, Danimarka, İsveç gibi ülkeler göçmenlere yönelik dil kursları, vatandaşlık kavramları gibi başlangıç programlarına başlamışlardır. Aşağıda pek çok ülkenin bazı entegrasyon politikalarının kısa bir özeti sunulmaktadır.

İsveç'te entegrasyon politikalarının yaklaşımı çeşitli politika alanlarını kapsamaktadır. Önemli eylemler şunlardır: yabancılara tamamlayıcı eğitim, İsveç dil eğitiminin ve yetişkin eğitiminin geliştirilmesi, çok kültürlü aktivitelerin yaygınlaştırılması, kamu sağlığı, ırkçılığa, yabancı düşmanlığına ve ayrımcılığa karşı ulusal eylem planı, cinsiyet eşitliği ve risk altındaki kız çocuklarına ilişkin önlemler.

Danimarka'da, Mülteciler, Göç ve Entegrasyon İşleri Bakanlığı entegrasyon konusunda ciddi oranda çaba göstermiştir. Yaklaşımın önemli bileşenleri, özellikle göçmenlere ve rehberlik programlarına odaklanan esnek emek piyasası önlemlerinden oluşmaktadır. Bu program, etnik azınlıklara ve göçmenlerin ve mültecilerin istihdam edilmesinin önündeki engellerin kaldırılmasını, Danimarka'da işle ilgili kurslara yönelik hibeleri, kentsel politika girişimlerini ve gençlerin eğitime katılımında nakit desteğine yönelik özel projeler için fonları içermektedir. Bunun yanı sıra, belediyeler önceki yıl faaliyete geçmeyen nakit olanaklarının tüm alıcılarını aktive etmelidir. 2004 Entegrasyon Kanunu kapsamında, belediyeler yeni göçmelere yönelik üç yıl süreli dil kurslarını ve esnek emek piyasasına entegrasyon önlemlerinden oluşan başlangıç programını sunmakla yükümlüdür. Bu programlar Hollanda ya da İngiltere'nin başlangıç kurslarına kıyasla çok daha kapsamlıdır.

Almanya'daki entegrasyon politikaları bölgeler arasında oldukça farklılık göstermektedir. Bu farklılığın nedeni Almanya'da göç ve entegrasyon durumunun bölgeler arasında oldukça değişkenlik göstermesidir. Göçmenlerin ve kentlerin problemlerine ve yapılarına bağlı olarak, Almanya'daki büyük kentler kentsel kalkınma, eğitim ve emek piyasası

önlemlerinde farklı türden politikalar sunmaktadır. İlgi çekici olan Stuttgart'ın durumudur (aynı zamanda Focus Migration, Politika Özeti Mayıs 2008' bakınız). Bu bölge göçmenlere ve ailelerine dil ve eğitim destekleri, çocukların okul öncesi eğitiminde dil desteği, yaşama ve komşuluk destekleri, iş ortamında entegrasyon, dinler arası diyalog, politik katılım gibi pek çok çeşitli alanda önlemler sunmaktadır.

İngiltere'deki ilgi çekici nokta, özellikle Güney, Orta ve Doğu Avrupa'dan gelen göçmenlerin entegrasyonu için toplum temelli aşağıdan yukarıya bir işbirliği yaklaşımı geliştirilmesidir. Batı Lancashire Bölgesi ya da Batı Wiltshire Bölgesi gibi bölgelerde toplum odaklı bir yaklaşım uygulanmıştır. Yaklaşım, yeni gelenler için yerel aktörleri (bölge konseyleri, işverenler) ve konaklama desteğini kapsayan pratik karşılama bilgileri paketi ve bilgi ve sorun tartışma toplantılarından oluşmaktadır. Bu yaklaşım, gerçekleştirilen aktivitelerde pek çok bölge aktörlerini (yerel otoriteler, bölge kalkınma ajansları, kentli grupları vb.) ve yaygın entegrasyon politikalarını kapsamaktadır.

Hollanda'da Vatandaşlık Kursları

Birkaç yıl önce Hollanda'daki entegrasyon programı değişti. Hollanda'ya iş amaçlı çok fazla sayıda göçmenin göç ettiği 60'lı yıllardan beri sistematik entegrasyon politikaları yoktu. Temelde siyasal çekişmeler sebebiyle bu durum ancak 90'lı yıllarda değişebildi. Parlamento birkaç yıl önce iki kanun hazırladı: "yabancı ülkelerde entegrasyon kanunu" (WIB) ve "entegrasyon kanunu" (WI). Bu yeni kanunların amacı Hollanda'daki azınlıkların Hollanda diline, tarihine ve toplumsal özelliklerine dair belirli düzeyde bilgi sahibi olmasını sağlayarak hayata entegre olmalarıdır. Belediyeler entegrasyon kanununu uygulamış ve yabancı kökenli vatandaşlar için vatandaşlık kursları uygulanmasını sağlamıştır. Prensipte yabancı kökenli tüm bireyler davet edilmiştir ancak programlara katılım zorunlu olmamıştır.

Yabancı ülkelerde entegrasyon kanunu incelendiğinde, zorunluluklar daha fazla bağlayıcıdır. Hollanda'da oturma izni için başvuru yapan göçmenler ilk olarak menşe ülkesinde vatandaşlık sınavını başarı ile tamamlamalıdır. Başarılı olamazlarsa, Hollanda'da oturmak için izin alamamaktadırlar.

Göç ve Entegrasyon Politikalarının Değerlendirmesi Fayda Sağlar Mı?

90'lı yıllardan itibaren görüldüğü gibi, pek çok ülkede çok sayıda entegrasyon politikası uygulanmıştır. Bu politikaların gerçekleşmesi için önemli kaynaklara (finans, uygulama ekibi, katılımcıların yeterli zamanı vb.) ihtiyaç duyulmaktadır. Ancak, bu politikaların etkileri, faydaları, maliyeti ve maliyetlerin faydalarla ikame edilip edilemediği pek bilinmemektedir. Diğer yandan, bir diğer soru da bu politikaları daha etkin ve etkili şekilde şekillendirip şekillendiremeyeceğimizdir (alternatif politikalar). Mevcut girişimlerden ve diğer ülkelerden ders çıkarmaya yönelik değerlendirmeler yapmak daha iyi politikaların şekillendirilmesinde oldukça anlamlı olacaktır.

Örneğin, daha katı göç politikaları ya da daha az bağlayıcı politikalar mı tanımlamalıyız? hedef gruba bağlı olarak daha esnek göç politikaları mı geliştirmeliyiz?, göç ve entegrasyon politikalarının uluslar arası koordinasyonu konusunda ne söylenebilir?, bu politikaların faydaları ve maliyetleri nelerdir ve kim içindir? gibi sorular ilgili olabilir. Bu soruların cevaplanması politika geliştirme süreci için anlamlı bilgiler sağlayabilecektir ve Avrupa'daki mevcut göç ve entegrasyon politikaları ile ilgili "duygusal" politik çekişmeleri rasyonalize edebilecektir.

Yakın zamanda Hague Belediyesi denetim otoritesi tarafından Hague kenti için uygulanan vatandaşlık kursları değerlendirilmiştir. Bu değerlendirmelere göre kursların dil eğitim seviyeleri zayıftır ve farklı katılımcı profillerine uygun olarak geliştirilememiştir. Aranan katılımcıların yaklaşık %30'u kurslarda görünmemiştir. Katılımcıların sadece %9'u mezun olmuştur ve değerlendiriciler bu kişilerin iş bulma ihtimallerinde oldukça kısıtlı etkisi olduğunu gözlemlemiştir.

Entegrasyon Politikalarının Etkilerini Ölçebilir Miyiz?

Aslında dil ve istihdam odaklı entegrasyon politikaları çok daha geniş kapsamlı etkiler oluşturmalıdır. Bu bakımdan, 25 organizasyonlu bir konsorsiyum tarafından geliştirilen ve İngiliz Konseyi ve Göç Politikaları Grubu tarafından tanınan "Göçmen Entegrasyon Politika Endeksi" (MIPEX) dikkate değerdir. MIPEX, göçmenlerin Avrupa toplumuna entegrasyonunu objektif yollarla ölçmede kullanılan bir grup göstergeden oluşmaktadır. Gösterge grubu entegrasyon politikalarından etkilenen aşağıdaki politika kümesini kapsamaktadır: işgücü piyasasına erişim, ailenin yeniden bir araya gelmesi, uzun süreli ikamet, politik

katılım, vatandaşlığa erişim ve ayrımcılık. Bu gösterge grubu, temel olarak AB ülkelerindeki entegrasyona yönelik durumu kıyaslama ve izleme amacıyla kullanılmaktadır.

MIPEX'in yetersizliği, bireylerin ihtiyaçlarının ve yeteneklerinin odakta olduğu teorik bir çerçeveye sahip olmaması ve etki değerlendirmesi (ya da politika değerlendirmesi) amacıyla geliştirilmemiş olmasıdır. Sonuçta, entegrasyon politikaları, politika alanlarının kendisinden ziyade göçmenlerin olanaklarının iyileştirilmesini amaçlamaktadır. Entegrasyonun toplumdaki olası etkilerin kapsamı geniştir ve toplumun kendisinin dokusundaki iyileşmeleri (sosyal faydalar) içermektedir.

Bu nedenle, biz etki değerlendirmesi için daha geniş, diğer bir deyişle Amartya Sen (Sen, 1999) tarafından geliştirilen "yeterlilik yaklaşımı" olarak anılan bir çerçeve sunmaktayız. Bu yaklaşım insani gelişmişliğin bütünsel paradigması ile ilişkilidir ve UNDP (Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı) için geliştirilmiştir ve yaygın olarak kalkınma ekonomisi için kullanılmaktadır. İnsanların erişebileceği yaşam standardı, Sen ve Nussbaum'a göre, kalkınma ya da gelişim için kullanabildikleri yeterliliklerine (ya da olanakları) bağlı olarak değişmektedir. Sen, insani gelişmişlik ile ilgili dokuz ana yeterlilik tanımlamıştır. Bunlar: sağlık, güvenlik, eğitim, yaşam standardı, üretime yönelik önemli aktiviteler, sosyal etkileşimin niteliği, çevre, kültür ve eğlence ve temel haklar. Bu yeterliliklerin avantajı, bireylerin insani gelişmişliklerine ilişkin etki değerlendirmesi için kapsamlı ve tam bir çerçeve sunmalarıdır. Canoy (2008) ve daha sonraları van Bork ve Canoy (2009) bu yaklaşımı sosyal politikaların etkilerinin ölçülmesi için daha kullanıma yönelik değişkenlerle dönüştürmüştür.

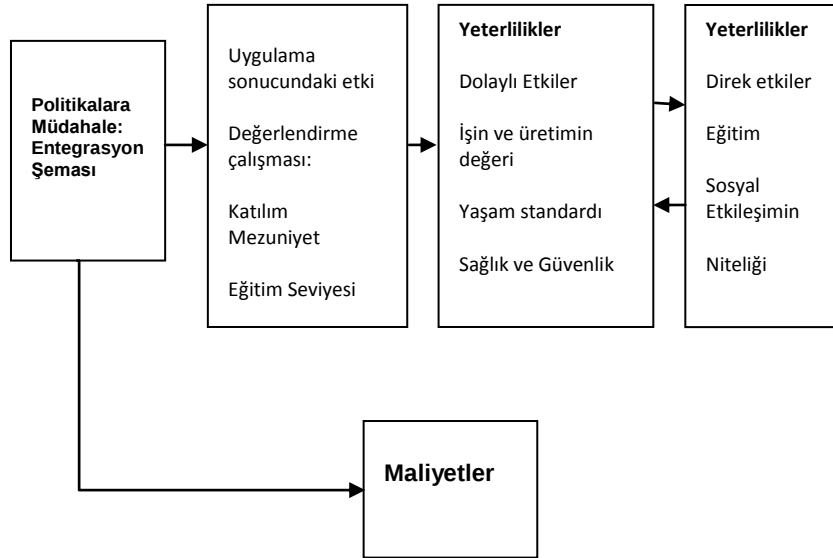
Entegrasyon politikalarında; etki değerlendirme ya da entegrasyon politikalarının değerlendirmesi için aşağıdaki yeterlilikler uygundur:

- *Sağlık ve yaşam süresi:* yaş ve doğrudan hedef grubunu hastalık sayısı;
- *Güvenlik:* suç verileri vb.;
- *Eğitim:* hedef grubun/göçmenlerin eğitimdeki performansları vb.;
- *Yaşam Standardı:* entegrasyon politikaları öncesi ve sonrası ya da göç öncesi ya da sonrası gelir durumu;
- *Üretime yönelik ve önemli aktiviteler:* istihdam, iş memnuniyeti, sosyal statü;
- *Sosyal etkileşimin niteliği:* üyelik, ziyaret ve politik katılım bazında sosyal katılım (siyasette temsiliyet ve siyasi partilere üyelik)
- *İnsan Hakları:* ayrımcılığa karşı, eşitlik ve taşınma ya da göç etme hakkı.

Entegrasyon politikalarının direk (hızlı) etkileri temelde hedef grubun eğitim performansına, üretime yönelik önemli aktivitelere (istihdam ve iş

memnuniyeti) ve sosyal etkileşimin (toplumdaki sosyal katılım) niteliğine dayanmaktadır. Bu hızlı etkiler sebebiyle, sağlık, güvenlik ve yaşam standartları üzerinde dolaylı etkiler oluşabilecektir. Örneğin; prensipte bir entegrasyon kursunu başarılı tamamlayan göçmenlerin daha varlıklı, sağlıklı olma ve suça daha az eğilimli olma ihtimallerinin sonucu olarak bir iş sahibi olması daha muhtemeldir (direk etki). Yurtdışında entegrasyon kanununun aynı zamanda negatif etkileri de bulunmaktadır: sınavları geçemeyen göçmenlerin göç etmeleri engellenmektedir ve statülerini (yaşam standartları ya da diğer faktörler açısından) iyileştirme imkanı bulamamaktadırlar. Bu ikinci kanun, bu nedenle, sadece bir entegrasyon politikası olarak nitelendirilmemelidir, aynı zamanda göçmenlere negatif sosyal etkileri olan bir göç politikası olarak da görülmelidir.

Prensipte politikaların bu değişkenler üzerindeki etkileri, hem değerlendirme anketleri yaparak hem de bir test grubunu (politika yaklaşımına dahil olan) bir kontrol grubu (entegrasyon kurslarına dahil olmayan) ile kıyaslayarak değerlendirilebilir. Bu nedensel etki ilişkileri aşağıda sunulmaktadır.



Bu çerçeve, prensipte göçlerin ve entegrasyon politalarının etkinliğinin ve yeterliliğinin değerlendirilebileceğini göstermektedir. Ancak, bu konuda oldukça az çalışma yapılmıştır. Özellikle, uygulama sonucundaki etkinin nihai değerlendirme çalışmaları (anketler vb.) ya da müdahale grubunun kontrol grubu

ile kıyaslanması hedef gruplardaki etkileri gerçekten ölçmek için gereklidir. Bunun yanı sıra, dolaylı etkileri ölçmek için, kaynaklar ve dolaylı nihai etki değerlendirmelerine ihtiyaç vardır.

Bu Durum Hollanda'daki Entegrasyon Politikaları İçin Ne İfade Etmektedir?

İlk olarak, entegrasyon politikalarının değerlendirmesine ya da etki analizine yönelik çerçeve politika üreticilerine geliştirilen politikaları izleme ve iyileştirme için bir araç sağlamaktadır. İkinci olarak, Hague Denetim Kurumu tarafından yapılan değerlendirme, en azından mevcut eğitim ve iş kümelerinde gerçekleştirilen vatandaşlık (dil ve toplum) kurslarının çok etkin olmadığını göstermektedir. Bunun pek çok sebebi vardır. İlk sebep, kursların zorunlu olmaması ve katılımcıların eğitim seviyelerinin geliştirilmesine yeterince odaklanmamış olmasıdır. İkinci sebep, dil kurslarının temel düzeyde olmaması ve düzgün mektup yazma gibi normal iş gereksinimlerini karşılamada yetersiz olmasıdır. Buna ek olarak, dil seviyesindeki iyileşme daha tatmin edici olsa da, istihdamdaki etkileri kısıtlı kalacaktır, çünkü dil istihdam edilme sürecinde etkili olan pek çok ilgili faktörden sadece biridir. Motivasyon, diğer beceriler ve çalışanlar arası ayrımcılık yapılmaması azınlıkların işgücü piyasasındaki başarısında önemlidir.

Uluslar arası entegrasyon girişimleri Hollanda politikaları için bazı önemli dersler sunmaktadır. İlk olarak, entegrasyon politikaları ilgili tüm politika alanlarına entegre edilmelidir (temel olmalıdır). Eğitim kursları hikayenin oldukça kısıtlı bir bölümüdür. Danimarka ve Almanya entegrasyon politikalarından; iş gücü piyasası entegrasyon araçları, teşvik tedbirleri ve ayrımcılık karşıtı politikaların iyi entegrasyon politikalarının önemli bileşenleri olduğu sonucu çıkarılabilmektedir. İkinci olarak, vatandaşlık kursları şu yollarla iyileştirilmelidir:

- Daha bağlayıcı bir yaklaşım (belli bir yaşa kadar ve 60 yaş ve üstü kişiler için zorunluluk koyulması daha az uygulanabilir ve politik olarak daha az savunulabilir olacaktır.)
- Katılımcıların seçimine yönelik yaklaşım geliştirilebilecektir: kursları katılımcıların seviyesine göre belirlemek (okuma yazma bilmeyen kişilerin yüksek eğitimli kişilerle aynı kursta olmasını engellemek amacıyla!)
- Başlangıç kurslarından sonra takip kurslarının uygulanması bazı gruplar için etkili olabilecektir.
- Dil kurslarının kalitesi daha yüksek olmalıdır (Hague denetim komisyonunun araştırmasına göre, zie Rekenkamer Den Haag, 2009)

- İş gücü piyasasına yeniden entegrasyon araçlarının (koçluk, çıraklık, mesleki eğitim vb.) ve ayrımcılık karşıtı politikaların geliştirilmesi.
- Belediyelerin, özel sağlayıcıların ve katılımcıların performanslarının ölçülmesi ve değerlendirilmesi
- Teşvikler: kurs ücretlerine katkılar, rezervasyonun iptali durumunda toplam maliyetin ödenmesi ya da dil kurslarında değiş tokuşun sağlanması vb.

Bu Durum Türkiye'deki Entegrasyon Politikaları İçin Ne İfade Etmektedir?

Her ne kadar kırsal-kentsel göç kavramı uluslar arası göçle kıyaslandığında prensipte farklılıklar gösterse de, sorunların bazı özellikleri oldukça benzerdir. Göçmenlerin işsizlik, beceri ve eğitim performansı ve yaşam standardı sorunları oldukça benzerdir (her ne kadar göçün boyutları ya da spesifik problemleri farklı olsa da). Uluslar arası göçle kıyaslandığında Türkiye'de kırsal-kentsel göçün çok farklı bir boyutu vardır. Bir örnek vermek gerekirse: her gün 3000-4000 göçmen Türkiye'nin diğer bölgelerinden İstanbul'a göç etmektedir. Bu nedenle (ve diğer bazı nedenlerle), (yasadışı) konut inşaatı, mekansal planlama, kamu hizmetleri ve altyapı ihtiyaçları vb. bakımından kentlerde oluşan kentsel problemler tamamıyla ölçek ve kapsam bakımından farklıdır, çünkü uluslar arası göç rakamları daha düşüktür (ayrıca mevcut nüfusa bağlıdır).

Halen, kentlerdeki kırsal göçmenlere yönelik Türkiye'deki entegrasyon politikalarına dair uluslar arası deneyimlerin ve mevcut değerlendirmelerin bazı önemli çıkarımları vardır. Olası politika çıkarımları ve yerel yönetimlere yönelik öneriler şunlardır:

- Önemli sayıda göç alan Türkiye kentlerinin mevcut politikalarına ek olarak entegrasyon politikaları geliştirmesi önemlidir;
- Belediyelerin entegrasyon politikaları geniş bir aralıktaki politika alanları kapsamalıdır: karşılama paketleri, kentsel toplumda ve hizmetlerde başlangıç kursları, konut ve mekansal planlama politikaları, işgücü piyasasına entegrasyon hizmetleri ve mesleki ve eğitici eğitim projeleri (İŞKUR tarafından);
- Kente yeni gelenlere özelleşmiş hizmetler: başlangıç ve karşılama broşürleri, sağlık ve konut bilgisi (ör: İngiltere politikalarına bkz.);
- Girişimcilik desteği (çok sayıda kırsal-kentsel göçmenin küçük ölçekli lokanta, dükkan vb. gibi kayıtdışı sektörde çalışmaya başlaması sebebiyle);

- Kırsal alandaki potansiyel göçmenlerin yanlış düşünceleri ve hayal kırıklıklarını engellemeye yönelik bilgilendirilmesi;

Sonuçlar ve Öneriler

Bu bölümde, uluslar arası göç ve kırsal-kentsel göç arasındaki bazı benzerlikler toplumsal problemler ve göç konularını kapsayan bir yaklaşımla tanımlanmıştır. Göçün bu her iki çeşidi de sosyal entegrasyona (içerme) dair işgücü piyasası, sosyal ve kültürel değişim ve politik katılım gibi pek çok alana yönelik bazı problemler içermektedir. Bu bölümde yapılan analizden çıkarılan bazı sonuçlar şunlardır:

- *Hem göç ve hem de göçmenlerin entegrasyonu uluslar arası göçle ilgilidir, ancak aynı zamanda Türkiye’de kırsal-kentsel göçle de ilgilidir.* Yeni gelenler genellikle beceri, eğitim konularında eksiklere sahip olmakta ve iş bulma ve yeni bir yaşam alanında sosyal hayata entegre olmakta zorluklar yaşamaktadır. Pek çok alandaki entegrasyon politikaları (eğitim, işgücü piyasası, sağlık, kültürel konular vb.) bu grupların konumlarını iyileştirmede önemli bir rol oynayabilmektedir.
- *Entegrasyon politikalarındaki uluslar arası deneyimler bazı önemli yaklaşımlar sergilemektedir.* İsveç’in yaklaşımından tüm ilgili politika alanlarının yönlendirilmesi işe yarar görünmektedir. Almanya’da, son dönemlerde bazı büyük kentler tarafından daha bölge odaklı politika kavramları geliştirilmektedir. İngiltere’nin toplum odaklı yaklaşımı ve yeni gelenlere yönelik karşılama paketleri büyük kentlerdeki göçmenleri canlandıran Türk toplulukları için ilginç olabilmektedir. Göçmenler için rehberlik, bireysel koçluk ve nakit yardımları Danimarka’daki ilginç kavramlardır.
- *Göç ve entegrasyon politikalarının etki analizi ile politika değerlendirmesi politika araçlarının etkinliği ve yeterliliğine dair bir anlayış geliştirilmesinde yararlı olabilmektedir.* Makalede, sosyal politikaların etki analizi için Amartya Sen ve UNDP’nin insani gelişmişlik yaklaşımına dayalı bir çerçeve tanımlanmıştır. Etki analizi göçmenlerin ve toplumdaki diğer bireylerin refahı için ilgili tüm faktörleri kapsamalıdır ve istihdam ve gelir konularıyla kısıtlı kalmamalıdır. Sosyal politikaların ve entegrasyon politikalarının etki analizi göç ve entegrasyon konularındaki tartışmaların rasyonelleştirilmesinde faydalı olabilmektedir.

- *Son araştırmalara göre, yeni gelenlere ve yabancı kökenli vatandaşlara yönelik dil ve toplum kurslarından oluşan Hollanda vatandaşlık programlarının çok etkin olamadığı görülmüştür. Mezuniyet başarısı oldukça düşüktür ve hedef grubun dil becerileri ve istihdamı üzerindeki etkileri kısıtlı kalmıştır.*

Bulgular, bazı öneriler getirmektedir. Öncelikli olarak, Türkiye'deki hak sahipleri ile ilgili öneriler tanımlanmıştır. Son olarak bazı açıklamalar Hollanda'daki politika yapıcılarını ile ilgili olabilmektedir.

- Türk hükümeti ve yerel yönetimler kırsal-kentsel göçmenler için diğ r ülkelerin deneyimleri temelinde daha sistematik entegrasyon politikaları geliştirebilmelidir.
- Politika değ rlendirmesi ve etki analizi hem g   politikalarına hem de entegrasyon politikalarına yönelik gerçekleştirilmelidir.
- Hollanda vatandaşlık programları son yayınlanan analizlere göre gözden geçirilmelidir.  nemli iyileşme alanları hedef gruplara yönelik yüksek nitelikli kurslar, katılımcıların katılımları ve mezuniyetleri için teşvikler ve kursların net olarak işgücü piyasası entegrasyonuna ve işe yerleştirme araçlarına odaklanmasıdır.

Kaynakça

- Van Bork, G.J. , Canoy M. ve dğ., 2009 ' l  lemeyeni ölçmek, Yaşam kalitesi araçlarının sosyal maliyet-fayda analizlerin entegrasyonu (CBA)'. i  ECORYS Araştırma Raporu.
- Canoy, M., Lerais, Schokkaert (2008), Avrupa Birliğı'nde Organ Bağışının ve Naklinin Geliştirilmesi, Avrupa Top. Eylem'inin Etkilerinin Değ rlendirilmesi.
- CBS (2008), Jaarrapport Integratie 2008.
- Damelang, A. ve Steinhardt, M. (2008), 'Almanya'da bölgesel düzeydeki entegrasyon politikası' G   politikası  zeti no. 10 Mayıs 2008.
- Gur, M. ve dğ. (2003), Türkiye'de Kentsel-Kırsal İlişkileri ve Konuları.
- I duygu, A. Türkiye'de Uluslar arası G   ve Kalkınma, İnsani Gelişmişlik Araştırma Raporu 2009/52 UNDP (Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı).

- Niessen, J. ve dğ. (2007), Göçmen Politika İndeksi, British Council (İngiliz Konseyi).
- Rekenkamer Den Haag, (2009), Werk maken van inburgering, onderzoek naar resultaten inburgeringsbeleid.
- Sen, Amartya (1992) *Yeniden Gözlemlenen Eşitsizlik*, Oxford, Oxford Üniversitesi Yayınları.
- Sen, Amartya (1999) *Metalar ve Yeterlilikler*, Oxford Üniversitesi Yayınları, New York.
- Zafer Gurler A. ve dğ., (2007), Türkiye’de Kırsal-Kentsel Göç ve göçmenlerin sosyo-ekonomik özellikleri (Tokat Örneği).

Integration of Migrants: Towards Effective Integration Policies

Gerbrand van Bork
ECORYS Türkiye

Introduction

Immigration and integration have become important issues in policy debates and especially during election times across a number of countries in Western Europe. In some Northwest European countries the debate is mainly concerning *international* migration and integration issues regarding especially migrants from Moroccan, Turkish or Algerian origin. In countries such as Turkey and Morocco itself the current integration debate is more focused on *rural-urban* migration and the problems stemming from huge rural migration into large cities. The debate about immigration and integration is not always very rational in some of the European countries (especially during election time!) and often focused on specific problems regarding employment, crime or housing of specific segments of the muslim minorities. The interesting thing is that also sometimes similar issues are found within Turkey regarding the integration of the former rural population in the urban areas. Often popular sentiments and fear tend to dominate the discussion regarding international migration in some of these European countries. In this article I will plea that rational policy evaluation and impact assessment of immigration and integration policies can help to bring the policy debate to a higher and more rational level and could improve policy making in these fields.

This article starts explaining some policy concepts and will focus especially on the recent introductory programmes for immigrants such as implemented in the Netherlands, UK and Denmark. It will then describe a policy evaluation undertaken for the Dutch introductory citizenship programme for immigrants ('inburgering'). The article will show that policy evaluation is possible and presents a measurement tool for assessing costs and impacts (benefits) of integration policies. Finally, some lessons will be drawn, both for the integration policies for international immigrants in Western Europe and for rural-urban migration in the perspective of regional and social development in Turkey.

How To Define Immigration And Integration Policies?

International migration is a very long trend of movement of people from certain regions in the world to other nations. Already in the middle ages quite substantial immigration to the Netherlands took place for example from Scandinavia. In the history of Turkey vast migration took place from central and eastern Asia towards the plains of Anatolia and further West. In this context immigration is nothing new! However, the migration to the Netherlands of people from Turkey and Morocco is more recent and stems mainly from the

sixties when there was a large need for workers. Whereas in history, climate change, disasters and hunger were important motives for long distance migration, nowadays economic reasons and political asylum requests are important motives for migration (also due to more strict immigration policies in many developed countries).

The concept of rural-urban migration is also not new in many countries, but is more recent such an important phenomenon in developing countries such as Turkey (since the seventies or eighties). The economic rise of cities offers attractive pull factors for people working in low paid agricultural and rural activities.

While rural-urban migration within countries such as Turkey is in principle different from international migration, some integration issues are quite similar: high unemployment among the migrants (compared to original natives from the receiving region), lagging educational performance, language problems and illiteracy compared to the original city population. Moreover, the immigration to cities can result in social, housing and utility and infrastructural challenges for the migrant receiving municipalities. In the table below an overview of the magnitude of rural-urban migration is presented for Turkey. As can be seen in about 80 years the share of the urban population increased from a quarter to almost three quarters of the population in Turkey in 2009.

Table 1: Share of rural and urban areas in total population and annual rates of population increase in Turkey, 1927-2009

Years	Total Population (1000)	Share of Rural Population (%)	Annual rate of increase (%)	Share of Urban Population (%)	Annual rate of increase (%)
1927	13,648	75.8	2.22	24.2	-
1935	16,158	76.5	1.73	23.5	1.75
1940	17,821	75.6	0.91	24.4	2.67
1945	18,790	75.1	2.14	24.9	1.51
1950	20,947	75.0	1.74	25.0	2.24
1955	24,065	71.2	1.95	28.8	5.56
1960	27,755	68.1	1.71	31.9	4.92
1965	31,391	65.6	1.25	34.4	3.97
1970	35,605	61.5	1.37	38.5	4.73
1975	40,348	58.2	1.32	41.8	4.17
1980	44,737	56.1	-1.05	43.9	3.04
1985	50,664	47.0	-0.55	53.0	6.26
1990	56,473	41.0	-	59.0	4.31
2000	67,844	35.0	-	65.0	-
2009	72,561	31.0*	-	69.0*	-

Source: DPT 2000 and Turkstat. * own estimation for 2009.

Data sources in Turkey on the socio-economic situation of the rural-urban migrants are scarce. There is an interesting article from Zafer Gurler et al (2007) which provides insights in the characteristics of a group of migrants from Tokat based on a survey. From this survey it becomes clear that pull factors (mainly employment opportunities) from the cities are the most important motive for migration. Furthermore, the migrants are faced with high unemployment, low education levels and problems with integration in the urban life.

In the Netherlands the socio-economic situation of the people with an ethnic origin is still worse than the performance of the natives on many respects, although improving over the years. Whereas the unemployment of minorities with an ethnic background was 20% in 1997 (compared to natives of 5%), in 2007 the unemployment is reduced to 10% compared to unemployment of natives of 4%. Also the educational level and scores are lower of the ethnic minorities, but the situation of the second generation is more favorable than the original (first generation) migrants. In the table below some key figures from the yearly report on integration of Dutch Statistics (CBS, 2008) are presented.

Table 2 Population and socio-economic situation of minorities with ethnic background in Netherlands, 2007

	Population (*1000)	%	Unemployment (%)	Graduation % VWO lyceum
Total	16405,4	100%	4%	92
Turks	372,7	2,3%	9%	79
Maroccans	335,1	2,0%	11%	79
Surinam	335,8	2,1%	8%	82
Antillian/Aruban	131,8	0,8%	10%	93
Other	590,2	3,6%	12%	86
Native Dutch	13190,0	80,4%	4%	93

Source; Year report Integration 2008 (CBS)

Integration policies aim to tackle these problems. According to the European Council integration is a 'two-way process'. This process is about the mutual rights and corresponding obligations of immigrants *and the receiving society*.⁶⁴ Integration policies aim to generate equal rights, clear obligations, opportunities and outcomes where migrants (or people with a foreign background) could obtain an equal status and results (eg. in education, labour market) compared to those born in the country or region (the natives). Acknowledgement of diversity and cultural rights and differences is an important element of this process. Integration covers a variety of policy fields such as education and labour market integration, access to public services (ie. education,

⁶⁴ Council Conclusions of 4/5 November 2004, annex I; see also COM(2003) 336 final, COM(2005) 389 final.

housing and health care), access to social security, anti-discrimination policies etcetera. Social inclusion and political participation are other important domains of integration policies. Because of the wide variety of policy fields involved, *mainstreaming* of integration policies in these fields is the key word (see for example the Swedish integration policy for the 21st century).

Quite some policies implemented, but hardly any real evaluations or impact assessments undertaken

Since the nineties integration of migrants became a more important topic in policies in a variety of countries in Western Europe. This was also due to the fact that the often neglected problems of migrants and the native population since the sixties and seventies needed serious attention. The political discourse also created this necessity. Apart from stricter immigration policies, many countries such as the Netherlands, UK, Denmark, Sweden etc started with introductory programmes for migrants with language courses and citizenship concepts. Below a short overview is presented of some integration policies in several countries.

In *Sweden* mainstreaming of integration policies is undertaken in a variety of policy areas. Important actions are: supplementary training for people with foreign qualifications, improving Swedish language education and adult education, stimulation of multicultural activities, public health, national action plan to counter racism, xenophobia and discrimination, measures for gender equality and girls at risk.

In *Denmark* the Ministry for Refugee, Immigration and Integration Affairs invests a significant amount in integration efforts. Important elements of the approach consist of flexible labour market measures with a special focus on immigrants and mentoring programmes. It includes funds for special projects for ethnic minorities and removal of barriers to the employment of immigrants and refugees, grants for on the job related courses in Danish, urban policy initiatives and cash assistance to youngsters conditional on educational participation. Moreover, municipalities have to activate all recipients of cash benefits who have not been activated in the previous year. Under the 2004 Integration Act municipalities are obliged to offer newly arrived immigrants an introduction programme with language courses and labour market integration measures lasting 3 years! These programmes are far more extensive than the introductory courses in the Netherlands or UK.

Integration policies in *Germany* are more and more regionally differentiated. The reason is that the situation regarding immigration and integration varies quite substantially between the regions in Germany. Depending on the problems and structure of the immigrants and cities, larger cities in Germany offer different sets of policies in urban development, education and labour market measures. Interesting to mention is the case of Stuttgart (see also Focus Migration, Policy brief May 2008). This region offers a set of measures in the fields of: language and education support to migrants and parents, language support in pre-school education of children, living and neighbourhood support, integration in the workplace, interreligious dialogue, political participation etc.

From the *UK* it is interesting to note a more community based bottom up partnership approach to integration of especially migrants from South, Central and Eastern Europe. In districts such as West Lancashire District or West Wiltshire District a community oriented approach was implemented. The concept consists of practical welcome information packages and information and problem discussion meetings for newcomers, involving local players (district councils, employers) and accommodation support. In the approach a number of regional agencies (such as local authorities, regional development agencies, citizen groups etc) are involved and mainstream integration policies in their activities.

The Citizenship Courses in the Netherlands

Some years ago the integration scheme in the Netherlands has been changed. Since the migration of huge number of labour migrants to the Netherlands in the sixties there were no systematic integration policies. This changed only since the nineties mainly due to the political debate. The parliament adopted some years ago two laws: the “integration abroad law” (WIB) and the “integration law” (WI). The purpose of these new laws is to integrate minorities in the Netherlands by requiring them to attain a certain level of knowledge of the Dutch language, history and society characteristics. Municipalities implement the integration law and provide so called citizenship courses to the residents with a foreign background. In principle all persons with a foreign background are called, but the programmes are not obligatory.

Regarding the integration abroad law, the obligations are much more stringent. Migrants that wish to apply for a residence permit (visum) to the Netherlands must firstly in the country of origin complete the citizenship exam successfully. If they do not succeed this exam, then they do not obtain permission to reside in the Netherlands.

Why Evaluation of Immigration and Integration Policies Could Be Useful?

As can be seen since the nineties a number of integration policies have started in a variety of countries. These policies require substantial resources (finance, implementing staff, time of participants etc.). However we hardly know the effects or benefits of these policies and if the costs are out weighted by benefits. Moreover, there is the question if we could formulate the policies in a more effective and more efficient way (alternative policies). In order to derive lessons from the initiatives and from other countries evaluations can be very useful for better policy formulation.

For example questions are relevant such as: should we have a stricter immigration policy or less stringent policy? Should we have more flexible immigration policies depending on the target group? What about international coordination in immigration and integration policies? What are the benefits and costs of these policies and for whom? Answering these questions could provide useful information for policy formulation and could rationalize the present 'emotional' political debate about immigration and integration policies in Europe.

Recently the citizenship courses have been evaluated for the city of The Hague by the audit authority (rekenkamer) of de municipality of The Hague. Important outcomes of this evaluation are that the language education level of courses is evaluated by the participants as poor and not well targeted at the (different) levels of the participants. About 30% of the people who receive a call do not show up in the courses. Only 9% of the participants graduate and the evaluators find limited effects on the probability to find a job.

Can We Measure the Impacts of Integration Policies?

However, integration policies could result in a broader range of impacts than those mentioned on language and employment. In this regard it is worth mentioning the 'Migrant Integration Policy Index' (MIPEX) as developed by a consortium of 25 organisations and led by the British Council and Migration Policy Group. The MIPEX is a set of indicators which aims to measure in an objective way the participation of migrants in European societies. The indicator set covers the following policy domain influenced by integration policies: labour market access, family reunion, long term residence, political participation, access

to nationality and anti discrimination. This set of indicators is mainly used to compare and monitor in time the situation regarding integration in EU countries.

The shortcoming of MIPEX is that it lacks a sound connection with a theoretical framework in which the needs or capabilities of individuals are central and that it is not developed for impact assessment (or evaluation of policies). In the end integration policies aim to improve the opportunities of the migrants and not so much of policy fields by itself. The scope of potential effects of integration in society is wide, including the improvements in the very fabric of society itself (social benefits).

Therefore, we propose a broader framework for impact assessment, namely the so called 'capability approach' as developed by Amartya Sen (Sen, 1999). This approach is related to the holistic paradigm of human development and is developed for UNDP and widely used in development economics. Core idea is that the quality of life that people can reach depends, according to Sen and Nussbaum, on the capabilities (or opportunities) that they can use for development or attain. Sen defines nine main capabilities relevant for human development. These are: health, safety, education, standard of living, productive and valued activities, quality of social interactions, environment, culture and entertainment and basic rights. The advantage of these capabilities is that they offer a *comprehensive* and *complete* framework for impact assessment related to human development of individuals. Canoy et al. (2008) and later van Bork and Canoy (2009) have developed this approach into more operational indicators for measuring the impacts of social policies.

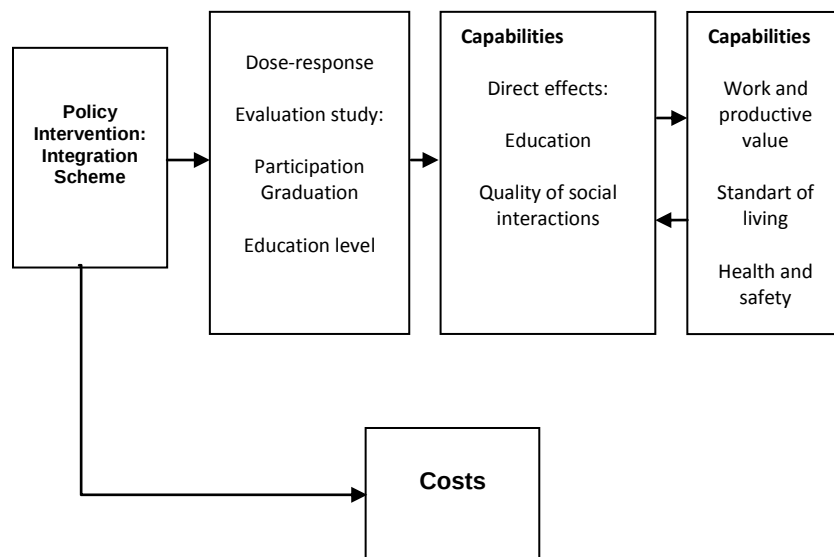
For integration policies the following capabilities are relevant for impact assessment or evaluation of integration policies:

- *Health and longevity*: to be measured by age, QALY's and no. of diseases of the direct target group;
- *Safety*: crime figures etc;
- *Education*: educational scores of target group/migrants etc;
- *Standard of living*: income before and after integration policies or before and after migration;
- *Productive and valued activities*: employment, job satisfaction, social status;

- *Quality of social interactions*: social participation in terms of memberships, visits and political participation (representation in politics and membership political parties)
- *Human rights*: anti discrimination, equality and the right to move or migrate).

The direct (immediate) effects of integration policies are mainly on educational performance of the target group, productive and valued activities (employment and work satisfaction) and the quality of social interactions (social participation in society). Because of these immediate effects indirect impacts on health, safety and standard of living can be obtained. For example migrants that have followed a successful integration course are in principle more likely to get a job (direct effect) as a result of which they probably will be more wealthy and healthy and less likely to be criminal. The integration abroad law also has negative impacts: migrants who do not pass the exams are restricted to migrate and cannot improve their situation (in terms of standard of living or other factors). This second law should for that reason not only be considered as an integration policy but also as an immigration policy with negative social impacts for the migrants themselves.

In principle the effects of policies on these indicators could be measured by either performing evaluation surveys or comparing a test group (with policy intervention) with a control group (without integration course). These causal impact relationships are presented below.



The framework implies that in principle the effectiveness and efficiency of immigration and integration policies could be evaluated. However, quite some research has to be undertaken. Especially dose response ex-post evaluation studies (surveys etc) or comparison of intervention groups with a control group would be necessary to really quantify the impacts for the target groups. Besides for measurement of indirect impacts literature and indirect ex-post measurements of impacts would be needed.

What Does This Imply For Integration Policies in The Netherlands?

First of all, the framework for evaluation or impact assessment of integration policies provides policymakers a tool for policy monitoring and improvement. Secondly, the evaluation by the audit institution of The Hague shows that at least for the domains education and work the existing citizenship (language and society) courses are not very effective. This has several reasons. The first is that the courses are not obligatory and not well targeted to the start educational level of participants. The second reason is that the language courses are at a very basic level, not enough for normal job requirements to write decent letters etcetera. Moreover, even if the language level improvement would be more substantial, the effects will be limited for employment, because language is only one of several factors relevant for employability. Motivation, other skills and non discrimination of the employers are at least as important for the success of minorities on the labour market.

The international integration initiatives offer some interesting lessons for the Dutch policies. First of all integration policies should be integrated (mainstreamed) in all relevant policy domains. Educational courses are only a very limited part of the story. From the Danish and German integration policies it can be concluded that labour market integration measures, incentives and anti discrimination policies are important other components of good integration policies. Secondly the citizenship courses could be improved in the following ways:

- A more obligatory approach (up to a certain age, for people of 60 years and older an obligation might be less feasible and political justifiable
- Approach, intake en selection of participants could be improved: target the courses to the level of the participants (in order to avoid that illiterate people are in the same group as high educated people!).

- Follow up courses after the introductory course could be effective for some groups,
- The quality of the language courses has to be higher (according to the survey of audit chamber of The Hague, zie Rekenkamer Den Haag (2009)),
- Add labour market reintegration measures (coaching, traineeships, vocational training etc) and anti discrimination policies (especially targeted at the employers)
- Monitor and evaluate the performance of municipalities, private providers and participants
- Incentives: contributions in the price of courses, total cost payment in case of no show or providing vouchers for language courses, etcetera.

What Does This All Imply For Integration Policies in Turkey?

Although the concept of rural-urban migration is in principle different compared to international migration (as was described before) some characteristics of the problems are quite similar. The problems of migrants regarding unemployment, skills and educational performance and standard of living are quite comparable (although the magnitude of migration or specific problems will be different). The rural-urban migration in Turkey has a substantial different magnitude compared to international migration. Just to give an example: every day about 3000-4000 migrants enter Istanbul from other parts of Turkey. For this reason (and some other reasons) the urban problems for receiving cities in terms of (illegal) housing construction, spatial planning, utility and infrastructure needs etc. are completely different in scale and scope, because the international migration figures are much lower (also relative to the existing population).

Still there are some important implications of the international practices and existing evaluations for integration policies in Turkey targeted at the rural migrants to cities. Possible policy implications and recommendations for local authorities are:

- It is important that Turkish cities receiving substantial amounts of migrants develop and integrate integration policies in their regular policies;

- Integration policies of municipalities could cover a wide range of policy fields: welcome packages, introductory courses in urban society and services, housing&spatial planning policies, labour market integration services and vocation and educational trainings projects (by ISKUR)
- Specialized services provision to the newcomers: introduction & welcoming brochures, health and housing information (eg. see the UK policies);
- Entrepreneurship support (as many rural-urban migrants start a business in the informal sector such as small scale restaurants, shops etc);
- Information to potential migrants in rural areas to avoid misconceptions and disappointment;

Conclusions and Recommendations

In this chapter some similarities between international migration and rural-urban migration have been described from the perspective of receiving society problems and integration issues. Both types of migrants have problems regarding social integration (inclusion) in a variety of fields such as labour market, education, social & cultural exchange and political participation. From the analysis in this chapter several conclusions can be derived:

- *Migration and integration of migrants is both relevant for international migration, but as well relevant for rural-urban migration in Turkey.* Newcomers often lack skills, education and have difficulties to find jobs and integrate socially in the new place of living. Integration policies in a wide range of areas (education, labour market, health, cultural issues etc) can play an important role to improve the position of these groups.
- *The international practices in integration policies show some interesting approaches.* From the Swedish approach the mainstreaming in all relevant policy domains seems useful. In Germany more regionally oriented integration policy concepts are recently developed by some large cities. The UK community based approach and welcome packages for newcomers could be interesting for Turkish communities in the large cities reviving migrants. Mentoring, individual coaching and cash assistance for migrants are interesting concepts from Denmark.
- *Policy evaluation with impact assessment of immigration and integration policies could help to gain insight in the effectiveness and efficiency of policy measures.* In the article a framework for impact assessment of

social policies is developed based on the human development approach of Sen and UNDP. The impact assessments should cover all factors relevant for well-being of migrants and others in society and should not limit itself only to employment and income effects. Impact assessments of social and integration policies could help to rationalize the debate on immigration and integration.

- *Dutch citizenship programmes consisting of language and society courses for newcomers and people with a foreign origin do not seem to be very effective based upon recent evaluations.* The graduation success rate is low and effects on language skills and employability of the target groups are limited.

The findings lead to some recommendations. First of all the recommendations relevant for stakeholders in Turkey are mentioned. Finally some remarks might be relevant for the Dutch policymakers.

- The Turkish government and local authorities could develop more systematic integration policies for rural-urban migrants on the basis of experience in other countries.
- Policy evaluation and impact assessment could be stimulated both regarding immigration policies and integration policies.
- The Dutch citizenship programmes should be reviewed based on the recently published evaluations. Important elements for improvement are more specific targeted higher quality courses, provision of incentives for participants to participate and graduate and linking the courses clearly to labour market integration and job placement measures.

Literature

- Van Bork, G.J. , Canoy M. And al., 2009 'Measuring the immeasurable, Integrating quality of life measurements into social cost-benefit analysis (CBA)'. Internal ECORYS Research Report.
- Canoy, M., Lerais, Schokkaert (2008), Improving Organ Donation and Transplantation in the European Union, Assessing the Impacts of European Action.

- CBS (2008), Jaarrapport Integratie 2008.
- Damelang, A. And Steinhardt, M. (2008), 'Integration Policy at a regional level in Germany' in Migration policy brief no. 10 May 2008.
- Gur, M. Et al. (2003), Urban-Rural Interrelationship and issues in Turkey.
- Içduygu, A. International Migration and Development in Turkey, Human Development Research Paper 2009/52 UNDP.
- Niessen, J. et al. (2007), Migrant Policy Index, British Council.
- Rekenkamer Den Haag, (2009), Werk maken van inburgering, onderzoek naar resultaten inburgeringsbeleid.
- Sen, Amartya (1992) *Inequality Reexamined*, Oxford, Oxford University Press.
- Sen, Amartya (1999) *Commodities and Capabilities*, Oxford University Press, New York.
- Zafer Gurler A. et al., (2007), Rural-Urban Migration in Turkey and the socio-economic characteristics of the immigrants (Tokat case).

**Kamu Hizmetlerine Sosyal Odaklı Yaklaşım
ve Sosyal Politikaların Yerel Düzeyde
Yönetişimi**

Hasan Canpolat
İçişleri Bakanlığı

Özet

Ülkemizde son dönemlerde merkezi ve yerel yönetimlerde sosyal nitelikli kamu harcamalarında artış eğilimine karşın yerel düzeyde sosyal odaklı bütçeleme, izleme ve sosyal politika yönetişimi tam olarak sağlanmış değildir. Bu makalede il genelinde kamu hizmetlerinde sosyal odaklı politika geliştirilmesi ile ilgili olarak, sosyal politikaların nasıl planlanabileceği, geliştirilebileceği, koordine edilebileceği ve izlenebileceği üzerinde durulmuş, bu konularla ilgili olarak 2003-2006 yılları arasında Sivas ve Denizli İllerinde yürütülen çalışmalara ve bu kapsamda geliştirilen özgün uygulamalara yer verilmiştir.

Giriş: Dünyada Sosyal Harcama ve Politikaların Gelişimi

18. yüzyıldan sonra dünyada toplumları geri dönüşü olmayan bir biçimde değiştiren iki önemli gelişme yaşanmıştır. Bu gelişmelerden ilki sanayileşmeye bağlı olarak kentlere daha önce örneği görülmeyen ölçüde nüfus yığılması, diğeri ise yeni sosyal sınıfların ortaya çıkmaya başlamasıdır.

Sosyal politika, Sanayi Devrimini yaşayan Batı Avrupa Ülkelerinde özellikle 19. Yüzyılın ikinci yarısından sonra ortaya çıkan “işçi sorunu”nu çözmek amacıyla ortaya çıkmıştır. Dar kapsamlı olarak tanımlanan bu sosyal politika anlayışının, işçi sınıfı ile burjuvazi arasındaki sosyal sınıf çelişkilerini azaltmak, işçileri hızlı bir sanayileşmenin beraberinde getirdiği tehlikelere ve sosyal risklere karşı korumak ve işçilerin çalışma ve yaşam koşullarını iyileştirmek gibi hedefleri vardır. (Erdoğan, Yenigün: 7)

Geniş kapsamlı sosyal politika anlayışının gündeme gelmesi ise 20. yüzyılın başında özellikle ikinci dünya savaşından sonrasında rastlamaktadır. II. Dünya Savaşı sonrasında refah politikalarının bir sonucu olarak ortaya çıkan ‘müdahaleci devlet’ döneminde, devletin faaliyet alanı hızla genişlemiş ve vatandaşlar bu genişlemeye paralel biçimde devletten daha çok hizmetin daha kaliteli ve ucuz bir şekilde sunulmasını talep eder hale gelmişlerdir. Ancak 1970’lerin ortalarından itibaren genişleyen kamu hizmet alanlarını finanse edemeyen devletler, ciddi biçimde eleştirilmeye başlanmış, 1980’li yıllardan itibaren ise küreselleşme sürecinin hızlanması ile beraber dünyada ekonomik ve sosyal eşitsizlikler ve buna bağlı olarak sosyal politikalar konusundaki tartışmalar da artmıştır.

Neoliberal uygulamaların yaygınlaşmaya başladığı 1980’lerden itibaren devletin ekonomide ve kamu hizmetlerinin yürütümündeki rolünün azalmaya

başlaması ile beraber sosyal nitelikli kamu harcamalarında azalacağı düşünülmekte idi. Ancak bu konuda yapılan çalışmalar, beklenenin aksine, gelişmiş OECD ülkelerinde toplam kamu harcamalarının GSYİH içindeki payının düşmesine karşılık, kamu sosyal harcamalarının payında belli bir artış gerçekleştiğini göstermektedir. Buna göre OECD ülkelerinde 1980-2003 döneminde sosyal harcamalar 1980 yılında OECD ülkelerinde ortalama olarak GSYİH'nın yüzde 15,9'unu oluşturmaktayken 2003 yılında yüzde 20,7'sini oluşturmuştur. Piyasa köktencilığının herhangi bir OECD ülkesinden çok daha güçlü olduğu Amerika Birleşik Devletleri'nde bile, kamu sosyal harcamalarının GSYİH içindeki yüzdesi 1980'den 2003'e geldiğimizde, 13,3'ten 16,2'ye yükselmiştir. (Buğra, Adar: 11)

Ülkemizde merkezi ve yerel bütçelerden yapılan kamu bütçesinden yapılan harcamalar içinde sosyal harcamaların belirlenerek izlenmesi ve değerlendirilmesi konularındaki çalışmalar henüz yeterli düzeyde değildir. Bu alanda TEPAV, TESEV, Bahçeşehir Üniversitesi'nin ve Sosyal Politika Forumunun çalışmaları sosyal harcamaların niteliği ve izlenmesi konusunda önemli bulgular ve sonuçlar ortaya koymaktadır. Makalenin ilgili bölümlerinde yararlanılan bu tip çalışmaların artması, sosyal nitelikli kamu harcamaların sağlıklı bir biçimde izlenmesi ve bu alanda geliştirilecek politikalar açısından büyük önem taşımaktadır.

Türkiye'de Sosyal Politika Uygulamalarının Gelişimi

Türkiye Cumhuriyeti bir sosyal devlettir ve Anayasa ile sosyal ve ekonomik hak ve ödevlerin geliştirilmesinin, devlete görev olarak verilmiş olduğu görülmektedir. Anayasa ile belirlenen Sosyal devletin ana öğelerine kısaca değinecek olursak;

- *Ulusal geliri artırmak.* Sosyal devletin ana öğelerinden biri ulusal geliri artırmaktır. Ulusal gelir düzeyi düşük olan ülkelerde, ulusal geliri artırmak için yatırım yapmak, başka bir deyişle, sosyal adalet kuralları içinde kalkınmayı sağlamak gerekir. Anayasa sosyal adalet kuralları içinde kalkınmayı sağlayacak bazı önlemler almış, planlı kalkınmayı öngörmüş özel teşebbüsün ulusal ekonominin gereklerine ve sosyal amaçlara uygun yürütülmesini sağlamayı devlet görevlerinden saymıştır (m. 48).
- *Ulusal gelirin, adaletli dağılımını sağlamak.* Yalnız ulusal geliri artırma yeterli değildir. Önemli olan ulusal gelirin dengeli bir biçimde dağılımını ve bireylerin ulusal gelirden anlamlı birer pay almalarını sağlamaktır. Anayasaya göre; çalışanların yaşam düzeyini yükseltmek, çalışanları

korumak, işsizliği önlemek; çalışanların yaptıkları işe uygun adaletli bir ücret elde etmelerini sağlamak, devlet görevlerindendir (m. 49, 55).

- *Özgürlüklerin gerçekleşmesi için maddi olanak sağlamak.* Sosyal devletin özelliklerinden biri de, bireylerin özgürlüklerden yararlanabilmeleri için gerekli olan maddi olanakları sağlamaktır. Liberal devlette olduğu gibi, sınırlamaların olmaması yeterli değildir. Özgürlüklerin gerçekleştirebilmesi, bireyler tarafından kullanılabilmesi için, maddi ve manevi koşulların devlet güvencesi altına alınması gerekir. Anayasanın belirttiği gibi, kişinin temel hak ve özgürlüklerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak bir biçimde sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmak, insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli koşulları hazırlamak devletin görevlerindendir (m.
- *Bireyleri sosyal güvenliğe kavuşturmak.* Anayasa, sosyal güvenliği bir hak olarak kabul etmekte, sosyal güvenliği sağlayacak her türlü önlemi almayı ve gerekli örgütleri kurmayı Devlete görev olarak vermektedir (m. 60).

Anayasada güvence altına alınan sosyal devlet kavramı çok yönlü siyasal ve tartışmalı bir kavramdır. Literatürde bu kavramdan genel olarak kişilerin sosyal durumlarını iyileştirmeyi, onlara insanca bir yaşayış düzeyi sağlamayı, onları sosyal güvenliğe kavuşturmayı kendisi için ödev bilen bir devlet anlaşılmaktadır. (Gözübüyük:32)

Anayasa Mahkemesinin 1985 yılında vermiş olduğu bir kararda ise “*sosyal Hukuk Devleti, insan hak ve hürriyetlerine saygı gösteren, ferdin huzur ve refahını gerçekleştiren ve teminat altına alan, kişi ile toplum arasında denge kuran, emek ve sermaye ilişkilerini dengeli olarak düzenleyen, özel teşebbüsün güvenlik ve kararlılık içinde çalışmasını sağlayan, çalışanların insanca yaşamasını ve çalışma hayatının kararlılık içinde gelişmesi için sosyal, iktisadi ve mali tedbirler olarak, çalışanları koruyan, işsizliği önleyici, milli gelirin adaletle uygun bir biçimde dağılmasının sağlayıcı tedbirleri alan, adaletli bir hukuk düzeni kuran ve bunu devam ettirmeye kendini yükümlü sayan, hukuka bağlı, kararlılık içinde ve gerçekçi bir özgürlük rejimini uygulayan devlettir.*”⁶⁵ şeklinde ifade edilmiştir.

Anayasaya paralel olarak Türkiye’de sosyal politika geniş kapsamlı olarak tanımlanma eğilimindedir. Örneğin IX. Kalkınma Planı (DPT, 2007), sosyal politika alanının çerçevesini şu şekilde çizmektedir:

- Beşeri Gelişme ve Sosyal Dayanışmanın Güçlendirilmesi

⁶⁵ Anayasa Mahkemesinin 18.2.1985 gün ve E.84/9,K.85/4 sayılı kararı, **R.G.** 26.6.1985-18793

- Eğitim Sisteminin Geliştirilmesi
- Sağlık Sisteminin Etkinleştirilmesi
- Gelir Dağılımının İyileştirilmesi, Sosyal İçerme ve Yoksullukla Mücadele
- Sosyal Güvenlik Sisteminin Etkinliğinin Arttırılması
- Kültürün Korunması, Geliştirilmesi ve Toplumsal Diyalogun Güçlendirilmesi

Türkiye’de Sosyal Harcamaların Seyri

1950 yıllardan itibaren kapalı, devletçi ekonomi modelinin dönüşmeye başladığı ve aynı zamanda çok hızlı ve yoğun bir iç göç hareketinin başladığı Türkiye’de gerek kentsel gerekse kırsal alanlarda ciddi sosyal sorunlar ortaya çıktığını, aile, dayanışma, komşuluk, mahalle, hemşehrilik gibi geleneksel sosyal yapıların ve kurumların sarsılmaya başladığını görmek mümkündür.

1980’li yıllardan sonra dünyadaki pek çok ülke gibi yeni sağ politikaların etkisinde kalan Türkiye’de kamu sektörünün ekonomideki ağırlığının azaldığını, daha önce kamu hizmeti olarak görülen birçok hizmetin kamunun dışına çıkartıldığı ve yerel yönetimlerin hizmet sunumunda ve sosyal hizmetlerde daha ön plana çıktığı bir döneme girilmiştir.

1930-1990 döneminde sosyal harcamalara ilişkin olarak yapılan bir çalışmaya göre, 1930’larda sosyal harcamaların konsolide bütçeden aldığı pay yüzde 8’in altında iken, 1960’lı yıllarda yüzde 21’in üzerine çıkmış ve 1984 yılına kadar aşağı yukarı bu seviyelerde seyretmiştir. Ancak 1985 yılında önemli bir gerileme yaşanmış ve 1989 yılına kadar konsolide bütçenin yüzde 18’inin üzerine çıkılamamıştır. 1990 yılında sosyal harcamaların konsolide bütçeden aldığı payda önemli bir artış olmuş ve takip eden iki yılda gerçekleşen ek artışlarla birlikte 1992 yılında bu pay yüzde 27,7 ile en üst düzeyine çıkmıştır. Sosyal harcamaların konsolide bütçeden aldığı pay 1993 yılında hafif bir gerileme kaydetmiş, 1994 yılında ise büyük bir ihtimalle bu yıl yaşanan krizin bir sonucu olarak hızla gerilemeye başlamıştır. 1997 yılında sosyal harcamalarda bu trende aykırı önemli bir yükseliş yaşanmışsa da, bu asıl düşüş trendini bozmaya yetmemiştir. 2000 yılına gelindiğinde sosyal harcamaların konsolide bütçeden aldığı pay, 1992 yılındaki seviyesinin yarısının bile altında olan yüzde 13,2’ye kadar gerilemiştir. (Erdoğan, Yenigün:39)

2000'li yıllardan itibaren ekonomideki kamu yönetimindeki dönüşüm hızlanmış ve bu dönüşüm sürecinde, sosyal nitelikli kamu hizmetlerinin organizasyonunda ve sosyal kamu harcamalarında ciddi değişimler yaşanmaya başlamıştır. 2004 – 2007 yılları arasında sosyal harcamaların ve sosyal politikaların gelişimi konusunda detaylı bir çalışma yapan Erdoğan ve Yenigün'ün araştırmasına göre; bu dönemde OECD ülkelerindeki gelişmeye paralel bir biçimde kamu harcamalarının payının azalmasına karşılık sosyal harcama niteliğindeki harcamaların belirgin biçimde artış gösterdiği gözlenmektedir.

Buna göre, 2004–2007 yılları arasında, MYB'nin GSYİH içindeki payı yüzde 5,8 gerilerken, sosyal harcamaların GSYİH içindeki payı yüzde 17,0 seviyesinde artış göstermiştir. Buna bağlı olarak, Sosyal güvenlik ve sosyal yardım harcamaları 2004–2007 yılları arasında önemli ölçüde artmıştır. Bu dönemde Merkezi Yönetim Bütçesi (MYB) harcamalarındaki ortalama artış yüzde 44,3 iken, sosyal güvenlik ve sosyal yardım harcamalarındaki artış yüzde 76,7'dir. Başka bir ifadeyle bu kalemdeki artış, MYB harcamalarındaki artış oranının yüzde 70 üzerindedir. (Erdoğan, Yenigün:77-80)

Bahçeşehir Üniversitesi tarafından yapılan bir araştırmaya göre; bütçede ağırlık taşıyan eğitim ve sağlık harcamalarının 1994-2007 arasındaki gelişimine baktığımızda, daha dikkat çekici olan, konsolide bütçede yer alan eğitim harcamalarının GSYİH'daki payının, incelenen süre zarfında % 2,7'den %4'e ulaşmış olmasıdır. Yeni GSYİH verilerine göre bu oran 2007'de %3,2'dir. Sağlık hizmetlerinde de, 1994'de GSYİH'nın % 0,6'sını oluşturan Sağlık Bakanlığı harcamalarının, on iki yıl sonra GSYİH'ın %1,5'una çıktığını görüyoruz. Yeni GSYİH verilerine göre, sağlık harcamaları 2006'de GSYİH'nın %1,1'ini, 2007'de de %1,2'sini oluşturdu.

Varılan harcama seviyesinin nitel olarak da yeterli olup olmadığı sorusunun yanıtından bağımsız olarak, beşeri sermaye yatırımları olarak büyüme literatüründe tanımlanan bu iki harcama kaleminde yer alan kamu harcamalarının GSY_H içindeki payının geçen on iki yılda 2,2 puanlık bir artış göstermiş olması önemli bir olumlu gelişmedir. Savunma ve güvenlik harcamaları, 1994'de, tabloda yer alan eğitim ve sağlık harcamalarının toplamından biraz daha büyük iken, 2007'de eğitim ve sağlık harcamalarının toplamı savunma ve güvenlik harcamalarının toplamından 1,7 kat daha büyük bir seviyeye ulaşmıştır. Özellikle 2003 yılından itibaren, yıllık büyüme oranıyla konsolide bütçe harcamaları artışı arasındaki makasın büyümesi dikkate alındığında, konsolide bütçe içindeki eğitim ve sağlık harcamalarının payının artışı daha da dikkat çekici olmaktadır. (Gürsel:28)

Türkiye'de sosyal kamu harcamaları içinde önemli bir yer tutan iskân ve toplum refahı hizmetlerine bütçeden ayrılan pay yakın zamanlara kadar yüzde

1'in bile altında iken, özellikle 2006 yılı itibariyle önemli bir artış gerçekleşmiş ve bu pay 2007 yılı için yüzde 2,5'e yükselmiştir. İskân ve toplum refahı hizmetlerinde ortaya çıkan bu artışta, 2006 yılı itibariyle Köylerin Altyapısının Desteklenmesi Projesi'nin (KÖYDES), 2007 yılı itibariyle de Belediyelerin Altyapısının Desteklenmesi Projesi'nin (BELDES) yaşama geçirilmesinin rolü büyüktür. Bu projelerden 2006 yılında hayata geçirilen KÖYDES'in amacı, susuz veya suyu yetersiz köy ve bağlılarının sağlıklı ve yeterli içme suyuna kavuşturulması, köy yollarının kalite ve standartlarının yükseltilmesi olarak belirlenmiştir. (Erdoğan, Yenigün: 101)

Bu dönemde özellikle sosyal güvenlik ve sosyal yardım alanında kurumsal olarak çok kapsamlı düzenlemeler yapılmıştır. Emeklilik sigortası reform çalışmalarının kurumsal boyuttaki yansıması SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı'nın Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) Başkanlığı adı altında aynı çatı altında birleştirilmesidir. Bu kanunda öngörülen genel sağlık sigortası (GSS) modeli ile SSK, Bağ-Kur, Emekli Sandığı ve yeşil kartlılar olmak üzere farklı standartta ve kurumsal yapılar altında yürütülen kamunun sağlık hizmetleri sunumu ve finansmanı ile ilgili hizmetlerinin birleştirilmesi ve tüm vatandaşlara eşit kapsam ve kalitede sağlık sigortacılığı hizmeti verilen bir yapı oluşturulması hedeflenmiştir. (Erdoğan, Yenigün: 53-54)

Sosyal yardım alanında son yıllarda gerçekleştirilen en önemli düzenleme ise, 5263 sayılı Yasa ile Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü'nün (SYDGM) kurulması ve Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu (SYDTF) yönetiminin 9 Aralık 2004 tarihinde buraya devredilmesidir. Bugün devletin en önemli sosyal yardım ve himaye kuruluşu, SYDGM'dür. SYDGM, yurt çapında sürdürdüğü yardım faaliyetleri ile bir taraftan sosyal güvencesi olmayan yoksul, kimsesiz, muhtaç ve düşkün, diğer taraftan da işsiz ve/veya eğitimsiz vatandaşlarımıza karşı devletin sosyal sorumluluklarını yerine getirmektedir.

Bu reformların yanı sıra sosyal hizmetler alanında ciddi düzenlemeler yapılmış ve özellikle özrürlülere yönelik olarak, evde bakım ve özel eğitim hizmetlerine maddi destek verilmesi, ihtiyacı olanlara ayni ve nakdi yardım yapılması gibi ciddi destekler sağlanmaya başlanmıştır. Bu kapsamda başta SYDV, Vakıflar Genel Müdürlüğü, SHÇEK olmak üzere değişik kuruluşlar tarafından gerçekleştirilen sosyal yardımların miktarı 2002 yılında 1,4 milyar YTL iken, 2006 yılında 5,7 milyar YTL'ye ulaşmıştır. (Erdoğan, Yenigün: 58)

Bu harcamaları yapan kamusal örgütsel yapıya baktığımızda ise merkezi ve yerel düzeyde geniş bir örgütsel yapı karşımıza çıkmaktadır. Buna göre sosyal harcama yaptığı kabul edilen merkezi örgütsel yapıları şöyle sıralayabiliriz. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı,

Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü, Özürlüler İdaresi Başkanlığı, Aile ve Sosyal Araştırmalar Genel Müdürlüğü, Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü, Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu Genel Müdürlüğü, Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü, Vakıflar Genel Müdürlüğü.

Merkezi düzeydeki bu reformlar ve gelişmeler bir bütün olarak değerlendirildiğinde genel olarak sosyal nitelikli kamu harcamalarının artış eğiliminde olması olumlu bir gelişmedir. Ancak, sosyal politika anlayışının kamu hizmetlerine ve kamu bütçelerine yansıtılmasında, sosyal nitelikli kamu harcamalarının sürdürülebilir finansmanında ve özellikle yerel düzeyde sosyal politikaların yönetiminde problemler vardır. Aşağıda yerel düzeyde sosyal politika uygulamaları yönetişimi ile ilgili gelişmeler ve sorunlar ele alınacaktır.

Sosyal Hizmetlerin Yerellik Boyutu ve Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Sosyal Politika

Merkezi devlet yönetiminin yerel nitelikli hizmetlerin gerçekleştirilmesi ve sunulmasında başarısız olduğu günümüz dünyasının gerçeklerinden biri haline gelmiştir. Buna karşılık, merkezi idarenin zafiyetlerini gidermek üzere ortaya çıkan yerellik (Subsidiarity), herhangi bir sorunun çözümünde o soruna en yakın olan yönetim birimlerinin sorunu üstlenmesi, yetkilerin onda toplanması ilkesidir. Uluslararası çevrelerin son yıllarda sıkça dile getirdikleri bu yönetim anlayışı, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, demokratikleşmenin gerçekleştirilmesi iddiasını taşımaktadır.

Bu anlayış çerçevesinde, kamu sektörü (birinci sektör), özel sektör (ikinci sektör) ve sivil toplum ya da gönüllü kuruluşlardan (üçüncü sektör) oluşan yeni bir yönetim anlayışı katılımcı ve çoğulcu bir toplumun kurulması adına öngörülmektedir. Yereli, sivil toplum kuruluşlarını öne çıkaran, yerel demokrasinin merkezi düzeydeki temsili demokrasiye göre daha katılımcı bir çerçeveye sahip olduğunu öne süren bu yaklaşım, aslında batı demokrasisinin içine düştüğü temsil krizine de çözüm aracı olarak görülmektedir.

Bu yaklaşım doğrultusunda, sosyal politika alanında Türkiye’de de yansımalarını gördüğümüz yeni bir “refah yönetişimi” modelinin ortaya çıkmasına yol açmıştır. Bu modelin özelliklerinden bir tanesi, merkezi devletin refah sunumu ile ilgili sorumluluklarının yerel yönetimlere devridir. Bir diğeri ise, kamu kuruluşları ile özel sektör arasındaki, içinde gönüllü kuruluşları da barındırması özellikle arzu edilen işbirliklerine atfedilen önemin artmasıdır. Aslında bugün sivil toplum kuruluşları (STK) sosyal politika alanında, hem kamu

hizmetlerinin hem de sosyal bakımın sağlanmasında çok önemli birer aktör haline gelmişlerdir. (Buğra, Adar: 11)

Türkiye’de yerel yönetimlerin sosyal hizmet ve yardım alanına aktif olarak yönelmeleri 1980’li yıllara rastlamaktadır. Özellikle 1984 sonrası yeniden yapılanma ve gelirlerinin artmasına paralel olarak, Büyükşehir belediyeleri ve ekonomik durumu güçlü olan diğer belediyeler, merkezi yönetimin ilgi alanında bulunan sosyal hizmet ve yardımları yapar duruma gelmişlerdir. Bu kapsamda engelliler için danışma ve rehabilitasyon merkezleri, kimsesiz sokak çocuklarını koruma merkezleri, kadın sığınma evleri, düşkünler evi, huzurevleri, aşevleri kurulması; yoksullara ayni ve nakdi yardım sağlanması; gezici sağlık merkezi, yaşlılara ücretsiz paso uygulamaları; öğrencilere burs verilmesi vb.ne yönelik hizmetler artmaya başlanmıştır.

2000’li yıllarda yerel yönetimlerin sosyal harcama alanında daha aktif hale geldiği görülmektedir. Bu eğilimin bir sebebi yerel yönetimlerle ilgili olarak yapılan reformlarla belediyelerle il özel idarelerine sağlanan kaynak ve yetki ile ilişkili iken diğeri de merkezi idare alanında görülen sosyal harcamaların artırılması tercihinin yerel yönetimlere yansımadır.

Son dönemde yerel ve merkezi düzeyde sosyal nitelikli kamu hizmetlerinde belirgin artışa karşılık bu alanda yaşanan önemli problemler vardır ve bu problemler sosyal harcamalardan istenilen sonuçların tam olarak alınmasında engel teşkil etmektedir. Bu problemlerden ilki, sosyal harcamaların ve sosyal yardımların önemli ölçüde artış gösterdiği yerel düzeyde bu alanda faaliyet gösteren kurumların işbirliğinin yeteri kadar geliştiği söylenemez. Bu durum yerel sosyal politikaların uygulanmasında en önemli sorun alanlarından birisi olan yönetim sorununu gündeme getirmektedir.

Diğer önemli problem ise, Türkiye de yerel düzeyde sosyal nitelikli temel kamu hizmetlerini sunmak üzere teşkilatlanan kuruluşların insanlara ulaşmada kapasite ve örgütlenme eksiklikleri ile ilgili olarak ortaya çıkmaktadır.

Bu sorunların ortaya çıkmasının temel nedenlerinden birisi, kamu yönetiminin dikey örgütlenme modelinden yani merkezden yerel hizmet götürme modelinden kaynaklanmaktadır. Bu modelde temel kamu hizmetleri merkezde kurulan teşkilatların taşra temsilcileri aracılığı ile doğrudan yürütülmekte ve yerel yönetimler ile bu alanda çalışan sivil örgütler arasında kurulması gereken iletişim ise bir takım kurullar, komisyonlar tarafından yürütülmeye çalışılmaktadır.

Öte yandan, Türkiye’de henüz sosyal politika alanının temel kavramları olan hayat kalitesinin geliştirilmesi, insani odaklı kalkınma, sosyal politikanın

yönetişimi, sosyal bütçe, yerel sosyal politikaların geliştirilmesi, yerel aktörlerin sisteme koordinasyonu ve entegrasyonu, yerel sosyal bütçelerin gözetimi, gibi birçok kavramın zihinsel düzeyde tam olarak içselleştirildiğini söylemek mümkün değildir. Ülkemizde henüz sosyal politika denilince öncelikle sosyal hizmet ve sosyal yardımlar anlaşılmaktadır. Oysa sosyal politika yaklaşımının kamu hizmetlerine yansıtılması ve kamu hizmetlerinin planlanması ve finansmanında bu anlayışın egemen olması önemlidir.

Ancak yerel düzeyde kamu hizmetleri ile ilgili olarak katılımcı stratejik planlamanın yapılması ve uygulamanın izlenmesi yani çok düzlemli yönetim yaklaşımının yeterince gelişmemiş olması kaynakların ciddi biçimde israfına ve mükerrer işlerin yapılmasına yol açmaktadır. Bu sorunların önüne geçmek için sosyal politika alanında birbirinden kopuk çalışan kamu kurumları için öncelikle katılımcı planlama sürecinin geliştirilmesi ve bu kapsamda ilin bütününe yönelik olarak harcanacak kaynaklarda ve yerel bütçelerde sosyal odaklılığın geliştirilmesi gerekmektedir. Ayrıca planlama aşamasından sonra ve uygulama aşamasında da katılımcı bir yaklaşımla uygulamaların izlenmesi de sosyal politika yönetişiminin çok önemli bir parçasını oluşturmaktadır.

Bu sorunlar ve sorunlara yerel düzeyde getirilen temel yaklaşımlar çerçevesinde aşağıda 2003-2008 yılları arasında Sivas ilinde sosyal politika odaklı kamu hizmeti anlayışının geliştirilmesi ve sosyal politika yönetişiminin hayata geçirilmesi için yapılan çalışmalar ve geliştirilen özgün çalışmalara yer verilecektir.

Sivas İli Uygulamaları Işığında İl Düzeyinde Sosyal Politika Yönetişimi ve Sosyal Politika Odaklı Kamu Yönetimi

Kamu hizmetlerde Sosyal Politika anlayışının yansıtılması ve bu kapsama giren hizmetlerin daha kaliteli bir biçimde yerine getirilmesinde en önemli aşama kamu hizmetlerine bakış açısının zihinsel düzeyde değiştirilmesidir. Zihinsel dönüşümü hızlandırmanın en etkili yöntemleri ise üst yönetimin bu konuda üstleneceği liderlik rolü ile kamu hizmetlerini sosyal odaklı yaklaşım ve katılımcı bir anlayışla planlanması ve yürütülmesidir.

Bu kapsamda Valilik önderliğinde Sivas ve ilinde ilk aşamada, il genelinde yürütülen kamu hizmetlerinin katılımcı bir süreç içinde ve sosyal odaklı kamu hizmeti anlayışı içerisinde planlanması sağlanmıştır. Daha sonra planda yer alan her bir sektörle ilgili olarak sektördeki bütün tarafların katılımı ile eylem planlarının hazırlanması sağlanmıştır. Her bir eylem planının uygulanması ile ilgili süreç kendi içinde yaratılan veya mevcut katılımcı mekanizmalarla valilik tarafından izlenmiş ve sonuçları, periyodik olarak yayınlanan sağlıklı yaşam

göstergesi, denetim ve sektörel faaliyet raporları ile kamuoyuna duyurulmuştur. Böylece kamu kaynaklarının kullanımında sosyal odaklılık, hedefleme, motivasyon, planlama, izleme, denetim, açıklık, katılım, hesap verebilirlik gibi önemli ilkelerin hayata geçirilmesi sağlanmaya çalışılmıştır.

Sosyal Politika Odaklı Kamu Hizmeti için Önemli Bir Araç Katılımcı İl Gelişme Planları

İl gelişme planının hazırlık sürecinde ilk aşamada “Neredeyiz?” sorusuna cevap vermek üzere ilin Sosyal ve Ekonomik Göstergelerinin yer aldığı “Sivas Genel Durum Raporu” ve çeşitli sektörlerinin mevcut durumlarının ayrıntılı olarak ortaya konulduğu “Sektörel Durum Raporları” yayınlanmıştır.

Bu aşamadan sonra, sivil toplum örgütleri, özel sektör, siyasi partiler, toplumsal gruplar ve halkın katıldığı ‘**Sosyal ve Ekonomik Konsey**’ adıyla oluşturulan geniş bir platformda “2023 Sivas Strateji Planı Ön Raporu” tartışmaya açılmıştır. Ayrıca katılımı güçlendirmek amacıyla vatandaş anketleri, e-forum vb. gibi katılımı güçlendirecek birçok yöntem kullanılmıştır. Bu kapsamda ilçeler ve belediyelerin kendi ölçeklerinde benzeri bir süreci işletmeleri ve ilin genel vizyonuna katkıda bulunmaları öngörülmüştür. Bütün bu sürecin sonucunda **Sivas 2023 İl Gelişme Planı** kapsamında sosyal politika alanına giren kamu hizmet alanlarında aşağıdaki hedefler belirlenmiştir.

—**Eğitim Hizmetlerinde;** ikili ve taşınmalı eğitimin en aza indirilmesi, okul öncesi eğitimin yaygınlaştırılması, yurt ve pansiyonların yaygınlaştırılması ve iyileştirilmesi, kentsel alanlarda sıkışan ve yetersiz hale gelen okulların yeni alanlara taşınması, eğitimin kalitesini artırıcı, okullaşma oranlarının yükseltilmesi, çağın gereklerine uygun yeni okulların yapılması, eğitimde teknoloji kullanım düzeyinin yükseltilmesi,

—**Sağlık Hizmetlerinde;** Koruyucu sağlık hizmetlerinin etkinleştirilmesi, bu amaçla sağlık ocaklarının artırılması, mevcut sağlık ocaklarının fiziki alt yapılarının iyileştirilmesi, tıbbi donanım yönünden güçlendirilmesi, mobil sağlık hizmetlerinin geliştirilmesi, hastanelerin modernizasyonu, Sağlık hizmetlerini etkili, kaliteli verimli kılacak her türlü uygulama projesi, teknoloji düzeyini arttıracak araç-gereç ve donanım alımları,

—**Sosyal Hizmetlerde;** Sosyal hizmetler toplumun her kesimini kapsayan bir hizmet alanı olarak değerlendirilecektir. Başta engelliler, korumaya ve bakıma muhtaç çocuklar, yaşlılar olmak üzere sosyal hizmetlerde fiziki alt yapıyı geliştirecek ve güçlendirecek yatırımlara öncelik tanınacaktır.

—**Gençlik ve Spor Hizmetlerinde;** Gençlere ve halka yönelik sportif ve sosyal nitelikli tesislerin geliştirilmesi, alt yapıların iyileştirilmesi, özellikle ilçelerdeki ve beldelerdeki spor tesislerinin arttırılması, gençlik merkezlerinin geliştirilmesi ve desteklenmesi,

—**Kırsal Altyapı Projelerinde;** kırsal alanda nüfus büyüklükleri, arazi koşulları ve tarımsal üretim kapasiteleri vb kriterlere uygun olarak yatırım planlaması yapılacaktır. Köy yollarında karayolu ağı ile uyumlu olarak oluşturulacak kırsal kara yolu ağı öncelilerine göre yeni asfalt yapımı, mevcutların onarımı, tüm yerleşim yerlerinde kapalı şebeke yapımı, tarımsal sulama çalışmaları, kanalizasyon yapımı, kırsal alanda düzenli yerleşmeye ve toplulaştırmayı sağlayacak yatırımlar,

—**İstihdamın Geliştirilmesinde;** Kırsal ve kentsel alanların üretim gücünü ve düzeyini arttıracak nitelikteki projeler kırsal ve kentsel alanda iş gücünün eğitilmesi, işe kavuşturulması, el sanatlarının teşvikine yönelik projeler,

Bütün katılım ve katkıların alınmasını takiben “2023 Sivas Strateji Planı Ön Raporu” Sivas Sosyal ve Ekonomi Konseyinde tartışılmış, öncelikler ve temel yönelimler belirlenerek planın kabulü sağlanmıştır. Bu aşamadan sonra resmi statü kazanan ‘**Sivas İl Gelişme Planının**’ hayata geçirilmesini sağlamak üzere plandaki öncelikler doğrultusunda ilgili kamu örgütleri tarafından “Eylem Plan”ları yayınlanmıştır. Aşağıda bu kapsamda temel kamu hizmetlerinde yürütülen bazı çalışmalara yer verilmiştir.

Kırsal Altyapı Hizmetlerinin İyileştirilmesi

Sivas 2023 planı doğrultusunda en büyük yerel yatırımcı kuruluş olan İl Özel İdaresi kendi yatırım planlaması hedeflerini planlamış ve bu kapsamda çok geniş bir coğrafyada bulunan 1200’ün üzerinde köyün ve bunların mezralarının kırsal altyapısının iyileştirilmesi en çok önem verilen konulardan birisi olmuştur. Burada temel hedef alanları temiz suya erişimin sağlanması ve ulaşımın iyileştirilmesi olarak belirlenmiştir. Özel idare ve KÖYDES kaynakları ile bu alanda çok önemli gelişmeler sağlanmış ve Sivas’ta şebekeli suya erişemeyen köy kalmamış, yol altyapısı ise büyük ölçüde iyileştirilmiştir.

İl özel İdaresinin yıllara göre harcamalarına bakıldığında sosyal odaklı kamu hizmeti planlaması yaklaşımının sonuçları çok net görülmektedir. Buna göre İl özel İdaresi il gelişme planı doğrultusunda geliştirdiği hedeflere yönelik olarak kaynaklarını sosyal niteliği ağır basan kamu hizmetlerine yönlendirmiş ve bu nitelikteki harcamalarda 2002-2006 yılları arasında toplamda 10 katlık bir artış yaşanmıştır.

ÖDENEK TAHSİS EDİLEN KURUMLAR	YILLAR					TOPLAM
	2002	2003	2004	2005	2006	
KIRSAL ALTYAPI HİZMETLERİ	2.528	8.364	7.753	12.611	15.500	46.756
SAĞLIK HİZMETLERİ	217	1.269	3.063	2.392	1.000	7.941
TARIM HİZMETLERİ	82	874	721	756	1.080	3.513
EĞİTİM HİZMETLERİ	1.102	2.989	2.356	4.500	5.000	15.947
KÜLTÜR VE TURİZİM	98	666	848	960	2.250	4.822
GENÇLİK VE SPOR HİZMETLERİ	1.032	1.025	625	969	3.000	6.651
SOSYAL HİZMETLER	0	479	27	137	1.000	1.643
ÇEVRE VE ORMAN HİZMETLERİ	0	0	3.115	6.799	2.100	12.014
KARAYOLLARI HİZMETLERİ	0	486	886	750	500	2.622
ÖZEL İDARE HİZMETLERİ	221	490	347	731	23.570	25.359
TOPLAM	5.280	16.642	19.741	30.605	55.000	127.268

Eğitim Hizmetlerinin İyileştirilmesi

Sosyal kamu hizmetlerinde öncelik alanlarının başında gelen sektör eğitimidir. Sivas'ın göç veren nüfus yapısı ve geniş coğrafyası şartları altında yedi yüzden fazla okulun kapalı olduğu göz önüne alındığında öğrencilerin önemli bir kısmının yurtlarda kalması, bir kısmının da taşınmalı eğitimle taşınması veya kendi imkânlarıyla okullara gitmesi bu sektördeki en sorunlu alanları oluşturmakta idi. Dolayısıyla eğitim yoksunluğunu gidermek üzere eğitim hizmetlerinin altyapısının iyileştirilmesi, eğitime ulaşılabilirlik ve eğitim kalitesinin artırılması Sivas Eğitim Hizmetleri Eylem Planının temel politika önceliklerinden birisi olmuştur.

Fiziki altyapı ihtiyaçlarının giderilmesi amacıyla ciddi bir eğitim bütçesi ayrılmış ve bu bütçe okulların iyileştirilmesi, yeni okulların yapılması ve yeni yurtların yapılması için harcanmış ve bu alanda çok büyük bir iyileştirme yapılmıştır.

Öte yandan eğitime ulaşılabilirlik ve eğitim kalitesini artırmak amacıyla taşınmalı öğretmen modeli geliştirilmiştir. Kamuda yenilikçiliğin önemli örneklerinden birisi olan taşınmalı öğretmen modelinin temel yaklaşımı binlerce küçük öğrencinin her gün ciddi mesafelere taşınmasının sosyal ve mali maliyetlerinin önüne geçmek olmuştur. Sivas ilinde geliştirilen bu uygulama daha sonra milli Eğitim bakanlığı tarafından hukuki altyapıya kavuşturulmuştur. Ayrıca kamu hizmetlerinde önemli ölçüde etkinlik ve verimlilik sağladığı için Başbakanlık tarafından kamu hizmetlerinde verimliliğin sağlanması ile ilgili en iyi uygulamalardan birisi olarak seçilmiştir. Bu dönemle ilgili olarak TESEV in çeşitli illerde yaptığı anket çalışması sonucunda Sivas ilinde eğitim hizmetlerinden memnuniyet oranı %80 olarak belirlenmiştir.(Toksöz: 148)

Sağlık Hizmetlerinin İyileştirilmesi

Geniş bir coğrafyada yaşayan insanların en temel insan hakkı olan sağlık hizmetlerinden yararlanabilmelerini amaçlayan Sağlık Hizmetleri Eylem Planı kapsamında Sağlık hizmetleri alanında temel hedefler olan fiziki altyapının iyileştirilmesi ve sağlık hizmetlerine erişimin kolaylaştırılması için mevcut sağlık tesislerinin şartlarının iyileştirilmesi ve ihtiyaç olan sağlık tesislerinin yapılması sağlanmış bunun yanı sıra Türkiye’de ilk defa taşınmalı sağlık hizmetini geliştirilerek oluşturulan kırsal mobil sağlık ekipleriyle vatandaşların ayağına sağlık hizmetlerinin götürülmüştür. Bunun yanı sıra yaşlılara ve özürllülere evde bakım hizmetleri gibi hizmetler uygulamaya konulmuştur.

Sosyal Hizmet ve Sosyal Hizmetlerde Yönetişim Mekanizmalarının Geliştirilmesi

Sosyal politika alanının en önemli boyutlarından birisini oluşturan sosyal hizmetlere özel bir önem verilmiş ve bu alanda geliştirilen hedefleri hayata geçirmek üzere ‘**Sosyal Hizmetlerin Geliştirilmesi Eylem Planı**’ hazırlanmıştır. Hazırlanan plan Sosyal Hizmet Koordinasyon kurulunda görüşülerek yürürlüğe konulmuştur. Planın temel yaklaşımları aşağıya çıkarılmıştır.

İl Genelinde Sosyal Hizmet yönetim Mekanizması: İl Sosyal Hizmet koordinasyon Merkezi

İl genelinde yürütülen sosyal hizmetlerin işbirliği ve koordinasyonu içerisinde yürütülmesini sağlamak üzere ‘**Sosyal Hizmetlerin Geliştirilmesi Eylem Planı**’ hazırlanmış ve daha sonra bu planın uygulanmasını izlemek üzere ilgili kamu ve gönüllü kuruluş temsilcilerinin katılımı ile İl Sosyal Hizmetler müdürlüğü bünyesinde Valilik onayı ile ‘**İl Sosyal Hizmet Koordinasyon Merkezi**’ kurulmuştur. Bu kapsamda İlçelerde kurulan koordinasyon merkezlerinin başkanlığının ilçe kaymakamları tarafından, sekreteryaya hizmetlerinin ise İlçe Sosyal Dayanışma Vakıfları tarafından yerine getirilmesi sağlanmıştır.

Koordinasyon merkezinin görevleri ile ilgili detaylı bir yönerge yayınlanmış ve bu birimin görevini tam olarak yapabilmesini sağlamak üzere, merkezin koordinasyonunda İl genelinde tarama çalışmaları yapıp İl’in sosyal hizmet envanteri çıkarılmış ve ildeki bütün ilgili vakıf ve sosyal hizmet birimlerinin ortak kullanacağı ‘**Sosyal Hizmet Veri Tabanı**’ oluşturulması için çalışma başlatılmıştır.

Sosyal Hizmetlerin Sunumunun ve Altyapısının İyileştirilmesi

İl genelinde sosyal hizmet alanında ihtiyaçların karşılanması için sosyal hizmet kuruluşlarının ihtiyaçlara göre çeşitlendirilmesi ve kalitesinin artırılması büyük önem taşımaktadır. Bu amaçla plan kapsamında yer alan **Aile Danışma Merkezi, Çok Amaçlı Toplum Merkezleri, Özürlü Eğitim Kültür ve Rehabilitasyon Merkezi, Gençlik Merkezleri, Madde Bağımlılığı Rehabilitasyon Merkezi** gibi ihtiyaç olan bütün sosyal hizmet birimlerinin açılması için çalışmalar başlatılmıştır.

Sosyal Hizmetlerin Yerel Düzeyde Örgütlenmesinde Yeni Bir Model

Sosyal hizmetlerin il genelinde kaliteli bir biçimde verilmesi mümkün olan en yaygın örgütlenme ve işbirliği ile mümkündür. Bu yaygın örgütlenmeye ilgili bütün kuruluşların işbirliğini gerektirdiği gibi sivil toplum örgütlerinin ve gönüllülerinde aktif katılımın gerektirmektedir.

Bu kapsamda İl ve ilçelerde '**Sosyal Hizmet Bölgeleri**' oluşturularak her bir bölgeden sorumlu olmak ve buralarda yürütülecek sosyal hizmetleri koordine etmek üzere bir sosyal hizmet uzmanı görevlendirilmiştir. Sosyal hizmet uzmanları bölgelerindeki mahalle meclislerinin çalışmalarından, sosyal hizmet gönüllülerinden, sosyal hizmet birimlerinden ve okullardaki sosyal hizmet çalışmalarının koordinasyonundan sorumlu tutulmuştur.

Sosyal hizmet bölgeleri ile ilişkilendirilerek bütün İlçelerimizde Sağlık Ocaklarında, Toplum Sağlığı Merkezlerinde '**Sosyal Hizmet Birimleri**' oluşturulmuş ve sadece sosyal hizmetlerin yürütülmesi ve koordinasyonundan sorumlu olmak üzere yeterince sağlık personeli görevlendirilmiş, ekipman ve oda tahsisi sağlanmıştır.

Sosyal Hizmetlerde Halkın Katkı ve Katılımı; Mahalle Meclisleri ve Sosyal Hizmet Gönüllüleri

Her mahallede halkın sosyal problemlerin teşhis ve çözümüne katkısının artırılması amacıyla mahalle meclisleri oluşturulmuş ve mahalle meclislerinin, sosyal hizmet birimleri ve sosyal hizmet gönüllülerinin ile entegre çalışması için düzenlemeler yapılmıştır.

Sosyal Hizmetlere Toplumun katılımının teşvik edilmesi amacıyla **Sosyal Hizmet Gönüllülüğü** sistemi uygulamaya konulmuş ve gönüllülerin sosyal hizmet

birimleri ile bağlantılı olarak görev yapmak üzere mahallerde, hastanelerde, sosyal hizmet bölgelerinde, sosyal yardım faaliyetlerinde görevlendirilmeleri sağlanmıştır.

Özürllülere Yönelik Sosyal Hizmetlerin Geliştirilmesi

Sosyal hizmetler alanındaki en önemli konulardan birisi engelli vatandaşların sosyal ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla 'Engelliler Yönelik Sosyal Hizmetlerin Geliştirilmesi Eylem Planı' hazırlanmış ve bu kapsamda başta engellilerin fiziki çevreye ulaşılabilirliği olmak üzere, sosyal tesislerin iyileştirilmesi ve yenilerinin yapılması, engellilerin sosyal ve mesleki eğitim ihtiyaçlarının karşılanması, evde bakım hizmetleri gibi tüm hizmet konularında çalışmalar yapılarak önemli gelişmeler elde edilmiştir.

Gençlere Yönelik Sosyal Hizmetlerin Geliştirilmesi

Kentsel ve kırsal alanda yaşayan gençlerimizin ihtiyacı olan sosyal hizmetlerin yeterince karşılanmaması bu gençlerimizin toplum ve devlete bakışlarını olumsuz yönde etkilediği gibi geleceğe dair ümitlerini de zayıflatmaktadır. Bu sebeple gençlere, özellikle gelir seviyesi düşük yerleşim yerlerinde yaşayan gençlerimize yönelik sosyal hizmetler öncelikli olarak ele alınması gereken bir konudur. Bu konuda İl Milli Eğitim Müdürlüğü, Gençlik Spor Müdürlüğü ve Sosyal Hizmetler İl Müdürlüğü koordinasyonunda **Gençlik Hizmetleri Eylem Planı** hazırlanarak uygulamaya konulmuştur.

Bu kapsamda ilk aşamada, bütün ilçelerde öncelikle spor salonlarında olmak üzere durumu uygun olan mekânlarda gençlerimize yönelik sosyal, mesleki sportif hizmetleri vermek üzere gençlik merkezleri kurulması ve buralarda gençlerimizin ihtiyacı olan sosyal aktivitelerin sağlanması, meslek edindirme kursları açılması, meslek edinmelerinin sağlanması, sportif ve kültürel aktivitelere imkân sağlayacak altyapının güçlendirilmesi, gençlerimizin spor kulüpleri ile ilişkilendirilmesi sağlanmasına yönelik kapsamlı çalışmalar başlatılmıştır.

Ayrıca İlçelerimizde öncelikli olarak tarihi değeri olan yerlerin restore edilerek olmayan yerlerde durumu uygun olan binaların Kültür ve Sanat Merkezi olarak tanzim edilmesi ve bu birimlerde, çevre, kültür ve sanat alanlarındaki kurs, sergi gibi etkinliklere yer verilmesi sağlanmıştır.

Sokakta Yaşayan Ve/Veya Çalışan Çocuklar Ve Gençlere Yönelik Çalışmalar

Ülkemizde son yıllarda, sokakta çalıştırılan, sokakta yaşayan ve madde kullanan çocukların sayısında artış görülmektedir. Bu çocukların bir kısım asayiş olaylarına karıştıkları da gözlenmektedir. Bu çocukların kurtarılması, uçucu, uyuşturucu, alkol kullanımı gibi zararlı alışkanlıklar edinmelerinin önlenmesi, tedavi ve rehabilitasyonu ile topluma kazandırılması amacıyla ekonomik, sosyal, kültürel ve benzeri tedbirlerin alınması devletin başta gelen görevlerindendir.

Bu amaçla öncelikle, suça meyilli veya sürekli suç işleyen, Sokakta yaşayan veya çalışan Madde bağımlısı çocuklar ve gençlerin sorunlarını çözmek ve bu gençlerimizi tekrar topluma yararlı gençler olarak kazanmak üzere **Aile Danışma Merkezi** kurulmuştur.

Danışma Merkezi'nin yönlendirmesine göre, Devlet Hastanesi bünyesinde madde bağımlısı gençler için açılacak olan tıbbi rehabilitasyon amaçlı birimde madde bağımlısı gençlerden tıbbi rehabilitasyona ihtiyacı olanlar tedavi edilmesi, daha sonra diğerleri ile beraber mesleki rehabilitasyona tabi tutulması ve kurslar sonucunda bir meslek edinerek bir işyerinde çalışmaları veya kendi işlerini kurmaları için gerekli destek sağlanması hedeflenmiştir.

Ayrıca uyuşturucu, uçucu madde ve alkol kullanımıyla mücadele edilmesi ve bu tip alışkanlıkları olan çocukların topluma kazandırılması için Aile Danışma Merkezi Koordinasyonunda henüz ulaşamayan mağdur çocuklara ulaşılması sağlanmıştır.

Çocuk suçluluğuna yönelik olarak, okul müdürlükleri, okul-aile birlikleri, bölge esnafı ve mahalle muhtarlarıyla sürekli görüş alışverişinde bulunulması sağlanmış ve Okul Polisi uygulaması bütün okullara yaygınlaştırılmıştır.

Yoksullukla Mücadele Çalışmaları

Sosyal Politika alanında en önemli konulardan birisi olan Yoksullukla mücadele etmek ve özellikle yoksulluk sınırının altında yaşayan kişilerin hayat seviyesini yükseltmek amacıyla yoksullukla mücadele eylem planı hazırlanarak planlı bir çalışma başlatılmıştır. Bu kapsamda bireyin özel durumu ve ilerlemesi dikkate alan **Kişisel Gelişime Duyarlı Sosyal Yardım Programı** geliştirilmiştir. Bu kapsamda sosyal yardımların yapısının, yararlananın hayat seviyelerinin kalıcı ve hissedilir biçimde değiştirilmesi amacına yönelik olarak yeniden düzenlenmesi amaçlanmıştır.

Yaklaşımın özünü öğrencilerin okula devamı ve başarısı, özürllülerin tedavisi, işsiz olanın iş kurslarına devamı, suça meyilli olanların suç işlememesi, madde bağımlısı olanların bağımlıktan kurtulmak için gerekli çabayı göstermesi gibi kriterler oluşturmakta ve sosyal yardımların bu kriterler gözetilerek yapılması amaçlanmaktadır.

Buna göre, ilçelerdeki sosyal yardıma muhtaç kişilerin kayıtlarının güncellenmesi ve ailedeki her bireyin durumunun; yeni doğanlar, öğrenciler, yaşlı ve çalışamaz olanlar, özürllüler gibi özel durumlar dikkate alınarak tek tek belirlenmesi sağlanmıştır.

Konut İyileştirmeye Yönelik Çalışmalar

Geliştirilen sosyal yardım programı içerisinde en çok önem verilen konuların başında konut yoksunluğunun azaltılması gelmiştir. Çünkü kişisel durumları ve kişisel ilerlemeyi gözeterek yapılacak yardımların yanı sıra ailenin toplam refahının yükseltilmesi amacıyla ailenin veya bireyin oturduğu konutun iyileştirilmesi en önemli faktörlerden birisidir. Bu amaçla kentsel alanlarda sağlıklı konut kiralınmasına yönelik kira yardımı sistemi, kırsal alanlarda ise konut iyileştirmeye yönelik bir sistem uygulamaya konulmuş ve ciddi faydalar elde edilmiştir.

Sosyal Marketlerin Kurulması

Öte yandan gönüllü aynı yardımların koordineli ve tek elden düzenli bir şekilde dağıtımı için tüm ilçelerimizde Sosyal Dayanışma Vakıfları bünyesinde yerel yönetimler ve sivil örgütlerle işbirliği halinde sosyal market adı verilen ve verenle alanın birbirini görmediği bir aynı yardım yönetim sistemi oluşturulmuştur. Bu sistem içerisinde çok önemli miktarlarda aynı yardım sağlanmış ve bu yardımlardan sosyal hizmet gönüllülerinin görev yaptığı Sosyal marketler aracılığı ile ihtiyacı olan bütün vatandaşların ücretsiz olarak yararlanmaları sağlanmıştır.

Mesleki Eğitim ve Meslek Edindirme

Sosyal yardımların en önemli hedefi kişilerin hayatında sürekli iyileştirme sağlanmasıdır. Bu amaçla Mesleki Teknik Eğitim Kurulu ve İl istihdam kurulunun birlikte çalışması sağlanmış ve kamu kuruluşlarının, belediyelerin, sosyal yardımlaşma vakıflarının, sivil toplum örgütlerinin, meslek örgütlerinin ortak meslek edindirmeye yönelik projeler üretmesi, ihtiyaçlara uygun meslek edindirme kursları açılması ve kurslar sonucunda bu kişilerin meslek alanlarında

alışmaları veya kendiışlerini kurmaları için gerekli desteklerin verilebilmesinin zemini oluşturulmuştur.

Sonuç ve Öneriler

Türkiye Cumhuriyetinin temel niteliklerinden birisi olan sosyal devlet ilkesinin hayata geçirilmesi kamu harcamalarında ve politikalarında sosyal politika odaklı bir yaklaşımın benimsenmesi ile mümkündür. Buna karşılık bu alanda bazı problemler vardır ve bu problemler çözülmeden istenilen düzeyde bir başarı elde edilmesi güçtür.

1-Kapasite Problemi Giderilmelidir; Türkiye de yerel düzeyde temel kamu hizmetlerini sunmak üzere teşkilatlanan kuruluşların kapasite, kaynak ve örgütlenmeye ilişkin problemleri çözülmelidir.

2-Merkezi Ve Yerel Aktörler Arasında Etkili Görev Ve Yetki Paylaşımının Yapılması Sağlanmalıdır; Sosyal politika alanında faaliyet gösteren yerel ve merkezi aktörler arasında yeni bir örgütlenme ve işbirliği ortamı oluşturulmalı, bunun için yerel yönetimler tarafından yerine getirilebilecek nitelikte olan sosyal hizmetler yerel yönetimlere kısmen veya tamamen devredilmeli, merkezi idare ile yerel yönetimler arasında görev paylaşımı yapılmasından sonra yerel ve merkezi düzeyde sosyal odaklı bütçenin yapılması ve izlenmesi konusunda işleyen bir mekanizma geliştirilmelidir. Bu ülkemizde sosyal yerel yönetim kavramının ve uygulamasının hayata geçirilmesinde önemli bir aşama olacaktır.

3-Katılımcı Ve Sosyal Odaklı İl Gelişme Planlarının Yapılmalıdır; Yerel bütçelerde sosyal odaklılığın geliştirilmesi için il genelinde stratejik planlama sürecinin ciddiye alınması ve gerek planlama gerekse uygulama aşamasında katılımcı mekanizmaların işletilmesi sosyal politika yönetişiminin çok önemli bir parçasını oluşturmaktadır. Özellikle dezavantajlı toplumsal kesimlerin karar alma süreçlerine katılımı sağlanmalıdır. Böylece, kendilerini ilgilendiren hizmetlere yönelik politika ve programların belirlenmesinde; projelerin uygulanmasında işbirliğine girmelerinin olanakları yaratılmalıdır.

4-Yerel Düzeyde Sosyal Politika Yönetişimi Güçlendirilmelidir; Ülkemizde il genelinde ve yerel düzeyde sosyal harcamaların belirlenen hedeflere yönlendirilmesi ve sosyal politikaların geliştirilmesinde ilgili aktörler arasında iyi işleyen bir işbirliği ortamının yaratılması büyük önem taşımaktadır.

5-Kamu Hizmetlerinde Yenilikçilik Teşvik Edilmelidir; Geliştirilen sosyal politikalar tüm kesimlere ve sorunlara yönelik geçerli çözümler içermelidir.

Bunun için yöneticilerin kamu hizmetlerinde sorun teşhisini iyi yapmaları ve dar kalıplardan çıkarak çözüme yönelik yenilikçilik yaklaşımı içinde olmalıdırlar.

6-Sosyal Hizmetlerde Ve Yoksullukla Mücadelede Yeni Yöntemler Geliştirilmelidir; Sosyal hizmet kapsamına girenler ve yoksullar toplumda en sıkıntılı kesimi oluşturmaktadır ve bu alanlarda geliştirilecek yöntemler bu insanların içinde bulunduğu şartları iyileştirmeye veya tamamen ortadan kaldırmaya yönelik nitelikte olmalıdır.

Sonuç olarak; 2003-2006 yılları arasında Sivas ve Denizli’de kamu hizmetlerinde sosyal odaklı ve katılımcı bir yaklaşımın benimsenmiş, bu yaklaşıma uygun olarak kamu hizmetleri önce bütüncül bir yaklaşımla, daha sonra belirlenen hedeflere uygun olarak sektörel düzeyde planlamıştır. Plan uygulamalarının izlenmesi için yerel, s,v,l ve özel sektörün içinde yer aldığı katılımcı mekanizmalar oluşturulmuş, bütün gelişmeler faaliyet ve izleme raporları halinde kamuoyuna durulmuştur. Bu süreçte özellikle odaklanılan ve sosyal nitelikli kamu hizmetlerinin en bönde gelenleri olan eğitim, sağlık, kırsal altyapı, sosyal hizmetler ve yoksullukla mücadele alanında çok olumlu sonuçlar elde edilmiştir.

Bu süreçten elde edilen en önemli sonuç, yerel düzeyde sosyal politika odaklı kamu hizmeti ve yönetim anlayışının yaygınlaştırılmasının, sosyal devlet ilkesinin hayata geçirilmesi, insan odaklı kamu hizmeti anlayışının yerleşmesi, açıklık, katılım ve hesap verebilirlik ilkelerinin hayata geçirilmesi için son derece önemli bir araç olduğudur.

Kaynakça

- Ayşe Buğra, Sinem Adar, *Türkiye’nin Kamu Sosyal Koruma Harcamalarının Karşılaştırmalı Bir Analizi*, Sosyal Politika Forumu, Sosyal Politikaları İzleme Birimi Nisan, 2007, İstanbul
- DPT, IX. *Kalkınma Planı*, , 2007, Ankara
- Fikret Toksöz, Yayına Hazırlayan, *İyi Yönetişim El Kitabı*, TESEV, 2008, İstanbul
- M. Mustafa Erdoğan, Ethem Yenigün, *Türkiye’de Sosyal Bütçe, Nasıl Yapılıyor? Nasıl İzlenir?*, TESEV Yayınları, Ekim, 2008, İstanbul,

Hasan Canpolat

- Seyfettin GÜRSEL, Proje Yöneticisi, Kamu Harcamalarının Bileşiminin Büyüme Ve Refah Etkileri, Bahçeşehir Üniversitesi Ekonomik ve Toplumsal Araştırmalar Merkezi, 2008, İstanbul
- Sivas İl Ana Planı, Sivas Valiliği, 2006, Sivas
- Sivas 2023 İl Gelişme Planı, Sivas Valiliği, 2006, Sivas
- Sivas İl Özel İdaresi Performans Planı, 2006, Sivas
- Sivas Eğitim Hizmetleri Eylem Planı, Sivas Valiliği, 2006, Sivas
- Sivas Sağlık Hizmetleri Eylem Planı, Sivas Valiliği, 2006, Sivas
- Sivas Gençlik Hizmetleri Eylem Planı, Sivas Valiliği, 2006, Sivas
- Sivas Eğitim Hizmetleri Eylem Planı, Sivas Valiliği, 2006, Sivas
- Sosyal Hizmetlerin Geliştirilmesi Eylem Planı, Sivas Valiliği, 2006, Sivas
- Şeref Gözübüyük, Yönetim Hukuku, 2000

Sosyal Yardımların Koordinasyonunda Sosyal Yardım Bilgi Sistemi (Soybis) ve Bütünleşik Sosyal Yardım Hizmetleri Projesi

Aziz Yıldırım

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü

Giriş

Özellikle 1990'lar sonrası dünyada yaşanan ekonomik krizler ve işsizlik olgusu ile ülkemizde tarım kesimindeki çözülmeye bağlı olarak kırsal kesimden kentlere göç edilmesi sonucunda kentlerde oluşan vasıfsız işgücü sosyal yardımlara olan ihtiyacı tekrar ortaya çıkarmıştır. Buna bağlı olarak sosyal yardımlar son yıllarda yoksullukla mücadelede en önemli sosyal politika aracı haline gelmiştir.

Bu çalışma kapsamında sosyal yardım ve koordinasyon kavramı, Sosyal Yardım Bilgi Sistemi (SOYBİS) ve Bütünleşik Sosyal Yardım Hizmetleri Projesi hususlarına yer verilecektir.

Sosyal Yardım

Bilindiği gibi, gelir dağılımındaki adaletsizlik ve yoksulluk günümüzde dünyanın karşılaştığı en ciddi sorunlardandır. Dünyada 1980'lerle başlayan değişim sürecinde gelir dağılımı sorunu sıradan bir ekonomi sorunu olmaktan çıkmış, politik ve sosyal bir sorun olarak algılanmaya başlamış ve sadece ülkelerin kendi iç meseleleri olarak değil pek çok uluslararası kuruluşun da ilgi alanı haline gelmiştir. Yaşadığımız bu dönemde yoksullukla mücadelede en önemli sosyal politika aracı ise “sosyal yardımlar”dır.

Sosyal yardımlar muhtaç ve yoksul kesimleri koruyarak toplumsal denge ve adaleti sağlamada etkili bir yoldur.

Sosyal yardım, toplum örgütlenmesiyle doğrudan ilintili olarak ortaya çıkan “yoksunlaşma” olgusunun hafifletilmesine, geciktirilmesine, (geçici olarak) giderilmesine karşı insani bir hizmet alanı olup; en geniş anlamda, yerel ölçüler içinde asgari seviyede dahi kendisini ve bakmakla yükümlü olduğu kişileri geçindirme olanağından kendi ellerinde olmayan nedenlerden dolayı yoksun kalmış kişilere, resmi kuruluşlar veya kanunların verdiği yetkiye dayanarak yarı resmi veya gönüllü kuruluşlarca muhtaçlık tespitine ve kontrolüne dayalı olarak yapılan ve kişileri en kısa sürede kendi kendilerine yetecek hale getirmek amacını taşıyan parasal ve nesnel (aynı) sosyal gelirden oluşan bir sosyal koruma alanıdır (ÇENGELCİ, 1993).

Diğer bir ifadeyle sosyal yardım, kendi ellerinde olmayan sebeplerden dolayı fakir olarak doğan veya sonradan yoksulluğa düşen ve dolayısıyla mutlak veya nispi olarak yardıma muhtaç hale gelen kişilere, insanlık haysiyetine yaraşır düzeyi sağlamak için çoğu kez devlet bütçesinden veya bu amaçla oluşturulmuş özel fonlardan tek taraflı olarak yapılan karşılıksız (veya kişinin durumunun

iyileşmesi halinde daha sonra geri ödeme şartına bağlı olarak yapılan) maddi desteklerdir (SEYYAR,2003:50).

Sosyal Yardım Türleri

Görüldüğü üzere gelir dağılımındaki adaletsizlik ve yoksullukla mücadelede en önemli araçlardan biri olan sosyal yardımlar, faydalanıcıların her hangi bir katkıda bulunmaksızın devletin kişilere yoksulluğa karşı yaptığı transferleri içermektedir. Sosyal yardımlar, ülkelerin sosyal politika uygulamaları ile birlikte ele alınsa bile hitap ettikleri ve hedefledikleri toplumsal kesimler bakımından uzmanlaşmaya dayanması ve özel programları ve mekanizmaları içermesi gereken uygulamalardır. Yoksullukla ve gelir dağılımındaki adaletsizlikle mücadele stratejilerine göre çeşitli değişiklikler görülebilsede genel olarak üç tür sosyal yardım çeşidi bulunmaktadır:

Genel Yardımlar: Bu tür yardımlar belli bir gelir seviyesinin altında gelire sahip olan herkese verilmektedir. Örnek olarak ABD'deki Yiyecek Karnesi (Food Stamps) uygulaması verilebilir. Bu yardım yaş, istihdam ve statü farkı gözetmeksizin belli bir gelirin altında olan herkese verilmektedir.

Kategorik Yardımlar: Bu tür yardımlar belli bir gelirin altındaki özel gruplara verilmektedir. Örneğin İngiltere'deki Çalışan Aileler İçin Vergi Alacağı (Working Families Tax Credit) belli bir gelir seviyesinin altındaki çiftlere verilmektedir. Çocuğu olmayan düşük gelirli bu yardımdan yararlanamamaktadır.

Şartlı veya Parasal Olmayan (In Kind) Yardımlar: Bu tür yardımlar konut, istihdam eğitimi veya okullardaki öğle yemekleri gibi parasal olmayan yardımları içerir. Örneğin, Almanya'da Haftalık Harçlık (Wohngeld) belli bir gelirin altındaki ailelerin konut giderlerini karşılamakta ve diğer ihtiyaçlar için kullanılmamaktadır.

Sosyal Yardım Dağıtım Sistemleri

Devletlerin sosyal yardımları dağıtmasında genel olarak üç genel sistemden söz etmek mümkündür:

Genel (Universal) yardımlar: Belli bir sosyal kategorideki bütün vatandaşlara gelir ve istihdam koşulları ayırt etmeksizin verilen yardımlardır. Örneğin İsveç'te Çocuk Bakım Parası (childcare) bütün çocuk sahiplerini kapsamaktadır.

Sosyal Sigorta ya da Seçici (Selective) Yardımlar: Belli bir sigortaya yapılan katkı karşılığında belli durumlarla karşı karşıya kalan vatandaşlara yapılmaktadır. Örneğin Almanya’da yaşlılık aylığı hem çalışan hem de işverenlerin belli oranda katkılarıyla oluşmakta ve katkıda bulunanlar hak sahibi olmaktadır.

Puanlama Sistemli (Means- tested) ya da En Alt gruplara Yönelik (residual) Yardımlar: Kişilerin gelirlerinin belli bir test sonucu elde edilen yardımlardır. Puanlama Sistemli (Means testing) uygulamalar belli bir yoksulluk düzeyi için bazı gruplar (gelir, yaş, özürlü) için uygulanmaktadır. Örneğin ABD’de İlave Sosyal Güvenlik Geliri (Supplemental Security Income) belli bir gelir seviyesinin altındaki vatandaşları kapsamaktadır.

Koordinasyon

Koordinasyon, bir örgütün işleyişini kolaylaştıracak ve başarılı olmasını sağlayacak biçimde tüm çalışmalarını uyumlaştırma süreci olarak tanımlanmaktadır.

Bir başka tanımla koordinasyon, örgüt içerisindeki farklı birimlerin veya aynı amaca yönelik hizmet sunan kurumların faaliyetlerini uyumlu ve birbirini bütünler bir biçimde birleştirerek, bu birimlerden daha anlamlı bir faaliyetler bütününü oluşturma süreci olarak tanımlanabilir.

Ülkemizde başta Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü olmak üzere kamu kurumları, yerel yönetimler ve Sivil Toplum Kuruluşları (STK’lar) sosyal yardım faaliyetlerinde bulunmaktadır. Bu nedenle sosyal yardım hizmetlerinin etkin bir şekilde sunulabilmesi, kamu kaynaklarının etkin kullanımının sağlanması, mükerrer yardımların engellenmesi ve gerçek ihtiyaç sahiplerine hızlı bir şekilde ulaşılabilmesi için bahsi geçen sektörler arasında **koordinasyonun** sağlanması gerekmektedir.

Sosyal Yardım Bilgi Sistemi (Soybis)

Sosyal Yardım Bilgi Sistemi (SOYBİS), sosyal yardım başvurusu yapan vatandaşlarımızın muhtaçlıklarını ve kişisel verilerini merkezi veri tabanlarından temin/tespit etme ve mükerrer yardımların önlenmesine yönelik olarak kurumlar arası (online) veri paylaşımını sağlama amacıyla Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü (SYDGM) tarafından **6 aylık çalışma ile** hayata geçirilmiş bir **e-devlet** uygulamasıdır.

Sosyal Yardım Bilgi Sistemi'ne Sunulan Hizmetler

Sosyal Yardım Bilgi Sistemi vasıtasıyla sosyal yardım başvurusu yapan vatandaşlarımızın "online" olarak TC kimlik numaraları vasıtasıyla aşağıdaki bilgiler temin edilmektedir.

- İçişleri Bakanlığı Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü MERNİS veritabanından adres bilgileri, nüfus-aile-kışi kayıt örnekleri ve olay bilgileri,
- İŞKUR veri tabanından kişinin İŞKUR'a kaydının olup olmadığı, işsizlik Sigortası, Kısa Çalışma Ödeneği ve İş Kaybı Tazminatı alıp almadığına ilişkin bilgiler *(200 bin kişi)*,
- Vakıflar Genel Müdürlüğü veri tabanından kişinin Muhtaç Aylığı alıp almadığına ilişkin bilgileri *(5 bin kişi)*,
- Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü veritabanından kişinin Evde Bakım Aylığı alıp almadığına ilişkin bilgileri *(150 bin kişi)*,
- Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü veritabanlarından kişinin Şartlı Nakit Transferi, Gelir Getirici Proje ve SYD Vakıflarınca yapılan diğer yardımlardan yararlanıp yararlanmadığına ilişkin bilgileri *(2,6 milyon kişi)*,
- Sosyal Güvenlik Kurumu veri tabanından kişinin sosyal güvencesinin olup olmadığı, sağlık hizmetlerinden yararlanıp yararlanmadığı ve 2022 sayılı Kanuna göre maaş (yardım) alıp almadığına ilişkin bilgileri *(7 milyon kişi)*,
- Gelir İdaresi Başkanlığı veri tabanından kişinin Vergi Mükellefiyeti ve üzerine kayıtlı aracı olup olmadığına ilişkin bilgileri,
- Sağlık Bakanlığı veri tabanlarından kişinin Yeşil Kartı olup olmadığına ilişkin bilgileri *(9,3 milyon kişi)*,
- Tapu Kadastro Genel Müdürlüğü veritabanlarından kişinin üzerine kayıtlı gayrimenkulü olup olmadığına ilişkin bilgileri,

- Tarım ve Köyışleri Bakanlığı Çiftçi Kayıt Sisteminden de kişinin Arazi Varlığı, Ekili Arazi Varlığı, Tarımsal Desteklerden yararlanıp yararlanmadığı ve büyükbaş / küçükbaş hayvan sayısına ilişkin verileri (2 milyon kişi).

Sosyal Yardım Bilgi Sisteminin Hizmete Sunulmasıyla Vatandaş Açısından Elde Edilen Kazanımlar

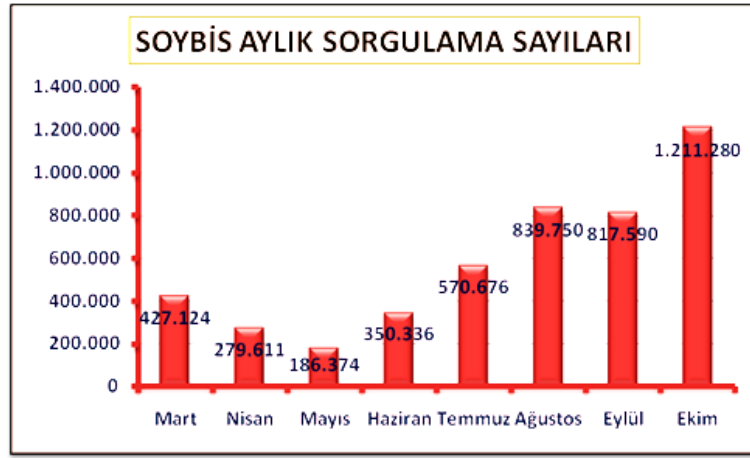
- Yardım başvurusu yapan vatandaşlarımızın muhtaçlıkları merkezi veritabanları kullanılmak suretiyle bizzat devlet tarafından tespit edilmeye başlanmıştır. Bireyler muhtaçlıklarını ispatlama külfetinden kurtarılmış; ispat külfeti yer değiştirerek devlete geçmiştir.
- Yardım başvurusu yapan vatandaşların tek tek kamu kurumlarını dolaşarak durumları ile ilgili evrak toplamasının önüne geçilmiş, sadece nüfus cüzdanlarını ibraz etmek suretiyle yardıma müstahak olup olmadığı belirlenmeye başlanmıştır.
- Yoksul vatandaşlarımızın yardıma erişim süreci kısaltılmıştır.

Sosyal Yardım Bilgi Sisteminin Hizmete Sunulmasıyla Kamu Açısından Elde Edilen Kazanımlar

- Kamu kurumları tarafından mükerrer yardım verilmesi engellenmiş, sosyal yardımların gerçek ihtiyaç sahiplerine ve daha geniş bir kitleye ulaşması sağlanmıştır.
- Kamu kurumları arasında mükerrer yardımların engellenmesine yönelik yapılan yazışmalar ortadan kaldırılarak bürokrasi en aza indirilmiş ve kamu kaynaklarının etkin kullanılmasına katkıda bulunulmuştur.
- Yardım başvurusu yapan vatandaşlarımızın, durumları ile ilgili belge talebinde bulundukları kamu kurumlarında oluşan iş yükü azaltılmıştır.
- SYD Vakıflarında yaşanan yoğunluk giderilerek, vakıf çalışanlarının hane ziyaretinde bulunarak sosyal inceleme yapmaları için ayırdıkları zaman artırılmıştır.
- SYDV'lerin mevcut kayıtlarını gözden geçirmesi ve yardım alan kişilerin sosyo-ekonomik durumlarına ilişkin sağlıklı veri sahibi olması sağlanmıştır.

- Art niyetli kişilerin gerçek dışı beyanlarla sosyal yardım alması engellenmiştir.
- SYDGM, ülkemizin e-devlet uygulamaları vasıtasıyla yürüttüğü e-dönüşüm sürecine, hiçbir ulusal planda geçmemesine rağmen kendi öz kaynaklarıyla geliştirdiği SOYBİS ile katkıda bulunmuştur.

Sosyal Yardım Bilgi Sistemi, hâlihazırda 2.600 kayıtlı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı kullanıcısı tarafından kullanılmaktadır. Aşağıdaki grafik, kullanıcıların aylık bazda SOYBİS sorgulama sayılarını göstermektedir.



Bu sorgulamalar neticesinde aylık olarak yaklaşık **4,7 milyon evrak** tasarruf edilmiş ve **5 Milyon TL** yol parasının vatandaşımızın cebinde kalması sağlanmıştır. Ayrıca ortalama başvuru süresi de 3 ile 15 günden **dilekçe hariç 7 saniyeye** indirilmiştir.

Sosyal Yardım Bilgi Sisteminin Devreye Girmesiyle İstenmeyecek Belgeler

Sosyal Yardım Bilgi Sisteminin devreye girmesiyle 16 adet evrakın vatandaştan istenmesi uygulamasına son verilmiş, bu bilgiler elektronik ortamda temin edilmeye başlanmıştır. SOYBİS ile birlikte vatandaştan istenmeyecek belgeler aşağıda sıralanmıştır:

- Aile Kayıt Örneği,
- Nüfus Aile Kayıt Örneği,
- Öğrenci Belgesi,

- Nüfus Cüzdanı Fotokopisi,
- Adres Bilgileri,
- Araç Sahipliği Durumuna İlişkin Belge,
- Vergi Mükellefiyetine İlişkin Belge,
- Arazi Varlığına İlişkin Belge,
- Tarımsal Desteklere İlişkin Belge,
- Sosyal Güvenlik Durumuna İlişkin Belge,
- 2022 Maaşına İlişkin Belge,
- Küçükbaş/ Büyükbaş hayvan sahipliğine ilişkin belge,
- SHÇEK’ den yardım alınıp alınmadığına ilişkin belge,
- Vakıflar Genel Müdürlüğü’nden yardım alınıp alınmadığına ilişkin belge,
- Gayrimenkul Sahipliğine İlişkin Belge,
- İşsizlik Ödeneği alınıp alınmadığına ilişkin belge,
- Yardımın niteliğine ilişkin uygun görülen diğer belgeler.

SOYBİS’in Hayata Geçirilmesiyle Ortaya Çıkarılan Katma Değer

SOYBİS’in hayata geçirilmesi ile birlikte 6 aylık süreçte (Mayıs-Ekim 2009) toplam 46 milyon TL ulaşım ve evrak masrafı tasarruf edilmiş, 28 milyon evrak ortadan kaldırılarak kâğıt israfı önlenmiş ve 7.175 ağacın kesilmesi engellenmiştir.

Özel sektöre ihale edilmesi durumunda yaklaşık **1,3 milyon TL’ye** mal olacak SOYBİS Projesi neredeyse **“artı sıfır maliyetle”** hayata geçirilmiştir. Ayrıca SOYBİS Programı için Kültür ve Turizm Bakanlığına başvurulmuş, programın telif ve tescil hakları alınarak hukuki koruma sağlanmıştır.

Bunların yanında mükerrer yardımların engellenmesi ve sosyal yardımlardan haksız yararlanmaların önüne geçilmesiyle oluşan katma değer ve kaynak tasarrufu hesabı için de çalışmalarımız sürmektedir.

SOYBİS’in Hayata Geçirilmesinde Kullanılan Yöntem

Proje herhangi bir özel sektör firmasına ihale edilmeksizin tamamen kurum personeli ve öz kaynaklarla geliştirilmiştir. Ayrıca projenin hayata geçirilmesi için takım çalışmasına uygun, birbirinin eksikliklerini tamamlayan, aynı dili konuşan, hızlı karar alan ve uygulayan interdisipliner (Bilgisayar Mühendisi, Kamu Yönetimi, Psikoloji, İstatistik vs.) bir ekip oluşturulmuştur. Söz konusu ekip, projenin geliştirilme safhalarından önce, e-Devlet, Yönetim Bilgi Sistemleri ve Proje Yönetimi konularında TODAİE, DPT, ABGS gibi kurumlardan

eğitimler almış ve e-devlet uygulamaları ve başarılı projeler konusunda proje ekibinde farkındalık oluşturulmuştur.

SOYBİS Projesinde üst yönetim, proje yönetimi, proje ekibi ve yazılım ekibi arasında etkin bir eşgüdüm sağlanmıştır. Formel ve bürokratik ast-üst ilişkilerinin ötesinde sonuç odaklı ve yatay bir örgütlenme anlayışı içinde proje sonuçlandırılmıştır.

SOYBİS Projesinin uygulanabilmesi için yazışma süreci başlatılmadan önce söz konusu kurumlarla ilk etapta üst yönetimler düzeyinde görüşmeler yapılmış ve sözlü olarak mutabakata varılmış; Kurumlardan elde edilebilecek veriler ve işbirliği esasları belirlenmiştir. Sonrasında zaman kaybedilmeksizin ilgili kurumdaki irtibat kişisine taslak protokol metni gönderilmiş ve metin üzerinde mutabakata varıldıktan sonra resmi yazışma süreci derhal başlatılmış ve bu süreç tüm kurumlarda personelimizce üst yönetim desteği ile elden takip edilmiştir. Protokol süreçlerinin uzama riskinin ortaya çıktığı durumlarda protokollerin imzalanmasını beklemeden test amaçlı tüm teknik çalışmalar ve veri paylaşımı başlatılmıştır.

Projenin hayata geçirilme çalışmalarında etkin bir risk ve değişim yönetimi sağlanmıştır. Birlikte çalışabilirliğin ve "online" veri paylaşımının önünde engel teşkil eden riskler hızlı bir şekilde aşılmıştır. Bu doğrultuda veri talebinde bulunan kurumların daha önce online veri sağlama deneyimi olmaması nedeniyle ihtiyaç duyulan web servisleri kurumumuzun teknik ekipleri tarafından yazılmıştır. Ayrıca muhatap kurumların online veri sağlama için gereken teknik imkânlardan yoksun olması durumunda ilgili kurumlara donanım desteği (server vs) verilmiştir. Kurumlardan talep edilen veriler bir veri tabanında tutulmuyorsa ihtiyaç duyulan veri tabanının oluşturulması için gerekli yazılım desteği verilmiş ve bazı durumlarda teknik ekibimizin bizzat web tabanlı yazılımı oluşturması sağlanmıştır. Bunların yanında farklı formatlarda ve kâğıt ortamında tutulan veriler bazı durumlarda kurum çalışanlarımız tarafından veri tabanına kaydedilerek paylaşıma hazır hale getirilmiştir. Belirli kurumlarda veri talebi konusunda sürecin kesintiye uğraması durumunda söz konusu kurum ile ilgili işler arka planda takip edilmeye devam edilmiş; ancak zaman kaybedilmeksizin başka bir kurum ile ilgili iş ve işlemler başlatılmıştır. Böylelikle yaşanan darboğazın tüm projenin başarısını tehlikeye düşürmesi engellenmiştir.

Bütünleşik Sosyal Yardım Hizmetleri Projesi

Bilgi Toplumu Stratejisi Eylem Planı (2006 – 2010) kapsamında Türkiye'nin bilgi toplumuna dönüşüm sürecinde 7 temel stratejik öncelik eksenini belirlenmiştir.

Vatandaş Odaklı Hizmet Dönüşümü stratejik önceliğine (Yüksek Standartlarda Kamu Hizmeti Sunumu) ilişkin olarak “Kamu hizmetleri, bilgi ve iletişim teknolojilerinin yardımıyla, kullanımı yoğun ve getirisi yüksek hizmetlerden başlamak üzere elektronik ortama taşınacak, aynı zamanda iş süreçleri kullanıcı ihtiyaçları doğrultusunda yeniden yapılandırılarak hizmet sunumunda etkinlik sağlanacaktır” denilmektedir. Bu amaca ulaşabilmek için değerlendirilecek ana temalardan biri olan “Sosyal Güvenlik ve Yardım Hizmetleri” başlığı altında, *sosyal güvenlik kurumları bilgi sistemlerinin tek çatı altında toplanması yoluyla hizmette etkinliğin sağlanması ve bilgi-iletişim teknolojilerinin sağladığı bilgi paylaşımı imkânları ile sosyal yardımların adil dağıtımının sağlanması* öngörülmektedir.

Devlet Planlama Teşkilatı tarafından Bilgi Toplumu Stratejisi kapsamında Yüksek Planlama Kurulunca kabul edilerek Resmi Gazetede yayımlanan **2006–2010 dönemi Eylem Planında** da “**Bütünleşik Sosyal Yardım Hizmetleri**” adıyla bir eylem öngörülmüştür.

Söz konusu eylemde sorumlu kuruluş olarak SYDGM belirlenmiş ve adı geçen eylemin hayata geçirilmesi görevi SYDGM’ye verilmiştir.

Ülke genelinde sahip olduğu geniş örgütlenme yapısı ile en yaygın şekilde sosyal yardım hizmetlerini yürüten SYDGM, çalışmaları daha etkin hale getirmek, ulaşamayan yoksul kesimlere ulaşmak, kamu kaynaklarının kullanımında etkinliği sağlamak adına çalışmalar yürütmektedir.

Sosyal yardım alanında “**reform**” niteliği taşıyan ve SYDGM tarafından hâlihazırda çalışmalarına devam edilen “Bütünleşik Sosyal Yardım Hizmetleri Projesi”nin amacı;

Devlet tarafından verilen tüm sosyal yardımların tek çatı altında toplanması, sosyal yardımlarla ilgili veri tabanlarının entegre edilerek hane halkı yaklaşımının geliştirilmesi,

- Çeşitli sosyal yardım başvurularının elektronik kanallardan yapılabilmesi,
- Özürlüler veri tabanı da dâhil olmak üzere veri tabanları arasında bilgi paylaşımı ve etkin denetimin sağlanması,
- Sosyal yardım bilgilerinin bütüncül bir şekilde yönetilmesi ile sosyal yardım kararlarının etkinleşmesi ve daha adil kaynak dağıtımının sağlanması,

- Vatandaşlara sosyal yardımlarla ilgili tüm bilgilerin tek noktadan ulaştırılması, sosyal yardım konusunda etkin yönlendirmenin yapılabilmesinin sağlanması ve
- Oluşturulacak karar destek sistemi ile sosyal güvenlik politikalarının desteklenmesi

olarak öngörülmüştür.

Projenin paydaşları olarak da İçişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Türkiye İstatistik Kurumu, Vakıflar Genel Müdürlüğü, Sosyal Güvenlik Kurumu, SHÇEK, Valilikler, Yerel Yönetimler ile diğer ilgili Kamu Kurum ve Kuruluşları ve ilgili Sivil Toplum Kuruluşları belirlenmiştir.

Gelinen aşamada SYDGM, 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu ve 5263 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ile tanımlanan görev alanında Bilgi Toplumu Stratejisi Eylem Planı ile kendisine verilen projenin hayata geçirilmesi için bir yandan paydaş kurumlar ile çalıştaylar ve toplantılar düzenlemekte diğer yandan da Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu (TÜBİTAK) ile projenin süreçleri üzerinde çalışmalar yürütmektedir.

Bu kapsamda TÜBİTAK ile SYDGM arasında projenin birlikte yürütülmesi için protokol hazırlanmıştır. TÜBİTAK tarafından projenin bilgi işlem altyapısının hazırlanması çalışmalarına ve süreçlerin tanımlanması işlemlerine başlanmıştır.

TÜBİTAK tarafından yapılan ilk teknik incelemelerde proje 3 aşamalı olarak kurgulanmıştır. Buna göre ilk aşamada SYDGM ve SYDV'ler arasında Yönetim Bilgi Sistemlerinin oluşturulması; ikinci aşamada SYDGM, SHÇEK, Vakıflar Genel Müdürlüğü ve SGK'nin veri tabanlarının entegre hale getirilmesi ve son aşamada da kamu kurumları ile yerel yönetimler ve STK'lar arasında bilgi paylaşımına olanak sağlayan bir mekanizma oluşturulması hedeflenmektedir.

Söz konusu aşamalarda gerekli olan modüllerin parça parça **8-12 aylık** periyotlar ile hizmete alınması ve SYD vakıfları tarafından kullanılması öngörülmekte olup; birkaç modül aynı anda işlevsel hale getirilecektir. Proje **5 yıllık** sürede sonuçlandırılacaktır.

Bütünleşik Sosyal Yardım Hizmetleri Projesinin hayat geçmesi ile birlikte;

- Sosyal yardım veren kurumlar arasında etkin **eşgüdüm** sağlanarak **işlevsel anlamda tek çatı** (ortak kullanılacak veri tabanı oluşturulması ile hizmetlerin eşgüdüm içinde yürütülmesi) sağlanacak,
- Sosyal yardım yararlanıcılarına ait sağlıklı bir veri tabanına kavuşulacak,
- Oluşacak veri tabanı ile ülke genelinde ihtiyaç sahibi vatandaşların durum tespiti (yaş, cinsiyet, özür durumu, gelir durumu, yerleşim birimi, kır-kent gibi değişkenler göz önünde bulundurularak) yapılacak ve bu tespitler doğrultusunda sağlıklı projeksiyonlar yapılarak yeni sosyal yardım politikaları geliştirilecek,
- Sosyal yardımlardan mükerrer yararlanmanın önüne geçilecek,
- Sosyal yardım hizmetlerinin sunumunda hane yaklaşımına geçilerek, ulaşamayan yoksul kesimlere ulaşılacak,
- Oluşturulacak tek başvuru formu ile hizmetlerde standardizasyon sağlanacak,
- Sosyal yardım hizmetlerinin sunumunda bilgi teknolojileri kullanılarak zaman ve kaynak tasarrufu sağlanacak, yardıma ulaşma süreci kısaltılacaktır.

Bütünleşik Sosyal Yardım Hizmetleri Projesi çok sayıda kurumun koordinasyon içinde çalışmasını gerektiren ve “yönetim bilgi sistemleri” ve “e-devlet” uygulamaları arasında “zor” olarak kategorize edilen ve 2008 yılı itibarıyla ülkemizde başarıya ulaşmış örnek uygulaması olmayan bir projedir. Bu nedenle söz konusu projenin hayata geçirilmesi ile birlikte ülkemizde örnek niteliği taşıyan bir uygulamaya sahip olunacaktır.

Sonuç

Son yıllarda gerek dünyada gerekse ülkemizdeki gelişmeler sosyal yardımlara olan ihtiyacı tekrar ortaya çıkarmış ve sosyal yardımları en önemli yoksullukla mücadele ve sosyal politika aracı olarak gündeme taşımıştır. Ülkemizde en yaygın örgütsel yapı ve programlar vasıtasıyla sosyal yardım hizmetleri sunan SYDGM, bu değişim karşısında proaktif bir tutumla temel sosyal yardım alt yapısını oluşturma ve sunulan hizmetleri insan odaklı hale getirmek için yoğun çalışmalar yürütmektedir.

Sosyal yardımlar bir kamu hizmeti olmanın ötesinde insani hususiyetler arz eden bir faaliyet alanıdır. Bu nedenle sunulan hizmetlerin mümkün olduğunca halka en yakın noktada ve hızlı sunulması gerekir. Bu nedenle sosyal yardım faaliyeti sunan kamu kurumları, yerel yönetimler ve STK'lar arasında koordinasyonun sağlanması gerekir.

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü, söz konusu koordinasyonun sağlanmasına yönelik olarak bilgi-iletişim teknolojilerini yoğun şekilde kullanarak SOYBİS'i hayata geçirmiş ve önemli bir adım atmıştır. Bundan sonraki süreçte bilgi alışverişi ve koordinasyon konusunda SOYBİS ile oluşturulan alt yapı yerel yönetimler ve STK'lar da dâhil edilerek Bütünleşik Sosyal Yardım Hizmetleri Projesine aktarılacaktır.

Gerek sosyal yardımlardan gerekse kamu tarafından sunulan diğer hizmetlerden beklenen faydanın sağlanabilmesi için tüm faaliyetlere ilişkin süreçlerinin yeniden tanımlanarak elektronik ortama aktarılması ve e-devlet faaliyetlerinin yaygınlaştırılması gerekmektedir. Buna yönelik olarak da kamu kurumları ve diğer aktörler arasında **“birlikte çalışabilirlik”** kültürü oluşturulmalıdır.

4. Oturum: Politika Geliştirme ve Uygulama Araçları

Tartışma Bölümü

Sezai HAZIR: Seyhan Hanım'ın sunuşu sanıyorum ki toplantının en başında olsaydı daha iyi olurdu; çünkü çok açıklayıcı ve güzel bir sunuştu. Kendisine teşekkür ediyorum. Burada üç konuya değinmek istiyorum.

Birincisi, kamunun kurumsallaşma eksikliği. Kamu politikalarında verilen örnekler bakıldığında kurumsallık olmadığından dolayı bu konu bireylerle geliyor. Bireyler gidince politikadaki değişiklikler kendisini sahada çok net bir şekilde gösterebiliyor. Bunun olumsuz etkilerinden bir tanesi, istihdam alanında kendisini gösteriyor. Çünkü 16 yıldır kamu ile çalışan biriyim, İçişleri Bakanlığı ile de 12 yıldır yönetim konusunda yakın çalışıyorum. Burada gördüğüm en temel eksiklik bu kurumsallaşma olmadığı müddetçe kamuda bir kapasite geliştirmesi mümkün olmadığı. Birincisi bunun aşılması lazım. Yapısal bir dönüşüm olmadan yapılacak değişikliklerin de çok anlamlı ve köklü değişiklikler olacağını düşünmüyorum.

İkincisi, teorik olarak bütün toplantılarda herkes yönetim ve ortak yönetim modellerini savunuyor; ama ben bunu pratikte göremiyorum. Buradaki sunuşta da biraz bunu hissedebiliyorum.

Üçüncü olarak da Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü'nün işlevi ve görev tanımının nasıl olması gerektiği konusunun Türkiye'de ciddi bir şekilde tartışılması gerektiğine inanıyorum. Yerel düzeyde bu vakıflara ihtiyaç var mı? Yoksa Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü sadece merkezi anlamda politikaları yürüten, fonların kolaylaştırıcılığı yürüten biri olarak mı kalmalı? Yoksa taşra teşkilatıyla yeni bir hiyerarşik yapıya mı dönüştürülmeli? Bu konuda ciddi bir sorgulama yapılması gerektiğine inanıyorum. Yerele indiğiniz zaman maalesef koordinasyon konusunda ki bu konuda bir yaklaşım var mı, bunu da bilmiyorum ve merak ediyorum; çünkü kamu reformu politikası çerçevesinde bunların tartışıldığını biliyorum. Fakat bu tamamen rafa kaldırıldı.

Sayın Valimin çalışmalarını yakından takip ediyorum. Merak ettiğim ve sormak istediğim bir soru, Mesudiye'de Kaymakamlık yaptınız, o dönemde Köy-Kent projesi başlatılmıştı. O projenin fizibilitesini yapanlardan biri de benim. Benim o dönem çok beğendiğim bir proje. Dün biraz eleştirildi, şimdi KÖYDES'ler gündeme geldi. Hakikaten o modellerin geliştirilmesi köylerde iyileştirmeleri de beraberinde getirebilir mi? Neden kaldırıldı? Bunu da anlamış değilim. O konuda düşüncelerinizi merak ediyorum. Bir de Denizli örneğini verdiniz. Bir tarafta Denizli'de mahalle meclisleri oluşturulmuş, okul birlikleri oluşturulmuş. Bu yapılandırma içerisinde, koordinasyon birimleri içerisinde mesela belediyeler kanunu ile oluşturulmuş kent konseyleri var. Çünkü o kadar fazla kavram karmaşası yaşanmaya başladı ki bir tarafta mesela sizin mahalle meclisleriniz var, bir tarafta kent konseylerinin mahalle meclisleri veya gençlik

Tartışma Bölümü

meclisleri var, bir tarafta sosyal yardımlaşma kendi alanında işbirliklerini geliştiriyor. Bunlar arasındaki yerel koordinasyon nasıl sağlanıyor veya onlar bunun neresinde kalıyor merak ediyorum. Konut konusuna değindiniz, çok doğru. 1996 Habitat Zirvesi'nde Türkiye hükümetinin Ulusal Eylem Planı var. Orada hükümetin, konut hakkı, insan hakkıdır ve devletler vatandaşın konut sorununu çözmelidir, şeklinde bir taahhüdü var. Türkiye hükümetinin Bin Yıl Kalkınma Hedefleri doğrultusunda 2015 yılına kadar bir stratejik planlaması var; ancak maalesef bunların uygulanması konusunda ciddi sıkıntılar var. Bütün bu uluslararası taahhütler konusunda ulusal şeyler hazırlanması ve uygulanması konusunda ciddi sıkıntılar var. Bu konuda nasıl bir politika yapılıyor bunu merak ediyorum.

Marnia LAZREG: Benim ilk sorum Bay Van Bork'a olacak. Sosyal politika ve insani gelişimin bazı ilkelerini Göçmenlerin Bütünleştirilmesi Projesine uygulayışınızı görmek benim için çok ilginç oldu. Söylediklerinizi Sayın Aydınligil'in insani gelişimin temel anlamı hakkında söylediklerinin ışığında sosyal politikanın nasıl altüst edilebildiğinin bir örneği olarak görüyorum. Çünkü burada hem vize başvurusunda bulunan insanları vize başvurusundan önce, hem de zaten Hollanda'da bulunan insanları bir seri sınava tabii tutup onları hedef alan bir politikadan bahsediyorsunuz. Ve daha sonra, bu ayrımcı politikanın etkililiğini ölçmeye çalışırken, insanların direniyor olması yüzünden bu politikanın başarısız olmuş olabileceği olasılığını hesaba katmıyorsunuz. Kim bu sınava tabii tutulmak ister ki? Birleşik Devletlere gittiğimde kimse beni bir sınava tabii tutmadı. Asla bir sınava tabii tutulmadım ve siz bile söylediniz ki yüksek seviyede eğitime sahip insanlar bile bu onur kırıcı sınava tabii tutulmakta. İnsani gelişim ve sosyal politika arasındaki ilişki hakkında söylenen her şeyi çarpıtıyorsunuz ve size teşekkür etmek istiyorum çünkü dün söylediğim gibi sosyal politikanın içten nasıl çarpıtıldığının açık bir örneğini veriyorsunuz.

İkinci sorum ise Bay Yıldırım'a olacak. İçinde bulunduğumuz genişlemiş ve gelişmiş elektronik araçlar çağında, bireyin mahremiyeti günbegün küçülmekte. Bu veri tabanına eklediğiniz bilgileri nasıl elde ettiğinizi merak etmekteyim. Eklediğiniz bilgilerin kaynağı nedir? Bundan korunabilen hiçbir özel yaşam alanı, fakirler için bile, var mı? Bu veri tabanının etkililiğini anlıyorum fakat nereye kadar gidebilirsiniz? İnsanlardan ne kadar bilgi toplayabileceğinizi düzenleyen hiçbir ilke veya sınır var mı?

Şerif CAMCI: Bir eleştiri ile başlamak istiyorum. Dün burada yapılan sunumlarda bugün burada konuşmacı olan arkadaşlar bulunmuş olsaydı, bugünkü kimi eleştirilerimize daha doğru yanıtlar gelebilirdi. Oralara da yoğunlaşmış olabilirlerdi.

Öncelikle Hasan Bey'e bir sorum var. Denizli'deki örneği verdiler, Denizli Sosyal Hizmetlerin Geliştirilmesi Stratejik Uygulama Plan şeması, katılımcılığı esas alan bir model gibi gösterildi. Elbette Denizli ve Türkiye ölçeğinde güzel bir örnek olabilir; ama ben ısrarla baktım, sivil toplum örgütlerini orada göremedim. Sivil toplum örgütlerinin o şema içerisindeki konumu nedir? Meclisler var, gönüllüler falan var, bireysel düzeyde katılım var vs; ama sivil toplum örgütlerinin o şema içerisinde olmaması bir eksiklik değil mi?

İkinci sorum Aziz Bey'e olacak. Ben SARMAŞIK Yoksullukla Mücadele ve Sürdürülebilir Kalkınma Derneği Genel Sekreteriyim. Diyarbakır'da, ağırlıklı olarak da Sosyal Hizmetler Genel Müdürlüğü'nün, Vakfın ve Diyarbakır Valiliği'nin, bunun yanı sıra kimi cemaatlerin, duyarlı vatandaşların ve işadamlarının yardım anlayışındaki eksiklikler, yanlışlıklar üzerine kurulmuş bir sivil toplum örgütüyüz. Bu sivil toplum örgütünü içinde her düşünceden, her anlayıştan insanın olduğu ve kentteki tüm sivil toplum örgütlerinin bir araya gelerek kurduğu bir platform olarak düşünmenizi istiyorum. Yani kişilerden oluşan bir örgüt olmanın ötesinde koordinasyon içinde bir örgütlenme. Yaşananları aşma yolunda neler yapabiliriz, sorusunu yanıtlamak üzere oluşturulmuş bir çaba olarak adlandırabiliriz.

Elbette Genel Müdürlük'ün yapmış olduğu çalışmalar takdir edilecek çalışmalar. Özellikle SOYBİS ile birlikte pek çok şeyin çok daha iyi bir yere gelebileceğine inanıyorum. Bundan dolayı da sizleri kutluyorum ve teşekkür ediyorum. Ama Diyarbakır odaklı baktığımızda, yoksulluğun çok daha farklı bir renkte olduğu bir kentten bahsediyoruz. Kentin dinamitlerinin insani, kalkınma, sosyal, kültürel açılardan her yönüyle alt üst olduğunu görüyoruz. Bu nedenle Diyarbakır'da SOYBİS ile bu yaşanan dağınıklık ortadan kaldırılmadı, hala her şey darmadağın durumda. Nedenini zaman zaman basına yansıyan görüntülerden de Türkiye kamuoyu takip ediyor. PTT önlerinde yaşanan sıkıntılardan tutalım, kömür dağıtımındaki durumlara, gıda ve aşevleri önlerindeki sıkıntılardan, valilik ve vakıf önündeki birikimlere kadar oradaki insanların yoksulluk durumlarıyla bir kez daha travma yaşamalarına neden olan sıkıntıları yaşıyoruz. Bu nedenle biz Valilikle, ilgili kurum veya kuruluşlarla ilişkilere geçtik. İlişkileri sonuna kadar zorladık. Biz burada yapılan yoksulluk tanımının Türkiye'de yapılan yoksulluk tanımından farklı olduğunu söylüyoruz. Bizim kent-yoksulluk haritamız var. Uzmanlar eşliğinde, sosyoloji son sınıf öğrencilerinin alan çalışmasını yürüterek 5706 hane üzerinde yürütülen bir çalışmadan bahsediyoruz. Bu çalışma sonucunda karşımıza çıkan fotoğrafın bilinen yoksulluk tanımlarının çok ötesinde bir yerde olduğunu görüyoruz. Bu nedenle de biz burayı özgü koşullarına göre yeniden tanımlayalım. Hedef kitle profilini yeniden belirleyelim. Biz bu belirlemeye girdik, çıkardığımız sonuçlar var. Diyarbakır'da 4500-5000 civarında açlığın da ötesinde hiçbir geliri olmayan, sadece yardımlarla yaşamak zorunda olan bir kesim var. Bu kesime kamu kaynakları başta olmak üzere duyarlı

Tartışma Bölümü

yurttaşlarımızın, sivil toplumun, ulusal ve uluslararası fonların katkısıyla ne yapılması gerekiyorsa gelin birlikte çalışmalar yürütelim, dedik; ama çok küçük bir yol bile alamadık.

Bu nedenle de kendimizce bu alanda kimi çalışmaları yürütüyoruz. Bu anlamda aslında bu bizim görevimiz değil. Yeni yeni ortaya konan yönetim kavramı diyoruz; ama yönetişimde bu rolü kimse bize vermedi. Biz bu anlamda zoraki rol çaldık. Kimse doğru dürüst yapmadığı için bunu yapmak zorunda kaldık. Bunu kamu yapmalı, sivil toplum denetlemeli, baskı oluşturmali, olabildiğince içinde olmalı; ama bunu kamu yapmalı. İstenilen şekilde yapıldığı anda bizim gibi sivil toplum örgütlerinin de bu alandan çekilmesi gerekir. Buna da hazır olduğumuzu belirtiyorum. Diyarbakır örneğinde yaşananlardan ne kadar bilginiz var, bu konudaki düşüncelerinizi almak istiyorum?

Ulrika RICHARDSON GOLINSKI: Benim üç tane yorumum olacak. Bir tanesi Seyhan'ın sunumunu tamamlayıcı nitelikte. Önümüzdeki yıl İnsani Gelişim Raporu'nun ve İnsani Gelişim Endeksi'nin 20. yıldönümü ve bildiğiniz gibi rapor her yıl gelişimle alakalı belli bir konuyu ele almakta. Önümüzdeki yıl da insani gelişim düşüncesini toptan olarak yeniden değerlendirecek, insani gelişimin ölçümünü ve insani gelişim kavramını ve insani gelişimin etkisini ya da gelişim kavramının şimdiye kadarki durumunu ele alacak. Bence ilginç olacak. Gelecek yılın başlığı "İnsani Gelişimin Yeniden Düşünülmesi" olacak. Bununla alakalı olarak, gelecek ay İstanbul'da cinsiyet ve cinsiyetin gelişim ve insani gelişim üzerindeki etkisi üzerine bir müzakere düzenlenecek. Bu müzakere uluslararası bir toplantı olacak ve Türkiye'den de katılacak bazı katılımcılar bulunacak. Bu organizasyonu biz düzenliyoruz.

Marina'nın Hollanda'dan yapılan sunum hakkında söyledikleri hakkında biraz yorum yapmak istiyorum. Ben İsveçliyim ve İsveç'te de benzer tartışmalar yaşandı. Bu konuda gene İnsani Gelişim Raporu'na geri döneceğim. Bu yıl, aslında, insani gelişim raporu göç hakkındaydı ve başlık da "Engelleri Aşmak: İnsan Gelişim ve Serbest Dolaşım"dı. Rapor serbest dolaşımı mümkün kılmak için engelleri kaldırmak hakkındaydı ve serbest dolaşımın bir insan hakkı olduğu kavramını baz alıyordu. Benim buradaki konumum biraz daha farklı. Marina insanların bu onur kırıcı sınava direnişinden bahsetti. Fakat daha derine indiğimizde, bu esasen bir ayrımcılık ve insan hakları ihlali çünkü serbest dolaşım bir haktır ve bu yılki insani gelişim raporuna baktığımızda, aslında, göç için konulan engeller orantısız bir şekilde yoksulları etkilemektedir. Yoksullar, esasen, göçten en fazla kazanabilecek olan ve en az göç edebilen insanlardır. Raporu okursanız göreceksiniz ki rapor çoğu yanlış anlamayı ortadan kaldırmaktadır çünkü genelde düşünüyoruz ki yoksullar zengin ülkelere gitmektedir. Fakat aslında bu gerçek değil. Göçlerin büyük bir kısmı ülkelerin içinde olmaktadır. Dünya çapındaki göçün üçte ikisi iç göçtür. Yani, yoksulların büyük bir kısmı

yoksul bir ülkeden başka bir yoksul ülkeye gitmektedir. Bu ikinci büyük grup. Ve sonra, doğmuş oldukları ülkeden daha zengin bir ülkeye göç eden küçük bir kısım bulunmakta. Yani, bu bence insan hakları açısından ele alınmalı. Benim düşünceme göre eğer etki değerlendirmesini, özgürlüğün daha önemli olarak düşünüldüğü imkanlar yaklaşımını baz alarak yapabilirseniz daha faydalı olur.

Üçüncü yorumum ise Sayın Yıldırım'a olacak. Bence SOYBİS oldukça etkileyici bir sistem ve insanların bütünleşmişliği sorunuyla ilgili olarak da belirtmem gerekirse bu konu da ülkem İsveç'te oldukça tartışılmış bir konu, hepimiz biraz gözleniyormuşuz gibi hissediyoruz. Fakat bu konuda, bence, önceki konuşmacı tarafından gündeme getirilen ve kimin yoksul olduğuyla ilgili olan nokta açıkça çok çok ilginç bir konu, Türkiye için de bu geçerli çünkü Türkiye'deki yoksullar geleneksel gelir yoksulu ya da gıda yoksulu değil. Başka yoksulluk çeşitleri de bulunmakta. Yani, sizin bu konudaki yorumlarınızı duymak oldukça ilginç olacak.

Sonuç olarak sorum şu: Bu sistemin ne ölçüde yoksul bireye hizmet edeceğini düşünüyorsunuz? Ve eğer bu sistem hakikaten yoksul bireye hizmet ederse okuryazarlık konusunu nasıl çözmeyi düşünüyorsunuz? Geleneksel okuryazarlığın yanında bir de e-okuryazarlık bulunmakta. Bilişim ve İletişim Teknolojileri araçlarını kullanamayan insanları düşünürseniz, mesela, bu sistemden en çok yararlanacak olanların büyük bir çoğunluğu büyük ihtimalle yoksul kadınlar. Bu konudaki yorumunuz oldukça ilginç olacak.

Teşekkür ederim.

Nevin ŞENOL: Benim Sayın Valime bir sorum var. Birleşmiş Milletler Ortak Programı'nda çalışıyorum. İçişleri Bakanlığı ile illerde çalışmalar yapıyoruz. Göç konusunda çalışmalar yapılıyor. Tematik konularda illerde çalışmalar başladı. Bu çalışmalar kapsamında bir takım kurumlara ihtiyaç duyulduğu görülüyor. Sizin biraz önce Denizli için önerdiğiniz sosyal yardımların, politikanın etkin ve verimli bir şekilde uygulanabilmesine yönelik modelinizde esas görev Sosyal Hizmetler Müdürlüğü'ne düşüyor. Ama biz biliyoruz ki sosyal hizmetler müdürlükleri, illerde güçlü yapılanmalar değil. Sosyal hizmet uzmanlarının yokluğundan kendileri şikâyet ediyorlar. Bu yüzden öyle bir yapılanmada sürdürülebilirlik kaygısı taşıyorum. Ayrıca Bakanlığınızda bu tematik alanlardaki ihtiyaçların kurumsal yapılanmalara dönüşmesine yönelik bir çalışma yapılabilir mi? Çünkü yerelde gerçekten büyük bir karmaşa var. Büyük bir koordinasyon sorunu var. Özellikle bu sosyal politika alanında belediyelerin de rolü var. Merkezi idarenin, teşkilatının rolü var. Siz merkezi idare teşkilatlanması kapsamında bir şema gösterdiniz bize; ama orada belediyenin rolü çok iyi tanımlanmamıştı. Bakanlıkta o koordinasyonu sağlayacak bir çalışma var mıdır? Bir de bu yeni çıkan tematik çalışmalar, göç ile gelenlerin bütünleşmesi,

kadınların yerelden özellikli hizmet ihtiyaçları gibi konuları da kapsayacak bir kurumsallaşma çalışmasına yönelik bir adım atılması herhalde uygun olur. Böyle bir çalışmanız var mı?

Salih EFE: Ben de göç, iltica, sığınma hakkı olgusundan bahsetmek istiyorum, bu konuda sorum da olacak. İnsanların göç etmeleri ya da ilticacı olarak başka bir ülkeye sığınmaları doğal bir olgu. Bu dünyanın her yerinde olan bir durum, bunu engelleyemiyoruz. Bu noktada çok önemli insan hakları sorunları ortaya çıkıyor. Bu insanların sahip olamadıkları temel ekonomik, sosyal ve insan hakları sürekli gündeme geliyor. Örneğin Ege’de Türkiye ile Yunanistan arasında kalan bölgelerde sığınmacıların botları batırılıyor, gemileri batırılıyor şeklinde haberler duyuyoruz. Son yapılan Sosyal Güvenlik Yasası’ndan önce ülkemizde olan sığınmacılar ve göçmenler için birtakım sosyal haklar vardı. En azından bunlar sosyal yardımlaşma vakıflarına başvurarak illerde ve ilçelerde birtakım yardımlar alabiliyorlardı. Veya acil bir hastalık durumu olduğunda yine yardım alabiliyorlardı. Fakat son değişiklikten sonra artık bir sığınmacı veya bir göçmen ülkemizde insan olarak addedilmiyor. Çünkü hiçbir insan hakkı yok. Sosyal güvenlik haklarından yararlanamıyor. Hiçbir şekilde çalışmıyor. Doktora gitse devletin herhangi bir kurumundan yardım alamıyor. Vakıflardan da yardım alamıyor. Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği’nin çok küçük bir bütçesi var ve bu bütçeyle elinden geldiğince yardımcı olabiliyor. Bunlar BMMYK’ye başvurduklarında BMMYK’nin bir kotası var. Ancak bu kota çerçevesinde yardım edilebiliyor. Her ülkenin bu sığınmacılara yardımcı olması gerekiyor. Ama maalesef ülkemizde bu insanlara kamusal bir yardım verilmiyor.

Bu noktada benim sorum Aziz Bey’e olacak. Siz Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı olarak sığınmacılara, mültecilere illerde ne kadar yardımcı olabiliyorsunuz? Ülkemizde ortalama olarak yıllık 15.000 civarında mülteci ve sığınmacı bulunuyor. Bu insanların çok ciddi bir şekilde temel, insani ihtiyaçları var ve bunlar yasalarda hiçbir şekilde tanınmıyor.

Peter UTTING: Bence insani gelişim kavramı ve insani gelişim endeksinin yeniden düşünülmesi hakkında iki önemli sorun bulunmakta. Bunların ilki, insani gelişim hakkındaki tartışmalarda imkanlar üzerine olan tartışmaları azaltmak gibi bir eğilim bulunmakta. Maddi ve fiziksel refahla alakalı olan imkanlar aynı zamanda insani gelişim endeksinin karma endeksinin temelini oluşturan imkanlardır. Yani, bence, ilk sorun dünkü tartışmalarda da önemli bir yer kaplayan gelişimin diğer boyutlarını nasıl dahil edeceğimiz. Türkiye bağlamında, kimlik konusunun özellikle önemli olacağını düşünüyorum. Diğer ise, yine dün gündeme getirilen insanların birimden algıladıkları ve tüm aktif vatandaşlığın katılımı sorunu ve bence insani gelişim endeksi açısından sorun birtakım göstergeleri nasıl bulacağımız ve kimlik boyutunu ve birim katılımını nasıl ilişkilendireceğimizdir.

Bence ikinci sorun ise, insani gelişim raporunun ne zaman ortaya çıktığını unutmamalıyız. Rapor, özellikle Dünya Bankası ve Uluslararası Para Fonu gibi uluslararası finansal kurumların konumlarına karşı bir konum ortaya koymak amacıyla BM sistemi içinde ortaya çıkmış eleştirel bir sestir. Zaman içerisinde olan ise söylem ve düşünüş tarzında Birleşik Devletler’le bir yakınlaşma yaşandı ki bu belki de biraz kaygı verici bir gelişme ve eleştirel sesleri geri getirmeye ihtiyacımız var. Umarım ki insani gelişim raporunun gelecekteki rolü bu konu üzerine yoğunlaşır.

Sonuç olarak Sayın Yıldırım’a bir sorum olacak: Bahsettiğiniz programları merak etmekteyim. Şu anki küresel krizin bu seneki ya da gelecek seneki bütçeler üzerindeki olası etkileri neler olacak? Bu programların finansmanında olası bir etki söz konusu mu?

Nazik IŞIK: Sayın Canpolat’ın üzerinde durduğu mantık değişmeli ifadesinin benim için çok değerli ve önemli olduğunu söylemek isterim; çünkü kamu sisteminin mantığının değişmesi gerektiği konusunun ve hatta biraz terbiyesinin de buna ilave edilmesinde yarar var. Yönetişim açısından çok önemli bir şey. Tarafların, farklıların bir araya gelmesi anlamında kullanıyorum, yani ilişki kurma biçimleri ile ilgili kısmı kastediyorum. Çok doğru bir tespitten başladıklarını düşünüyorum. Özellikle sunucuların hepsine bu nedenle teşekkür etmek istiyorum. Bu mantık değişimi çerçevesinde bence herkes kavramını farklı bir şekilde kullanmaya başlamakta yarar var. Çünkü herkes, herkesi kapsamıyor. Farklıları hiç kapsamıyor. Ortalama bir vatandaş var; ama aslında bize hiç uymayan bir şey. Ne beni, ne sizi ya da ne de bir başkasını temsil ediyor. Hiçbir şeyi temsil etmeyen bir şey üzerinden hizmet geliştirmek tehlikeli ve yanlış ve bizi de zorlayan şeylerden bir tanesi. Kurumdan değil, insandan hareket etmek bence çok önemli bir nokta burada. Genellikle bakış açısı şöyle oluyor; burada bir problem var, bu problemi ele alıyoruz ve o problemi kendi sınırları içerisinde çözüyoruz. Teşkilatın problemi, teşkilatın içinde kalıyor. En fazlası yanında, yöresinde en fazla dirsek temasında olduğu yerlerle sınırlı kalıyor. Hâlbuki sistem ile ilgili bu sorunun sistemin bütününe bakılarak çözülmesi gerekiyor.

Üçüncü bir nokta, çok değerli iki sunuş içerisinde de beni rahatsız eden bir nokta; aile ve hane vurgusunun bu kadar çok yapılması. Çünkü ilk oturum sonunda yine bu konu üzerinde durmuştum, bu aile ve hane kavramları bireyi ne kadar temsil ediyor? Bu tartışmalı bir konu. Bence sistemlerin geliştirilmesi sırasında vatandaşın esas alındığı bir sisteme çok ihtiyacımız var. Onun için modelde de bu kısımda önemli sıkıntılar olduğunu düşünüyorum.

Sayın Canpolat’ın sunuşunda Sosyal Hizmetler İl Koordinasyon Kurulu mevcut bir yapı. Nerede bulunuyor bilmiyorum. İl koordinasyon merkezi var ve bu merkezin bizim gibi insanlarla, gönüllülerle, STK’larla ne gibi bir ilişkisi vardır,

göremedim. Çok kısa bir sunum olduğu için doğaldır belki de, açıklarsa sevinirim. “Gender Budgeting”, “Proper Budgeting”, “Environmental Budgeting” gibi yönetim açısından Türkiye’de görece yeni araçlar var. Bu tür araçlar, bu tür uygulamalarda yönetim modellerini geliştirmekte kullanılacaklar mı? Bunlara dair çalışmalar var mı?

Sayın Yıldırım’a da şunu sormak istiyorum, hep başvurudan başladı anlatımları. İnsanlar başvurmadan ihtiyaç sahiplerini bulmak için çaba harcayan bir çalışmaları var mı? Bu bizim için çok önemli bir şey. Ağlamayana meme yok sistemi, iyi bir sistem değil. Başından beri bu sistemin oluşmasına da nispeten geçmiş yıllarda katkıda bulunmuş insanlardan biri olarak, sağlanan gelişmeyi takdir etmekle birlikte bu konunun önemli olduğunu düşünüyorum. Hizmetleri etkinleştirme dışındaki diğer yönetim araçları açısından söyleyecekleri artı bir şey varsa duymak istiyorum.

Tuncay TEKSÖZ: Sayın Canpolat’ın ve Sayın Yıldırım’ın sunumlarında kamu hizmetlerindeki gelişmeyi memnuniyetle izledik. Ama beni özellikle heyecanlandıran iki konudan bir tanesi sosyal hizmet bölgeleri kavramının gelişmesi idi. Diğeri de hem SOYBİS hem de Bütünleşik Sosyal Yardım Hizmetleri Projesi idi. Aslında bir dönüşüme şahit oluyoruz. Fakat eksiklerimiz de var. Sosyal hizmetlerde, sosyal politikalarda bir entegrasyon, bir bütünleşik hizmet sorunumuz var. Bu soruna parmak basan çözümler de bizi heyecanlandırıyor. Ama bu sorun büyük bir şekilde ortada duruyor. Belki de en büyük sosyal politika araçlarından bir tanesinden, sosyal güvenlik sisteminden bu oturumda sadece soru soran bir arkadaşımız dışında kimse hiç bahsetmedi. Oysa en büyük kaynağı, sosyal politika aracı olarak dağıttığımız alanlardan bir tanesi sosyal güvenlik. Diğerlerinin hepsinden onlarca kat büyük bir kaynaktan bahsediyoruz. Buradaki en temel problemlerimizden bir tanesi de bütünleşik hizmeti veremiyor olmamız. Özellikle de sosyal yardımlarla bütünleştiremiyor olmamız. Türkiye bu çabayı yıllardır devam ettiriyor. 1960’larda başlayan sağlık sigortası nasıl yavaş yavaş gerçekleşiyorsa, belki o kadar eski olan sosyal yardımlar, sosyal hizmetler ve sosyal sigortaların entegre olarak sunulması kavramı hala kafamızda yerleşmedi. Hala sosyal yardımları ayrı bir sistem olarak düşünüyoruz. Bunları gerçekleştirecek sistemler kurmaya çalışıyoruz. Ama diğer taraftan yaşlılık ödemelerini ya da yoksulu doğru tespit edemediğimiz için çok ciddi kaynağı da boşa harcayabiliyoruz.

Bu yorumlardan sonra iki konuşmacıya da sorum olacak. Öncelikle Sayın Canpolat’a bir soru sormak istiyorum. Sosyal Güvenlik Kurumu’nun yasasında yeni bir kavram, sosyal güvenlik hizmet merkezleri kavramı, Türk yönetim kamu yönetimine getirildi. Öncelikle sosyal güvenlik sisteminin içindeki hizmetlerin bütünleşik olarak yerelde, çok küçük birimlerde sunulmasına yönelik tıpkı Denizli’de tarif ettiğiniz sosyal hizmet bölgeleri yaklaşımı gibi bir yaklaşım

kanunlaştı. Kavram olarak da ileride İŞKUR'un aktif istihdam programlarının, sosyal hizmetlerin ve sosyal yardımların da entegre olacağı bir yapı dizayn edilmişti. Yasa çıkmasına rağmen, benim gözlemime göre, bu fikir ilerleyemedi. Hatta geriye gitmeye başladı. Tıpkı sığınmacılar ve vatansızlara yönelik sağlık yardımlarının geri çekilmesi gibi. Kanunun bu maddesi değiştirilemedi. Aynı şekilde sosyal yardımların, sosyal güvenlikle, sosyal güvenlik kurumuyla doğrudan bağlantılandırılması fikri vardı. Bu da sanırım şu anda devam etmiyor. Bu iki konu hakkında görüşleriniz nedir?

Özcan ARSLAN: Bu sempozyumda Milli Eğitim Bakanlığı'ndan ve Sağlık Bakanlığı'ndan da yetkili görmeyi arzu ederdik.

Aziz Bey'e bir soru sormak istiyorum. Sosyal yardımlarla ilgili çok güzel bir SOYBİS projesi var. Belediyelere veya ilgili yerlere bu ne zaman açılacak? Bu SOYBİS'teki arkadaşlarımız ortak paylaşımlarda şunu söylüyorlar; örneğin SGK'sı olana verilmiyor. Ailenin durumu incelendiğinde gerçekten içler acısı bir hal alıyor. Burada bir gevşetme olabilir mi? Oradaki arkadaşlarımızın yakınması bu şekilde.

Yıldız ECEVİT: Seyhan Aydınligil'e bir sorum olacak. Bir de katkıda bulunmak istiyorum. Aslında dün yaptığım konuşmanın biraz devamını getirmek istiyorum. Ben konuştuktan sonra Sezai Bey hayal kırıklığına uğradığını söyledi; çünkü konuşmamın sonunda kamuyu asli görevinin başına dönemeye davet etmiştim. Biraz önce Sayın Aydınligil, insani kalkınma yaklaşımının en önemli özelliği olarak şu 3 temel alana vurgu yaptı; sağlık, eğitim ve gelir. Bu yaklaşımda devletin bu alanlarla ilgili hizmetleri herkese eşit seviyede sağlanmasından bahsedildi. Devletin aktif rol oynamasından, önemli bir aktör olmasından ve devletin tekrar devrede olması gerektiğinden bahsedildi. Ben tekrardan şunu anlıyorum; insani kalkınma anlayışı, mevcut olan, uzun zamandır etkisinde kaldığımız neo-liberal ekonomik politikalar ile bu alandan el çektilmeye çalışılan devleti yeniden geriye çağırıyor. Bu benim için çok kritik ve hepimiz için çok kritik olması lazım. Sivil toplumu hiçbir zaman inkâr etmiyorum ve önemini her zaman vurguluyorum. Bir yanlış anlaşılma da imkân vermek istemiyorum.

Peki, sivil toplumu ben nerede görüyorum, hepimiz nerede görmeliyiz? Devlet burada dururken, aktif bir rol oynarken ve önemli bir aktör olmaya devam ederken ve tekrar devreye girerken... Tabii ki Sezai Bey'in söylemiş olduğu gibi bazı eksiklikleri var ve bu eksikliklerin elbette giderilmesi gerekiyor. Bütün arkadaşlarımızın burada söylediği, devletle olan ilişkilerin yeniden kurulması, yeniden yapılandırılması. Sivil toplum ise kamuoyu yaratmalıdır, dediniz. Yine insani kalkınma yaklaşımından taşıyorum sizin sözlerinizi, bu çok doğru. İlave etmem gerekirse, taban örgütleri olarak yerinde yerel ihtiyaçları saptayabilirler, toplulukları katılmaya teşvik edebilirler. Bunlar hep olumlu

özellikleri ve vurguladığımız özellikleri. Baskı oluşturmaları dendi, denetlemeden bahsedildi, bunlar çok doğru. Ayrıca yerel kaynakları harekete geçirebilirler. Ama asla ve asla kendilerini dev aynasında görüp, devletin yerini almamalılar. Bu noktada yeniden insani kalkınma yaklaşımının bu özelliğini vurgulayarak bitirmek istiyorum.

Nurcan BAYSAL: İki sorum olacak, biri Aziz Bey'e. SOYBİS sisteminden ben de çok etkilendim, hakikaten tebrik ederim. Sanırım 5-10 yıl önce çok tartışılan bir konuydu bu Diyarbakır'da. Çok fazla yardımlar dağıtmaya başlanmıştı ve bu yardımların koordinasyonun nasıl olacağı ciddi bir sorundu. Bu konuyla ilgili iki şey söylemek istiyorum. İlk olarak SARMAŞIK gibi dernekler var, 3000-5000 aileye ulaşan. Bu bilgilerin yerel yönetimlerle ve STK'larla paylaşımının çok önemli olduğunu düşünüyorum. Bir diğer şey de, Diyarbakır'da özellikle son 1-2 yıl içinde birkaç tane olay yaşadık. Geçen yıl çok da yaşlı olmayan bir adam açlıktan ölü olarak bulundu. Yine geçen sene 3 tane çocuk açlıktan ölmek üzereyken bulundu. Bütün bunlara rağmen hala kaçırabiliyoruz. Buna ilişkin nasıl bir mekanizma kurulmalı diye düşünüyorum; çünkü Diyarbakır'da bu tarz ailelerin olduğu muhakkak. Örneğin yeşil kartı var; ama yeşil kartı kullanmak için hastaneye gidecek parası yok. Bu adam ölü bulunduğunda da aynı şeyi düşünmüştük. Orada bir toplum merkezi var ve yatakta ölebilmek için o toplum merkezine yürümeyecek kadar aç olmak lazım. Ben bütün bu sistemlerin kaçırdığı insanlar olduğunu düşünüyorum. Nasıl toparlayacağız, bu önemli bir sorun.

Bir başka konu da bir karmaşa var ve insanlar bilmiyorlar. Bir ara tartışılan bir konu bu insanların kafasındaki karmaşayı azaltmaktır. Çünkü bizim gibi insanların da çok bilgi sahibi olmadığı bir alan. İnsanlar arayıp soruyorlar, buna başvurmam için neler lazım? Broşürler ve mahalleler bellidir. Duyurular ya da bir el kitapçığıyla toplum merkezlerinde çalışan arkadaşlara bu şekilde verilebilir. Böyle bir sisteme ihtiyaç olduğunu düşünüyorum.

Bir de Nazik Hanım'ın bahsettiği; kamu mantık ve terbiyesinden bahsetmek istiyorum. Bizim aslında dün konuştuğumuz temel konulardan bir tanesi, yereldeki kamu uygulamalarındaki keyfiyetler, özellikle SODES programının Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nde uygulanmasına ilişkin kamu uygulamalarındaki keyfiyetten bahsetmişim. Açıkçası İçişleri Bakanlığı'ndaki ve kamunun üst düzeyindeki mantık değişikliğini görmek çok hoş; ama bu yerele nasıl yansıtacak? Bu düşünülmesi gereken bir şey. Dünkü konuşmamda bahsettiğim şeylerden bir tanesi de; burada ne kadar siyasi irademiz olursa, ne kadar birtakım değişiklikleri yapmak istesek de yerele gelene kadar, bütün bu politikalar yerel iktidar yapılarından geçiyor. Bazen ulaşmak istediğiniz insanlara siyasi iradeniz olsa bile ulaşamıyorsunuz. O yüzden yereldeki valilerin kararıyla yapılan bir takım şeylerin standartlaştırılması konusunda bir şeyler düşünülebilir

mi? Aynı program Şanlıurfa'da çok iyi yürürken, Diyarbakır'da yürümeyebiliyor. Bunu da sizi bulmuşken sormak istedim.

Seyhan AYDINLIĞİL: Yıldız Hanım'ın sorusuna ekleme yaparak başlamak istiyorum. İnsani kalkınma perspektifinde devletin de dönüşmüşlüğü söz konusu. Yani eski devlet yeniden göreve çağırılma durumunda değil. Ama aynı zamanda devletin mantığının, Sayın Valimizin de söylediği gibi mutlaka mantık değişmesinin devlet kavramına da yeniden oturtulması gerekiyor ki insani kalkınma odaklı ortamı değiştirebilsin. O ortama sivil toplumu katabilsin. Nihayetinde de sosyal politika ve yönetim alanında hem kurumsal hem de kurgulama açısından yeni bir bakış açısını bu yapılanmanın içerisine oturtabilsin. Dolayısıyla yeni bir devlet anlayışından bahsediyoruz. Dünyada yeni baş etmek zorunda olduğu alanları da içine alabilen yeni bir devlet anlayışından da söz etmeye başlıyoruz. Yani kolaylaştırıcı bir devlet. İnsani kalkınma alanında bu çok önemli bir kavram aslında.

Sayın Utting'e tamamıyla katılıyorum. İnsani kalkınma kavramı, her düşüncede olduğu gibi, ilk önce benimsenme süreci geçiriyor. Bu süreç içinde buna karşı olan ya da bunu olduğu gibi kabul etmeye yönelik eğilimler oluyor. O süreç içinde de kavram ya da düşünce şekillenmeye başlıyor. İnsani kalkınma kavramı da, söylediğiniz gibi, BM nezdinde bile çok kabul görmeyen bir kavramdı. Ama daha sonra, bugün de onu vurgulamaya çalıştım, dünya kamuoyunda yaratmış olduğu, özellikle sosyal politikaların geliştirmesi ve kalkınmanın yeniden kavramsallaşması konusunda yaptığı göndermeler açısından dünya kamuoyunda kabul gördü. Özellikle endeksin yaratmış olduğu, ülkelerin kalkınma performanslarının kıyaslanması konusu, eleştiriler de olmasına rağmen, çok kabul gördü. Esas sorun düşüncenin kabulünden ziyade endeksin kabulündeydi. Endeksteeki eksiklikler çok fazlaydı. Bu eksiklikler hala da devam ediyor. Ulrika da söyledi, bu, her sene raporda olduğu gibi önümüzdeki yıldaki 20. rapor döneminde de hem kavramsal hem teknik olarak endekslerdeki kullanılan göstergeler, bunların kombinasyonu ve ülkeler çerçevesinde bu verilerin her an hazır olmayışı, kıyaslanabilir olmayışı gibi bir takım sorunlarla da baş etmek durumunda. Dolayısıyla kendini sürekli yenileyen, bir şekilde bunu kalkınma, sosyal politika ve yönetim alanına taşımaya çalışan bir çaba da var. Dolayısıyla ideal bir endeks değil; ama sosyal politika alanında gelişmelere, bu mantık değişimine ön ayak olması açısından, en azından şu anda, kullanılabilir bir endeks olarak gözükmüyor. Devletin rolü, özellikle bu 3 temel yapabilirlik alanında olması gerekliliği konusunda bir vurgulama var; çünkü bunlar olmadan diğer yapabilirliklere ulaşmak mümkün değil.

Gerbrand Van BORK: Çok ilginç iki soru soruldu. İlk soruya sizin açınızdan bakacağım. Eğitim sağlayan bu bütünleştirme politikası ayrımcı mıdır değil midir? Bazı yönleriyle öyle. Ancak söylemeliyim ki, iki kanun var;

Tartışma Bölümü

Hollanda'daki kanun esas olarak bunun zorunlu olmadığını belirtiyor. Bu, hükümetin bir teklifi, insanlar bu dil eğitimini ücretsiz olarak alabilirler; ancak bu dersleri almazlarsa da herhangi bir sorunla karşılaşmazlar. Bu da Hollanda vatandaşlarının yabancı bir kökenden olduklarını dışı vurmaları ihtimalini düşük kılıyor. Bu durum çok ayrımcı bir uygulama mı? Bu teklif Hollanda'da yaşamakta olan vatandaşlar için geçerli. Hollanda'ya göç etmek isteyenler için ise, evet bunun ayrımcı olduğunu söyleyebilirim, ama bunun tüm katı göç politikalarıyla ilgisi olduğunu düşünüyorum. Bu bir sosyal politika; çünkü bütünleştirme sürecinin, bütünleştirme paketinin, amacı insanları yoksulluktan, işsizlikten ve onların topluma dahil olmasını sağlamaktır. Hollanda'da topluma dahil olamamış pek çok insan var, özellikle birinci nesil göçmenler içinde, çünkü onlar dili konuşmuyorlar, Hollandalılarla çok nadir dostluk kuruyorlar. En basitinden varoşlarda yaşıyorlar, oraların dışına çıkmıyorlar, hatta bazı kadınlar evlerinden bile dışarı çıkmıyorlar. Bu daha kötü, çünkü ya eşleri buna izin vermiyor ya da ev dışında bir hayatlarında bir uğraşları yok. Yani bunlar tamamen toplumsal katılımla alakalı. Bu bütünleştirme politikaları hakkındaki bütün fikri oluşturuyor. (Seyircilerin birkaç yorumundan sonra) Size bu konunun Hollanda'ya göç konusundaki olasılıkların sınırlaması konusunda katılıyorum, çünkü orada bu bir mecburiyet, bir teklif değil. En basitinden insanlar Hollanda'ya bu sınav olmadan giremezler. Evet burada haklısınız, bu insan haklarına dahil olan insanların özgürce dolaşabilmesini sınırlıyor, buna bir insan hakkı diyebilirsiniz, ancak bu bütün göç politikaları için doğrudur. Kastettiğim katı göç politikaları, evet bunlar insan haklarını sınırlıyorlar. Bu da tabi ki Hollanda parlamentosunun gündeminde olan sıcak bir konudur. Bu şekilde nereye kadar gidilebilir? Bu açıdan ben sadece bir araştırmacıyım, iktisatçıyım ve bu göç politikalarına ilişkin şahsi görüşlerim var ancak biz sadece bunun etkilerine bakıyoruz ve etkileri daha şimdiden hiç iyi değil. Kısmi ayrımcılık politikalarıyla bile, bu etkiler iyi değil.

Göçün yararları da var. Size katılıyorum, göçün pek çok yararı var, ancak bütünleşememenin maliyeti, kendi toplumları içinde kalan insanlar, iş bulamama oranları da oldukça yüksek. Evet, yoksul insanlar göçten yararlanabilir; ama Hollanda'daki esas politik tartışma, insanların göç ettiği kentlerde yaşayan yoksullar, onları işçi marketlerindeki gelirlerini ve katılımlarını düşüren rakipleri olarak görüyorlar. Bu da toplumdaki gruplar arasındaki çok karışık bir tartışmayı yaratıyor ve ne denli katı göç politikaları olması gerektiğini gösteriyor, ancak bunu kendi görüşüm olarak söyleyemem. Bence bu politikanın etkilerine bakmak her zaman iyidir.

Marnia LAZREG: Ama şu da görülmektedir ki, kişinin göç ettiği ülkede konuşulan dili bilmesi ona gerçek bir iş garantisi sunmamaktadır, çünkü sizin ülkenizde de ileri seviyede Almanca konuşan pek çok Türk var ve hala ayrımcılığa uğruyorlar. Nere kadar gidiyorsunuz? Çünkü siz o ülkenin diliyle

başladınız, sonra ülkenin dininden bahsettiniz, sonra kültürünüzden bahsettiniz, mutfağınızdan ve diğer her şeyden.

Gerbrand Van BORK: Ama bunlar etki değerlendirmesinden çıkıyor. Eğitim almış kişilerin bile iş bulamadığını görüyoruz, yani burada iş bulamamalarına dair pek çok neden var.

Marnia LAZREG: Bahsettiğim şey, siz sosyal politikayı yıkıyorsunuz.

Gerbrand van BORK: Üzerinde durduğum diğer yorum, göçün yararları vardır, evet bu doğru ancak göçün aynı zamanda belirli alanlarda zararları vardır. İki birden.

Ulrika RICHARDSON GOLINSKI: Ayrıca diğer ülkelerin bu konudaki deneyimlerine bakılması gerekir, göç sorununun nasıl üstesinden geldiklerine ve çok az ülkenin göçmenlerden, ülkeye gelmeden önce, dil konusunda böyle bir talepleri olduğuna bakılmalıdır.

Gerbrand van BORK: Mesela Birleşik Krallıkta var.

Hasan CANPOLAT: Bu kullandığımız demokrasi ve kalkınma kelimeleri çok sihirli kelimeler. Öyle ki bunların başına bir sıfat getirmezsiz anlaşılabilir olmaktan da çıkıyor. Başına getirirseniz onun rengini alıyor. Katılımcı demokrasi, otoriter demokrasi, sosyal demokrasi... Aynı şekilde kalkınmada olduğu gibi. Sosyal da sihirli bir kelime, o da her şeyin başına geliyor, kendi rengini veriyor. Burada söylenenin özü şu; burada bir sosyal adalet düşüncesi var. Yapılmak istenen aslında, devlete veya kamu otoritesine, var olduğu düşünülen sosyal adaletin toplumla gerçekleştirilme arzusu. Bu nereden kaynaklanıyor; kendiliğinden eşitsizlikler var, doğuştan eşitsizlikler var, sonradan eşitsizlikler var, gelir dağılımı eşitsizlikleri var vs. Dolayısıyla bu eşitsizlikler ortadayken, bir sosyal kalkınma iradesinin olması gerektiği kaçınılmaz. Buradaki asıl konumuz sosyal kalkınma. Ama tabi bunun önemli bir boyutu da sosyal politikaların yönetişimi. Konuyu şu şekilde de sınırlandırmıyoruz; sosyal politikaların içinde sosyal hizmetler, sosyal yardımlar. Bunlar hep bu işin bir parçası.

Bu girişi yaptıktan sonra benim göstermiş olduğum daha çok işin sosyal hizmet örgütlenmesi ile olduğu için bu açıklamayı yapıyorum. Spesifik olarak burada bulunan arkadaşlarımızın bahsettiği konulara da şöyle değinmek istiyorum. Bir kere Sezai Bey'in bahsettiği Köy-Kent meselesi. Bu yıllardır tartışılan, oldukça politize edilmiş bir konu. Türkiye'de kırsal alanda bir kalkınma sorunu olduğu gerçek. Bu konuda yıllar boyunca herhangi bir model öngörülememi. DPT'nin merkez-köy, köy-kent, tarım-kent vs. siyasi partilerin ortaya koydukları çeşitli yaklaşımlar var; ama bunun sebebi daha çok

Türkiye'deki yönetim paradigmasından kaynaklanan bir şey. Türkiye'de devlet köylerden büyük ölçüde vergi dahi almıyor. Köye ve kırsal alana, hizmet götürmek üzere bulunan bir yerleşim yeri olarak bakılıyor. Böyle bir ilişki var. Köyden merkez idare vergi almaz. Oraya hizmet götürmek üzere örgütlenmiştir. Dolayısıyla köyün hizmetleri dahi merkezden götürülüyor idi. Köy Kanununun süreç içerisinde içi de boşaltıldı. Yeni bir köy kanunu tasarısı hazırlandı. Netice olarak paradigma bu ve bu da böyle olunca, paradigma değişmeden kırsal alanda birtakım sürdürülebilir modellerin geliştirilebilmesi de zor. Köy-kent gibi yerel uygulamaların başarısının altında yatan biraz da çok üzerine düşülüp, ince ince planlanmış bir şey olmaması. Dolayısıyla yerel uygulamaların başarı şansı olmaz; ama Türkiye'de kırsal alana yönelik bütüncül, kırsal alanı kavrayan, kırsal alan meselelerini çözmeye yönelik bir katılımcı model oluşturulmalı. 1924'te ortaya konan model dahi şimdi uygulanan modelden çok ileri bir model. Bir imece meselesi var. Bu yönetime işgücüyle katılımdır. Onun haricinde salma var, yani hem iş gücüyle katılım hem de mali katılım var. Ancak bunların her ikisi de kaldırıldı. Devlet dedi ki ne onu istiyorum ne bunu istiyorum, ben size yolunuzu da suyunuzu da getireceğim. Sonra ondan da vazgeçildi. Dolayısıyla bu önemli bir mesele. Bir kere her şeyden önce köylerimizde bir boşalma problemi ve diğer birçok problem var. Bunların hep beraber ele alınması lazım. Onun için ben Köy-Kent'in Türkiye'de yaygın olarak uygulanabilecek bir şey olduğunu düşünüyorum.

Şimdi burada diğer konuşmacılarımız da dile getirdiler, hem zaman yokuşundan hem de model tamamını göstermediği için herhalde anlaşılamadığından kaynaklanıyor. Bu model içerisinde katılımcılık nasıl sağlanıyor, kent konseylerinin, sivil örgütlerin vs.nin yeri neredeydi diye söyleniyor. Bu bizim yayınlamış olduğumuz kitapçıktan bakıldığı zaman, zaten Sosyal Hizmetlerin Geliştirilmesi Stratejik Planı, diye yayınladığımız dokümanın ilk stratejik amacı; il genelinde yapılan sosyal hizmetlere ilişkin temel kararların ilgili kuruluşların işbirliği ve koordinasyonu içerisinde yürütülmesini sağlamak üzere ilgili kuruluşların ve gönüllü kuruluşların katılımının sağlanması. Bu katılım nasıl sağlanacak? Bu, kurumsal katılım şeklinde olacak. Kurumsal katılım bu sosyal hizmet koordinasyon merkezi içerisinde, orada kutu içerisinde görünmüyor. Hepsi orada olmalı, oluyor da zaten. Bireysel katılım, gönüllülük şeklinde olacak, mahalle-halk katılımı olacak, yani her düzeyde katılım olacak. Burada bu katılımın etkinliği nedir? O ayrı bir tartışma konusu; ama buradaki model içerisinde zaten hitap ettiğiniz kesimi, insanları içine alacak, beraber çalıştığınız kesim, yani sosyal hizmetler olmadan bu işi yürütemezsiniz. Bunun zaten içerisinde, özü bu. Son zamanlarda bu konuda bir enflasyon olduğu da gerçek; ama bunların birbirine çok fazla karışmaması lazım. Kent konseyleri mesela; kent konseyleri daha çok belediye düzeyinde örgütlenmiş yapılar. Bizim buradaki öngörümüz gönüllü katılım. Bir de kent konseyleri daha çok danışma amaçlı şeyler. Buradaki şeylerde ise tamamen operasyonel düzeyde katılım

öngörüyoruz. Orada aktif rol alacak, meclisini kuracak, kamu kuruluşlarını çağırarak, kendi gündemini yapacak. Gönüllüler de katılacaklar, hizmet görecekler. Dolayısıyla burada bir danışma yapısı öngörülüyor. Vatandaşın işin içine girmesini öngören bir yapı var. Dolayısıyla model sivil bir yapı üzerine düşünülmüş.

Peki, bu sürdürülebilir mi, meselesi konuşuldu. Taşradaki kurumsallaşma yeterli mi? Bir kere taşrada kurumsallaşma hemen hemen her alanda eksik zaten. Bizim kamu örgütlenmesi, hali hazırda değişen dünyada, vatandaşlarımızın kamu hizmetleri beklentileri karşısında genel olarak eskidi. 657 diye her yerde söylenen bir şey vardır. O sistemin özellikle sosyal hizmet gibi tamamen insani özellikleri bünyesinde taşıması gereken insanlar tarafından yürütülmesi, katılımcı ruhu gerektiren bir yapı içerisinde sürdürülmesi konusunda güçlükler var. Diğer taraftan şunu da söylemek lazım; böyle bir problem var, diye de bu iş yürütülemez gibi bir öngöründe bulunmamak lazım. Burada mevcut içerisinde dahi Türkiye’de kaynak problemini ve organizasyon eksikliklerini varsayım olarak gördüğümüz zaman dahi, sistemin işletilebileceğini söylüyorum. Buradaki yeniden bir yapılanma değil zaten. Kamu hizmetlerinde iyileştirme örneği olarak bunu görebilirsiniz. Bu iyileştirme yerel düzeyde yapılabilir. Bu bir yenilik aslında. Yeter ki belediye başkanı, vali, bu işe inanmış personel, inanmamış olsa bile motive edilebilir personelle ve mevcut kaynaklarla yürütülebilir olduğu söyleniyor. Tabii ki şu da doğru, bunun tamamen yeni bir yapı içerisinde baştan aşağı ele alınması gerekiyor.

Bir de merkezi idarede, merkezi idare düzeyinde konu nasıl değerlendiriliyor? Tematik programların taşradaki koordinasyonu da sorunlarda dile getirildi, bu doğru. Zaten biz bunu zaman zaman Emin Bey ile de görüşüyoruz. Bu, biraz önce bahsettiğim merkezi idarenin örgütlenme yapısından kaynaklanan yapısal bir problem. Yani DPT bir program başlatıyor, aslında DPT operasyonel bir birim değil, bir planlama birimi. Ama tutuyor operasyonel bir iş yapıyor, mesela taşrada SODES yapıyor. Bu da yanlış bir uygulama. İçişleri Bakanlığı’nın kendisi de operasyonel bir birim değildir. Bizim aslında merkezi kuruluşların hiçbirisi operasyonel değildir. İş anayasa gereğince il ve ilçeler yapar. Bizdeki hizmet birimi ilçedir. Ama şimdi birçok kurum çeşitli programlar başlatarak, bunları uygulamaya çalışıyor veya şimdi bir ajans modası çıktı. Ajanslar kurulmaya çalışılıyor. Bu konuda bir kafa karışıklığı var. Zaten bu tip toplantılar kafa karışıklıklarını gidererek Türkiye’de yeniden bir sosyal devlet, sosyal bütçeleme, sosyal yönetim, bu tip örgütlenmelerin zihinsel altyapısını oluşturacak. Bu konuda epey konuşmak ve tartışmak lazım, taşların yerine oturması lazım. Nasıl, kim, nerede duracak ona bakmak lazım. Bir de şimdi e-devlet meselesi ortaya çıktıktan sonra bunun bir merkezileşmeye katkısının olduğunu belirtmem lazım. Yani e-devletin zararlı bir yönü bu. Bütün Türkiye’deki verileri bir araya topluyorsunuz ve artık size gerek yok gibi bir şey

Tartışma Bölümü

ortaya çıkıyor. Her şeyi merkezden yürütmeye başlıyorlar. Her şey bizim elimizde gibi bir şey ortaya çıkıyor.

Bir diğer konu, bireyin öncelenmesi meselesi. Buradaki sistem hane ve aile üzerine kurulmuş; ama benim anlattığım kısmı ile zaten sistemin pro-aktif bir hale gelmesi öngörüldü. Yani taramadan bahsediyoruz. Konut yoksulunu, özürünü nasıl tespit edeceksiniz başka türlü? Yani ilk başta envanter ortaya çıkar. Envanter demek bireyi öncelemek, bireye ulaşmak demektir. Zaten sistemin eksikliğinin bu olduğunu düşünüyorum. Yani kurum kurarsınız, tabela da asarsınız, on bin kişi de alırsınız; ama esas hedefine ulaşmıyorsa, attığınız taş ürküttüğünüz kurbağaya değmiyor, demektir. Sistem bir anlamda probleme elini dokunduramıyor. Ama burada benim anlattığım, yani bizim düşüncemiz; sokakta kim yatıyor, madde bağımlısı kim, bunların bulunması gerekiyor. Sivas'ta ortaya çıkan bir şeyden bahsetmem gerekirse; birebir madde bağımlısı çocukların bulunması gerekiyor ki bunlar çok problemlili gruplardır. Belki kapısına 40 defa gidersiniz açmazlar. Bu çocukları çekip çıkarmanız gerekiyor. Dolayısıyla bu, birey öncelikli bir modeldir.

Öte yandan Tuncay Bey de önemli bir konuya parmak bastı; sosyal güvenlik ve sosyal yardım meselesi bağlantısı. Primsiz sistem ile primli sistemlerin birleştirilmesi ve birleştirilebilirliği üzerine birçok tartışma var. Teorik olarak bakıldığı zaman, primli sistemin, primsiz sistemi de içererek ayrıca sosyal bir ihtiyaç duyurmaması lazım. Yani ülkedeki tüm yaşayanları kapsaması ve bunlara sistemin hizmet etmesi gerekir. Ama zaten primli sistemler daha yeni bir çatı altında toplandı, o da şu anda bir geçiş döneminde. Dolayısıyla benim düşüncem, bu iki sistemin muhakkak bir arada çalışması gerektiği yönünde. Bu ne kadarlık bir süreçte gerçekleşir o ayrı bir tartışma konusu olur. Şimdi primli sistemler de bir darboğazda.

Son olarak bu göçmenler ile ilgili durum, yeni sosyal güvenlik sistemi ile hakları kısıtlandı mı? Sosyal hizmetlerde bunların durumu nedir? Bir kere burada biraz kavram karmaşası var. Bu kavramları bir kere düzeltmek lazım, ondan sonra üzerinde konuşmak lazım. Türkiye'de sığınmacı, mülteci kavramları var, aslında uluslararası literatürde mülteci kavramı var. Bir de yasadışı göçmen kavramı vardır. Ancak bildiğiniz gibi Türkiye için iki tane kavram kullanılıyor; biri sığınmacı, diğeri mülteci. Neden bu iki kavram kullanılıyor? Bunu açıklayarak neden Türkiye'de ikili bir sistem var, belirtmek istiyorum. Mültecilerle ilgili durumu düzenleyen Cenevre Sözleşmesi'nde Türkiye'nin Coğrafi Kısıtlama, dediğimiz bir şerhi var. O şerhte batıdan gelenleri mülteci kabul eder Türkiye, doğudan gelenleri mülteci kabul etmez, bunları yasa dışı göçmen kabul eder. Bunlar nasıl sığınmacı haline gelir? Bunlar ancak sığınma talep ettiklerinde BM Yüksek Komiserliği sığınma taleplerini alır, üçüncü ülkelere transferini sağlayana kadar Türkiye'de misafir olarak ikamet izniyle kalırlar. Yani Türkiye'deki

sığınmacılar, üçüncü ülkeye nakledilmek üzere Türkiye’de misafir olarak duran kişiler. Bugüne kadar Türkiye çok kısıtlı bir sayıda mülteci kabul etti. Çünkü batıdan çok fazla iltica talep eden yok. Sığınmacıların Türkiye’de ikametgâh izni almaları için BM Yüksek Komiserliği ile birlikte İçişleri Bakanlığı çalışıyor, bunlara aynen Türk vatandaşlarına verilen kimlik numarası gibi bir numara ve ikamet izni veriliyor. İkametgâh izni aldıkları takdirde Türkiye’nin belli illeri bunlar için oturma merkezi seçilmiştir. Buralar da ikamet edebilirler. Bunlar sağlık yardımından yararlanırlar. Yani şu anda sosyal güvenlik kapsamı içindeler. Eğitim alırlar, okula giderler. Dolayısıyla sığınma statüsünü aldıkları anda oy kullanma hariç neredeyse vatandaş gibi hareket edebilirler. Ancak buradaki kafa karışıklığı şuradan çıkıyor, Türkiye’de üçüncü bir kategori daha var. Bunlar mültecilerden de sığınmacılardan da daha çok yasa dışı göçmen pozisyonunda olup da Türkiye’de serbest ikamet edenler. Yani kayıt dışı olanlar. Türkiye’de her sene tahminlere göre yüz binin üzerinde kişi kaçak göç trafiğini kullanıyor. Bunların yarıya yakını yakalanıyor, yakalananların da bir kısmı iade edilebiliyor, bir kısmı ise iade edilemiyor. İade edilemeyenler ne oluyor peki? İade edilemeyenlerin bir kısmı geri gönderme merkezleri misafirhanesinde kalıyor, bir kısmı kalamıyor, kalmıyor veya kaçıyor. Şimdi bunların hiçbir şeyden yaralanmaları elbette mümkün değil. Bunlar Türkiye’de yasadışı olarak bulunuyorlar. Bunların bir kimlik numarası yok, hiçbir şeyi yok. Dolayısıyla Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfımız ve Genel Müdürlüğümüz bu konular gündeme geldikten sonra çok ciddi katkı yaptı ve bir genelge yayınladı. Türkiye’de geri gönderme merkezlerinde bulunan sığınmacılara ve kaçak olanlara, yardım yapılmasının önünü açan bir genelge yayınladık. Dolayısıyla vakıf sistemi bunları kapsamına almış durumda. Sığınmacılar sosyal güvenlik sistemi kapsamında. Yani Türkiye’de sığınmacı yok diye bir şey yok. Sığınmacı resmi olarak ikamet izni almışsa, kimlik numarası almışsa bu belirlenen haklardan yararlanır.

Salih EFE: Ben avukatlık yaptım, yüzlerce müvekkilim oldu. Eskiden yararlanabiliyorlardı, onlar da rica ve zorlama şeklinde. Şu anda yararlanma imkânları %5 gibi. Maalesef yararlanmıyorlar.

Hasan CANPOLAT: Bir yanlışlık var orada. Sığınmacı numarası almışsa, size verilen kimlik numarası gibi bir kimlik numarası veriliyor onlara ve bunlar yararlanıyorlar. Sosyal güvenlik sistemi içerisindeler.

Salih EFE: Umarım öyledir; ama maalesef öyle değil.

Hasan CANPOLAT: Bu numarayı alıncaya kadar geçen bir zaman var, yani kişi sığınma talebinde bulundu, BM yüksek Komiserliği’ne iletildi. Geçici olarak misafirhanelere götürülüyorlar ve sığınma statüsünde olmuyorlar; yani komiserlik henüz bunların durumlarını belirlemiş değil. İşte karışıklık biraz da

Tartışma Bölümü

buradan kaynaklanıyor. Dolayısıyla tüm göçmenler bu sıkıntıyla karşı karşıya dememek lazım.

Aziz YILDIRIM: Pek çok seminerde bu kadar bizi inceden inceye irdeleyen sorularla karşılaşmamıştım. Buna sevindiğimi belirtmek isterim. Hatta zaman zaman katıldığımız seminerlerde kendi kendimize soru sorup, kendi kendimize cevap veriyorduk. Burada on soru soran katılımcıya da teşekkür ediyorum. Hepsi, bana da soru sordu.

Tuncay Bey'in söylemiş olduğu kısımdan başlarsam, Sayın Valim de o konu hakkında epey bir açıklama yaptı. Ben sadece tamamlama anlamında veya bizim perspektifimizden bu meselenin nasıl görüldüğü konusunda bir şeyler söylemek istiyorum. Sosyal politika araçları var. Bunlar 3 tane; sosyal güvenlik, sosyal yardım ve sosyal hizmetler. Bu 3 alan, hizmet alanı olarak birbirinin içerisine girmiyor, tamamen birbirinden farklıdır. Dünyadaki literatürde de sosyal güvenlik, sosyal yardım ve sosyal hizmet, zaten ayrı alanlar olarak görülmüş. Bu konuda uluslararası seminer veya bu şekilde bir panel yapmayı planladık. Şu anda çalışmalarına devam ediyoruz. 2010 yılının mayıs ayında ya da haziran ayında yapmayı planlıyoruz. Büyük ihtimalle de İstanbul'da olacak. Sizlerin de bu toplantıya katkıları bizleri onurlandıracaktır. Sosyal güvenlik, sosyal yardım ve sosyal hizmetler tek çatı altında da olabilir, ayrı çatılar altında da olabilir. Şu anda ayrı ayrı çatılar halinde teşkilatlanmış. Bu 3 hizmet alanını tek bir bakanlık altına da alabilirsiniz, ayrı yarı bakanlıklara da bağlayabilirsiniz. Şu anda tercih edilmiş sistem ayrı ayrı bakanlıklara bağlanmış olmasıdır. Bu arada bir koordinasyonsuzluk da söz konusu değildir. Çünkü bunların hizmet alanları birbirinden farklıdır. Sosyal güvenlik farklı bir alandır, sosyal yardım tamamen primsizdir ve ayrı bir alandır. Belki biraz sosyal hizmet ile sosyal yardım benzerleştirilebilir; ama yine de ayrıntısına girdiğinizde, bunların ayrı ayrı hizmet alanları olduğunu göreceksiniz.

Sorulara Sezai Hocamın sorusundan başlamam gerekirse, kurumsallaşma ile kişilere bağlı olmadan, o kurumun hizmetinin aynı kalitede geliştirilerek devam etmesini sağlamak mümkün olmalıdır, dediler, bu çok doğru. Kurumsallaşmayı ne yazık ki pek çok yerde yapamamışız. Bunu yapmaya gayret ediyoruz. 1986 yılında bizim kanunumuz çıkmış, 2004 yılına kadar merkezi yapılanma anlamında Genel Sekreterlik olarak devam etmişiz. Genel Sekreterliğin bütün görevlileri de dışarıdan başka kurumlardan gelmiş. Bir kurum aidiyeti, kimliği, bir kurumsallaşma ne yazık ki çok ciddi anlamda gerçekleşememiş. Ama buna rağmen çok ciddi bir fonksiyonu ifa etmiş. Toplumdaki çok ciddi bir açığı da kapatmış. Peki, nasıl kapatmış? İllerimizde ve ilçelerimizde bulunan Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları aracılığıyla bu açığı kapatmışlar. Zaten hizmeti doğrudan götüren vakıflarımızdır. Merkezi yönetim, merkezi teşkilatlanma, hizmeti doğrudan götüren bir kurum, kuruluş

değildir. 2004'ten sonra genel müdürlük olunca kendi kadroları oluşmuş ve kendi kadroları oluştuktan sonra birtakım projeler gerçekleştirmeye başlamış. Hem kurumsallaşma anlamında hem de hizmetin hakikaten sahiplenilmesi anlamında boşluk kalmamasına gayret ediyoruz. Biz her şeye yeniden başladık. Ben göreve başlayalı yaklaşık 1,5 yıl oldu. Bu süre içerisinde az önce bir kısmına burada değindiğim bazı projelere başladık, bazılarını faaliyete soktuk, bir kısmı hala devam ediyor. Biz her şeyin en iyisini yaptığımız iddiasında değiliz. Ama bir şeyleri iyi yapma iddiasındayız. Yani mutlaka bizim yaptığımızdan daha iyisi her zaman yapılabilecektir. Bizim önümüzü açacak olan, bize fikir verebilecek olan, farklı bir pencere sunacak olan herkese de müteşekkire kalırız. Sizlerin görüşlerine her zaman ihtiyacımız var.

Bizim vakıflarımızın ciddi anlamda bir sivil toplum kuruluşu haline getirilmesi için birtakım çabalar söz konusu. Her ne kadar bu çabalar fon kaynağı, kamu kaynağı olarak görülse bile, bunun harcanmasına biz karışmıyoruz. Sadece bunun bir mevzuatı var. Vakıflar hangi amaç doğrultusunda yapılanma sağlamışsa, gönderilen kaynak ya da elde edilen kaynak da o amaç doğrultusunda harcanır. Bunu belirleyen mevzuat var. 3294 bizim temel kanunumuz. Buna bağlı çıkarılmış birtakım yönetmelikler var. İllerde valiler, ilçelerde kaymakamlar vakıflarımızın başındadır. Fakat aynı zamanda yönetim kurulu diyebileceğimiz mütevelli heyetlerinde de sivil insanlar bulunmaktadır. İllerde 7 tane sivil insan, 7 tane atanmış, ilçelerde de 6 tane sivil, 6 tane atanmış var. Tabi bunu yarı yarıya görebilirsiniz. Bu daha sivilleşebilir. Tabii ki bu yapı tartışılabilir. Daha da sivilleşmelidir, denilebilir. Bu konuda Şerif Bey de şunu söylemişti; kamu bu işin içerisine iyice girsin, sivil toplum çıksın. Ben ise tam tersini savunuyorum, sivil toplum iyice girsin, kamu çıksın. Belki de bunu söylemek gerekecek. Zamanı geldiğinde onu ayrıca söyleyeceğim.

Sayın Lazreg'in bir sorusu vardı, bireyin mahremiyeti ve veri tabanı bilgilerinde nereye kadar gidiyorsunuz, bu insanlar fakir bile olsalar bunların bilgilerini "ortalığa saçmak" doğru mudur, diye. Tabii ki doğru değil. Burada azami derecede hassasiyete sahip olduğumuzu da söyleyelim. Bir kere sistem kişilere açık değildir ve sadece bizim vakıflarımız tarafından kullanılmaktadır. Vakıflarımıza öncelikle güvenliği sağlamak için, VPN tünel kurulmuştur. Bu tünelden sonra herkese IP'si tespit edilmiş bir bilgisayar verilmiştir. Bu bilgisayarları sadece yetkilendirilmiş kişiler, yetkilendirilmiş şifrelerle kullanabilmektedir. Kişiler hakkında sorgulama yapıldığında, sorgulama yapılan kişi hakkında Sosyal Yarınlaşma ve Dayanışma Vakfımız bir karar vermek mecburiyetindedir. Yani herhangi bir görevli, biraz amiyane tabirle söylersem, bizim amcaoğlunun neleri var acaba, diyerek sisteme girmeye kalkarsa suç işlemiş olur. Böyle bir eylemin TCK tarafından suç kabul edildiğine dair bilgiler, genelgeler ve yazılı talimatlarla özellikle belirtilmiştir. Bir de şu var, biz kişilerin sorgulamaları yapılırken, öncelikle onların muvafakatini alıyoruz.

Tartışma Bölümü

Sistemin çalışabilmesi için T.C. kimlik numarasını girdiğinizde bir dilekçe ortaya çıkmaktadır. Bu dilekçe, olmazsa olmaz şartıdır. Dilekçede de kişi ıslak imzasını atıyor ya da imza atmasını bilmiyorsa parmağını basıyor. Altında tek tek hangi kurumlardan, hangi sorgulamaya izin verdiğini de özellikle söylüyor. Bu izni aldıktan sonra sorgulamayı yapabiliyoruz. Aksi takdirde sorgulama yapmıyoruz. Kişilerin evlerine gidip, hane ziyaretleri şeklinde durumunu tespit etme gibi bir gayret içerisine girmek mecburiyeti doğuyor. Onun için bu, oldukça güvenli bir sistem, kişilere açık değil. Çalışanlar açısından söylemem gerekirse; çalışanların bazıları bunu suiistimal edecek midirler? Edebilirler. Ederlerse sonuçlarına katlanırlar. Çünkü sistemde hangi şifreye sahip olan kişinin hangi IP'si tespit edilmiş bilgisayardan girdiği bellidir. Hangi saniyede, hangi dakikada, kimin için sorgulama yaptığı da barkodla alınmaktadır. O yüzden bu kişiler sorumlu tutulabilirler ve haklarında inceleme yapılabilir. Bu anlamda güvenli olduğunu düşünüyoruz. Polislerin, bankaların veya vergi dairelerinin kurmuş olduğu sistemin güvenliğine ne kadar güveniyorsanız, bizim sistemimize de o kadar güvenebilirsiniz.

Şerif Bey, "Diyarbakır'daki dağınıklıktan haberiniz var mı?" dediler; sadece Diyarbakır değil, 81 tane ilimiz var. Hepsinin dağınıklığının farkındayız. Daha önce de söyledim, biz her şeyin en iyisini yapmıyoruz; ama yapma gayretindeyiz. Bunun içerisinde size de ihtiyacımız var, buyurun birlikte çalışalım. Bu konuda hiçbir itirazımız da yok. Her gün televizyonlarda izlediğimiz, insanların yardım almak uğruna birbirini ezmesi, elbette benim de hoşuma gitmiyor. Bunları önlemek için bir takım sistemler oluşturmaya gayret ediyoruz. Bu sistemlerden bir tanesi de "vakıf-kart" türü bir kartı ortaya koyabilmek. Yani insanların kartına yükleyelim, kullanabilecek olanlara da SMS ile haber verelim. Kart kullanamayan, okuması yazması olmayan, vb. kişilere de vakıflarımıza buyurun ya da bankaya buyurun, oradan alabilirsiniz, diyeceğiz. Yine tamamen ortadan kaldıramayacağız; ama azaltmak için gayretlerimiz var. Bunlardan emin olabilirsiniz.

Sivil toplum konusuna değinmek gerekirse, bence sivil toplumu güçlendirmek lazım. Tabii ki kamuya ait kuruluşlar bu alanda faaliyet göstermeye devam etmeli. Sivil toplumun yetişemediği yerlere mutlaka yetişmeli. Bu arada sivil toplumun da gelişmesi lazım; çünkü dünyada bu tür faaliyetler sivil toplum eliyle yapılıyor. Bizim geçmiş kültürümüze baktığınız zaman bu vakıflar aracılığı ile yapılmış. Ben yine de sivil toplumun geliştirilmesi gerektiğini düşünüyorum.

Bir de dünyada %1-%2 arasında mutlak yoksulu olan ülkeler var. Bu, ülkelerin gelişmişliğine göre değişiyor. Az önce bahsettiniz, 4000-5000 civarında ekmeğe dahi muhtaç olan insan var. Doğrudur, bunlar var. Ama Diyarbakır'ı düşündüğünüzde %1'in altında kalıyor. Keşke o da olmasa; ama biz bu kişilere

ulaşabiliriz, diye düşünüyorum. Eğer bu insanlardan haberimiz yoksa o zaman birilerinin gelip bize tanıtması lazım. Şu da var, madem siz o insanlara ulaşamayacaksınız neden o kurumun başındasınız ya da böyle bir kurum neden kurulmuş, diyorsanız, bunda da haklısınız. Bunun için de bir projemiz var. Sunumda sosyal puanlama formülünden bahsetmiştim, o puanlama formülünü yaptıktan sonra, artık kapı kapı dolaşmamız gerekecek. Bütün vakıflarımız kendi nüfuslarının bulunduğu alanda ya da hinterlandının bulunduğu alanda kapı kapı dolaşacak. Türkiye'nin ne kadar yoksulu olduğu tespit edilecek. Sonrasında da bir yoksulluk haritası ortaya çıkacak. Bunun mutlaka yapılması lazım ve bunu da tabii ki sizlerle paylaşacağız.

Ulrika Hanım, SOYBİS ne ölçüde yoksullara hizmet ediyor ve okuryazar olmayanların, kadınların sisteme ulaşımı nasıl sağlanıyor, diye sordular. Okuryazar olmayan kadınlar, vakıflarımıza gitmek suretiyle sisteme ulaşabiliyorlar. Kendilerinin tek tek ulaşması gerekmiyor, vakıflarımız onların yerlerine ulaşp, kendilerine uygun olan yardım metodunu mutlaka söyleyeceklerdir. Yoksula bu anlamda bir hizmet var. İnsanları yormuyoruz, ceplerinden ekstra bir masraf çıkmasını engellemiş oluyoruz. Bu anlamda bu sistemle bir faydamız oluyor, diye düşünüyorum.

Kalkınma Bankası'ndaki arkadaşımız, mülteci, sığınmacı ya da kaçak göçmenlerin sağlık giderleri için yardımcı olunmuyor ya da bunlar yok farz ediliyor, dedi. Sayın Valim az önce açıkladılar. Ben kendisine küçük bir eklemede bulunayım. Nisan ayında bir genelge çıkarttık ve bu tür insanların da bizim imkânlarımızdan, aynen Türk vatandaşları gibi yararlanabilmelerine imkân sağladık. Önceden de yapılıyordu; fakat mevzuat olarak herhangi bir tabanı yoktu. Onu da mevzuat anlamında bir temele ulaştırdık, diye düşünüyorum. Ayrıca biz sadece Türk vatandaşlarına yardımda bulunmuyoruz, T.C. sınırları içerisinde yaşayan, herhangi bir şekilde gelmiş olan yabancılara da aynı hizmetleri verebiliyoruz. Bu konuda herhangi bir sıkıntı yok. Eğer yapılmıyor deniliyor ise, bu biraz bilgi eksikliğinden kaynaklanıyor. Eğer yapılmıyorsa da bundan bizim haberimiz olsun. Hatta bu konuda aylık olarak göndermiş olduğumuz paraya, Türkiye'deki kaçak göçmenlerin fazla bulunduğu illere ekstra paralar ekliyoruz ki oradaki vatandaşlara yardımcı olunabilsin.

Bay Utting, krizin bizim programımızı etkileyip etkilemediğini, sordu. Kriz herkesi etkiliyor, tabii ki bizi de etkiliyor. Yalnız şöyle bir şey var, bu sene kullandığımız kaynağı, geçen sene ile karşılaştırdığımda rakamsal olarak aşağı düşmemiş olduğumuzu görüyorum. Çünkü bizim gelirlerimiz, kurumlar ve gelirler vergisinin %2,8'idir. Başka gelirler de var; ama en büyük pay budur. Yani devlet ne kadar çok vergi toplarsa %2,8'i de bize gelmektedir. Bizim fonumuza gelmektedir ve vakıflarımız aracılığıyla sonuna kadar kullanılmaktadır. Örneğin

Tartışma Bölümü

biz kendi ücretlerimizi o paradan almayız. Genel Müdürlüğün bütün giderleri, genel bütçeden kullanılır ve bu konular için fonlara dokunulmaz.

Aile yerine kişi yaklaşımı daha doğru olmaz mı, şeklinde bir soru geldi. Tabii ki kişi yaklaşımı doğru; ama Türkiye’de her şeyi kayıt altına alamazsınız. Yani birisi size başvuru yapıyor, 18 yaşından büyük, evli ve sorguladığınız zaman üzerinden hiçbir şey çıkmıyor. Ne güzel, tam bizim hedef kitlemiz, diyorsunuz. Ondan sonra hanesine gittiğiniz zaman görüyorsunuz ki babasıyla birlikte yaşıyor, babasının tarlasını ekip biçiyor veya babasının dükkânında kendisi çalışıyor, hatta babasının bütün mal varlığını kendisi yönetiyor. Bunlara da hiçbir şeyi yokmuş gibi yeşil kart vererseniz veya sosyal yardımlardan yararlandırırsanız, bu kez de kamuoyunun vicdanını rencide etmiş oluyorsunuz. Bu konuda bir açmazımız var. Tamamen haksızsınız diye söylemiyorum bunu; ama bir açmazımız var ve onun için oradaki kişi ile oradaki aileyi birbirinden ayırmamız gerekiyor.

Yıldız ECEVİT: Resmi evliliği olan kadınların, bu sistemden ne kadar zarar gördüğünü ayrıca anlatmak istiyorum size. Gerçekten çok ciddi problemlere yol açıyor. Çocukları ile yalnız kalmalarına rağmen, resmi evlilikleri devam ettiği için bu sistem onlara beş kuruş yardım yapmıyor.

Aziz YILDIRIM: Bu konuda size aktarabileceğim örnekler de var. Kocasını bırakmış gitmiş, hala kocasının üstünde görünüyor, sorgulama yaptığınız zaman sosyal güvenliğe tabi görüyorsunuz, hiçbir yardım yapamıyorsunuz; ama yiyecek ekmeğe muhtaç. İşte hane incelemeleri de bizim bu gerçeklerle karşılaşmamıza sebep oluyor. Yani ona da tabii ki bir çare bulunması lazım.

Şerif CAMCI: Sayın Genel Müdürüme bir bilgi aktarmak istiyorum. Verdiğiniz o yüzde %1 e tekabül etmiyor. O hane idi, o ailelerin hane ortalaması %7,3 tür, 35000-40000 kişiye tekabül ediyor, yaklaşık %5 in üzerinde bir rakam. Bir kentte 35000-40000 insan kimi geceler aç yatıyor ise, bu normal değildir.

Aziz YILDIRIM: Bursa Büyükşehir Belediyesi’nden gelen katılımcı, SOYBİS yerel yönetimlere ne zaman açılacak, diye sormuştu. Kişilerin ilgi alanlarına göre hassasiyetleri farklı oluyor. Bayan Lazreg kişisel bilgilere neden bu kadar giriyorsunuz, şeklinde bir soru sorarken, bize ne zaman açacaksınız, diye Belediye’den soruyorlar; çünkü onlar da bu alanda çalışıyorlar. Kendilerine yardım için gelen insanlar hakkında doğru bilgilenmeye çalışıyorlar, bu da onların hakkıdır. Doğru bilgilenemezseniz, doğru kaynağınızı aktaramazsınız. Bunu tabii ki yapacağız, ancak yaklaşık olarak 1,5 yıla ihtiyaç var. Sistemi tam olarak faaliyete sokmamız lazım ki ondan sonra ancak açabilelim.

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarına, kimse nasıl ulaşacağını bilmiyor, şeklinde bir soru sordu sanıyorum Nurcan Hanım. İnsanlara

ulaşabilmeleri açısından elimizden gelen yardımı yapıyoruz. Tanıdıklar vasıtası ile ulaşıyorlar bize ya da kendileri bizzat geliyorlar. Gelemeyen insanlar da var, ne ile nasıl müracaat edeceklerini bilmeyen insanlar bile var. Onun için Alo Sosyal Yardım Hattını, çağrı merkezimizi kurup faaliyete geçirdik. 144 no'lu telefonu çevirdiklerinde ücretsiz olarak bizim elemanlarımıza ulaşırlar, kendilerine en uygun program mutlaka tespit edilir ve nereden ve nasıl ulaşacakları söylenir. Bununla ilgili afişleri vakıflarımıza gönderdik. Vakıflarda, hükümet konaklarında, resmi diğer kurumlarda, belediyelerde o afişlerin kullanılıyor olması lazım. Bu afişlerin asılıp asılmadığı konusunda ise bir bilgim yok.

5. Oturum: Koordinasyon Mekanizmaları

Oturum Başkanı: Emin Dedeoğlu

Sosyal Politika Meselelerinin Çözümünde Stratejik Yerel
Yönetişim
Emre Koyuncu

Türkiye’de Kadın Politikalarının ve Kurumsal Yapısının
Analizi
Ülker Şener

Farklı Yönetim Düzeyleri Arasında Sözleşmeye Dayalı
Düzenlemeler:
Türkiye İçin Çıkarımlar
Selçuk Sertesene-Çetin Haşar

Tartışma Bölümü

Sosyal Politika Meselelerinin Çözümünde Stratejik Yerel Yönetişim

Emre Koyuncu
TEPAV

Bu makale; 2007-2010 döneminde Türkiye'nin batısı ve doğusunda yer alan 7'si büyükşehir olmak üzere 8 kentte yürütülen AB destekli iki proje kapsamında TEPAV uzmanları tarafından yürütülen kurumsal analiz çalışmalarını temel almaktadır.

Diyarbakır, Şanlıurfa, Gaziantep ve Erzurum illerinde Göçten Kaynaklanan Sosyal ve Ekonomik Entegrasyon Problemlerinin Çözümüne Destek için Teknik Yardım Projesi (EKOSEP) Aralık 2007-Aralık 2009 döneminde yürütülmüştür. Önemli Göç Alan Kentler Olarak İstanbul, İzmir, Ankara ve Bursa'nın Ekonomik ve Sosyal Entegrasyon Problemlerinin Çözümüne Destek Projesi (İGEP) ise Aralık 2008 Mayıs 2009 arası yürütülmüştür.

Kurumsal analiz çalışmaları kapsamında adı geçen 8 ilde valilikler, merkezi yönetim taşra teşkilatları, yerel yönetimler, akademik kuruluşlar ve sivil toplum kuruluşlarındaki orta ve üst düzey yöneticiler ile yüz yüze görüşmeler gerçekleştirilmiştir. 8 ilde toplam 246 kuruluştan 399 kişiyle görüşülmüştür. EKOSEP kapsamındaki görüşmeler Ocak-Mart 2009'da, İGEP kapsamındaki görüşmeler ise Şubat-Nisan 2009 aylarında gerçekleştirilmiştir. Analiz çalışmasının bulguları 8 ilde proje çerçevesinde hazırlanan stratejik eylem planlarının temel girdileri arasında yer almıştır.

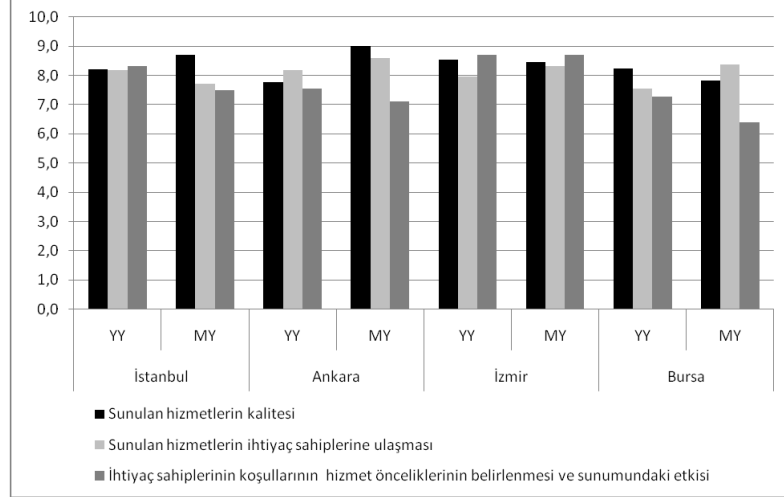
Kurumsal analiz çalışmalarının amacı, sosyo-ekonomik entegrasyon sorunlarının çözümü için kent düzeyinde yerel ihtiyaçlara duyarlı, bütünleşik ve etkili bir sosyal hizmet sunumunun sağlanmasında sosyal politika alanında faaliyet gösteren kamu ve sivil toplum kuruluşlarının sundukları hizmetler, kurumsal yapı ve kurumlar arası ilişkilerdeki sorunların kataloglanması ve iyileştirme alanlarının ortaya çıkarılmasıdır.

İyi Yönetişim Neden Gereklidir

İstanbul, Ankara, İzmir, Bursa kentlerinde yürütülen çalışmada yöneticilere 10'lu skala üzerinden kendi hizmetlerinin sunumuna ilişkin algıları sorulmuştur. Yöneticilerin sunulan hizmetlerin kalitesini ne düzeyde gördüğü, hizmetlerin ihtiyaç sahiplerine ne kadar ulaşabildiği ve hizmet planlaması yapılırken ihtiyaç sahiplerinin koşullarının ne ölçüde dikkate alındığı sorulmuştur. Bu şekilde vatandaşların mekânsal, fiziksel, sosyal ve ekonomik dezavantajları nedeniyle yaşadıkları hizmet erişim sorunlarının yöneticiler tarafından ne ölçüde görülebildiği ve farkında olduğu anlaşılmaya çalışılmıştır.

İstanbul, Ankara, İzmir ve Bursa'da görüşülen kamu yöneticilerinin kendi hizmetlerine ilişkin algıları Şekil 1'de görülebilmektedir.

Şekil1: Özdeğerlendirme



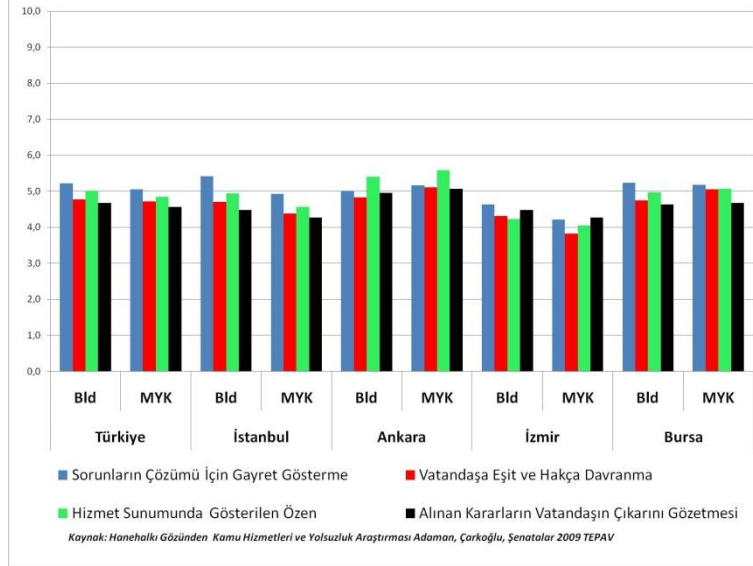
Kaynak: İç Göç Entegrasyon Projesi (İGEP) Kurumsal Analiz Çalışması, 2009

Grafik iki noktanın altını çizmektedir:

- Kamu yöneticileri sundukları hizmetlerle ilgili oldukça iddialıdır. Tüm göstergeler (Bursa'daki merkezi yönetim kuruluşlarının ihtiyaç sahiplerinin koşullarının hizmete etkisine verdiği 6,5 puanlık değerlendirmenin dışında) 7 puan ve üzerindedir.
- Vatandaşa yakınlığı (yerindenlik) ne olursa olsun kamu yöneticileri hizmet sunumunu başarılı bulmaktadır. Merkezi ve yerel yönetim kuruluşları arasında merkezi kuruluşlar lehine hizmet kalitesi algıları arasındaki 1 puanın biraz üzerindeki fark dışında ciddi farklar görülmemektedir.

Hizmet sunumuna vatandaş tarafından bakıldığında ciddi boyutlarda bir algı farklılığı göze çarpmaktadır. 2008 Kasım-Aralık döneminde yaklaşık 2000 kişilik bir örnekleme TEPAV için Türkiye genelinde gerçekleştirilen Hanehalkı Gözünden Kamu Hizmetleri ve Yolsuzluk Araştırması'nın ilgili bulguları, Şekil 2'de Türkiye genelinde ve iller bazında görülebilmektedir.

Şekil 2: Hanehalkı değerlendirmesi



Araştırmada belediye ve merkezi yönetim kuruluşlarının 1) hizmete yönelik sorunların çözümü için gösterdiği özen 2) hizmet sunumunda vatandaşın eşit ve hakça davranması 3) hizmet sunumunda gösterilen özen ve 4) alınan kararların vatandaşın çıkarını gözetmesine ilişkin hanehalkının algıları sorulmuştur.

Hanehalkı tarafından verilen puanların genellikle 5 ve 5'in altında olduğu grafikten görülebilmektedir. Bu iki grafikteki en çarpıcı nokta hizmet sunanlar (kamu yöneticileri) ve hizmetten faydalananlar (hanehalkı) arasındaki algı açığının büyüklüğüdür. Algı farklılığının iki temel kaynağı olabilir:

- Kamu yönetimi gerçekten hizmeti kendi algıladığı gibi kaliteli, adil ve ihtiyaçlara duyarlı bir şekilde sunmaktadır. Ancak sunulan hizmetler yeterince vatandaşın aktarılamamakta veya hizmet sunumu konusunda yeterince şeffaf olunamamaktadır.
- Kamu yönetiminin gerçekten hizmeti vatandaşın algıladığı gibi yeterince gayretli, özenli, eşit, hakça ve kamu çıkarını gözeterek sunmadığıdır.

Algı farklılığının nedenini bu iki uç durumdan birinde veya arasında bulabilmemiz mümkündür.

Vatandaş algısının kurumsal algıya ilişkin yukarıda yapılan tespitlerle ortak noktası, merkezi yönetim kuruluşları ve belediye arasında büyük farklılıklar

bulunmamasıdır. Bu durum, ister belediye tarafından ister merkezi yönetim kuruluşları tarafından sunulsun kamu hizmetinin vatandaş nezdinde bir bütün olarak algılandığı şeklinde yorumlanabilir.

İyi yönetime yönelik kısıtlar

Vatandaşın yukarıda ifade edilen kamu hizmetine yönelik bütünsel algısı hizmet sunumunun yerelleştirilmesi veya merkezileştirilmesine yönelik tartışmalarda yeterince dikkate alınmayan temel bir soruna işaret etmektedir. **Merkezi ve yerel yönetimler hizmetlerini bir bütünlük oluşturacak şekilde işbirliği ve koordinasyon içinde sunmakta yetersizdir.**

Hükümetin kamu yönetiminde yeniden yapılanma politikası çerçevesinde 2004 yılında TBMM’de kabul edilen Kamu Yönetimi Temel Kanunu (KYTK) sağlık, kültür, turizm, çevre, orman, sosyal hizmetler, gençlik, spor, köy hizmetleri, bayındırlık gibi hizmetleri belediye ve il özel idarelerine devretmeyi öngörmekteydi. Aynı dönemde başta belediye ve il özel idaresi olmak üzere hazırlanan kanun tasarıları yerel yönetimlerin görev ve sorumluluklarını, devredilmesi öngörülen yetki ve kurumlarla uyumlu olacak şekilde genişletmiştir. Ancak KYTK’nun Cumhurbaşkanı tarafından meclise geri gönderilmesi ve hukuki tartışmalar kanunun Anayasa Mahkemesi’nden de dönebileceğine olan inancı artırmış ve öngörülen yerelleşmelerin parça parça çıkarılacak kanunlarla gerçekleştirilmesine yönelik bir strateji benimsenmiştir. Gerçekleştirilen tek yetki devri Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü’nün kapatılarak il özel idarelerinin devredilmesi olmuş; sosyal hizmetler, kültür ve turizm, gençlik ve spor gibi alanlarda tasarılar hazırlansa da kanunlaşmamıştır.

Öngörülen yetki devirlerinin gerçekleşmemesi nedeniyle merkezi yönetim kuruluşları aynı alanlarda hizmet sunmaya devam ederken, yerel yönetim kuruluşları da yeni görev ve sorumlulukları çerçevesinde özellikle sosyal politika konularında (sağlık, sosyal hizmet, sosyal yardım, mesleki eğitim, spor vb) hizmetlerini genişletmişler; toplum merkezi, gençlik merkezi, kadın sığınma evi, sağlık merkezi gibi sabit sermaye yatırımları yapmışlardır. **Bu durum zaten yaşanmakta olan hizmet çakışmalarını artırmıştır.**

Hizmet çakışmaları rasyonel bir hizmet sunumunu sağlamak için kurumların birbirleriyle uyumlu çalışması gerekliliğini ortaya koymakta, koordinasyon ihtiyacını artırmaktadır. Diğer yandan kentsel alanlarda sunulan kamu hizmetlerinin doğrudan mükerrerlik oluşturmaya bile ister merkezi yönetim veya yerel yönetim ister özel sektör veya sivil toplum kuruluşları tarafından olsun kentin ortak geleceği açısından birbirine uyumlu ve rasyonel bir şekilde sunulması gerekmektedir.

Yüz yüze görüşmeler gerçekleştirilen kişi ve kurumların hemen hepsi koordinasyon ve işbirliğinin önemli olduğunu altını çizmektedir. Bununla birlikte verilen örneklerden koordinasyon meselesinin daha çok “bir kurumun kendi imkânlarıyla bir hizmeti yerine getirememesi nedeniyle diğer kurumlardan destek talep etmesi” şeklinde algılandığı görülmektedir. Bu anlayışa göre koordinasyon ihtiyacı kaynak veya yönetim zafiyetinden kaynaklanmaktadır. Bu durum çeşitli kurumları bütünsel olarak belirlenmiş, vatandaşı odağına alan ortak amaç ve hedefler çerçevesinde bir araya getirmenin, yani koordinasyonun pratikte ne kadar zor olabileceğini göstermektedir.

Aynı anlayış, koordinasyon meselelerinin çözümünde genellikle tek kuruluşu yetkilendirmeyi önermektedir. Elbette tek kuruluşun olduğu yerde kurumlar arası koordinasyona ihtiyaç kalmayacaktır. Ancak sosyal politikanın insana dayalı doğası pek çok kuruluşu ortak kesmekte ve matris tipi örgütlenmelere ihtiyaç duymaktadır. Örneğin gençliğe yönelik hizmetlerin gençlik ve spor genel müdürlüğü ile sınırlandırılması, çocuğa yönelik hizmetlerin çocuk esirgeme kurumuyla sınırlandırılması mümkün değildir. Bu hizmetlerin eğitim, sağlık, istihdam gibi hizmetleri içeren geniş bir çerçevede ele alınması gerekmektedir. Sosyal politikalar kapsamındaki hizmetlerin büyük bir kısmının belediye gibi bir teşkilat altında toplanması dünya uygulamaları ile karşılaştırıldığında mümkün olsa bile birimler arası koordinasyon meselesi önemini koruyacaktır.

Yönetişim Mekanizmaları

Koordinasyonun geliştirilmesine yönelik sıklıkla dile getirilen bir çözüm de kurul, komite ve benzeri mekanizmaların oluşturulması veya geliştirilmesidir. Kamu yönetiminde kurumlar arası koordinasyon ve işbirliğinin sağlanmasına ve sürdürülmesine yönelik olarak kurul, komite, komisyon, konsey, çalışma grubu gibi isimler altında çok sayıda yönetim mekanizması bulunmaktadır. Bu mekanizmalar öne çıkan nitelikleri itibarıyla aşağıdaki gibi gruplanabilir.

- İdari yapılanmanın bir parçası olarak kurulan sektörel mekanizmalar
 - Kamu kurumlarının asli işlevlerine destek sağlanması için kurulan istişari yapılar (il milli eğitim danışma kurulu, il sosyal hizmetler kurulu, halk eğitim planlama ve işbirliği kurulu)
 - Bağlayıcı kararlar alabilen, onay hakkı kullanabilen idari yapılar (il hıfzısıhha kurulu, il istihdam ve mesleki eğitim kurulu, sosyal yardımlaşma vakfı mütevelli heyeti)

- Tematik alanlarda sorun bazlı oluşturulan mekanizmalar
 - Merkezi yönetim tarafından mevzuat çerçevesinde oluşturulanlar (çocuk koruma koordinasyon kurulu, mevsimlik tarım işçileri il izleme kurulu, vb.)
 - Valinin yetki genişliği çerçevesinde mevzuat yönlendirmesinden bağımsız olarak oluşturulan kurullar (İzmir ve Şanlıurfa'da yerel eşitlik eylem planı il koordinasyon kurulu, Diyarbakır risk altındaki çocuklar il yürütme kurulu, özürlü hizmetleri koordinasyon kurulu, vb.)
- Uygulamaların planlanmasına veya izlenmesine yönelik oluşturulan mekanizmalar (il planlama ve koordinasyon kurulu, altyapı koordinasyon merkezi, ulaşım koordinasyon merkezi, il tütün kontrol kurulu, vb.)
- Kamu sivil toplum ortaklığının geliştirilmesine yönelik mekanizmalar (kent konseyi ve çalışma grupları)

Yerel demokrasiye odaklanan, birlikte düşünmeyi teşvik eden sivil toplum ağırlıklı bir kent paydaşları platformu olan kent konseyini bir kenara bırakırsak, mülki amir başkanlığındaki il kurulları kamu hizmetlerinin sunumu için yatay koordinasyonun sağlanmasına yönelik oluşturmuş öteden beri var olan mekanizmalardır. Merkezi ve yerel yönetim kurumlarının mutlaka birlikte yer aldığı bu yapılarda son dönemde sivil toplum kuruluşları da yer almaktadır (Ör. İl İstihdam ve Mesleki Eğitim Kurulu).

Kamu yönetiminin dikey örgütlenmeye yatkınlığı bu yapıların amaçladığı yatay koordinasyon önündeki doğal bir engel olarak karşımıza çıkmaktadır. Paydaşlarla yapılan görüşmelerde, kurulların mevzuat engel olmadığı halde hizmet alanına yönelik politikaların geliştirilmesi veya geliştirilmiş politikaların izlenmesi ve değerlendirilmesi yönünde kullanılmadığı görülmektedir. Özellikle devletin örgütlendiği eğitim, sağlık, sosyal hizmetler gibi temel hizmet alanlarında oluşturulan il/ilçe kurulları **ilgili hizmet alanına bütüncül olarak yaklaşamamakta kurulun sekreteryası olan ilgili taşra teşkilatının kendisine odaklanmaktadır**. Dolayısıyla kurul gündemini hizmet alanından çok, ilgili il müdürlüğünün kurumsal ihtiyaçları oluşturmaktadır.

Örneğin sosyal hizmetler il kurulu, ilde sosyal hizmet ihtiyacı, sorunları ve bunlara ilişkin kuruldaki kuruluşların kendi görev alanlarında neler yapması gerektiğinden çok ildeki SHÇEK yatırımlarının durumu, SHÇEK'e bağlı bakım ve rehabilitasyon merkezi gibi kurumların ihtiyaçlarına odaklanmaktadır. Bu odaklanma, kurul üyesi diğer kuruluşları misafir konumuna getirerek pasifize

etmektedir. Diğer kuruluşlar (ör. Sağlık Müdürlüğü, SYD vakfı, İŞKUR, STK'lar vb) gündemde ele alınan konulara görüş ve eylemleriyle katkı sağlamakta; ancak içerikten dolayı kendi kuruluşları açısından fayda sağlamamaktadır. Bu nedenle diğer kurumlar toplantılardaki varlık nedenlerini ortak ihtiyaçlara dayalı bir etkileşimin sağlanmasına yönelik bir fayda sağlanmasından ziyade ilgili kurumun ihtiyaçlarını karşılamak için mecburi olarak katkı vermek şeklinde algılamaktadır. Diğer kuruluşlardan üst düzey temsil sağlanmasında sıkıntı yaşanmakta, temsilciler bir toplantıdan diğerine değişmekte, temsilcinin kendi kuruluşuna bilgi transferi sağlanamamakta, alınan kararlar uygulamaya geçmemekte, koordinasyondan çok "yasal zorunluluk" toplantıların gerçekleştirilmesinin ana gerekçesi haline gelmektedir. Dolayısıyla yoksulluk ve sosyal dışlanma gibi meselelerin çözümünde ortak hareket edebilme becerisi gelişmemektedir. İlgili kurum veya sektör açısından bağlayıcı karar alma yetkisine sahip mekanizmalarda "defter dolaştırma" sıklıkla başvuru olan bir yöntemdir. Toplantının amacının ilgili il müdürlüğünün sonucu belli onay/izin işlemlerine meşruiyet kazandıran standart karar alma prosedürünün yerine getirilmesi olduğu durumlarda bir araya gelmenin anlamlı olmayacağı ortadadır.

Bu noktada kent düzeyinde merkezi yönetim, yerel yönetim, akademi ve sivil toplumun ortaklığına dayanan bir yönetim modeli olarak kent konseylerinin üzerinde durmakta yarar vardır. Sürdürülebilir kalkınmanın yerleştirilmesini temel alan Birleşmiş Milletler Gündem 21 sürecinde Türkiye'ye özgü bir yapılanma olarak 1996-1997 yıllarında kurulmaya başlanan kent konseyleri kalkınmayı kurumsal bakışlarla sınırlamayarak mekânı öne çıkarmakta, kentin sürdürülebilir geleceği için birlikte düşünmeyi, eylem planlamayı ve uygulamayı teşvik etmektedir.

Kentlerin gönüllü katılımı uluslararası proje desteğiyle yürütülen çalışmalar kapsamında kent konseyi uygulamaları Türkiye'nin tüm bölgelerinde yaygınlaşmış, tüm siyasi partilerin yönetiminde olduğu belediyelerde başlatılmış ve yönetim değişikliklerinden etkilenmeden sürdürülmüştür. 2006 yılında kent konseylerinin belediye kanununda yer almasının ardından hâlihazırda çalışmalarına devam eden ve kentsel özgünlükleri çerçevesinde yapılanmış olan kent konseyleri kabuk değiştirmek, yasa ve yönetmeliklerle tanımlanmış bir standarda uyum sağlamak durumunda kalırken, daha önce kent konseyi deneyimi yaşamamış pek çok kentte "kanun emrettiği için oluşturulması gereken bir mekanizma" olarak oluşturulmuştur.

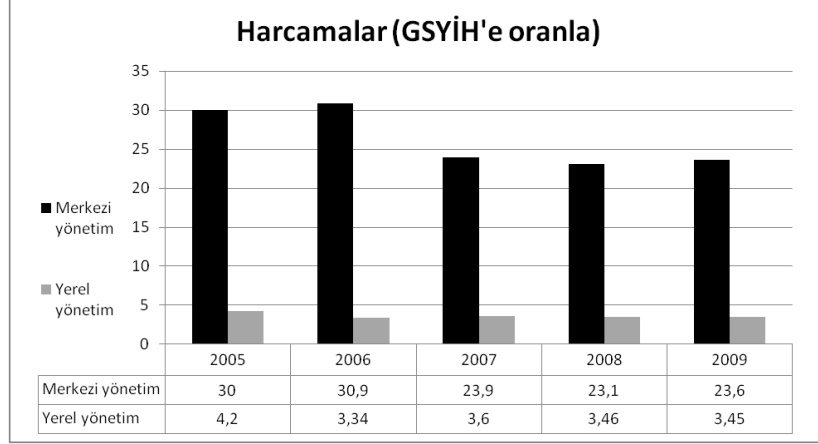
Kent konseylerinin karşılaştığı en büyük sıkıntının sorunların tespit edilmesi ve birlikte çözüm üretilmesine dayalı diyalog ortamının her seferinde kendini yeniden üretmek zorunda kalması olduğu söylenebilir. Görüşme yapılan kent konseylerinde kent yönetiminin performansının ve kentin yaşam kalitesinin temel göstergelere dayalı olarak belirlendiği, kamu kaynaklarının nasıl

kullanıldığına ilişkin periyodik çalışmalar bulunmamakta, alınan kararların uygulamaya ne kadar yansıdığı, neden yansımadağı, nasıl gerçekleştirilebileceğı gibi değerlendirmeler kent konseylerinde yeterince yapılmamaktadır. İzleme ve değerlendirmenin kent konseyinin temel bir işlevi haline gelmemesi çalışma gruplarında üretilen fikirlerin uygulamaya geçmesi için izleme ve değerlendirme değil doğrudan uygulama yolunun tercih edilmesine yol açmıştır. Böylece kent konseyi kimi zaman icracı bir kuruluş gibi davranmaya çalışmakta, bünyesindeki STK'lar aracılığıyla çeşitli hibe fonlarından yararlanarak proje uygulamakta veya belediye adına bazı sosyal hizmet çalışmalarını doğrudan yürütmektedir.

Bir diğer sorun da kent konseyinin kuruluşlar arasında ortak bir platform olarak değil protokolde sırası olan ayrı bir kuruluş şeklinde algılanmasıdır. Bu algı kent konseyini diğer kuruluşlar gözünde rakip hale getirebilmektedir. Yönetmelikteki son değişiklik kent konseyine bir başkan pozisyonu verilmesi bu algıyı güçlendirmektedir. Kent yönetiminin merkezi ve yerel yönetim teşkilatlanmasından oluşan ikili yapısı içinde kent konseyleri kurumsal düzlemde belediyelere daha yakın bir yerde durmaktadır. Konseye belediye ödenek aktarmakta, konsey kararları belediye meclisinde ele alınmaktadır. Kent konseyi genel kurulunda merkezi yönetim kuruluşları açısından sınırlandırma getirilmiştir. Yerel demokrasinin niteliğı gereğı kent konseyinin seçilmiş demokratik mekanizma olan belediye teşkilatına yakın mesafede yapılanması doğaldır. Ancak rasyonel olmayan, merkezi yönetimin yerel düzeydeki baskın rolüdür. Yerel yönetimler (özel idare ve belediyeler) GSYİH'e oranla merkezi ve yerel yönetim harcamaları toplamının yaklaşık %15'ini yapmaktadır (Şekil 3). Merkezi yönetimin bu baskın rolü kent yönetiminde de kendini göstermekte belediyeler ikincil bir rol üstlenmektedir.

Belediyeler kent konseyine kent yönetiminde etki alanını genişletebileceğı bir araç olarak bakmakta, bu nedenle kent konseyine hâkim olmaya çalışmaktadır. Bu durum kent konseyinin belediye yan kuruluşu algısını güçlendirmektedir. Merkezi yönetim de kent konseyinin belediye yan kuruluşu olduğuna dair algıyı paylaşmakta, kendi yapılanmasının bir ögesi olarak görmemekte ve mesafeli durmaktadır. Kent konseyine çekimser bakan sivil toplum kuruluşları açısından ise kent konseyi belediye yan katılımıcılıkla ilgili eleştirileri bertaraf edeceğı bir tampon örgüt şeklidir.

Şekil3: Merkezi ve Yerel Yönetim Harcamalarının Oranı 2005-2009



Stratejik yönetimin bir parçası olarak yönetim mekanizmaları

Yukarıda il/kent düzeyindeki yönetim mekanizmalarının etkinliğini etkileyen temel sorun ve kısıtlardan bahsedilse de daha iyi bir yönetişimin sağlanması için bu mekanizmaların kullanılmayacağı önerilmemektedir. Bu **mekanizmaların birbirilerini görebilir, politika geliştirebilir, hedef belirleyebilir ve takip edebilir hale getirilmesi gerekmektedir.**

Valilikte belirtilen tüm mekanizmaların çalışmalarını gören bir birim bulunmamaktadır. Bu nedenle izleme rolü oynayacak bir birimin yukarıda listelenen tüm mekanizmaların gündemine hâkim olması gerekmektedir. Çeşitli sektörleri yatay kesen bu izleme işlevi, aslında Valilik kurumundaki bir boşluğa da işaret etmektedir: yatay koordinasyon.

Yatay koordinasyonda eksikliler bulunurken dikey koordinasyon ise öteden beri merkez ve taşra teşkilatı arasında sağlanmaktadır. Sorumluluk ilişkileri hiyerarşik yapı içinde belli, diğer teşkilatların görev alanına müdahale etmeyen bu dikey koordinasyon görece kolaydır. Ancak yatay koordinasyon önceki bölümlerde de belirtildiği üzere vazgeçilmez olduğu kadar zordur da. Meseleler karmaşıktıkça daha çok aktör devreye girmekte, koordinasyona olan ihtiyaç artmaktadır. Hemen hemen tüm valiliklerde bulunan proje koordinasyon birimleri bu tür bir ihtiyacın sonucu olarak İçişleri Bakanlığı talimatıyla oluşturulmuştur. 2000'li yıllarda stratejik yönetimin kamuda popüler hale gelmesi ve kamu mali yönetiminin temel bir unsuru olarak merkezi ve yerel idarelerin stratejik planlar hazırlamaya başlamalarının etkisiyle bazı valiliklerde bu birimlere

“strateji” tanımlamaları da eklenmiştir (Ör. Ordu Valiliği Strateji Merkezi, Amasya Valiliği İl Stratejik Planlama Ofisi, Hatay Valiliği Stratejik Yönetim ve Proje Koordinasyon Ofisi).

Yönetişim mekanizmalarına katılımı belediye açısından ele alırsak, tüm belirtilen mekanizmalara belediye kurumsal olarak katılım sağladığı halde bu mekanizmaların çalışmalarını belediye adına izleyen bir birim de bulunmamaktadır. Belediye adına belirtilen yönetim mekanizmalarını izleyecek ve yukarıda ifade edilen Valilikteki muadil birim ile enformasyon bağlantısı sağlayacak bir birime ihtiyaç duyulmaktadır.

Kamu mali yönetim kanunu gereği olarak nüfusu 50.000’in üzerinde olan belediyeler stratejik plan yapmaktadır. Planın hazırlanması ve uygulamanın izlenmesi için her kurumda olduğu gibi strateji geliştirme birimleri oluşturulmuştur. Ancak strateji geliştirme birimleri plan hazırlığı ve bütçe kullanımına odaklanmakta operasyonel birimlerin uygulamalarını izlemeyi ve birimler arası koordinasyona destek sağlamayı görev edinmemektedir. Belirtilen izleme işlevinin bu birimler tarafından üstlenilmesi değerlendirilmelidir.

Özetle, yerel düzeyde iki temel kurum olan valilik ve belediyede stratejik yönetim kapasitesinin geliştirilmesi ve yukarıda bahsedilen yönetim mekanizmalarının strateji geliştirme ve izleme sürecinin bir parçası haline getirilmesi gerekmektedir.

Yerel düzeyde stratejik yönetim

“Stratejik yönetim” veya içi daha yalın bir ifadeyle “iyi yönetim” her şeyden önce ihtiyaçların doğru tespit edilmesini gerektirmektedir. Hizmet ihtiyaçları kamu yönetimi tarafından çoğu zaman başvuru yoluyla, bazı sosyal hizmet vakalarında ihbar yoluyla veya vatandaşın sağlık, eğitim, adli hizmet vb sunumunda kamu ağına takılmasıyla öğrenilmektedir. Yerel düzeyde vatandaşların hizmetlere ne kadar eriştiğini, hizmet memnuniyetini, hizmete erişimde yaşadığı sorunları, kamu yönetiminden beklentileri periyodik olarak derleyerek kamu yöneticilerinin strateji geliştirmelerine yardımcı olacak veya muhtemel sorunları riskleri öngörerek engelleyecek bir pratik gelişmiş değildir. Bilişim araçlarının gelişmesi, yaygınlaşmasıyla bilginin işlenmesi kolaylaşmıştır; ancak merkezi ve yerel veritabanlarında daha çok arz bazlı bilgiler (Nereye ne kadar hizmet verildi, kaç kişi başvurdu ne kadarının başvurusuna cevap verildi, vb.) tutulmakta, ihtiyaç/talep bazlı verilerle karşılaştırmalar yapılmamaktadır.

Sosyal politika alanında önemli bilişim hizmetleri de verilmektedir. SGK, İŞKUR, SYDGM veritabanlarının hepsi verimliliği artırmakta ve bürokrasiyi

azaltmaktadır. Örneğin SYDGM'nin sosyal yardımlar bilgi sistemi (SOYBİS) bu alanda önemli bir eksikliği gidermiştir. Sistemde hak sahiplerinin tespitine imkan verecek tapu, sosyal güvenlik gibi veritabanlarıyla entegrasyon sağlanmakta ve mükerrer yardımların önüne geçmek için yardım sağlayan diğer kuruluşlarla entegrasyon sağlanmaktadır. Ancak sistem talep bazlı değil, arz bazlıdır. Örneğin hangi mahallede kimlerin sosyal yardım aldığını yönetici görebilirken mahalledeki sosyo ekonomik durum, sosyal yardım ihtiyacı gibi bilgiler bulunmamaktadır.

Bazı konularda akademik çalışma yapılmaktadır; ancak akademik çalışmalar akademiyle sınırlı kalmakta, kamu yöneticileriyle paylaşılmamakta, paylaşılsa bile hizmet ihtiyaçlarının saptanmasında genellikle değerlendirilmemektedir. İdareler zaman zaman bazı ihtiyaç tespit çalışmaları yapmakta; ancak çalışma sonuçları ilgili birimde kalmaktadır.

Gelişmiş belediyelerde coğrafi bilgi sistemleri kullanımı giderek artmaktadır. Ancak bu yazılımlar altyapı hizmetleri ağırlıklı kullanılmakta, sosyal haritalama için kullanılmamaktadır.

Hizmet ihtiyaçlarının saptanması özellikle çok sayıda hizmet sunan kurumun olduğu sosyal politika alanında ortak bir çerçeveyi gerektirmektedir. Aksi takdirde kuruluşlar kendi hizmetleri için ihtiyaç saptamaya önem atfetse bile aynı bilgi çeşitli kereler toplanmak zorunda kalabilir. Bunun için standart; ama yerel koşullara göre uyarlanabilecek ortak ihtiyaç tespit modelleri (ortak anketler, veritabanı paylaşımı vb) geliştirilmelidir.

Kamu idareleri 2003 yılında kabul edilen 5018 sayılı kanunla birlikte orta vadeli bir perspektifte kurumsal hedeflerin belirlenmesi ve bu hedefler doğrultusunda 3 yıllık perspektife yıllık olarak bütçenin yapılması ve hedef gerçekleştirmelerinin performansının izlenmesi ve önlem alınması şeklinde özetlenebilecek strateji planları ve performans programlarından oluşan bir yönetim modeline adapte olmaya çalışmaktadır. Stratejik planların ulusal ölçekteki plan ve stratejilere (ulusal kalkınma planı, orta vadeli program, bilgi toplumu stratejisi, kırsal kalkınma stratejisi gibi sektörel nitelikli ulusal stratejiler) uyumlu olması beklenmektedir. Ulusal düzeyde anlamlı olan bu hiyerarşi yerel düzeye inildikçe iller arası farklılaşmalar arttığından rasyonelliğini kaybetmekte ve bütünleşik bir yerel strateji ihtiyacını artırmaktadır. Örneğin ulusal kalkınma planında yer alan aktif işgücü politikalarının geliştirilmesi tedbiri İŞKUR'un stratejik planında "İşgücünün İstihdam Edilebilirliğini Artırmaya Yönelik Aktif İstihdam Tedbirleri Geliştirmek" gibi bir amaca ve diğer hedeflerin yanı sıra işgücü yetiştirme kurslarına katılan katılımcı sayısını her yıl % 10 artırmak gibi bir hedefe dönüşmektedir. Ancak mesleki eğitim kurslarının ilin sosyoekonomik durumu ve gelişimi ile uyumlu olarak hangi ana başlıklarda verileceği İŞKUR

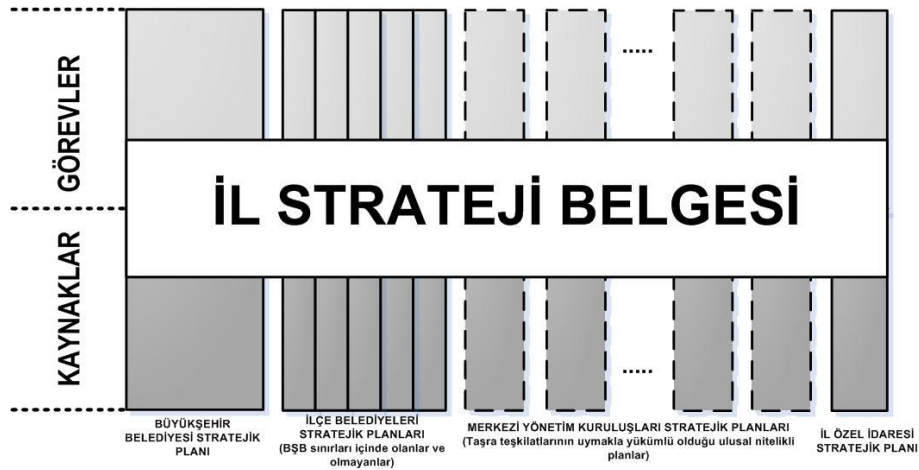
teşkilatına ve bu teşkilatla ilgili olan il istihdam ve mesleki eğitim kurulunun çalışmalarına bırakılmaktadır. Aynı şekilde eğitimin kalitesinin artırılması ile ilgili üst politika belgeleri ve Milli Eğitim Bakanlığı stratejik planında yer alan tedbirlerin mevsimlik işçi göçü veren / alan illerde hangi stratejiler gözetilerek uygulanacağına ilişkin yerel stratejiler geliştirmek gerekmektedir. Örnekler farklı sektörle artırılabilir. Yönetişim mekanizmaları bölümünde de anlatıldığı üzere bu konular yerel düzeyde sorun bazlı ve orta-uzun vadeli gündemi olmayan kurul tipi yapılar veya doğrudan taşra teşkilatlarının tekil müdahaleleriyle çözmeye çalışmaktadır.

Yerel düzeyde (örneğin il düzeyi) çok sayıda stratejik plan belgesi bir araya gelmektedir. Büyükşehir Belediyesinin olduğu bir ilde büyükşehir belediyesi stratejik planı, büyükşehir ilçe belediyeleri stratejik planları (Ankara 'da 8'i büyükşehir kapsamında olmak üzere 24 ilçe bulunmaktadır, 16 ilçe belediyesi stratejik plan yapmakla yükümlüdür), il özel idaresi stratejik planı yapılmaktadır. Sağlık Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, İŞKUR Genel Müdürlüğü, SHÇEK gibi merkezi yönetim kuruluşlarının il/ilçe teşkilatları da kendi merkez teşkilatlarının hazırlığı ulusal nitelikli stratejik planlara uymak durumundadır.

Bazı merkezi yönetim kuruluşları yaptıkları stratejik planların taşra teşkilatıyla bağlantısının kurulması amacıyla il düzeyinde stratejik plan yapmaktadır. Kurumsal analiz çalışmaları kapsamında görüşme yapılan kurumlardan Emniyet Müdürlüğü, Milli Eğitim Müdürlüğü ve Sosyal Hizmetler Müdürlüğü kendi teşkilatlarının il düzeyindeki stratejik planlarına atıfta bulunmuşlardır. Ancak ilgili kurumun ildeki stratejik planlarının bir plan hiyerarşisinde yer almadığı görülmektedir. Bu planlar merkezi düzeyde hazırlanan stratejik plana girdi sağlayan bir belge veya merkezin yönlendirmesiyle veya ildeki yöneticilerin inisiyatifleriyle hayata geçirilen ve il düzeyinde yönetim iyileştirilmesi için kullanılan bir araç olarak kullanıldığı görülmektedir. Ayrıca bu stratejik planlarda diğer kuruluşları ortak kesen alanlarda hedeflerin zayıf kaldığı görülmektedir. Örneğin il milli eğitim stratejik planlarında okullaşma oranının artırılması gibi hedefler için "ilgili kuruluşlarla işbirliği yapılması" gibi tedbirlerin ötesine geçilememektedir. Diğer yandan özel idare, belediye veya İŞKUR gibi kuruluşların kendi stratejileri doğrultusunda bu hedefi ne kadar paylaştığı ve bütçelerini bu amaç için nasıl kullanacakları bir meseledir. Merkezi yönetim stratejik planlarının il teşkilatı ile ilişkisi açısından bir başka eksiklik ise müdürlük veya bakanlık düzeyinde hazırlanan stratejik planların ulusal önceliklerle yetinmesi, bölge veya il düzeyinde önceliklere yer vermemesidir. Buna göre bir sorunun genel müdürlük tarafından dikkate alınabilmesi veya "stratejik" olarak değerlendirilebilmesi için ancak pek çok ilin ortak bir sıkıntıyı belirtmesi gerekmektedir. Ancak illerin problemleri ve dolayısıyla öncelikleri farklılaşacaktır.

Yerel öncelikler ve bunlara çözüm üretilmesi noktasında bakanlıkların taşra teşkilatlarının, belediyelerin ve il özel idaresinin kent ölçeğinde ortak bir öncelikler listesinden kendilerine düşen payı üstlenmeleri ve uygulamaları anlamlı olacaktır. Burada önemli olan husus valilik ve belediyenin koordinasyonu ve bakanlıkların taşra teşkilatlarının bu resim içerisinde yer almasını sağlayacak mekanizmaların oluşturulmasıdır. Yerel düzeyde stratejik planlar arası kopukluğun giderilmesi için kamu hizmeti sunan tüm kuruluşları kapsayan ve yerel öncelikleri temel alan ortak bir strateji belgesinin (ör. İl Strateji Belgesi) oluşturulmasına ihtiyaç vardır. Şekil 4'te de tarif edildiği üzere bu tür bir çerçeve belge mevcut stratejik planlara alternatif değildir. Her bir kurumun bir strateji belgesine girmesinin anlamlı olmadığı rutin görevleri bulunabilir. Bu görevler kurumsal stratejik planlarda her harcama birimi bazında bütçe ile de ilişkisi kurularak zaten yer almaktadır. İl strateji belgesi bu rutin görevler dışında öncelik saptayacak ve uygulama için gerekli kolektif eylemin tasarımını içerecek bir belge olmalıdır.

Şekil 4 İl Strateji Belgesi



İl düzeyinde geliştirilecek ortak strateji çerçevesi ulusal/merkezi öncelikler ile yerel önceliklerin uyumu konusunda da katkı sağlayacak; İngiltere'deki yerel hizmet sözleşmeleri⁶⁶ örneğinde olduğu gibi bazı önceliklerin

⁶⁶ Yerel hizmet sözleşmeleri merkezi yönetimin belirlediği ulusal hedefler setinde belirtilen öncelikler arasından ile yerel yönetimlerin paydaşlarıyla birlikte hazırladıkları yerel stratejilerde belirlenen öncelikler ile örtüşenlerin merkezi ve yerel yönetim arası bir müzakere süreci sonucu belirlenmesi ve mali kaynak tahsisi ile teşvik edilmesi olarak açıklanabilir. Ayrıntılı bilgi için bkz. TEPAV Bülten Çetin Haşar, "Merkezi ve Yerel Öncelikler Nasıl Buluşur? İngiltere'den Yaratıcı Bir Araç: Yerel Hizmet Sözleşmeleri", http://www.tepav.org.tr/tur/admin/bulten/tepav_bulten_ekim_2008.pdf.

çeşitli enstrümanlarla teşvik edilmesi ve performansın için bir zemin oluşturacaktır.

Bu alanda önemli bir kapasite ihtiyacı söz konusudur. Kuruluşların teftiş ve denetim sistemi il düzeyinde kurumların harcadığı kaynaklarla hangi çıktı ve sonuçları üreterek ne kadar başarılı olduğuna ilişkin bir değerlendirme yapmaktan uzaktır. Bununla birlikte Valilik teşkilatı il müdürlüklerinin sunduğu hizmetleri ulaşılan sonuçlar (performans) açısından stratejik bir çerçevede değerlendirmek için gerekli yetkiye sahip; ancak yeterli kapasiteye sahip değildir.

Yereldeki kuruluşların karar alma ve uygulama konusundaki hareket alanı da bütünleşik bir yerel stratejinin uygulanabilirliğini belirlemektedir. Vatandaşa hesap verme ilişkisinin daha etkili kurulduğu yerel yönetimlere kaynaklarıyla birlikte bazı merkezi yönetim yetkilerinin devredilmesi demokrasinin gereği olduğu kadar hizmetin etkinleşmesini de beraberinde getirmektedir. Bununla birlikte genellikle yetki devri yerel yönetime devredilen yetkiler olarak algılanmakta ve önemli bir nokta ihmal edilmektedir: Bakanlıkların il teşkilatlarının yetki ve sorumluluklarını artırmak (dekonsantrasyon) ve yerel aktörlerle işbirliği yapmalarını teşvik etmek.

Yukarıda anlatılan merkez-yerel önceliklerinin uyumlaştırılması konusunda sosyal hizmetler müdürlüğünde yapılan görüşme mevcut durum ile ilgili bilgi vermektedir. Buna göre bir sorunun genel müdürlük tarafından dikkate alınabilmesi için pek çok ilin ortak bir sıkıntıyı belirtmesi gerektiği; ancak illerin problemlerinin farklı olduğu belirtilmektedir. Bölgesel farklılaşma meselesi stratejik plan sürecinde de kendini göstermiştir. Genel müdürlük stratejik plan yaparken aşağıdan yukarıya doğru bir yaklaşım izlemiş, bölge toplantıları yapılmış, illerden strateji belgeleri hazırlanması istenmiş; ancak belirlenen stratejiler illerden genel müdürlük düzeyine çıkınca genelleşmiş tasarlanan eylemler bölgesel farklılıkları yakalayabilme ve müdahale edebilme becerisi açısından yetersiz kalmıştır. Yine de SHÇEK Stratejik Planı hedef il ilişkilendirmesinin bulunduğu ender stratejik planlardan biridir. Hedeflerin coğrafi alan adı altında illere göre uyarlanmasına çalışılmıştır. Ancak il düzeyinden bakıldığında bu uyarlamaların stratejinin hayata geçirilmesinde illere yol gösteremeyecek genellikte kaldığı görülmektedir.

Birçok kuruluş kendi teşkilatıyla ilgili strateji planlama hazırlık toplantılarına ve çalışmalarına katılmaktadır. Ancak kurumlar arası etkileşimin yeterli düzeyde olmadığı görülmektedir. Görüşme yapılan yöneticiler katılım sağlanan stratejik plan hazırlıklarıyla ilgili soruda genellikle kendi teşkilatlarının planlama çalışmalarına atıfta bulunmaktadır. Diğer kuruluşların çalışmalarına ya katılım sağlanmadığı ya da sağlanan katılımın kurumsal hafızada yer etmediği görülmektedir.

Stratejik planların uygulama sürecinde, eşgüdüm ve işbirliği konularında sıkıntılar yaşanmakta, planlı uygulamalar aksamaktadır. Uygulama aşamasında planın öngördüğü işlerin, projelerin yapılabilmesi için yeterli mali kaynak ve personel ihtiyacı giderilememesi nedeniyle planların uygulanmasında sorunlar ortaya çıkmaktadır. Stratejik planların uygulanmasında işlerin hedeflere göre yapılmadığı, yapılanların hedeflere göre raporlandığı tespiti yapılmış ve izleme, değerlendirme ve sahiplenmenin önemi vurgulanmıştır.

Stratejik planların ilk kez hazırlanması, hazırlık ve uygulama sürecinde yukarıda belirtilen sorunların hoş görülmesi için bir neden olabilir. Yerel yönetimler merkezi yönetim kuruluşlarında olduğu gibi belli bir geçiş süreci öngörülmeden adeta havuza atılarak yüzmeyi öğrenmeye çalışmıştır. Merkezi yönetimin taşra teşkilatları ise merkez teşkilatlarının “stratejik” düzeyinden uzakta kaldıklarından stratejik planlama sürecinin, daha genel çerçevede yönetimdeki yapısal ve zihinsel dönüşüm çabalarının da uzağında kalmışlardır. İlk deneyimden öğrenmek, stratejilerin gerçeklikle bağlantısını kurmak için en önemli araçlardan birisi faaliyet raporlamasıdır. Yasa gereği her yıl yapılan faaliyet raporlaması stratejik planda belirlenen hedeflerin gerçekleşmesini veya gerçekleşmemesini gerekçelere ve kaynak kullanımına dayalı olarak kamuoyuna aktarmakta ve kullanılan kamu kaynağı karşılığında ne yapıldığına dair hesap verilmektedir. Sağlıklı hesap vermenin en önemli parametrelerinden biri ise hesap sorulmasıdır. Ancak faaliyet raporları yerel yönetim meclisleri tarafından yeterince dikkate alınmamakta sivil toplum tarafından da bilinmemektedir. Aynı hesap sorulmazlık merkezi yönetim kuruluşları açısından da geçerlidir. Üstelik burada faaliyet raporlaması merkezi düzeyde gerçekleşmekte, il müdürlüklerinin faaliyetleri bu raporlamaya konu olmamaktadır.

Sonuç

Bu çalışma sosyal politika alanında faaliyet gösteren kuruluşlarla yapılan görüşmelere dayalı olsa da sosyal politika alanı ile sınırlı olmayan yönetim meselelerini ortaya koymaya çalışmaktadır. Araştırma çerçevesi vatandaş odaklı etkin bir kamu yönetiminin yerel düzeyde ne ölçüde var olduğunu öğrenmeye yönelik tasarlanmıştır. Çalışma kapsamında yapılan görüşmeler ve belgelerin incelenmesinden şu gözlemler elde edilmiştir:

- Yerel düzeyde hizmet sunan merkezi ve yerel yönetim kuruluşları hizmet ihtiyaçlarının tespitinde (özellikle sosyal eşitsizliklerin giderilmesine yönelik ihtiyaçlar) yetersiz kalmaktadır.
- İhtiyaçlar ne kadar doğru tespit edilirse edilsin özellikle sosyal politika meseleleri pek çok kurumun görev alanını yatay kesmekte; ama kamu

yönetiminin bu meselelerinin çözümüne verdiği cevaplar a) kuruluşların görevlerini tek tek saymaya dayalı yasal çerçeve; b) ortaklıkları teşvik etmeyen, sorumluluk alanını minimuma indirmeye eğilimli yönetim zihniyeti ve c) yerel düzeyde sorumluluk yüklenmesi gereken kuruluşları içeren ortak bir stratejik çerçevenin olmaması nedeniyle etkili olmamaktadır. Kent ve il düzeyinde kurumlar arası koordinasyon ve işbirliği meselelerini yönetme amacıyla oluşturulmuş mekanizmalar bürokratize olmuştur ve ortak bir stratejiden beslenen kolektif eylemler üretememektedir.

- Kamu yönetimi ürettiği hizmetleri doğurduğu sonuçlar açısından izlememekte, orta uzun vadeli kurumsal ihtiyaçlar açısından değerlendirmemektedir. Kamu yönetimine stratejik planlama başta olmak üzere uygulamaya geçirilen ve yönetimi verimli, etkili, sonuç odaklı olmaya teşvik eden modern yönetim araçları kurumlara daha iyi kamu hizmeti vermeye yönelik bir değerlendirme imkânı sağlamaktadır. Ancak özellikle yerel düzeyde bu araçların yeterince benimsenmediği ve önemli kapasite ihtiyaçları olduğu görülmektedir.
- Stratejik yönetimi işler hale getirmede en önemli koşullardan biri vatandaşın bireysel ve örgütlü sivil toplum kuruluşları olarak stratejilerin geliştirme sürecine katılmaları ve izleme sürecinde yönetimlerden kullanılan kamu kaynağı karşılığında ne yapıldığının hesabının sorulmasıdır. Ancak sivil toplumun aktif olduğu illerde bile bu bağlantıların oldukça yetersiz olduğu görülmektedir. Diğer yandan kimilerinde STK'ların da yer aldığı yönetim mekanizmaları stratejik plan hazırlama, izleme ve değerlendirme sürecinden oldukça kopuktur. Ne yasal mevzuat ne de fiili işleyişte bu mekanizmalar böyle bir misyon üstlenmemektedir.

Stratejik yönetim zihniyeti ve araçları mekânsal ve bireysel olarak büyük farklılıklar gösteren sosyal politika meselelerinin saptanması ve kurumlar arası koordinasyon gerektiren müdahaleler için önemli bir imkân sunmaktadır. Yerel düzeyde hali hazırda var olan; ancak çeşitli nedenlerle bürokratize olmuş ve kendi içinde amaç haline gelmiş yönetim araçlarının (koordinasyon kurulları, kent konseyi) stratejik yönetimin temel işlevleri olan hizmet ihtiyaçlarının tespiti, önceliklerin belirlenmesi ve uygulamanın izlenmesi ve değerlendirilmesi işlevleriyle bağlantılarının güçlendirilmesi gerekmektedir. Bu yönetim döngüsünün mükemmel olarak işletilmesi radikal zihniyet değişiklikleri, merkezden yerele yetki transferleri, daha iyi hizmeti talep edecek ve hesap soracak güçlü bir sivil toplumu gerektirmektedir. Bu yönde atılacak her adım bir ilerleme olarak değerlendirilmelidir.

Türkiye’de Kadın Politikalarının ve Kurumsal Yapısının Analizi

Ülker Şener
TEPAV

Giriş

Türkiye’de kadın politikalarının ve kurumsal yapısının analizi çalışması, kamuyu, kadın örgütlerini- STK’ları ve akademiye kapsayacak bir biçimde kadın politikalarını ve çalışmalarını hâlihazırda biçimlendiren yapıları, bu yapıların politika üretme süreçlerini, yapıların karşılıklı ilişkilerini ve etkileşimlerini ortaya çıkarmayı amaçlamaktadır. Kadın politikaları üretim ve uygulama sürecinde var olan kurumsal yapılara baktığımızda temelde 3 özne karşımıza çıkmaktadır. Bunlardan ilki kamu ve asıl olarak Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü, ikincisi kadın örgütleri-STK’lar ve akademi ve son olarak bu bileşenleri şu veya bu ölçüde etkileyen bir faktör olarak uluslara arası örgütlenmelerdir.

Türkiye’de kadın politikalarının ve kurumsal yapısının analizi çalışmasında

- Kamunun özellikle de Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü’nün kadın alanında politika üretme süreçleri ve yapısal analizi (kuruluş süreci, görev yetki ve sorumlulukları, yönetim biçimi-teşkilat yapısı, hizmet planlaması-ihtiyaç tespiti, uygulama, geri bildirim mekanizmaları, diğer kamu kurumlarıyla etkileşim, yerelle ilişki düzeyi, kadın örgütleri ve uluslararası kuruluşlarla ilişkiler, vb) ile
- Kadın alanında çalışma yürüten STK’ların ve kadın örgütlerinin politika üretme ve uygulama düzeyleri, kamuyu algılayışları, kamu politikalarını biçimlendirme süreçleri, kadın çalışmalarına bakış açıları, kadın örgütleri arasındaki ilişki ağı ve etkileşim yer almaktadır.

Bu çerçevede uluslararası örgütlenmelerin Türkiye’de kadın politikalarına etkisi, kurumsal yapılarla ilişkisi ve etkileşim düzeyine de gerekli durumlarda yer verilecektir.

Çalışma çerçevesinde literatür taramasının, kurum yayınlarının, web sitelerinin incelenmesinin yanı sıra, Kadının Statüsü Genel Müdürlüğünden Fatma Karakoç, Kadın Adayları Destekleme Derneğinden İlknur Üstün, Diyarbakır Kadın Merkezinden (KAMER) Nilüfer Yılmaz ile yüz yüze görüşmeler yapılmıştır. Akademinin kadın politikalarını değerlendirme biçimini görmek, anlamak için ise ODTÜ Kadın Çalışmaları Ana Bilim Dalından Yıldız Ecevit ve Ankara Üniversitesi Kadın Sorunlarını Araştırma ve Uygulama Merkezinden Serpil Sancar ile görüşülmüştür.

Kuşkusuz bu çalışma çok farklı örgütlenmelerin, müdahalelerin gerçekleştiği kadın çalışmaları alanını tam olarak yansıtmaktan uzaktır. Buna rağmen genel tablonun belirgin özelliklerini ortaya çıkardığı düşüncesindeyiz.

Kadın Sorunu

Kadın sorunu evrensel bir sorundur. Dünyanın tüm bölgelerinde şu veya bu biçimde ve düzeyde kadınlar ikincil kılınmakta-ayrımcılıkla karşılaşmaktadır. Sorun, binlerce yıllık bir geçmişi olsa da, kadının evin dışında kitlesel düzeydeki üretim sürecine katılımıyla, kapitalist üretim süreciyle birlikte, kadınların müdahalesi ve mücadelesi ile görünürlük kazandı.

Kadın sorununun kaynağı farklı belirlenimler yapılsa da genel olarak yapısal faktörlerin beslediği eşitsiz güç ilişkileri (patriarkal yapı- toplumsal cinsiyet eşitsizlikleri) ve bu eşitsizlikler üzerinden yükselen ayrımcılıktır (İstihdama katılım, siyasette yer alma, ev içi emek...). Kadınların yaşadığı ayrımcılık bölgeler arasında farklılıklar barındırdığı gibi kent ile kırsal ya da büyükşehirde yaşamak ile küçük şehirde yaşamak arasındaki farklılıkları da içinde taşımaktadır.

Kadın sorunu, kadın hareketinin ve genel olarak toplumsal hareketlerin içinde yer alan kadınların çabasıyla gündemleştirilmiştir. Mücadele, kadınların ayrımcılığı gün yüzüne çıkarma-farkındalıklarını artırma ve görünür kılma çabaları, birey olarak görülme, kamusal alanda yer alırken eşit hak talepleri, yasalar önünde eşitlik, aileye, evin içine-güç ilişkilerine-rollere müdahale... biçiminde ilerleyen bir yol izlemiştir.

Avrupa'da kadın hareketi toplumsal muhalefetle birlikte (işçi ve öğrenci hareketiyle) ortaya çıktı ve güç kazandı. Bu koşullarda kadın hareketi gerçekleştirdiği politik ittifaklarla taleplerinin kamu tarafından sahiplenilmesini sağladı, geniş bir alanda meşruluk kazandı. Türkiye'de güçlü bir biçimde-bir muhalefet odağı olarak 80 sonrası ortaya çıkan kadın hareketi ise, tüm muhalefet odaklarının susturulması nedeniyle, böylesi bir ittifaktan yoksun olarak işe başladı, yalnız yürümek zorunda kaldı⁶⁷.

Günümüzde kadın sorununa müdahale eden 4 özne ile karşılaşmaktayız: kadınlar ve kadın örgütleri, kamu, karma örgütler (sendika vb) ve akademi.

Daha önce de ifade edildiği üzere Türkiye'de kadın örgütlerinin ve hareketinin tarihi asıl olarak 80 sonrasına dayanmaktadır. Kendi içinde yürütülen

⁶⁷ Sancar S., Görüşme Notları, 2009

faaliyetlerle bilinç yükseltme grup çalışmaları, “Dayağa Hayır” kampanyası, sığınak kurma çalışmaları, yasal alanda verilen mücadeleler (TCK kadın platformu vb), savunuculuk faaliyetleri üzerinden gelişen bir hat izlemiştir.

Kadın örgütleri-hareketi, kuruluş aşamasında, hedeflerini dillendirirken-politika üretirken yoğun bir biçimde kampanya ve sokak eylemliliklerini kullanırken; son dönemlerde savunuculuk faaliyetlerini ön plana çıkarmıştır. 80’lerde aktivizmin yoğun, küçük gruplar şeklinde örgütlenmelerin yaygın olduğu, devletten uzak duran, protestocu, muhalif, aykırı bir hareket söz konusuydu. 90’lı yıllar “kurumsallaşma çabalarıyla” geçen zaman, 2000’li yıllar ise farklı kadınların bir araya geldiği, birbirlerine dokundukları-bunu deneyimledikleri yıllar olarak nitelendirilmektedir. 80’li yıllar kadınlar arası ortaklıkların, 2000’li yıllar farklılıkların konuşulduğu yıllar olarak tanımlanmaktadır⁶⁸.

Türkiye’de salt kadın örgütleri-oluşumları değil, karma örgütlerde ve bu örgütlerin içinde yer alan kadınlarda kadın sorununa ilişkin politikalar üretmektedir. Bu örgütlenmelerin başında sendikalar gelmektedir. Türkiye’de kurulan ilk sendikalar işçi sendikalarıdır. Bu sendikalara bakıldığında hem üye profilleri, yönetim yapısı hem de kadın işçilerin taleplerini görmeyen yaklaşımları ile “erkek sendikalar” oldukları söylenebilir. Görece geç bir dönemde kurumsallaşan kamu emekçileri sendikalarının ise kamusal işlerde kadın istihdamının yüksek düzeyde gerçekleşmesi nedeniyle daha fazla kadın üyeye sahip oldukları, tümü olmasa da KESK’in temsilde görece daha fazla kadın yöneticiye yer verdiği, genel olarak kadın sorununa daha duyarlı olduğu, taleplerini sahiplendiği, eylemlilik sürecine dâhil olduğu görülmektedir.

Türkiye’de akademisyenlerin kadın sorunlarına-çalışmalarına ilgisi erken sayılabilecek tarihlere dayanmakla birlikte üniversitelerin kurumsal düzeyde müdahil olması 90’lı yıllara rastlamaktadır. Bu çerçevede 1990’lı yılların ilk yarısında kadın çalışmaları merkezleri ve ana bilim dalı başkanlıkları kurulmaya başlanmıştır. 80 sonrası süreçte gelişen kadın hareketinin-bunun bir parçası olan akademisyenlerin- bu merkezlerin açılmasında önemli bir rolü bulunmaktadır. Ankara Üniversitesi Kadın Sorunları ve Uygulamaları Merkezi 1993 yılında açılan ilk merkezdir. 2009 yılı itibarıyla Türkiye’de 4 anabilim dalı başkanlığı (ODTÜ, Ege ve İstanbul Üniversitesi), 18 Uygulama merkezi bulunmaktadır.

Akademinin genel olarak amaçları kadın alanında akademik çalışmalar yapmak ve bu yolla katkı sunmak, toplumsal duyarlılığı artırmak, toplumsal cinsiyet eşitliğine yönelik politikalar geliştirmek, ilişki ağı kurmak olarak

⁶⁸ Üstünlü İ., Görüşme Notları, 2009

özetlenebilir. İlk kurulan merkez olan KASAUM amaçlarını şu şekilde özetlemektedir:⁶⁹

- Kadın sorunlarına karşı toplumda ve üniversitede duyarlılık geliştirmek,
- Akademi ve akademik olmayan çevrelerde feminist araştırmalar başlatmak ve desteklemek,
- Kadınlarla ilgili konularda bülten, dergi, kitaplar yayınlamak,
- Kadınlar için özel yetişkin eğitim ve güçlendirme programları düzenlemek, eğitim materyali hazırlamak ve eğiticiler yetiştirmek,
- Kadın merkezleri, kurumları ve grupları arasında işbirliği ve iletişimi sağlamak.

Çalışma yürüten ana bilim dalı başkanlıkları ile diğer merkezlerin amaçları da KASAUM ile farklılıklar taşısa da örneğin “feminist araştırmalar yapmak”, temel noktalarda benzerlikler göstermektedir⁷⁰.

Kamuyu Müdahaleye Zorlayan Etkenler

Türkiye cumhuriyetinin ilk kurumsallaşma çabalarından itibaren kadın sorununa müdahil olduğu görülmektedir. Müdahil oluş laik bir toplum yaratma vb. üzerinden gerekçelendirilmiştir. Bu ilk dönemde gerçekleşen müdahaleler evlilik, aile yapısı, vb ne ilişkin radikal değişiklikler getirse de, kamusal alan-özel alan ayırımında aileyi özel alanın içinde görüp “ailenin kutsallığı ve aileye müdahale etmeme” anlayışı ile birlikte yürümüştür. Aile ideolojisi 80’li yıllar ve sonrasında kadın hareketi tarafından kadının ailenin içindeki konumunun ortaya konulması-deşifre edilmesi ve sorgulanmasıyla gündeme taşınmıştır.

Hem kadın hareketinin dillendirdiği argümanların toplumda elde ettiği meşruiyet, hem de kadın sorununa ilişkin Birleşmiş Milletlerin öngördüğü düzenlemeler kamunun-devletin soruna “ailenin içini de” dâhil etmesini beraberinde getirmiştir. 2000’li yıllarda ise Avrupa Birliği ilerleme sürecinin kamunun müdahalesinde önemli bir yer tuttuğu, düzenlemelerde AB politikalarının temel alındığı görülmektedir.

⁶⁹ <http://kasaum.ankara.edu.tr>

⁷⁰ Bakınız ODTÜ Kadın Çalışmaları, www.gws.metu.edu.tr

Uluslararası anlaşmalar

Kadınlara Karşı Her Türlü Ayrımcılığın Önlenmesi Uluslararası Sözleşmesi (Committee on the Elimination of Discrimination against Women): CEDAW 1981 yılında yürürlüğe girmiş, Türkiye tarafından 1985’de imzalanmıştır. CEDAW komitesi 1982 yılında kurulmuştur. Komite üyeleri, üye ülkeler tarafından seçilen, kadın konusunda uzman 23 kişiden oluşmaktadır. Seçim çeşitli coğrafi bölgelerden eşit olarak yapılmaktadır. CEDAW sözleşmesi uyarınca taraf devletler her 4 yılda bir dönemsel raporlarını komiteye sunmak zorundadırlar. Komite sözleşme hükümlerinin uygulanmasını denetlemekle görevlendirilmiştir. Kadınların ilerlemesi ve ayrımcılığın engellenmesi yönünde ülkelerin sağladıkları ilerlemeleri, karşılaştıkları engelleri içeren ülke raporlarını inceleme ve çeşitli sorular yönelterek kadın hakları konusunda ülkenin gerçekleştirdiği ilerlemeyi analiz etmekte ve tavsiyelerde bulunmaktadır. CEDAW Sözleşmesi İhtiyari Protokolü ile CEDAW Komitesine sözleşmenin tanıdığı hakların ihlali konusunda bireylerce veya kurumlarca veya onların rızası ile onlar adına yapılan şikâyetleri kabul etme ve inceleme yetkisi tanınmıştır.

Birleşmiş Milletler Kadının Statüsü Komisyonu (KSK): KSK’nin amacı kadın erkek eşitliği ilkesinin uygulanmasını sağlamaktır. 1946 yılında BM ekonomik ve sosyal konseye bağlı olarak kurulmuştur. 1995 yılında gerçekleştirilen Dördüncü Kadın Konferansının izlenmesi ve eylem platformunda yer alan uygulamaların gerçekleştirilmesini denetlemekle görevlidir. 45 üyesi bulunmaktadır.

Avrupa Birliği Müzakere Süreci

Türkiye’de kadın alanında çalışma yapan kurumların-kadın örgütlerinin büyük bir bölümünün ortak görüşü Avrupa Birliğine adaylık sürecinin kadın-erkek eşitliği alanında yapılan yasal değişiklikler üzerinde doğrudan ve olumlu bir etkiye sahip olduğudur⁷¹. Avrupa Sosyal Şartında yer alan maddelerin, akit taraflar çalışan erkekler ile kadınların eşit işe eşit ücret hakkına sahip olduklarını tanımayı taahhüt eder, çocuk hakları sözleşmesinin, çalışan kadınların analığının korunma hakkı, vb maddelerin eşitlik alanında çok önemli olduğu, iş yasasına yerleştirilen kadın-erkek eşitliği anlayışının AB’nin etkisiyle mümkün olduğu belirtilmektedir⁷². Avrupa Birliği Temel Şartı’nda da kadın-erkek eşitliğine ilişkin

⁷¹ KAMER ve KA-DER Görüşme Notları, 2009

⁷² Çalışan kadınlar, anne olmaları durumunda, özel korunma hakkına sahiptir. Çalışan erkekler ile kadınların eşit işe eşit ücret hakkına sahip olduklarını tanımayı; işverenin, bir kadının işverene hamile olduğunu bildirmesi ile doğum iznine ayrılması arasındaki dönem içinde veya süresi bu döneme rastlayacak şekilde işten çıkarma bildiriminde bulunmasını yasadışı saymayı; emzirme

maddelere yer verilmiştir.⁷³ TBMM’de işitşari nitelikte Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonunun kurulmasında da (Mart 2009) AB’nin ve yayınladığı ilerleme raporlarının etkisi bulunmaktadır.

Kadın Sorunlarına Müdahalenin Biçimleri

Kamusal müdahaleyi gerektiren sorunlara ya da sorunların çözümüne ilişkin yapılanlar-edilenler 5 aşamadan oluşan bir süreci izlemektedir: soruna ilişkin farkındalığın oluşması ve sorunun ortaya konulması, politika üretme, model oluşturma, hizmet planlama-sunma ve geri bildirimler-sonuçlar üzerinden yeniden düzenleme. Kadınların yaşadıkları sorunlara müdahale edişte benzer bir süreci izlemektedir.

Politika Üretme

Politika üretme sürecinde kamuda ikili bir yönelimin söz konusu olduğu söylenebilir. Bu yönelimler toplumsal alandaki güç dengesine, ya da toplum tarafından “neyin” kabul edilebilir olduğuna göre farklılaşmaktadır. Yönelimlerden ilki kadının birey olarak güçlendirmesini odağına almıştır (Bir ölçüde CEDAW’ın öngörmesiyle KSGM’nin kurulması buna örnek olarak verilebilir). İkincisi ise kadının “aile”, geleneksel ilişki ağı içinde algılanmasıdır (uzun bir süre Türkiye’de kadına verilen hizmetlerin aile hizmetleri adı altında kurumsallaşması, KSGM ile aynı süreçte Ailenin ve Sosyal Araştırmalar Müdürlüğünün kurulması, vb.).

Kadın örgütlerinin politika üretme sürecinin ise devletinkinden çok daha parçalı olduğunu ve farklılıkları içinde barındırdığını söylemek mümkün. Türkiye’nin politik ideolojik şekillenışı ve bunun üzerinden gelişen fay hatları-çatışmalar kadın hareketini de etkilemekte, biçimlendirmektedir. Laiklik, etnik kimlik, sosyal sınıfsal farklılıkların biçimlendirdiği “kadın kurtuluş” projeleri, kadın hareketinin parçalı yapısının gerisinde yer almaktadır.

Kadın örgütlerini, aradaki farklılıklara rağmen, birleştiren temel sorun alanının, harekete geçirici saikler farklı olsa da, “namus” cinayetleri ve kadına yönelik aile içi şiddet olduğu, bu sorunlara ilişkin taleplerin kadın örgütlerini ortak bir paydada birleştirdiği görülmektedir. Yine temsil mekanizmalarında kadınların daha fazla yer alması talebi, “hangi kadınlar”, sorusuna rağmen ortak bir payda olarak görülebilmektedir. Dönem dönem gündemlere ilişkin medeni

döneminde annelere, bu amaçla yeterli bir süre işe ara verme hakkı sağlamayı vb. bir dizi düzenlemeyi içermektedir.

⁷³ Erkek ve kadınlar arasındaki eşitlik, istihdam çalışma ve ücret koşullarını içerecek şekilde tüm alanlarda sağlanmalıdır, vb.

yasanın değişmesi, TCK, 4320 sayılı yasa vb üzerinden de biraya gelmekte, koordinasyon sağlanabilmektedir.

Kadın hareketinin ilk çıkış anındaki politikliğe rağmen zaman içinde sönümlendiği ifade edilmektedir. Bu bağlamda hareketin sivil toplumcu bir karakter kazanmaya başladığı, kamunun işlevlerini üstlenmeye çalıştığı buna bağlı olarak apolitikleştiği, küçük feminist gruplar dışında örgütlenme ve harekete geçme noktasında zayıflıkları olduğu, bununla ilişkili olarak metropollerde kadın hakları alanında elde edilen başarıların yerellere yayılmasında, kendi gündemini oluşturmakta sorunlar yaşadığı, devlete-siyasete yönelmekten çok gündelik politika yaptığı söylenmektedir⁷⁴.

Kadına yönelik aile içi şiddetle mücadele, kadın hareketinin önemli başarılar elde ettiği bir alandır. KASAUM’dan Serpil Sancar bu başarının arkasında İslamcı hareketle, feminist hareketin çakışması-örtüşmesinin yer aldığını (İslamcı hareketin aileyi korumak, feminist hareketin kadın üzerinden yola çıksa bile) ifade etmiştir. Sancar bu örtüşmeye, ittifaka “beyaz Türk erkeği”ni, onların steril dünyasının kadına yönelik aile içi şiddeti doğulu... görme anlayışını da eklemiştir.⁷⁵

Kadına yönelik aile içi şiddetle mücadele de mesafe alındığı ancak 2 önemli sorun alanında önemli bir gelişme olmadığını belirtmiştir: fuhuşla mücadele ve temsilde yer almak. Devletin bu alanları görmezden geldiği, bu alanlarda herhangi bir iyileştirme yapmanın söz konusu olmadığı, fuhuşla mücadeleye ise hiç girilmediği, hala fuhuşun serbest kontrat alanı olarak görüldüğü, insan hakları ihlali olarak görülmediğini dillendirmiştir.

Türkiye’de kadın hareketinin 2 alanda -İslamcı kadınlarla ve Kürt kadın hareketiyle karşılaşmada- şok yaşadığı, duvara çarptığı dile getirilmiştir. “Türkiye’de ilginç şeyler oluyor. Türkiye’de en ciddi ve güçlü kadın örgütleri artık Doğu ve Güneydoğu’da. Kota politikalarını bir sol ya da sosyal demokrat parti değil, etnik kimlik üzerinden siyaset yapan bir parti sahiplenip, uyguluyor. Bu yolla kadınları siyasete taşımayı becermeye başladı bile. Bunlar Türkiye açısından çok yeni olgular ve biz bunu yavaş yavaş tartışmaya başlayacağız. Teoride konu etmeye başlayacağız. Batılı olmayan, (Doğu - Batı ayrımı yapmayı çok

⁷⁴ Ecevit Y., Görüşme Notları, 2009

⁷⁵ Kadın örgütlerinin uzun yıllar dillendirdikleri taleplerin, özellikle kadına yönelik aile içi şiddete ilişkin, devlet tarafından kadın örgütlerine yer bırakmayacak, nefes aldirmayacak düzeyde sahiplenilmesi. “Kadına yönelik aile içi şiddetle mücadeleyi hep kadın hareketlerinin başarı hanesine yazdım. Ancak şunu fark ettim devlet bu konuyu sahiplendi, hem de çok sahiplendi ama kadın örgütlerine nefes aldirmayacak düzeyde. Kurumları devlet kuruyor artık, tanımları o yapıyor, o yön veriyor.

istemiyorum) ama yeni bir pratik, yani Avrupa'nın feminist deneyiminden farklı bir pratik. Yani etnik kimliklerle ve muhafazakâr dindar kimliklerle karşılaştığında feminist hareketin geliştireceği siyaset açısından Türkiye'de feminist hareket önemli bir deneyim yaşamakta."⁷⁶ Kürt ve İslamcı hareketlerin kafalardaki değerleri-öngörülerini yerle bir ettiği (Doğulu gördüğü bir hareketin batılı hiçbir hareketin yapamadığını yapması kota koyması, kadına temsil hakkı vermesi vb); kadın hareketindeki üst dili, modernleşme-modernleşirmeci anlayışı bitirdiğini belirtmiştir.

Kadın hareketinin politika üretme sürecine baktığımızda, bütünlüklü birbirini gören bir politik hat oluşturduğunu söylemek güç görünmektedir. Hareketin içinde yer alan öznelere göre, öncelikleri, ağırlık noktaları değişmektedir. Feminist kadın örgütlerinin faaliyetlerinin, son dönemde birbirini kesen çeşitli nedenlerden dolayı, beden politikası, cinsellik-bedenin algılanışı, şiddetle mücadele (aile içi şiddet, cinsel şiddet vb.) yoğunlaştığı, eylemliliklerinin lobi çalışmalarının temel alanın bunları oluşturduğu görülmektedir. İstihdam, kadın yoksulluğu, temsil ikincil gündemler olarak durmaktadır.

Model Geliştirme

Model geliştirme, kadınların yaşadığı sorunlara kamu eliyle, kamunun örgütleyeceği finanse edeceği hizmetler eliyle çözüm bulma arayışlarının sonucudur. Kamu tarafından kadınlara sunulan hizmetler büyük ölçüde SHÇEK ve son dönemlerde belediyeler tarafından yerine getirilmektedir. SHÇEK toplum merkezleri, aile danışma merkezleri ve sığınmaevleri aracılığıyla hizmetlerini yürütmektedir. Hizmetler ilk aşamada aile hizmetleri adı altında örgütlenmiş ardından kadın hizmetleri kavramı kullanılmaya başlanmıştır. Bu hizmetlere ilişkin sosyal hizmetlerin hâlihazırda geliştirdiği ve yurtdışında kullanılan modeller örnek alınmıştır. Hizmetler yönetmelikler çerçevesinde yerine getirilmektedir.

Teorik düzeyde kamuda kadın politikalarını belirleyen-koordinasyon sağlayan KSGM'nin bu alanda verilen hizmetler için de politika belirlemesi, icracı bir kurum olmasa da icracı kurumlara yol göstermesi, yönlendirmesi beklenmektedir. Ancak politika oluşturma ve koordinasyon sağlama işlevi yüklenen KSGM'nin, sosyal hizmet kurumlarında kadınlara verilen hizmetler ile genel olarak kamunun yürüttüğü politikalar arasında eşgüdüm sağlanması, model geliştirme çalışmaları vb. konusunda herhangi bir çalışması olmadığı görülmektedir. Bu konuda tek istisnai durum aile içi şiddete ilişkindir. Aile içi şiddetle mücadelenin geniş bir konsorsiyum yaratmış olması, farklı aktörleri de

⁷⁶ Cogito 2009, Bahar Sayısı

içine alacak biçimde müdahale araçları geliştirme arayışını beraberinde getirmiştir ve bu sonuçta vermiştir.⁷⁷

Kadın örgütlerinin ise özellikle sığınaklar konusunda çalışmalar yaptıkları, Mor Çatı Kadın Sığınağı Vakfı tarafından model geliştirildiği ve uygulandığı⁷⁸ görülmektedir.

Hizmet Planlama-Hizmet Sunma ve Finansman

Kadınlara hizmet sunan kamu kurumlarının her biri kendi hizmet planlamasını yapmaktadır. Eğitime ilişkin Milli Eğitim Bakanlığı, aile planlamasına ilişkin Sağlık Bakanlığı, sosyal hizmetler için SHÇEK vb. Kadın sorununun çok sektörlü-boyutlu olduğu göz önünde tutulduğunda hizmetlerin bütünlüklü, eş zamanlı birbirini besleyen bir tarzda gerçekleştirilmesinin kalıcı sonuçlar yaratacağı tartışılmazdır.

Kamu kurumlarına merkezi bütçeden, kamu bütçesinin esasları doğrultusunda, kaynak aktarılmaktadır. KSGM tarafından yapılan çalışmalara baktığımızda ise, aile içi şiddetle mücadele, toplumsal cinsiyet eşitliği vb., bunların çoğunlukla projeler çerçevesinde ve oradan elde edilen kaynaklarla gerçekleştirildiği görülmektedir.⁷⁹

Kadınlara sunulan hizmetlere ilişkin kadın örgütlerinin de çalışmalar yaptığı görülmektedir. Kadının sosyalleşmesi kadın örgütlerinin çalışmalarının odak noktalarından birini oluşturmaktadır. Grup çalışmaları-deneyim paylaşım toplantıları, güçlenme eğitim programları, gündemdeki sorun alanlarına ilişkin etkinlikler temel faaliyet alanını oluşturmaktadır. Ayrıca aile içi şiddetle mücadele çerçevesi de danışmanlık ve sığınak hizmetleri de verilebilmektedir⁸⁰.

Hizmetlere ilişkin altı çizilecek diğer bir alan hizmetlerin projeler çerçevesinde hedefleri, çıktıları, uygulama süresi belirlenmiş bir biçimde

⁷⁷ Avrupa Birliğinin finanse ettiği, BM’nin teknik destek verdiği ve KSGM’nin yürüttüğü Kadına Yönelik Aile İçi Şiddetle Mücadele Projesi çerçevesinde sığınakların kurulum ve işletim standartlarını belirleyen Kadın Sığınmaevi Kılavuzu hazırlanmış ve bu kılavuz SHÇEK tarafından rehber olarak kullanılmaya başlanmıştır. Ancak bu çalışmanın projeye sınırlandırılmış, kılavuzun kullanımının salt SHÇEK’in inisiyatifine bırakılış olması, herhangi bir izleme değerlendirmenin yapılmıyor olması bir sorun alanıdır.

⁷⁸ Beyoğlu kaymakamlığıyla birlikte sığınmaevi işleten Mor Çatı, işbirliği protokolünü yenilenmemesi nedeniyle 2009 yılında sığınak faaliyetlerini durdurmuştur.

⁷⁹ Kadına yönelik aile içi şiddetle mücadele projesi, AB finansal desteği 2006-2008; Sığınmaevleri Projesi AB desteği 2009-2011.

⁸⁰ Mor Çatı Kadın Sığınağı Vakfı, Kadın Dayanışma Vakfı ve VAKAD başka kurumların işbirliği ile (kamu ya da uluslararası örgütler) sığınak işleten ya da şimdi olmasa bile bir dönem işletmiş olan, bu alanda deneyimine sahip olan kurumlardır.

planlanmasıdır. Bu durum, projeye sınırlandırılmış tarz, hizmetlerin sürekliliğine ilişkin sorunlar yaratabilmektedir. Projelerin temel alanlarını istihdam, kadın girişimciliği, aile içi şiddetle mücadele ve eğitim çalışmaları oluşturmaktadır. Kadın örgütlerinin de, KSGM’de olduğu gibi, son dönem yaptıkları çalışmaların verdikleri hizmetlerin önemli bir bölümünü projeler çerçevesinde yürüttüğü, finansmanının buralardan sağladığı, görülmektedir.⁸¹ Bu durum hizmet planlamasının projelerin elverdiği çerçevede yapılmasını beraberinde getirmektedir.

Yukarıda politika geliştirme, model oluşturma, hizmet planlama, sunma ve finanse etme konularından bahsedildi. Bu noktaların ortak keseni ise koordinasyondur. Politika oluşturma sürecinin kendi içinde koordinasyonun sağlanması, model geliştirme, hizmet planlama sürecinde koordinasyon, vb. Kamu, kadın alanında politika geliştirme ve koordinasyon sağlama birimi olarak KSGM’yi tanımlamaktadır. Yüklenen bu işlev, KSGM’yi daha ayrıntılı bir biçimde ele almamızı zorunlu kılmaktadır.

Kamuda Kadın Mekanizması Yaratma Süreci

Devlet nezdinde kadın alanında çalışma yapan kurumsal yapıların oluşturulması süreci 1987 yılında Devlet Planlama Teşkilatı Sosyal Planlama Genel Müdürlüğü bünyesinde Kadına Yönelik Politikalar Danışma Kurulu oluşturulmasıyla başlamıştır. Kadın alanında çalışan bir yapının oluşturulması her ne kadar kadın örgütleri tarafından bir talep olarak dile getirilmişse de, uluslararası sözleşmelerin kurulunda önemli bir etkisi söz konusudur. Kadınlara Karşı Her Türlü Ayrımcılığın Önlenmesi Sözleşmesi (CEDAW) 6. Beş Yıllık Kalkınma Planı ve Nairobi İleriye Yönelik Stratejilerin icracı bir birim veya kadınla ilgili koordinatörü öngörmesi 20 Nisan 1990 yılında Başbakanlığa bağlı olarak Kadının Statüsü ve Sorunları Başkanlığı kurulmasında etkili olmuştur. Başkanlık, 25 Ekimde 1990’da 3670 sayılı yasa ile Çalışma Bakanlığına bağlı olarak Kadının Statüsü ve Sorunları Genel Müdürlüğü adını almış, ardından 24 Haziran 1991’de tekrar Başbakanlığa bağlanmıştır. Kadının Statüsü ve Sorunları Genel Müdürlüğü 27 Kasım 2002 tarihinde yeniden Çalışma Bakanlığına bağlanmıştır. Ancak bu da uzun sürmemiş 29 Mart 2003 de ise tekrar başbakanlığa geçmiştir. Bu durum, müdürlüğün Çalışma Bakanlığı ve Başbakanlık arasında gidip gelmesi, kadın çalışmalarının-sorunlarının tam olarak ne olduğu ve nereye yerleştirilmesi gerektiği konusundaki kafa karışıklığını göstermektedir. Türkiye’de KSGM’nin kuruluş süreciyle birlikte, ona paralel olarak, Aile ve Sosyal Araştırmaları Genel Müdürlüğü de kurulmuştur. Bu durum var olan geleneksel yapı içinde kadını

⁸¹ Elbette kadın örgütleri arasında farklılıklar var. Bu görüş genel bir yönelim olarak ele alınmalıdır, ayrıksı örneklerin olduğu bilinerek.

anlamlandırma ile birey olarak algılama ve güçlendirme arasındaki çelişkinin bir ifadesi olarak görülebilir⁸².

10 yıllık yasal boşluk sonrasında 6 Kasım 2004 tarihinde Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü (KSGM)’nün 5251 sayılı teşkilat yasası yürürlüğe girmiştir. Bu süreçte de Avrupa Birliği İlerleme Raporları yasanın çıkmasında etkili olmuştur.

2008 yılı itibarıyla 161 ülkede KSGM’ye benzer, merkezi yönetime bağlı, kadın kuruluştur faaliyet göstermektedir. Ortadoğu ülkelerine bakıldığında kadın kurumlarının, Türkiye’de olduğu gibi 1990 ve sonrasında kurulduğu görülmektedir (Ürdün 1992, Lübnan 1998, Mısır 2000). Bu kuruluşlar üzerine yapılan çalışmalar 3 alanda ikili çelişkilerin varlığını göstermektedir: ulusal koşullar-yaklaşımlar ile uluslar arası yaklaşımlar arasındaki çelişki, kadının ailenin üyesi-anne olarak algılanması ile birey olarak algılanması arasındaki çelişki ve geleneksel devlet anlayışına bağlı olarak kadın mekanizmanın yukardan aşağı ile aşağıdan yukarıya yürütümü arasındaki çelişki.⁸³

KSGM’nin Hedefleri, Görevleri, Yetki ve Sorumluluk Alanları

KSGM kadın alanında politika oluşturma ve koordinasyon sağlama kurumudur. KSGM ihtiyaç duyulan alanlarda, merkezin istemiyle, yasa taslağı tasarısı hazırlayabilmekte, başka kurumlar tarafından hazırlanan tasarıları kadın-erkek eşitliği çerçevesinde değerlendirip görüşlerini ifade edebilmektedir. Yasa tasarısı taslağı hazırlama sürecinde tasarı taslak KSGM tarafından hazırlanmakta, ardından ilgili birimlere (kamu kuruluşları, resmi yazıyla yasa tasarısının konusuna göre sendikalara vb. kurumlara) gönderilmekte, bu birimlerden alınan geri bildirimlere göre tasarı taslağı yeniden düzenlenip Başbakanlığa sunulmaktadır. KSGM'nin kuruluş amacı "kadının insan haklarının korunması ve geliştirilmesine yönelik çalışmalar yapmak; kadınların sosyal, ekonomik, kültürel ve siyasal yaşamdaki konumlarını güçlendirmek; hak, fırsat ve imkânlardan eşit biçimde yararlanmalarını sağlamak" olarak belirtilmiştir.⁸⁴ Amaçlar, KSGM’nin kadın odaklı bir yaklaşım içinde olduğunu göstermektedir.

KSGM’nin Kurumsal Yapısı

KSGM Başbakanlığa bağlı olarak çalışmaktadır. Ana hizmet birimi, danışma birimi ve yardımcı hizmet birimi olmak üzere 3 birimden oluşmaktadır.

⁸² United Nations Division for the Advancement of Women, The role of National mechanism in promoting gender equality and the empowerment of women: Turkey Experience, Kardam N., 2005,

⁸³ National Women’s Machinery Seminar, Euromed Role of Women in Economic Life Programme, Cairo, 2007

⁸⁴ www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5251.html

Ana hizmet biriminin altında Kadının Ekonomik Statüsünü Güçlendirme, Kadının Sosyal Statüsünü Geliştirme, Dış İlişkiler, İletişim, Dokümantasyon ve Yayın Daire Başkanlıkları; Danışma biriminde strateji geliştirme ve hukuk müşavirliği; Yardımcı Hizmet biriminde ise İnsan Kaynakları ve Destek Hizmetleri Daireleri yer almaktadır.⁸⁵ KSGM'nin başbakanlığa bağlı olarak çalışması politikaları temel oluşturma çalışmalarında, ulusal mekanizmanın en üst düzeyinde yer alması olarak tanımlanmaktadır⁸⁶.

KSGM'nin bütçesi genel bütçeden aktarılan kaynak ile projelerden gelen kaynaklardan oluşmaktadır. Projelerin bütçedeki yeri yıllarla göre, uygulanan proje sayısına göre farklılık göstermektedir. KSGM'nin bütçeleri diğer kurumların bütçeleri gibi hazırlanmaktadır. Öncelikle her daire programıyla birlikte kendi bütçesini oluşturmakta, ardından daire başkanları, genel müdür yardımcısı ve genel müdür bir araya gelip son halini vermektedir. Ardından program Maliye Bakanlığına gönderilerek süreç devam etmektedir.

KSGM 10 yıl teşkilat kanunu olmadan çalıştıktan sonra 2004 yılında kanunu çıkmıştır. Bu tarihten itibaren kendisine ait bütçe ve personel ile çalışmalarını yürütmeye başlamıştır. Kanunla birlikte 17 uzman yardımcısı diğer kamu kurumlarındaki personel alım prosedürüne göre istihdam edilmiştir.⁸⁷

KSGM'ye bakıldığında kadın kurumlarının içinde yer aldığı 2 mekanizmanın tanımlandığı görülmektedir: Kadının Statüsü Danışma Kurulu ve Şiddet İzleme Komitesi.

Kadının Statüsü Danışma Kurulu (KSDK)

5251 sayılı Kadının Statüsü Genel Müdürlüğünün Teşkilat Yasanının 15. ve 16. maddeleri uyarınca, kamu kurum ve kuruluşları ile Üniversite ve Sivil Toplum Kuruluşu temsilcilerinden oluşturulan "Kadının Statüsü Danışma Kurulu" kadının statüsüne ilişkin sorunları incelemek, değerlendirmek, görüş oluşturmak ve önerilerde bulunmak üzere toplantılar gerçekleştirmektedir. KSDK yönetmelik çerçevesinde faaliyetlerini gerçekleştirmekte, burada yer alan STK'lar yönetmelikte yer alan kriterlere göre belirlenmektedir.

⁸⁵ Her bir daire başkanlığının görevleri 5251 sayılı yasada ayrıntılı olarak tanımlanmıştır.

⁸⁶ Görüşme notları, 2009

⁸⁷ KPSS ve KPDS başarısına göre adaylar belirlenmekte, ardından bu adaylarla mülakat yapılmaktadır. Adayların gelişiminde iş başı eğitimin, yaparak öğrenmenin, önemli bir yer tuttuğu belirtilmektedir. Hizmet öncesi herhangi bir eğitim programı uygulanmamaktadır. Hâlihazırda %70'i kadın %30'u erkek olan 56 personel görev almaktadır. 2009 Ağustos verileri.

Kriterler:

- En fazla üyeye sahip beş dernek arasından bir,
- En fazla şubeye sahip beş dernek arasından bir,
- Faaliyetleri için en fazla harcama yapan beş dernek arasından bir,
- Dernek Federasyonları arasından bir,
- Gelirinden amacına yönelik hizmetler için en fazla harcama yapan beş vakıf arasından bir,

temsilci olmak üzere Genel Müdürlükçe üç yıl için seçilir. Üyeliği sona erenler yeniden seçilebilmektedir.

STK’ların seçilme kriterleri KSDK’da kadın örgütlerinin temsil edilme sınırlılıklarını ortaya koymaktadır. Yoğunlukla dernekler sürece dâhil edilmekte, farklı biçimlerdeki örgütlenmeler (kooperatif vb) dışlanmakta, vakıflara ise derneklere göre çok az temsil hakkı verilmektedir. KSDK’da yer alacak kurumların hem 5 aday arasından hem de sadece Genel Müdürlük tarafından belirlenmesi, kadın örgütlerinin bu seçimde herhangi bir etkisinin bulunmaması tartışmaya açık bir diğer noktadır. Bu nedenle KSDK’da kadın kurumlarının değil, KSGM tarafından uygun görülen kadın kurumlarının temsilinden bahsedilebilir.

Kurul Bileşenleri

- Kadının Statüsü Danışma Kurulu; Başbakan veya Bakanın başkanlığında; Adalet, İçişleri, Dışişleri, Maliye, Milli Eğitim, Sağlık, Tarım ve Köy işleri, Çalışma ve Sosyal Güvenlik, Sanayi ve Ticaret, Kültür ve Turizm bakanlıkları müsteşarları; Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarı; Avrupa Birliği Genel Sekreteri; Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanı; Devlet Personel Başkanı; Radyo ve Televizyon Üst Kurulu Başkanı; Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu Genel Müdürü; Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürü; Türkiye İş Kurumu Genel Müdürü; Özürlüler İdaresi Başkanı; Aile ve Sosyal Araştırmalar Genel Müdürü ve Başbakanlık İnsan Hakları Başkanı veya görevlendirecekleri birer yetkili; üniversitelerin Kadın Çalışmaları Ana Bilim Dalı başkanlıkları ile Kadın Araştırma ve Uygulama merkezlerinden Yükseköğretim Kurulunca belirlenecek en az dört öğretim üyesi; Kadının Statüsü Genel Müdürü, Genel Müdür Yardımcısı ve ana hizmet birimleri daire başkanları ile kadın hakları konusunda çalışmalarda bulunan beş sivil toplum kuruluşu temsilcisinden oluşur (MADDE 15).

15. madde de merkezi yönetim kuruluşlarının Kadının Statüsü Genel Müdürlüğünün Danışma kurulunda çoğunlukta oldukları, bunun da belirleyiciliği beraberinde getireceği görülmektedir.

Kurulun Görevleri

“Devletin ekonomik, sosyal, kültürel ve kadına ilişkin politikaları çerçevesinde kadının statüsü ile ilgili sorunları inceleyerek genel politikalar oluşturulmasına yardımcı olmak, plan ve programların uygulanması hususunda görüş bildirmek. Devletin ekonomik, sosyal, kültürel ve kadın politikaları çerçevesinde plân ve yıllık programlara göre Genel Müdürlüğün görevlerini geliştirici tedbirleri belirlemek ve önerilerde bulunmak. Başbakan veya görevlendireceği Bakan tarafından istenen, Genel Müdürlüğün veya Kurul üyelerinin teklif ettiği kadının statüsüne ilişkin konuları incelemek, değerlendirmek ve bu konularda görüş oluşturmak ve önerilerde bulunmak.”

Danışma kurulunun görevleri görüş bildirmek ve önerilerde bulunmaktır. Herhangi bir karar verici yetkiye sahip değildir.

Şiddet İzleme Komitesi

2006 yılı Başbakanlık Genelgesinden sonra kurulmuştur. Bu komite çerçevesinde 3 ayda bir ilçe düzeyi de dâhil olmak üzere şiddetle ilgili raporlar alınmakta (raporlar SHÇEK tarafından hazırlanmaktadır), bu raporlar KSGM tarafından bir araya getirilip taslak bir metin oluşturulmakta ve Başbakanlığa gönderilmektedir. Şiddet İzleme Komitesi yılda 2 defa toplanmaktadır ve komitede amacı kadına yönelik aile içi şiddetle mücadele etmek olan STK'lar da yer almaktadır. KAMER, Kadın Dayanışma Vakfı ve Mor Çatı komitenin bileşenleridir. Mor Çatı işleyişten kaynaklanan sorunlardan dolayı komiteden ayrıldığını kamuoyuyla paylaşmıştır (2008, Ayrıntılı bilgi STK bölümünde yer almaktadır).

Kadın Örgütleri, Akademi ve Kamu ile İlişkilere Bakış Açıları

Kadın örgütlerinin devlete yaklaşımlarının farklılıklar barındırdığı görülmektedir. Bir bölümü sınırların çizildiği, ilişkinin niteliğinin tanımlı olduğu, eşit koşullarda işbirliği yapıldığı sürece çalışma yürütülebileceğini ifade ederken, bir bölümü tamamen reddedici bir konumu benimsemektedir. İşbirliği ile reddedici anlayış arasında çeşitli ara konumlarda mevcuttur.

Kadın alanında çalışan akademisyenler devletin kadın sorununa yaklaşımını eleştirmektedir. Bu eleştirilerin başında konuların tek tek ele alınması bütüncül bir yaklaşımın geliştirilmemesi gelmektedir. “Şimdi kadına karşı şiddet konusunda, eğitim konusunda bir şeyler yapılmaya çalışılıyor. Ama bir bütünlük içerisinde kadına karşı ayrımcılığı yok etmek yönünde çalışmalar yapılmıyor. Böyle bir devlet yaklaşımı yok. Doğru dürüst plan bile yok bu konuda... Türkiye’de en büyük sorunlardan biri kadın istihdamı. Bu sorun giderek daha da kötüleşiyor. Ama bu, çok da fazla devlet politikalarında gündemde olan bir konu değil... Türkiye’de kadın, geleneksel kadın rolleri içerisinde düşünülerek buna yönelik politikalar güçlendirilmeye çalışılıyor.”⁸⁸

KSGM ve merkezi yönetime bağlı çeşitli kuruluşlarla çalışma deneyimi olan kadın örgütleri devletin kadın sorununa yaklaşımını benzer bir dille eleştirmektedir. Dillendirilen eleştirilerden biri devletin sorunu geleneksel yapıyı koruyarak çözmeye çalışmasıdır. KAMER “Devlet... “mış” gibi yapıyor. Aile bütünlüğünü bozmayalım, ama kadına da destek verelim. Bire bir olaylara baktığımızda tek taraflı uzlaşma içindeler. Kadın çalışması yapanlara naif-küçümseyici yaklaşımlar söz konusu. Kamuda kadın sorunuyla ilgilenenler, çözmeye çalışanlar var ancak yapacaklarının sınırı belli. Kimi zaman merkez olumlu yaklaşıp da yerelden olumsuz tavırlar gelebiliyor. Örneğin yerel mülkü idareler ben ilimde aile içi şiddeti çalıştırmam diyebiliyor. Sorunların üstünü kapatma anlayışı söz konusu.”

Devletle ilişkilerin, kimi durumlarda, kurumun devlet nezdinde nasıl algılandığı ile ilişkili olduğu, kimi durumlarda ise kişilere-kamu görevlilerinin bireysel yaklaşımlarına bağlı olduğu düşünülmektedir.

Kadın örgütleri devletle ilişki kurmaya mesafeli yaklaşmaktadır. Zaman zaman ilişki kurulsa bile sınırlara önem verilmektedir. Bu noktada devletle ilişki kurduğu için çokça eleştirilen KAMER, çalışma prensiplerini şu şekilde açıklamaktadır: “Devletle çalışma anlayışımız kurumların içine girip değiştirmek, bu iş böyle yapılmaz, yöntemi şudur demek, onlara yöntem ve model öğretelim üzerinden ilişki geliştiriyoruz. ...Neden devletle işbirliği yapıyorsunuz gibi eleştirilere muhatap olduk. Devletle işbirliği yapacağız çünkü devlet bu işi bilmiyor, biz öğreteceğiz. Bundan vazgeçmeyeceğiz. Biz şiddet izleme komitesine zorlayarak girdik. Diğer kurumlarda bunu yapmalı... Bizde oraya gittiğimizde söyledikleri her şeyi onaylamıyoruz, eleştirilerimizi yöneltiyoruz, şunlar şunlar değişmeli diyoruz, ısrar ediyoruz.”

Devletle kadın örgütlerinin ilişkisinin son dönemin en sancılı ilişkisi olduğu ifade edilmiştir. Kadın alanında elde edilen kazanımlarda uluslar arası

⁸⁸ Acar, F., www.kazete.org.tr

ilişkilerin hızlandırıcı etkisi olduğu, uluslararası alanda sivil toplum diyalogunun kriterlerden biri olarak görülmesinin, devleti sivil toplumla birlikte çalışmaya zorladığı, ancak bunun da kimi olumsuzlukları (devletin kendi sivil toplumunu yaratma gibi), beraberinde getirdiği belirtilmektedir. Zamanla, politik, eleştirel yaklaşımları benimseyen, muhalif örgütlenmelerin bu diyalogdan dışlandığı dillendirilmiştir.

Bu olumsuzluklara rağmen ilişki kurmak gerektiği; kadın örgütlerinin işinin politika üretmek (devletin üstlendiği-üstlenmesi gereken görevleri yerine getirmek değil), devletin işinin ise bunları uygulamak olduğunun altı çizilmiştir. Devletin iş yapması için onunla ilişki içinde olmanın zorunlu olduğu düşünülmektedir. Kadın örgütlerinin sığınmaevi çalışmalarında yer almaları, aile içi şiddetle mücadelede polislere feminist kadınların eğitim vermesi, eşitlik komisyonu kurulurken kadın örgütlerinin milletvekilleri ile çalışması, vb⁸⁹.

Kadın örgütleri işbirliğini, politikaların oluşturulmasından, nasıl uygulanacağına kadar her şeyin birlikte tasarlanması-oluşturulması süreci olarak değerlendirmektedir. KSGM'nin kuruluşunda bir oryantasyon merkezi olmasının beklendiği⁹⁰ ancak geline nokta hükümetin, bakanın bir devamı, herhangi bir uzantısı olduğu belirtilmiştir.⁹¹ KSGM'nin kadın örgütlerini bir vitrin olarak kullandığı, öyle gördüğü, politik kadın örgütlerini ise dışladığı belirtilmiştir. Yerelde bu dışlama sürecinin daha ciddi bir biçimde sürdürülebildiği aktarılmaktadır.

Kadın örgütleri bir taraftan kadın politikalarını biçimlendirmek, yasal düzenlemelerin kadın lehine yapılmasını sağlamak için TBMM'de yer alan milletvekilleri özellikle kadın milletvekilleriyle birlikte çalışmalar yürütmekte, kimi faaliyetleri –projeler için merkezi yönetim birimleriyle işbirlikleri kurmaktadır. Öte yandan kadın haklarının savunucusu, hayatını kolaylaştırmaya çalışan kadınların bir araya geldiği örgütlerin kendisi olmaktadır. Türkiye'de kadın örgütlerinin, üye sayısı ve eylemli süreçlerde harekete geçirebildikleri kitleye göre güçlü bir etkiye sahip oldukları görülmektedir. Bir anlamda taleplerini eylemli bir süreçte dile getirmeyen kadın kitlelerinin “dili olmayı” kadın örgütleri üstlenmektedir: hem sözcülük yapmakta-hem de sözün kendisi olmaktadır.

⁸⁹ İlkur Üstünol, KADER

⁹⁰ KSGM'yi önceleyen yapıların-teşkilat yasası çıkmadan önceki durumun, kadın örgütleri ve aktivistler tarafından genellikle olumlu olarak görüldüğü, kurumsallaşma sürecinde ve sonrasında kopuş yaşandığı görülmektedir.

⁹¹ KSGM'nin CEDAW ülke raporu hazırlanırken raporu birlikte hazırlamak için tüm kadın örgütlerine çağrıda bulunduğu ancak sonuçta ortak çıkarılan raporun değil, tek başlarına hazırladıkları kendi raporlarını gönderdikleri, altına da kadın örgütleriyle birlikte hazırlandığı notunu düşerek bunu yaptıkları, aktarılmıştır.

Kadın aktivistlerin KSGM’nin kuruluş sürecine yaklaşımları farklılıklar barındırmaktadır. KSGM’nin kuruluşunu izleyen günlerde S. Acuner tarafından “Taleplerimiz büyük ölçüde gerçekleştirildi. Ancak, yasanın bazı “tırpanlamalara” maruz kaldığı da görülüyor. Yasada, kamu kuruluşlarının “küçültülmesi” çerçevesinde, genel müdür sayısı bire indirilmiş. Biz, iki genel müdür yardımcısının görev yapması gerektiğini savunuyorduk; çünkü KSGM kadınların yönetime gelebildiği ender kurumlardan” değerlendirmesini yapmıştır⁹².

KSGM’nin devlet kurumu, orada çalışanların devlet memuru olduğunun altı çizilerek bunun yarattığı sınırlılıklar hatırlatılmakta ancak aynı zamanda KSGM’nin kadın örgütlerini hiçe sayan bir tutum içinde olduğu, kadın örgütlerini sadece ve sadece aile içi şiddet ve namus cinayetleri söz konusu olduğunda önemseydiği belirtilmektedir.

Mor Çatı Kadın Sığınağı Vakfı tarafından yapılan açıklamada “Başbakanlığın 2006/17 sayılı genelgesi devlet kurumlarının bu alanda faaliyet gösteren kadın örgütlenmeleri ile işbirliğini öngörmektedir. Tek tek şiddet mağduru kadınların desteklemek üzere yapılan görüşmeler dışında yerel yönetimler, valilik düzeyinde sürekli bir işbirliği söz konusu olmamaktadır...” görüşlerine yer verilmektedir.

Mor Çatı BM Nüfus Fonunun danışmanlığını, KSGM’nin yürütücülüğünü yaptığı Avrupa Birliği tarafından finanse edilen kadına yönelik şiddete karşı mücadele projesinde yönlendirme komitesinde yer almıştır. Sonrasında ise “...bütçenin nasıl kullanıldığından, Ulusal Eylem Planının önceliklerine kadar, hiçbir aşamada kadın örgütlenmelerinin görüşlerinin dikkate alınmadığı görülmüştür...” gerekçesiyle yönlendirme komitesinden ayrılmıştır.⁹³

Akademide KSGM’ye ilişkin eleştirel bir dil kullanmaktadır. KASAUM ve ODTÜ görüşmelerinden çıkarılabilecek ilk sonuç KSGM’nin bir değişim süreci yaşadığıdır. Yasal kurumsallaşmadan önce kadın örgütleri, üniversite ve akademisyenlerle yakın ilişki kuran, iletişim içinde, dışa açık olan kurumun zamanla-teşkilat yasanın çıkmasıyla birlikte, bürokratik bir yapılanmaya dönüştüğü belirtilmiştir. Çok büyük emek verilen kadın mekanizması yaratma sürecinin geline nokta hayal kırıklığı yarattığı ifade edilmektedir. KSGM’nin teknik, bürokratik bir kuruma dönüştüğü, farklı sektörlere nasıl bakacağını bilmediği; eşgüdüm kurumu olduğunun ifade edildiği ancak eşgüdümü sağlayamadığı, hem kamuyla ilişkilerinin zayıf olduğu hem de kadın hareketinden kopuk olduğu belirtilmiştir. Eşitlik Eylem Planı’nın çıkarıldığı, bu

⁹² Belge B., bianet.org, 10 Kasım 2004. Ancak bu belirlenim, tüm feminist gruplara ya da kadın örgütlerine mal edilemez. Daha eleştirel yaklaşımlarda söz konusudur.

⁹³ www.morcati.org.tr

bağlamda yerelde kamu hizmetlerinde cinsiyet eşitliğini sağlamak için devletin bir şeyler yapması gerektiği ancak bunun nasıl yapılacağına sorun olduğu aktarılmıştır. "Türkiye'de Anayasanın 10. maddesi değişiyor ama devletin cinsler arası eşitliği nasıl gerçekleştireceğini anlatan, tanımlayan bir 'eylem planı' yapılmıyor. TBMM'de kadın-erkek eşitlik komisyonu kuruluyor ama bakanlıklarda, yerel yönetimlerde eşitlik birimlerinin kurulması ile ilgili hükümetin hiçbir fikri yok."⁹⁴ Başlangıç-aşamasında dışarıya, kadın hareketine açık olan kurumun hâlihazırda hükümetin herhangi bir birimine dönüştüğü, onunla tamamen bütünleşik olduğu, çatışmaktan uzak durduğu, Genel müdürün herhangi bir biçimde inisiyatif almadığı, bu alandaki çalışmaları yürütemediği dile getirilmiştir.

KSGM'nin teşkilat yasasının 2004 yılında çıktığı, önceki süreçte (yasa çıkmadan) işlerini sürdürürken çok daha etkili bir kurum olduğu aktarılmıştır. KASAUM'un, KSGM'nin kuruluş sürecindeki ekibinin içinde bizzat yer aldığı, O dönem söylediklerinin önemsendiği, sorulduğu, şu an ise devletin artık üniversite ile ilişki kurmadığı, devletle, KSGM ile şu an hiçbir ilişkilerinin olmadığı dile getirilmiştir. KSGM'nin personel politikası da ayrıca eleştirilmektedir.⁹⁵

Sancar, KSGM'nin kadın sorunlarını kadın ve kız çocuklarının eğitimi, aile içi şiddetin önlenmesi, siyasi kararlara eşit katılım ve eşit oranda temsil gibi "belli kadınsı ve dışı alanlarda" görmeye devam ettiğini (ki kimi kadın örgütleri bunlarla bile ilgilenilmediğini salt aile içi şiddetle ilgili çalışmaların yapıldığını), KSGM'nin üretim ve istihdam, güvenlik ve savunma, maliye ve finansı, dış politika alanlarında ise kadın erkek eşitliği meselesinden tamamen kendini arındırmış olduğunu ifade etmektedir.

Pekin Eylem Platformuna Göre KSGM'nin Değerlendirilmesi

Dördüncü Dünya Kadın Konferansında kabul edilen Pekin Eylem Platformu önemli kararlara imza atmıştır. Bunlardan biri kamu tarafından kurulacak kadın mekanizmasına ilişkin belirlemiş olduğu ilkelerdir. Eylem platformuna göre kadın mekanizması,

- Hükümette en yüksek düzeyde temsil edilmeli,

⁹⁴ Sancar S., Görüşme Notları, 2009

⁹⁵ KPSS'ye göre personel alındığı, kadın hareketi içinden gelen, kadın çalışmalarında yüksek lisans yapan kadınlara öncelik verilmediği belirtilmiştir(Y.Ecevit)

- İşletilen kurumsal mekanizmalardaki ya da süreçlerdeki planlar, uygulamalar, kontrol yerinden yönetim esasına göre yapılmalı,
- STK’lar ve tabanda çalışan örgütlenmeler sürece dâhil edilmeli,
- Yeterli kaynak (bütçe ve insan) sağlanmalı,
- Tüm devlet politikalarına etki etme olanağı-imbânı tanınmalı.

Pekin Eylem platformunun ilkeleri Türkiye’de ne kadar uygulanmaktadır? Ya da CEDAW çerçevesinde kurulan KSGM bu ilkelerin ne kadarını içinde barındırmaktadır.

**Yerinden yönetim-yerelin etkisi hangi düzeyde gerçekleşiyor?
Bölge-taşra teşkilatı var mı? Yerelin ihtiyaçlarına göre planlama
yapılıyor mu?**

KSGM’de her dairenin kendi önceliklerini belirleyip, yol haritasını (ne yapabiliriz, kimlerle işbirliği yapabiliriz vb) çizdiği belirtilmektedir. Ardından dairelerin planları bir araya getirilmektedir. Genel düzeyde hizmet ihtiyacı tespitinde kamu kuruluşları tarafından hazırlanan belgelerin özellikle 9. Kalkınma Planının yol gösterici olduğu ifade edilmektedir. Ayrıca yıllardır bu işin içinde yer aldığı için sorun alanlarının bilindiği, bunların üzerinden ihtiyaç tespiti yapıldığı dillendirilmiştir⁹⁶.

Stratejik plan(SP) hazırlık sürecinde 9. Kalkınma planının göz önünde tutulduğu, Performans ölçütlerinin ise SP’ye göre şekillendirildiği dile getirilmiştir. SP Hazırlama Sürecinin paydaş analizi ile başladığı; her bir paydaşa anket gönderilip soruna bakışlarının, önceliklerinin, beklentilerinin vb alındığı, ardından kurum tarafından (KSGM) SP hazırlandığı aktarılmıştır. KSGM’nin araştırmalar yapan bir koordinasyon kurumu olarak düşünüldüğü için taşra teşkilatı kurmaya gerek duyulmadığı, bölgesel düzeyde ya da yerel düzeyde ihtiyaçları karşılamamanın Valilik üzerinden gerçekleştirildiği ifade edilmiştir. Gerekliğinde KSGM’nin il düzeyinden valilikle işbirliği yaptığı, valiliğin il müdürlüklerini görevlendirerek o ilde-yerelde KSGM’nin faaliyetlerini sürdürdüğü belirtilmektedir. Ancak valiliklerden KSGM’ye doğru bilgi-hizmet ihtiyaç talepleri-rapor akışı (ilin-yerelin ihtiyaçlarına ilişkin) yapılmamaktadır.

Projelerin bölgelere göre değil, Türkiye temsiline göre uygulandığı, geneli temsil etmek gibi bir anlayışla hareket edildiği ifade edilmiştir. KSGM,

⁹⁶ KSGM, Görüşme Notları, 2009

bölgelerin-yerelin ihtiyacını derleyen toparlayan özel mekanizmalara sahip değildir.

KSGM'nin, STK'lara davet edildiği takdirde toplantılarına, etkinliklerine katılarak, hazırladığı yayınları göndererek, talep halinde proje alım sürecinde destek vererek katkı sunduğu belirtilmiştir. STK'lara maddi herhangi bir desteğin söz konusu olmadığı, devletin böylesi bir politikasının bulunmadığı, KSGM de bunun için ayrılmış bir ödeneğin yer almadığı ifadelendirilmiştir.

Yukarda söylenenlerin ışığında KSGM'nin yerelin ihtiyaçlarını göz önünde tutma noktasında sıkıntıları olduğu, yerelin ihtiyaçlarını görece mekanizmalardan yoksun olduğu, ulusal düzeyde hazırlanan politika notlarına göre çalışmalarını yürüttüğü söylenebilir.

Kamu kurumları arasındaki koordinasyon hangi düzeyde gerçekleşiyor?

KSGM'nin en önemli işlevi kurumlar arasında koordinasyon sağlamaktır. Ancak bunun ne kadar yapıldığı önemli bir sorun alanıdır. Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Eylem Planı 2008-2013 çerçevesinde 6 ayda bir ilgili kurumların bir araya geldiği toplantılar yapılmaktadır. Ancak salt bu alanda ve bu aralıklarda gerçekleştirilen toplantıların koordinasyonu sağlamak için yeterli olmadığı açıktır. Koordinasyonun amacı kamu kurumlarının kadın sorununa ilişkin politikalarında eşgüdümü ve tutarlılığı, birbirlerini görerek politika üretmelerini sağlamaktır. Kamu kurumları tarafından üretilen stratejik eylem planlarına baktığımızda kurumların birbirlerinden çokta haberdar olmadığı, KSGM'nin hazırladığı eylem planlarının diğer kamu kurumlarını kesen-sorumluluk veren bölümlerinin ilgili kurumların SEP'inde kendilerine yer bulmadığı görülmektedir.

Kamunun tüm politikaları kadın-erkek eşitliği açısından değerlendiriliyor mu?

KSGM'nin kamu politikalarını kadın-erkek açısından değerlendirmek gibi bir işlevi bulunmamaktadır. KSGM ile gerçekleştirilen görüşmede KSGM'nin icracı bir kurum değil, işlevi politika oluşturma ve strateji geliştirme olan koordinasyon kurumu olduğu ifadelendirilmiştir. Koordinasyon kurumu olarak diğer kurumlarla işbirliği içinde çalıştığı, bütüncül bir bakış gerçekleştirdiği, paydaşlarla birlikte Ulusal eylem planlarını hazırladığı dile getirilmiştir. Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Ulusal Eylem planını izleme çalışmaları için her alanda çalışma grupları oluşturulduğu; çalışma gruplarında kamu ve üniversitelerin⁹⁷ yer

⁹⁷ KASAUM ve ODTÜ Kadın Anabilim Dalı Başkanlığı toplantıya davet edilmemiştir.

aldığı ancak STK’ların dâhil edilmediği belirtilmiştir. Grupların daha etkin çalışmaları için bu yola başvurulduğu, STK’ların dâhil edilmediği, geniş grupların işlevli olmadığı ifade edilmiştir.

Bu açıklamaların ışığında KSGM’nin Pekin Eylem platformunda belirlenen ilkelerden (işletilen kurumsal mekanizmalardaki ya da süreçlerdeki planlar, uygulamalar, kontrol yerinden yönetim esasına göre yapılmalı, STK’lar ve tabanda çalışan örgütlenmeler sürece dâhil edilmeli, Tüm devlet politikalarına etki etme olanağı-imbânı tanınmalı) uzak olduğunu söylemek yanıltıcı olmayacaktır.⁹⁸

Türkiye’de Kadın Alanında Kullanılan Koordinasyon Araçları

- Protokoller: kamu kurumları arasında belli bir alana ilişkin olarak imzalanan işbirliği protokolleri kullanılan koordinasyon araçlarından biridir. Ancak protokol imzalanmış olması uygulamada-birlikte çalışma konusunda sorunlar yaşanmadığı anlamına gelmemektedir.
- Projeler, yatay ve dikey işbirlikleri: projeler kamu kurumları arasında, kamu kurumları ile uluslararası kuruluşlar arasında ve kadın örgütleri arasında önemli bir koordinasyon ve işbirliği aracı işlevini görmektedir. Ancak projeler, hem sınırlılıkları geçici olmaları, belirli bir zaman süresince uygulanmaları, sürdürülebilirlik sorunları, vb; hem de fırsatları kurumların birbirlerini tanıması, bilgi alışverişi, önyargıların yıkılması vb, içinde barındırmaktadır.
- Eylem planları: Kadınların karşı karşıya kaldığı sorunlar bağlamında hâlihazırda iki eylem planı Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Ulusal Eylem Planı 2008-2013 ve Kadına Yönelik Aile içi Şiddetle Mücadele Ulusal Eylem Planı 2007-2010 hazırlanmıştır. Eylem planlarının hazırlık ve izleme süreçleri kurumlar arası koordinasyonu sağlamada araç olarak kullanılabilir. KSGM tarafından projeler çerçevesinde hazırlanan eylem planlarında katılımcılığın gözetildiğini-en azından planların sonunda yer alan katılımcılar listesi üzerinden-söylemek mümkün. Ancak bu noktada kadın örgütlerinin itirazları bulunmaktadır⁹⁹.

⁹⁸ Yasaları kadın-erkek eşitliği açısından değerlendiren TBMM Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu, henüz yeni bir kurumsallaşma olduğu için (TBMM’de Şubat 2009 yılında kurulmasına karar verildi) analiz dışında bırakılmıştır.

⁹⁹ Söylediklerinin eylem planına yansımamasına rağmen isimlerinin orda yer almasının devam etmesi vb...

Eylem planlarına ilişkin ikinci nokta izlemenin yapıp yapılmadığıdır. KSGM tarafından Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Eylem planını izlemek üzere içinde sadece kamu kurumlarının yer aldığı çalışma grupları oluşturulmuştur. Şuana kadar 2 toplantısı yapılan çalışma gruplarının etkisini ölçmek için henüz erken. Ancak, KSGM'nin şu ana kadar uyguladığı projelerin etkilerini ölçen herhangi bir değerlendirme dokümanı üretmediği de burada belirtilmelidir.

- Kadının Statüsü Danışma Kurulu (Bkn.sy)
- Şiddet İzleme Komitesi (Bkn.sy)
- Kadına yönelik aile içi şiddetle mücadele il kurulları (yerel düzeyde). Bu kurullar tüm yerelerde henüz kurumsallaştırılmamıştır.

Kamuda İyi Yönetişime Yönelik Kısıtlar

Politika üretimine ilişkin:

Merkezi düzeyde üretilen belgeler arasında uyum sorunu: kamunun ürettiği sektörel stratejik planlar ile kurumsal stratejik planlar arasında uyumsuzluk bulunmaktadır. Politikaların etkin olması için sektörel planlar ile kurumsal planların kesişim noktaları mümkün olduğunca artırılmalı ve planlar arasında uyum sağlanmalıdır.

Devletin kadın politikasının “çelişkileri” ya da “farklı yönelimleri” içinde barındırması ve buna bağlı olarak kadın sorununa- çözümüne yaklaşımlarda devlet, STK, üniversiteler arasındaki düşünsel farklılıkların olması, işler işbirliği mekanizmaları tanımlanamadığı için, politika üretiminde “kısıta -engele” dönüşebilmektedir.

Planlamaya ilişkin:

Kamunun merkezi düzeyde planlama yapması, bölgesel ya da yerel planların olmaması ve sektörel stratejik planların bölgelere göre farklılaştırılmaması bir diğer sorun alanıdır. Bölgelere ya da yerele göre planların farklılaştırılması için ihtiyaçların da bölge ve yerele göre tespit edilmesi gerekir.

Hizmet üretimine ilişkin:

Merkezi düzeyde örgütlenmiş kamu kurumlarının kadın sorunları alanında yerel ihtiyacı tespit edecek araçlardan yoksunluğu, kamu kurumlarının bir bölümünün örneğin KSGM’nin yerel ihtiyaca göre ulusal ölçeği baz alması hizmet üretimine ilişkin sorunlardır.

Koordinasyona ilişkin:

Kamu kurumları arasında etkin bir iletişim ve işbirliği ağının kurulmamış olması, kamu ve STK’lar arasında işler, çerçevesi belirlenmiş bir koordinasyon aracının bulunmaması, yerelde yapılan çalışmalar, üretilen hizmetler arasında koordinasyon ve eşgüdüm sağlayacak işler mekanizmaların var olmaması koordinasyona yönelik kısıtlardır.¹⁰⁰

Kadın Örgütleri Arasındaki Koordinasyon Araçları (Kadın Lobisi, Avrupa Kadın Lobisi, KEİG, esnek eylem birliktelikleri, sığınaklar kurultayı, enformel ilişkiler...)

Türkiye’de yerel, bölgesel ya da ulusal düzeyde faaliyet gösteren pek çok kadın kurumu-örgütlenmesi-oluşumu (ya da çevresi)bulunmaktadır. Bunların bir bölümü belli sorun alanlarında-çözümlerinde yoğunlaşmışken (kadına yönelik aile içi şiddet, temsilde kadın, kadın istihdamı gibi)¹⁰¹, bir bölümü birden çok sorunla-çözümüyle ilgilenmektedir. Yine sendikalarda, meslek odalarında kadın sekreterliği, komisyonu vb. biçimlerde örgütlenmiş kadın birimleri söz konusudur. Çok sayıda kadın örgütü olmasına rağmen bu örgütlenmeleri bir araya getiren ortak platformda buluşturan bir üst örgütlenme bulunmamaktadır.¹⁰² Kadın örgütleri ya güncel talepler etrafında esnek, geçici birliktelikler kurmakta(TCK ve son olarak Sosyal güvenlik yasasına karşı oluşturulan platform, vb), ya da gelenekselleşmiş Kadın Sığınağı Kurultayı, Kadın Lobisi, Avrupa Kadın Lobisi vb. toplantılarda bir araya gelmektedir. Kimi zaman bir kurum tarafından gerçekleştirilen etkinlikler ve toplantılar da örgütlerin bir araya gelmesini sağlayabilmektedir.

Kadın örgütleri ile yapılan görüşmelerin de açığa çıkardığı gibi, kadın örgütleri arasındaki ilişkiyi düzenleyen kurumsallaşmış mekanizmalar bulunmamaktadır. Bunun temel nedeni farklı duruşların, anlamlandırmaların, önceliklerin söz konusu olmasıdır. Kadın örgütleri alanında kurumsallaşmış temel

¹⁰⁰ İl kurulları böylesi bir mekanizma işlevi görebilir. Ancak kadın çalışmalarına yönelik oluşturulmuş il kurullarının Diyarbakır’da işlediğine dair bir izlenim elde edilmiştir sadece(KAMER görüşmesi)

¹⁰¹ Bu örgütlerden bir bölümü diğer alanlarda yapılan çalışmalara da destek vermektedir.

¹⁰² Böylesi bir yapıya ihtiyaç olup olmadığı noktasında kadın örgütlerinin görüşleri farklılaşmaktadır.

yapılardan biri Kadın Sığınakları Kurultayı'dır. Sığınaklar Kurultayı 1997 yılında beri yapılmaktadır. Daha çok kadın örgütlerinin yer aldığı ve inisiyatif kullandığı kurultaylara, SHÇEK'e bağlı kadın kuruluşlarından yetkililerinde katılım sağladığı, bunun kadına yönelik aile içi şiddetle mücadelede sığınak çalışmalarının nasıl yürütüleceği üzerinden kurumlar arasında ortak bir dil yaratmada fırsat yarattığı görülmektedir. Kurultayın amacı kadına yönelik şiddetle mücadelede önemli bir yer tutan sığınaklar olmasına rağmen, kadın alanında görülen farklı sorun alanları da tartışılmakta, gündemleştirilmektedir. Kurultay, mevcut yapısıyla sorun alanlarını da içinde barındırmaktadır. Bunlardan biri çok farklı alanlarda çalışan kadın kurumlarının yer alması ve bunun getirdiği dağınıklık, bir diğeri ise kadın örgütleri arasında ortak dil yaratma konusunda yaşanan sorunlardır.

Kadın örgütlerine bakarken kurumlar arasındaki enformel ilişki ağını da görmek gerekiyor. Bu ağ zaman zaman kurumlar üzerinden değil, bireyler tek tek kadın aktivistler üzerinden sürdürülmektedir. Uzun yıllar kadın alanında çalışmış olmak, toplantı ve etkinliklere katılmak, eylem-kampanya örgütlemek kurumların ve kişilerin birbirlerini daha yakından tanımalarını sağlayarak, kurumsal düzeyi aşan enformel ilişkiler ağı oluşturmalarını beraberinde getirmektedir.

Özetle kadın örgütleri arasındaki ilişkilerin gevşek bağlar üzerinden sürdürüldüğü, kimi zaman birbirlerine öncelikler-çalışma alanı-ideolojik düzlemde yakın kadınların - kadın örgütlerinin birliktelikleri olsa da, merkezi bir mekanizmanın söz konusu olmadığı, enformel ilişki ağlarının önemli bir yer tuttuğu söylenebilir.

Sonuç Yerine

Ulusal kadın mekanizmalarının işlevleri genel olarak kamunun politikalarını biçimlendirme, analiz etme, savunuculuk yapma, iletişim, koordinasyon sağlama, uygulamaları kontrol etmek-gözlemek ve bilgi derlemek olarak tanımlanmaktadır.¹⁰³ Pekin Eylem Platformunda kadın mekanizmalarının etkin çalışması için dört özelliği içinde barındırmaları gerektiği belirtilmektedir. Hükümet düzeyinde en yüksek düzeyde temsil edilmesi, Başbakanlığa bağlı çalışması; işletilen kurumsal mekanizmalarda ya da süreçlerde planların, uygulamaların, kontrolün yerinden yönetim esasına göre yapılması, STK'ların ve tabanda çalışan örgütlenmelerin dâhil edilmesi; yeterli kaynağın (bütçe ve insan) sağlanması; tüm devlet politikalarına etki etme olanağının-imkânının tanınması.¹⁰⁴ KSGM'ye bakıldığında bu koşullardan üst düzeyde temsil edilmenin sağlandığı, ancak diğer koşullardan yerinden yönetimin

¹⁰³ United Nations Division for the Advancement of Women, The role of National mechanism in promoting gender equality and the empowerment of women: Turkey Experience, Kardam N., 2005,

¹⁰⁴ www.un.org/womenwatch/daw/beijing/platform/institu.htm

herhangi bir biçimde KSGM’nin örgütsel yapısında olmadığı, devlet politikalarını etkileme konusunun ise sınırlı bir biçimde gerçekleştiği, eylem planlarının izlenmesinin herhangi bir bağlayıcılığı ve düzeltme olanağını içinde barındırmadığı-kamu kurumlarının politikalarını değiştirme-yön verme anlamında- herhangi bir yetkisi olmadığı görülmektedir. KSGM’nin hem devletin içinde yer alıp hem de kadın alanında var olan yasaları, düzenlemeleri, politikaları değiştirmeye geliştirmeye çalışması, kısacası var olanla yetinmemesi mümkün müdür? KSGM dışındaki kurumlarla ve kişilerle yapılan görüşmelerden KSGM’nin böylesi bir çelişkinin zorluğunu yaşamadığı, zaten hükümetin herhangi bir üyesi gibi davrandığı, farklı politik söylemleri ya da kadın örgütlerinin söylemlerini dillendirmediği ortaya çıkarmaktadır.

KSGM bünyesinde oluşturulan kurullarda (Kadının Statüsü Danışma Kurulu, Şiddet İzleme Komitesi) yer alan STK’ların nasıl seçildiği, STK’ların önerilerinin politikalara nasıl yansıdığı-yansıtılıp yansıtılmadığı, politika belirleme süreçlerine etkisinin ne olduğu önemli bir sorun alanıdır. KSDK’da yer alacak kurumların hem 5 aday arasından hem de sadece Genel Müdürlük tarafından belirlenmesi, kadın kurumlarının bu seçimde herhangi bir etkisinin bulunmaması tartışmaya açık bir diğer noktadır. Bu nedenle KSDK’da kadın kurumlarının değil, KSGM tarafından uygun görülen kadın kurumlarının temsilinden bahsedilebilir. İlişkilerin istenen düzeyde gerçekleşmesi, bu alanda ilkelerin belirlenmesine, saydamlığın sağlanmasına bağlıdır.

KSGM’nin daha iyi hizmet verebilmesi için farklı görüşler dile getirilmektedir: icracı bir bakanlığa dönüştürülme, düzenleyici bir kurum biçiminde örgütlenme, bölgesel farklılıkları hesaba katan bir kurumsallaşma, STK’ların, üniversitelerin kadın merkezlerinin-kadın çalışmaları ana bilim dalı başkanlıklarının içinde yer aldığı bir yönetim biçimi, özerk bir yapıya kavuşturulması-dönüştürülmesi, ya da Hiyerarşik ilişkiler yerine müşevviklere dayalı bir sistem... Ancak önemli olan bu senaryoların odağında katılımcılığı önceleyen bir yerelleşme projesinin hangi düzeyde yer aldığıdır.

Kaynakça

- Cogito 2009, Bahar Sayısı
- Ecevit Y., ODTÜ Kadın Çalışmaları Görüşme Notları, Ankara, 2009
- KSGM, Görüşme Notları, 2009

- Kadına yönelik aile içi şiddetle mücadele projesi, AB finansal desteği 2006-2008; Sığınmaevleri Projesi AB desteği 2009-2011
- KSGM 2008 Faaliyet Raporu
- National Women's Machinery Seminar, Euromed Role of Women in Economic Life Programme, June 2007, Cairo
- Sancar, S., Bulut A., Turkey: Country Gender Profile Final Report, Ankara, 2006
- Sancar S., KASAUM Görüşme Notları, Ankara, 2009
- United Nations Division for the Advancement of Women, The role of National mechanism in promoting gender equality and the empowerment of women: Turkey Experience, Kardam N., 2005
- Üstünol İ., KA-DER Görüşme Notları, Ankara, 2009
- T.C Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü Başbakanlık 2006/17 sayılı genelge
- T.C Başbakanlık Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü Stratejik Plan 2008-2012, Ankara, 2007
- T.C Başbakanlık Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü, Kadına Yönelik Aile içi Şiddetle Mücadele Ulusal Eylem Planı 2007-2010
- T.C Başbakanlık Aile ve Sosyal Araştırmalar Genel Müdürlüğü Stratejik Plan 2007-2011, Ankara, 2007
- T.C Başbakanlık Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü, Toplumsal Cinsiyet eşitliği Ulusal Eylem Planı 2008-2013, Ankara, 2008
- T.C Başbakanlık Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Stratejik Plan 2010-2014, Ankara, 2008
- Yılmaz N., KAMER Görüşme Notları, Diyarbakır, 2009
- arsiv.kazete.com.tr/sayilar/2008/69/?bolum=haberler...
- bianet.org/.../48308-acuner-ksgmde-kadrolasmaya-dikkat

- <http://kasaum.ankara.edu.tr>
- <http://www.morcati.org.tr>
- <http://www.gws.metu.edu.tr>
- <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5251.html>
- <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/platform/institu.htm>

**Farklı Yönetim Düzeyleri Arasında
Sözleşmeye Dayalı Düzenlemeler:
Türkiye İçin Çıkarımlar**

Selçuk Serteser
TEPAV

Çetin Haşar
İZKA

1980'li yıllarla birlikte birçok ülkede özellikle kamu politikalarında karar verme ve politika üretme süreçlerinde önemli değişimler yaşanmıştır. Bu yeni dönemde meydana gelen en önemli gelişme yerelleşme ve yetki devirlerinin artmasıdır. Bunun başta gelen sebeplerinden biri yerelleşmiş yönetim anlayışının yerele özgü farklılıkları daha iyi yansıtabilmesidir. Sovyetler Birliği'nin dağılmasından sonra doğu Avrupa ülkelerinde yerelleşme bir siyasi proje olarak da gündeme gelmiştir. Dolayısıyla yerelleşme hem bir demokratikleşme projesi olarak hem de kamu yönetiminde etkinliğin artırılması için popüler bir yöntem olagelmıştır.

Yerelleşme yerel sorumlulukları arttırırken kamusal gelirlerin merkezi yönetim tarafından toplandığı sistemlerde finansal anlamda yerel merkez arası bağımlılıkları da arttırmaktadır. Bu sebeple bu süreç yerel merkez arası gelişmiş bir transfer mekanizmasının ortaya çıkmasını gerektirmektedir. Geçmişte olduğu gibi merkezi hükümetin tarafından hiyerarşik kontrol ve vesayet sistemleri yerine zamanın ruhuna uygun; daha şeffaf, katılımcı ve teşvik mekanizmalarına dayanan ilişki biçimleri denemeleri yaygınlaşmaktadır. Bu yeni ve değişik oranlarda sözleşme hukukuna dayanan araçlar yerelin politika geliştirme ve uygulama becerilerini de artırmayı hedeflemektedir.

Türkiye, 2001 yılından bu yana yönetim anlayışında yeni kurumların, kuralların ve kavramların ortaya çıktığı bir dönüşüm süreci yaşamaktadır. Bu dönemde verimlilik, şeffaflık, sonuç ve vatandaş odaklılık, hesap verebilirlik vb. birçok kavram kamu yönetimi alanında kullanılır olmuştur. Aynı dönemde dönüşümün bir parçası olarak yerelleşme ve yetki devirleri gündeme gelmiş, strateji ve performansa dayalı hesap verme mekanizmalarını kurgulamak için bazı adımlar atılmıştır. Bu dönüşümün süreciyle birlikte yeni bir kurumsallaşma süreci de başlamıştır. Düzey iki bölgelerinin Avrupa'nın ardından ülkemizde de tanımlanması ve Bölgesel Kalkınma Ajansları'nın kurulması ile birlikte il ölçeği ile ulusal ölçek arasında bir ara ölçek tanımlanmıştır.

Küresel sistemin yeni mekansal birimleri olarak kabul edilen bölgeler arasında ciddi düzeyde farklılıklar ve gelir dağılımında eşitsizlikler bulunmaktadır. Yukarıda belirtilen dönüşümle birlikte bölgeler arası farklılaşan ihtiyaçlara duyarlı, sonuç odaklı, stratejiye dayalı bir yönetim için farklı yönetim kademeleri arasında kural ve yaptırımdan ziyade müşevviklere dayalı bir sistem geliştirme girişimleri bazı ülkelerde uygulanmaktadır. Bölge ölçeğinin ulus ölçeği ile ilişkilerini düzenleyen **yönetimler arası sözleşmeler** bu alanda önemli bir politika aracı olarak karşımıza çıkmaktadır.

Bu bildiride, ilk olarak merkez-yerel ilişkilerini düzenlemede sözleşme aracını politika geliştirme sürecinin vazgeçilmez bir parçası haline getirmiş İngiltere ve Fransa örnekleri incelenecektir. Ardından sözleşme yöntemini bu iki

ülke kadar içselleştirmemiş olmalarına rağmen yine de politika geliştirme sürecinin bir parçası olarak sözleşmelere benzer ilişki biçimleri kurmuş olan İspanya, İtalya ve Almanya örnekleri ayırt edici özelliklerine vurgu yapılarak ele alınacaktır. Bu örneklerin kurumsal çerçeveleri, kapsamı, müzakere çerçeveleri ve izleme-değerlendirme yöntemleri gibi unsurları incelenecek, benzerlik ve farklılıkları ortaya koyulacak ve arkasından son bölümde bu örneklerden öğrenilenler ve Türkiye için çıkarımlar değerlendirilecektir.

Sözleşmeye dayalı düzenlemeler

Bildirinin bu bölümünde İngiltere’de merkezi yönetim ve yerel yönetim arasında imzalanan Yerel Hizmet Sözleşmeleri (Local Area Agreements); Fransa’da merkezi yönetim ve bölge yönetimleri arasında imzalanan Merkez Bölge Proje Sözleşmeleri (State Region Projets Contrats), İspanya’da merkezi yönetim ile özerk bölgeler arasında imzalanan İşbirliği Sözleşmeleri (Convenio de Colaboracion), İtalya’da bölge yönetimleri ve Bakanlıklar Arası Ekonomik Planlama Komitesi arasında imzalanan Çerçeve Program Antlaşması (Accordo di Programma Quadro) ve Almanya’dan yenilikçi bir ilişki kurma biçimi olan “rekabetçi ihale” yöntemi incelenmektedir. Bu örnekler ülkelerin yönetim yapılarının farklılaşması nedeniyle önemli farklılıklar göstermektedir. Bu farklılıklar ülkelerin özgün koşulları da göz önünde tutularak ortaya konulmaya çalışılacaktır.

İngiltere: Yerel Hizmet Sözleşmeleri (Local Area Agreements)

Yerel Hizmet Sözleşmeleri, merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında üç yıl için imzalanan ve yerel yönetimlerin hizmet önceliklerini belirleyen, merkezi ve yerel öncelikleri uyumlaştıran sözleşmelerdir. İngiltere örneğinde ulusal ve yerel düzeylerde hem müzakerelerin tarafları hem de sözleşmelerin hazırlanmasında söz sahibi olan diğer kurumlar net bir şekilde tanımlanmıştır:

Ulusal Düzeydeki Aktörler:

Kabine Ofisi (Cabinet Office): İngiltere’de merkezde kamu yönetimi reformlarını ve merkezin yerelle ilişkisini düzenleyen kuruluşların başında gelmektedir. Kabine ofisi, bakanlıklar ve kabine komiteleri arasında koordinasyonu sağlamakla görevlidir. Başbakanlığa bağlı olan Kabine Ofisi kamu hizmetleri konusundaki önceliklerin belirlenmesi sürecinde Başbakanlık’a ve bakanlıklara destek olmaktadır.

Yerel Yönetimler Bakanlığı (Communities and Local Governments): Yerel yönetimler ile ilgili ulusal politikaları oluşturan bu bakanlık aynı zamanda sözü edilen sözleşmeler kapsamında merkez yerel koordinasyonunu sağlamaktadır.

Ulusal Denetim Ofisi (National Audit Office): Ulusal Denetim Ofisi, merkezi yönetimin ve kalkınma ajanslarının denetiminden sorumludur.(Sayıştay)

Denetim Komisyonu (Audit Commision): Denetim Komisyonu, yerel yönetimlerin mali konular ve hizmetlerine yönelik denetimlerinden sorumludur. “Kapsamlı Performans Değerlendirmesi” yöntemi ile kamu parasının yerelde hizmet sunumu amacıyla etkin kullanılıp kullanılmadığını değerlendirir.

Bölge Düzeyindeki Aktörler:

Bölgesel Meclisler (Regional Assemblies): Seçilmiş yerel yöneticilerin temsilcilerinden oluşur. Mekansal stratejilere odaklanır.

Bölgesel Kalkınma Ajansları (Regional Development Agencies): Merkezi yönetimin yaptığı atamalarla oluşturulur. Ekonomik gelişme odaklıdır.

Yerel Stratejik Ortaklıklar (Local Strategic Partnerships): Yerelde hizmet üreten temel kamu kuruluşlarının yanı sıra sivil toplum ve özel sektör temsilcilerinin bir araya geldiği bizdeki Kent Konseyleri’ne benzeyen bir yapıya sahiptir. Yerel Stratejik Ortaklıklar yerleşim yerinin sürdürülebilir stratejilerinin (Sustainable Community Strategies) hazırlanması ve uygulanmasından sorumludurlar

Hükümet Ofisleri (Government Offices): Merkezi yönetimi bölge düzeyinde temsil eden kuruluşlardır. Hükümet Ofisleri içinde Kabine Ofisi, Yerel Yönetimler, Aile, Çocuk ve Okul, Kültür, Medya ve Spor, Çalışma, Sağlık ve İşleri Bakanlıkları gibi merkezi kuruluşların temsilcileri bulunur. Merkezin politika ve programlarını bölgelere yaymak için bölgesel meclislerle birlikte çalışırlar.

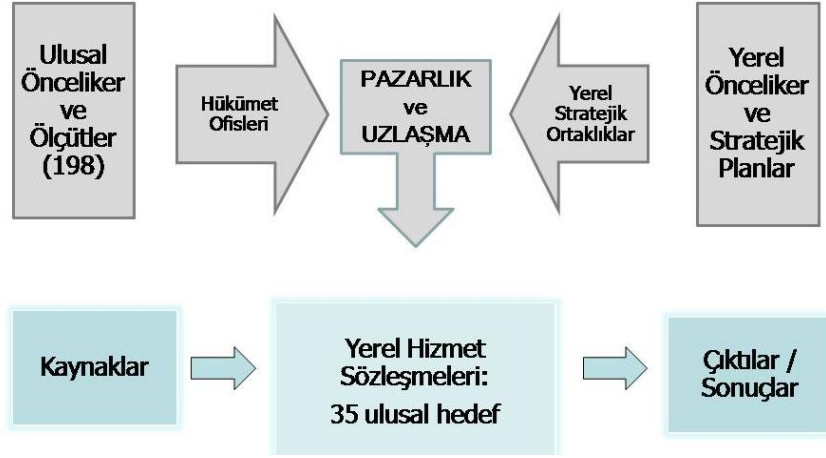
Yerel Hizmet Sözleşmeleri, Yerel Stratejik Ortaklıklar ve Hükümet Ofisleri arasındaki müzakereler sonucu ortaya çıkmaktadır. Maliye Bakanlığı'nın koordinasyonunda Kapsamlı Harcama Çerçevesi hazırlanır. Kapsamlı Harcama Çerçevesi her bakanlığın bütçe gereksinimleri, bakanlıkların mevcut harcamaları ve yeni politikaların maliyetleri göz önünde bulundurarak üç yıllık bir dönem için hazırlanır. Kapsamlı harcama çerçevesinin bir parçası olan Ulusal Ölçütler Seti ise her biri gerekçelendirilmiş, nasıl hesaplanacağı net bir şekilde belirlenmiş ölçütler setidir. (Halen geçerli olan 2007 Kapsamlı Harcama Çerçevesi bünyesinde hazırlanan Ulusal Ölçütler Seti'nde 198 adet ölçüt bulunmaktadır¹) Çocuklar ve gençler, yaşlılar ve daha sağlıklı toplum, daha güvenli ve güçlü toplum ve iktisadi kalkınma ve girişimcilik konu başlıklarından oluşan Yerel Hizmet Sözleşmeleri bu ölçütler içinden 35 ölçüt ve hedefi içerir. Aşağıdaki örnekte görüldüğü gibi bir sözleşmede tema, yerel öncelikler, ölçüt, mevcut durum, ilerleme hedefleri ve sorumlu kuruluşlar yer almaktadır.

Temalar	Öncelikler (Yerel)	Ulusal Ölçüt Seti No:	Mevcut Durum	LAA İlerleme Hedefleri			Sorumlu Kuruluşlar (imzalayan)
				08/09	09/10	10/11	
Sürdürülebilirlik ve Ulaşım	Yerel İşgücünün yerel kurumlar için gereken becerilere sahip olması	NI-174: İşgücündeki beceri eksikliği	% 12	%10	--	%9	...
Çocuklar ve Gençler	Çocuklar ve gençlerin güvenliğini sağlanması	NI-70:Çocuklardaki kasıtlı ve kasıtsız yaralanmalar	126	112	110	108	...
Daha sağlıklı toplum ve Yaşlılar	Sağlıklı yaşam biçiminin tercih edilmesi	NI-123: Sigara bırakma oranı	%0,057	566	566	566	...
Daha güvenli ve güçlü toplum	Uyuşturucu kullanımının en aza indirilmesi	NI-40: Tedavi gören uyuşturucu bağımlıları	%5,4	%5 artış	%10 artış	%14 artış	...

Tablo 1: İngiltere'den Yerel Hizmet Sözleşmesi Örneği²

İngiltere örneğinde müzakere süreci yerelde başlamaktadır. Yukarıda bu sözleşmelerin taraflarını tanımlamıştık. Süreç ilk olarak Yerel Stratejik Ortaklıklar bünyesinde toplu olarak geniş katımlı tartışma toplantıları düzenlenmesi ile başlamaktadır. Bu tartışma toplantılarına merkezin yereldeki temsilcisi olan Hükümet Ofisleri de dahil edilerek merkezin görüşleri de sürecin en başında hesaba katılmış olur. Bu toplantılar sonucu ilin öncelikleri çok geniş bir katılım ile belirlenir. Bu arada Yerel Stratejik Ortaklıklar tarafından hazırlanan, ilin 20 yıllık uzun vadeli stratejisini oluşturan Strateji Planları'nın (Sustainable Community Strategies) ilin önceliklerinin çerçevesini oluşturduğunu ve Yerel Hizmet Sözleşmelerinin bu Stratejik Plan'daki amaçları merkezin öncelikleri ile uyumlaştırarak hedefe dönüştüren; bir anlamda Stratejik Plan'ların üç yıllık uygulama planlarına benzeyen bir işlev gördüklerini de belirtebiliriz. Bu planlama sürecini Yerel Stratejik Ortaklık'lar yönetmektedir. ²

Ardından Yerel Stratejik Ortaklıklar ve Hükümet Ofisleri arasında birkaç ay sürecek müzakere ve uzlaşma süreci başlar. Bu müzakere sürecinde daha önce açıkladığımız 198 ölçütten oluşan Ulusal Ölçütler Seti içinden her il için 35 ölçüt ve bunlara ilişkin hedefler belirlenir ve son olarak Yerel Yönetimler Bakanı'nın imzasıyla yürürlüğe girer. Aşağıdaki grafikte bu müzakere süreci özetlenmiştir:



Şekil 1: Yerel Hizmet Sözleşmeleri Müzakere Süreci ²

Sözleşmelere ilişkin izleme değerlendirme mekanizmasının yereldeki baş aktörü olan Hükümet ofisleri, yerel hizmet sözleşmelerinin imzalanmasından sonra hedeflere ulaşılmasının önündeki engelleri kaldırmak, gerekli değişiklikleri yapabilmek amacıyla faaliyetleri sürekli izler. Hükümet ofisleri belli aralıklarla hedeflerdeki gerçekleşme oranlarını değerlendirir, merkez ile yerel arasında gerekli ilişkileri kurar, topladığı verileri ilgili merkezi birimlerin incelemesine

sunabilir, böylelikle yerel ile merkez arasında sözleşmelerin uygulanması anlamında bir arabuluculuk gerçekleştirmiş olur.

Yerel hizmet sözleşmelerinin teşvik sistemi hedeflerdeki ilerleme oranlarının tek tek hesaplanması, hedeflerin ortalama performanslarının belirlenmesi ve bu orana göre merkezden yerele aktarılacak ekstra kaynağın miktarının belirlenmesi şeklinde işlemektedir. Bu sistemde bir hedefin başarı puanı $\text{Puan} = \frac{(\text{performans} - \text{hedef})}{(\text{Hedef} - \text{Mevcut})} + 1$ formülü kullanılarak belirlenmektedir. Aşağıdaki tabloda bu sistem daha net anlaşılabilir.

Hedef Puanı	Anlamı
0'dan küçük	Performans mevcut durumun altına düşmüştür
0	Mevcut durum değişmemiştir
0 – 1 arasında	Hedefi yönünde ilerleme vardır (0,5 ise yar yolda)
1	Hedefe ulaşılmıştır
1'den büyük	Hedef aşılmıştır (1,5 ise %50 daha fazla)

Tablo 2: Yerel Hizmet Sözleşmeleri-Puanların Anlamları ²

Sonuç olarak her il kendisi için nüfus, gelişmişlik gibi ölçütlere göre ayrılan ekstra kaynaktan ortalama puanı oranında faydalanabilecektir. Bu sisteme getirilebilecek eleştiri ise her hedefin puanı için bir üst limit belirlenmesi gerektiğidir. Çünkü yerel yönetimler ortalama puanlarını yükseltmek amacıyla birkaç (ilerleme sağlamanın göreceli olarak daha kolay olduğu) hedefe odaklanarak ortalama puanını yükseltebilmektedir. Daha yapısal bir eleştiri ise bu tür sözleşmelerin kamuoyu denetimi yerine geçemeyeceği, önemli olanın demokratik denetim olduğu ve fazlaca rakamsallaştırılmış ve malumat gereği yüksek bu tür uygulamaların yeterince şeffaf olmadığı yönündedir. Aynı gerçeğe dayanan diğer bir eleştiri de bu tür uygulamaların sadece denetiminin bile çok yüksek maliyetli olduğudur.

Fransa: Merkez Bölge Proje Sözleşmeleri (CPER)

Fransa'da 1980 sonrası yerelleşme hareketleri Bölge Valisi'ne yetki aktarımı ile başladı. Merkezi planlama sistemini dönüştürmek amacıyla gerçekleşen bu yerelleşme hareketinin bir parçası olarak bölgesel planlama sistemi de CPER aracılığıyla dönüştürüldü. Bu dönüşüm 1981 ve 2003 yıllarında gerçekleştirilen iki yasa değişikliği ile sağlandı. ³

Bu yerelleşme hareketinin amacı sadece yerel birimlerin yetkilerini arttırmak değil aynı zamanda merkezi planlama sistemini de dönüştürmektir. Bu kapsamda yeni bir bölgesel planlama sistemi geliştirilmiştir. Bu sistemde ulusal plan yerine onu oluşturan bölgesel planlar seti ve bunların tutarlılığını sağlayan

bir merkezi yönetim yapısı geliştirilmiştir. Bu tutarlılığı sağlamak amacıyla sözleşmeler kullanılmaktadır.

Fransa örneğinde de İngiltere’de olduğu gibi ulusal ve yerel düzeydeki aktörler net bir şekilde tanımlanmıştır:

Ulusal Düzeydeki Aktörler:

Teritoryal Yönetim ve Bölgesel Eylem Delegasyonu (DATAR- Delegation of Territorial Management and Regional Action): 1963 yılında kurulan DATAR, sözleşmelerin merkezdeki en önemli aktörüdür. Bakanlıklar arası güce sahip olan kurum bölgesel politikaların oluşumundan sorumludur.

Bakanlıklar Arası Bölgesel Planlama ve Rekabete Etkinlik Komitesi- CICT: Her bakanlıktan temsilcilerin ilgili bakanlıkların bölgelere yönelik stratejilerini dile getirdiği ve merkezden bölgelere aktarılabilecek kaynakların belirlendiği komitedir. Üç yılda bir toplanan bu komitede merkez ile bölge arasında gerçekleştirilecek müzakere sürecinin çerçevesi-sınırları belirlenir.

Bölge Düzeyindeki Aktörler:

Bölge Valisi (Prefect): Merkezi yönetimin bölge düzeyindeki atanmış temsilcisidir.

Bölge Meclisi: Seçilmişlerden oluşan bölgenin merkezle müzakerelerini yürüten organdır. 20 yıllık bir vade için Bölgesel Gelişme ve Yönetim Çerçevesini (Regional Framework for Management and Development) hazırlar.

Bölgesel Ekonomik Konsey (CESR): Bölge meclisi altında %35’i işadamları, % 35’i meslek odaları %25’i sivil toplum kuruluşu temsilcileri ve % 5’i sektör uzmanlarından oluşan bir konseydir ve Bölgesel Gelişme ve Yönetim Çerçevesi’nin hazırlanmasında rol alır.

Merkez Bölge Proje Sözleşmeleri merkezi yönetimin bölgedeki valisi ile seçilmiş bölge yönetimi arasında altı yıl için imzalanır. Taraflara yükümlülükler yükleyen bir “sözleşme”den çok eylemleri, sorumlu kuruluşları ve finansman ihtiyacını belirleyen “operasyonel plan” niteliği taşır. Politika ve program

çerçevesini içerir. Son sözleşmede rekabet edebilirlik ve bölgesel çekicilik, sürdürülebilir kalkınmanın teşviki, sosyal uyum olarak adlandırılan üç ana eksen belirlenmiştir. Söz konusu sözleşmeler bölgesel planların ulusal politikalarla tutarlılığının gözetilmesini, merkez ve bölge yönetimlerinin birlikte politika geliştirebilmelerini ve bölgesel öncelikler, operasyonlar ve bunların maliyeti ile ilgili büyük resmin görülmesini ve bilgi paylaşımını sağlar. Ayrıca sözleşmeler diğer transfer mekanizmalarına ek olarak geri kalmış bölgelere kaynak transferinin bir aracı olarak da kullanılmaktadır.³

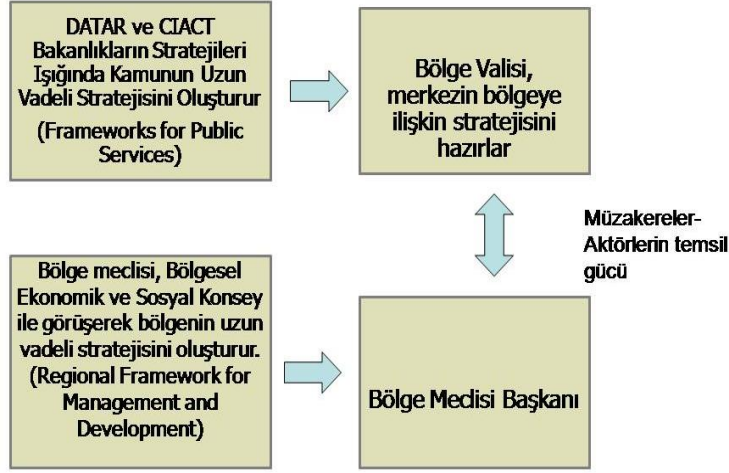
Her sözleşmede ulusal ve bölgesel ölçek arasındaki tutarlılığı sağlamak adına ulusal hedeflere yer verilir. Merkezi yönetim sözleşmeleri sıklıkla ulusal politikaların bölgesel ayaklarının uygulanması için bir araç olarak kullanılmaktadır. Örneğin, ulusal ölçekte bir hızlı tren projesine farklı bölgelerde yapılan sözleşmelerde yer verilerek hem bölge hem merkez tarafından kaynak yatırılmıştır. Merkezi yönetim sözleşmeleri ulusal politikaların bölgelere dayatılması amacıyla kullanmanın yanında bölgelerin hedeflerini de dikkate almakta ve öte yandan da kontrol altında tutmaktadır. Sözleşmelerdeki projeler ve harcama alanları CIAC tarafından belirlenen limitlere uygun bir şekilde tanımlanmaktadır.

Sözleşme öncesi süreçte müzakere hazırlıkları yapılır. Bölge yönetimleri mevcut durum, güçlü ve zayıf yanlar ve gelecek senaryolarını üretebilecek uzmanlar çalıştırılır. Bölge valisi ise bakanlıklar arası yapılan antlaşmalara dayanarak merkezin ulusal stratejisinin bölgeye nasıl aktarılacağına ilişkin çalışmayı merkez adına gerçekleştirir.

Fransa örneğinde de müzakere süreci merkez ve yerel olarak ikiye ayrılabilir. Merkezde bakanlıklar kendi sektörel önceliklerini DATAR'a sunarlar ve CIAC (Bakanlıklar Arası Bölgesel Planlama ve Rekabetebilirlik Komitesi) kamunun 20 yıllık dönemi kapsayan bölgesel perspektifini (Frameworks for Public Services) oluşturur. Aynı zamanda CIAC tarafından merkezden her bölgeye ne kadar kaynak aktarılacağına karar verilir. Ardından merkez ve bölge arasında köprü görevi gören bölge valileri tarafından merkezi yönetimin ulusal stratejisinin her bölgeye nasıl yansıtılacağını gösteren strateji belgesi geliştirilir. Bölge ölçeğinde ise Bölge Meclisi Bölgesel Ekonomik ve Sosyal Konsey ile görüşerek bölgenin uzun vadeli stratejisini oluşturur. Bölgesel Yönetim ve Kalkınma Çerçevesi (Regional Framework for Management and Development) olarak adlandırılan bu strateji belgesi 2003-2020 yılları arası geçerlidir.

Müzakereler, merkezi temsilen bölge valisi ile bölgeyi temsilen bölge meclisi başkanı arasında gerçekleşir. Bu aşamada merkez tarafından önceden belirlenen kaynağın değişmesi mümkündür. Sonuç olarak sözleşme dönemi (altı yıl) içinde hangi politika ya da projenin ne oranda merkez ya da bölge kaynakları

ile gerçekleştirileceği kararlaştırılır. Sözleşmeler uygulama süreçleri içinde değişikliğe tabi tutulabilir. Aşağıdaki grafikte bu müzakere süreci özetlenmiştir:



Şekil 2: Merkez Bölge Proje Sözleşmelerinde Müzakere Süreci

Merkez ve bölge yönetimleri arasında uzlaşmaya varılan alanlarda sözleşmeler merkez ve bölgenin projeleri birlikte finanse etmesi ilkesi kapsamında geliştirilir, eğer uzlaşma sağlanamazsa bölge yönetimleri kendileri için öncelikli projeleri gerçekleştirmek için sadece kendi kaynaklarına dayalı bir yol çizerler. Tamamlanan son sözleşme dönemi olan 2000-2006 döneminde teorik olarak merkezi yönetim ve bölge yönetimlerinin katkılarının yarı yarıya olması planlanmıştır. (19.5 milyar € merkezi yönetimden, 18.5 milyar € bölge yönetiminden) Fakat uygulamada bu denge kurulamamış, merkezi yönetim sorumluluklarının bir kısmını yerine getirmeyerek bölge yönetimleri tarafından doldurulması gereken boşluklar bırakmıştır. Örneğin Rhone Alpes bölgesinde 2004 yılı sonunda 2000-2006 dönemi sözleşmesi kapsamındaki yatırımlardan bölge yönetimi üzerine düşen payın %74,1'ini gerçekleştirmişken merkezi yönetim kendi payının % 55,8'ini gerçekleştirmiştir.⁴

Bu anlaşmazlıklara bir diğer örnek ise bilim ve teknoloji alanından verilebilir. Bu alanda bölgesel politikalar geliştirmenin öneminin tüm dünyada artması ile birlikte Fransa'daki sözleşmelerde de bilim ve teknoloji konusu önemli bir müzakere alanı haline gelmiştir. Bu alanda da ulusal ve bölgesel öncelikler karşılaştırılmış, birlikte finanse etme arayışı için çeşitli pazarlıklar gerçekleşmiştir. Genellikle bölgelerin açık bir şekilde gelişmiş oldukları alanlara yatırım yapma konusunda anlaşmazlıklar ortaya çıkmaktadır. Bununla beraber bilim ve teknoloji gibi stratejik alanlarda artan rekabet, merkezin bu alanda daha gelişmiş bölgeler

dururken başka bir bölgeye kaynak aktarmak konusunda isteksiz olmasını da sağlayabilmektedir. Bu tip anlaşmazlıklarda bazı projelerin tamamı merkez ya da tamamı bölge tarafından finanse edilmektedir. Örnek olarak 2000-2006 dönemi sözleşmesinde Ile-de-France bölgesi sözleşmenin araştırma kısmında merkez ile uzlaşma sağlayamamış ve bu alandaki bir dizi projeyi kendisi finanse etmeye karar vermiştir.

Fransa örneğindeki sözleşmeler daha çok tarafların birbirlerine söz verdikleri prensip antlaşmaları niteliğinde (karşılıklı ilişkilere bağlı ve kararlar tavsiye niteliğinde) olduğu için İngiltere’de olduğu gibi kapsamlı bir izleme değerlendirme mekanizması da kurgulanmamış, standart bir değerlendirme yöntemi bulunmamaktadır. İdari mahkemeler sözleşmeleri yalnızca hukuka uygunluk anlamında denetlerken ulusal düzeyde DIACT, yerel düzeyde ise merkez ve bölge temsilcilerinin oluşturduğu bir komite değerlendirmeler yapmaktadır. İzleme değerlendirmenin bir diğer unsuru ise politikaların muhatabı konumundaki yerel paydaşlardır. Eğer politika üretme sürecinde katılım yeterince sağlanabilirse bölgesel yönetimler seçmenlerine karşı da sorumlu olmaktadır. Fransa örneğinde gelişmiş bir kontrol mekanizması yerine karşılıklı sorumluluklara dayalı ve sürekli bir öğrenme süreci geliştirilmiştir.⁵

Fransa’daki sözleşmelere getirilen en önemli eleştiri ise sözleşme mekanizmasının karşılıklı müzakere süreçlerini ön plana çıkarmaktan çok merkezin bölgeye politikalarını eşitsiz bir müzakere süreci sonunda dayatması ve bölgesel özgünlüklere kısıtlı alan tanınmasıdır. Bu nedenle 2007-2013 dönemini kapsayan sözleşmede bazı değişikliklere gidilmiştir. Bu sözleşmenin üç başlığı kapsayacak şekilde kapsamı yeniden düzenlenmiştir: rekabet edebilirlik ve yaşam kalitesi, sürdürülebilir kalkınma ve karasal (territorial) uyum. Sözleşmede ulusal yatırımlara ağırlık verilmiş ve ortaklıklar daha arttırılmaya çalışılmıştır.⁶

İspanya: İşbirliği Sözleşmeleri (Convenio de Colaboracion)

İleriki bölümlerde açıklanacağı üzere İspanya’da uygulanan sözleşmeler önceki örneklere göre oldukça farklı bir konumda yer almaktadır. Bunun bir nedeni İspanya’nın yönetim yapısının iki ülkeye kıyasla çok daha yerleşmiş olmasının yanı sıra sözleşmelerinde esnek bir yönetim yapısı içinde hazırlanıyor olmasıdır. İspanya örneğine sözleşmelerin tarafları da müzakere süreçleri de net bir şekilde tanımlanmamıştır, özellikle merkezde sorumlu tek bir kurumdan bahsetmek mümkün değildir. Sözleşmenin konusuna göre merkezden katılan birim değişirken bölgelerden genellikle Özerk Bölge Yönetimleri (Comunidad Autónoma) sürece dahil olmaktadır.⁷

İspanya’da özerk bölgelerin diğer iki örneğe kıyasla çok daha fazla yetki ile donatılmış olması nedeniyle merkezi yönetim birimleri ve özerk bölge yönetimleri arası ilişkiler daha farklı bir düzlemde gerçekleşmektedir. İşbirliği sözleşmeleri, yasama yetkileri ile donatılmış özerk bölge yönetimleri ile yetkileri kısıtlı merkezi yönetim arasındaki ilişkileri güçlendirmek ve işbirliğini öğrenmeyi sağlamak için önemli bir araçtır. Diğer iki örnekte olduğu gibi merkez yerel arasında bir planlama aracı olmaktan çok merkez yerel arası yetki çatışmalarını önleme ve sorumluluk belirleme mekanizmasıdır. Sözleşmelerin bir diğer özelliği ise esneklikleridir. Sözleşmeler gerekirse yenilenebilir, değiştirilebilir ve uzatılabilir.⁸

İngiltere’de olduğu gibi kapsamlı, performans ölçütlerine dayanan bir izleme sistemi oluşturulmamıştır. Bunun yerine imzalanan her sözleşmenin içinde kendi izleme komisyonu (*Conisión de Seguimiento*) tanımlanmıştır. Bunun en önemli nedeni İspanya’nın yönetim yapısındaki farklılık olarak açıklanabilir. Özerk bölgelerin merkezi yönetim birimleri tarafından denetlenmesi bu bölgelerin yetkilerine merkezden bir kısıtlama uygulanması olarak algılanmaktadır. Bu nedenle İspanya’da kullanılan sözleşmeler daha çok politika ve hedeflere yönelik uygulama öncesi iletişim, müzakere ve işbirliği amaçlı kullanılmaktadır.

İşbirliği sözleşmelerinin diğer örneklerle göre bir diğer farklılığı ise bu sözleşmelerin gönüllülük esasına dayanılarak imzalanmasıdır. Yani sözleşmeler Fransa ve İngiltere’de olduğu gibi sistemin olmazsa olmaz araçlarından biri konumunda değildir. Taraflar karşılıklı kazancı görerek bu sözleşmelere imza atarlar.

İtalya – Çerçeve Program Antlaşması (Accordo di Programma Quadro)

Yasama yetkilerinin merkez ve bölgeler arasında paylaşıldığı İtalya’da yerleşmiş ama federal olmayan bir yönetim yapısı bulunmaktadır. İtalya örneğinde bölgesel kalkınma politikaları çerçevesinde merkez ve bölge ilişkilerini düzenleyen bir mekanizma olan Çerçeve Program Antlaşması, tek bir kalkınma hedefine odaklanan karmaşık, çok amaçlı bir araçtır. Bu mekanizma ile amaçlanan politika geliştirme sürecini basitleştirmek ve gelişmiş bir işbirliği koordinasyon yapısı geliştirmektir.⁹

İtalya’da 1950’den doksanlara kadar uygulanan bölgesel kalkınma politikaları güney ve kuzey arası gelişmişlik farklarını azaltmaya odaklanmışken, 1992 sonrası AB sosyal ve ekonomik uyum politikalarından etkilenilmiş ve az gelişmiş bölgelerin kapsamı kuzeydeki sorunlu bölgeler de katılarak daha da

genişletilmiştir. Bununla birlikte bölgesel gelişme politikalarının geliştirilmesinde merkezi kurumların yanı sıra yerel kurumların da etkinliği artırılarak çok katmanlı bir yapıya geçilmiş, yerel ihtiyaçlara daha duyarlı politikalar hedeflenmiş ve sonuçta sözleşmelere dayalı yönetim biçimleri gelişmeye başlanmıştır.

İtalya’da bölgesel gelişme alanında merkezdeki en önemli aktörler Ekonomik Gelişme Bakanlığı ve Bakanlıklar Arası Ekonomik Planlama Komitesi’dir. Bu kurumlar tarafından oluşturulan “Intesa Istituzionale di Programme (IPP)”, merkez ve bölgeler arasında temel hedefler, sektörler ve altyapı yatırımları ile ilgili geliştirilen bir programdır. Çerçeve Program Antlaşması (Accordo di Programma Quadro) ise bu üst programın uygulama aracı olan sözleşme mekanizmasıdır.

Merkezi birimler bölgelere yönelik kaynak dağılımı ile ilgili yerel ve bölgesel kurumlara bildirimlerde bulunurlar. Ardından bölge yönetimleri Bakanlıklar Arası Ekonomik Planlama Komitesi ile kaynakların kullanımı ile ilgili müzakereler yapar ve ardından sözleşme ilgili bölge, Ekonomi ve Finans Bakanlığı ve sözleşmenin içeriğine göre ilgili diğer kurumlar arasında imzalanır.

APQ aracılığıyla dağıtılacak kaynaklar (ulusal ve AB kaynakları) bölgenin nüfusu, yapısal sorunları (işsizlik, altyapı sorunları) ve bölgeyi etkileyen olumsuz koşullar dikkate alınarak belirlenir ve sözleşmeler aracılığıyla her bölge bu kaynağı hangi sektörlerde nasıl değerlendireceğine karar verir. Sözleşmeler, Bakanlıklar Arası Ekonomik Planlama Komitesi tarafından bütünlük, üst politikalara uygunluk ve bölgeye özgünlük ölçütleri çerçevesinde değerlendirilir ve onaylanır.

APQ’da temel amaç çok parçalı ve bürokratik bir yapıda gerçekleştirilen politika geliştirme ve uygulama sürecini basitleştirmek, hızlandırmak ve belirlenen kalkınma politikaları kapsamında bir araya gelen kamu ve özel sektör temsilcisi kurumların arasında uyumu sağlamaktır. APQ, yapılacak işleri, zamanlama boyutunu, finansmanı, sorumlu kuruluşları ve en önemlisi kuruluşların taahhütlerini içerir. Bu sözleşmeler finansal kaynakları hazır olan eylemler ve henüz yeterli koşulları hazır olmayan eylemler olarak iki bölümden oluşur. Her sözleşme belli bir amaca yönelik olarak özgün bir içeriğe sahiptir. Bu sözleşmelerin bir diğer ayırt edici özelliği ise özel sektörün ilgi alanına giren sözleşmelerin finanse edilmesine kaynak sağlayabilmesidir.

Almanya’dan Yenilikçi Bir Örnek: Rekabetçi İhale

Federal yönetim yapısına sahip olan Almanya, merkez ve bölgeler arası ilişkilerin en gelişmiş olduğu örneklerden biri olarak gösterilmektedir. İngiltere ve

Fransa örneğinde olduğu gibi gerçek anlamda sözleşme olarak tanımlanmamış olsa da federal yönetim ve bölge yönetimleri arası ilişkileri düzenleyen mekanizmalardan bazıları sözleşmelere benzer niteliklere sahiptir.

Merkez ve bölgeler arası ilişkileri düzenleyen ve diğer örneklerle göre oldukça farklı bir örnek olan “rekabetçi ihale” yöntemi yeniliği ve rekabetçiliği teşvik etmek amacıyla gerçekleştirilen bir ilişki biçimi olarak karşımıza çıkmaktadır. Kısaca, bu mekanizmada bölgeler ulusal kaynak için diğer bölgelerle rekabet etme ve en iyi öneriyi geliştirerek ekstra finansal destek alma şansına sahiptirler.

Bu yenilikçi mekanizmalara başarılı bir örnek olarak 1999-2006 yılları arasında uygulanan InnoRegio Programı örnek gösterilebilir. Ana amacı bölgelerde yenilikçilik kapasitesini arttırmak olan programda bunu sağlamak adına bölgedeki girişimciler, politikacılar, sivil toplum kuruluşları, meslek odaları, araştırma kurumları ve ilgili kurumların bir ağ içinde etkileşiminin sağlanması hedeflenmiştir. Bu etkileşimin artması ile araştırma geliştirme ve bilgi aktarımını kapasitesinin artırılacağı öngörülmektedir.¹⁰

InnoRegio Programı çerçevesinde bölgelerden 444 öneri geliştirilmiş; bu önerilerden 25’i geliştirdikleri yenilik düzeyi, işbirliği ağlarının kalitesi ve bölgenin programdan potansiyel kazançlarına göre değerlendirilerek önerilerini detaylandırmaları için ilk etapta 150.000 € ile ödüllendirilmiştir. Detaylı önerilerin hazırlanmasının ardından 23 öneri kaynak aktarımına hak kazanmış ve program çerçevesinde toplam 255,6 milyon € kaynak merkezden bölgelere aktarılmıştır. 2006 yılında sonlanan program ardından yapılan değerlendirmelerde InnoRegio programının uygulandığı bölgelerde iletişim kapasitesini ve işbirliği düzeyini arttırdığı gözlemlenmiştir. Bölgeler arası rekabete dayanan bu yenilikçi ilişki mekanizması merkez ve bölgeler arasında önemli bir öğrenme mekanizması olarak değerlendirilmektedir.

Sözleşme Türü İlişki Biçimlerinin Politika Geliştirme Süreçlerine Katkıları

İncelediğimiz bu örnekler çeşitli yönleri ile benzeşmekte, çeşitli yönleri ile de ayrıışmaktadır:

İngiltere’de uygulanan Yerel Hizmet Sözleşmelerinin en önemli katkısı yerel yönetimler ve merkezi yönetim arası önceliklerin uyumunu sağlamasıdır. Bunun yanında yukarıda özetlenen performans değerlendirme ve teşvik mekanizması sayesinde hizmet sunumunda etkinliği sağlayacağı

öngörülmektedir. Bunlara ek olarak sözleşmeler yerelde aktörlerin bir araya gelmesini, sonuç odaklılığı ve performansa dayalı kaynak aktarımı sağlamaktadır.

Fransa’da uygulanan Merkez Bölge Proje Sözleşmeleri ise merkez ve bölgeler arasında politika oluşturulması aşamasında tutarlılığı ve büyük resmin paydaşlar tarafından görülebilmesini sağlar. Sözleşmeler ayrıca yönetim kademeleri arasında işbirliğini ve iletişimi de sağlayan önemli araçlardır. CPER, çeşitli düzeylerdeki kamusal aktörlerin müzakere edebilmelerini sağlayan ortamın kurumsallaşmasını, böylece bütünlük, etkinlik ve şeffaflığı sağlamış olur.

İspanya-İşbirliği Sözleşmeleri ise daha çok merkezi yönetim ve özerk bölgeler arasındaki politika diyalogunu güçlendirmeyi amaçlamaktadır. Geniş yetkiyle donatılmış İspanyol bölgesel yönetimleri ve merkezi yönetim arasında oluşabilecek yetki çatışmalarının önlenmesi ve bu iki düzey arasında işbirliği kurmanın öğrenilmesi açısından sözleşmeler önemli işlevlere sahiptir.

İtalya, birden fazla kurumu ilgilendiren konularda politika geliştirme ve uygulama sürecini bürokratik yapıdan kurtarmak, basitleştirmek ve hızlandırmak için Çerçeve Program Antlaşması yöntemini kullanmakta ve böylece kamu, özel ve sivil toplum kuruluşları arasında uyum ve iletişimi de sağlamış olmaktadır. İngiltere ve Fransa örneklerinde olduğu gibi bütün politika geliştirme sisteminin bir aracı olarak değil de gerekli görülen sorun alanlarının çözümünde başvuru bir araç olarak (İspanya’da olduğu gibi) değerlendirilmektedir.

Diğer örneklerden çok farklı bir yapıya sahip olsa da Almanya’da uygulanan rekabetçi ihale yöntemi de bölgeler ve merkez arasında doğru politikaların geliştirilmesi ve kaynak aktarılması anlamında sözleşme pratiklerinin hedefleriyle benzerlikler göstermektedir. En önemli farklılığı ise bölgelerin merkezle ilişki kurarken aynı zamanda kendi aralarında da rekabet etmeleridir. Politika geliştirme sürecinin bölgeler arası rekabete açılacağı alanlarda bu yöntemde etkili bir alternatif olarak düşünülebilir.

Türkiye İçin Çıkarımlar

2003 yılında 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi Ve Kontrol Kanunu’nun yürürlüğe girmesiyle birlikte kamu yönetimini dönüştürmeye yönelik çabalar ivme kazanmıştır. Kapsamlı mali reform içeren bu kanun ile yetki devreden, sonuç ve performans odaklı, ihtiyaçlara duyarlı, hesap verebilen, şeffaf, katılımcı ve orta vadeli bakış açısına sahip stratejik yönetim kültürü geliştirilmeye çalışılmaktadır.

Bu kapsamda yapılması hedeflenenler:

- orta vadeli programlar çerçevesinde ulusal önceliklerin belirlenmesi;
- merkezi ve yerel yönetim birimlerinin kendi stratejik planlarını hazırlamaları; bu stratejik önceliklere ve işbirliklerine uygun bir bütçeleme yapılması;
- bu öncelikler ve kaynak kullanımı arasında etkinlik ve verimlilik dikkate alınarak bir performans ilişkisi kurulması;
- kurumların kendi stratejik amaçlarına uygun çıktıları üretecek şekilde kurumsal yapılanmalarını tamamlamaları (strateji başkanlıkları-iç denetçilik vb.) ve
- kurumların mali yönetim ve performans açılarından bağımsız bir denetim organı tarafından denetlenmesi olarak özetlenebilir.

Reformda yukarıda özetlenenler başarılmaya çalışılırken belli başlı sorunlar varlığını sürdürmektedir. Merkezde bakanlıklar kendi kurumsal stratejik planlarını oluşturmaktalar fakat birkaç bakanlığı ilgilendiren tematik alanlarda üretilen üst ölçek politika belgeleri ile bu kurumsal stratejilerin yeterince uyumlaştırılmadığı görülmektedir. Bazı sektörel ve tematik alanlarda ise strateji belgesi dahi bulunmamaktadır. (Örneğin: Yoksullukla mücadele politikası, eğitim politikası gibi). Özellikle sosyal politika alanındaki çok aktörlü yapı düşünüldüğünde kurumları yatay kesen, üstlenilmesi gereken yeni rol ve sorumlulukları tanımlayan üst politika belgelerine ve programlara ihtiyacı artırmaktadır. Kuşkusuz söz konusu üst politika ve strateji belgelerinin yönetilmesi çok aktörlü yeni yönetim mekanizmalarının oluşturulmasını da gerektirmektedir. Genel anlamda politika geliştirme, programlama ve bütçeleme ilişkisinin henüz sağlamlaştırılmadığı, son 10 yılda gelişen stratejik planlama bürokrasisinin henüz kaynakların etkin ve etkili kullanımını sağlamadığı görülmektedir. Stratejik yönetim konusundaki temel sorunlar arasında kapasite, zihinsel dönüşüm, siyasi ve bürokratik sahiplenme, tamamlayıcı bazı reformların yapılmamış olması (ör. çalışan düzeyinde performans sistemi) ve hizmet sunumunun yönetim düzeyleri arasında çarpık paylaşımı bulunmaktadır. Bütün girişimlere rağmen Türk devleti merkezi yapısını korumakta ve yetkilerini yeterince devretmemektedir. Merkezi yönetim birimleri tarafından belirlenen politikalar ile bölgesel farklılıkların giderilemediği ülkemizin kalkınma deneyimi göz önüne alındığında açıkça görülmektedir. Oysa bölgesel farklılıkların giderilmesi daha etkin ve yerelin kontrolünün arttığı bir yönetim tarzını gerektirmektedir.

Neler yapılabilir?

Merkezi ve hiyerarşik karar alma ve kaynak dağıtım mekanizmalarının gerek dünyada gerek ülkemizde yerel ihtiyaçları karşılamada etkin olduğunu söylemek mümkün değildir. Yerelleşme gereklidir. Yerelleşme için seçilen yöntem merkezi yönetimden taşra teşkilatlarına yetki aktarımı (dekonsantrasyon) veya ademi merkeziyet (desantralizasyon) veya bu ikisinin hizmetlere göre değişen bir karması olsa da yerel düzeyde kaynak dağıtımına ilişkin karar alma yetkisinin güçlendirilmesi gerekmektedir. Yazının konusu olan sözleşme tipi uygulamaların ülkemiz için bir alternatif olarak ele alınabilirliğinin önünde ciddi zorluklar bulunmaktadır. Bunlardan en önemlisi adaletli bir yerel merkez müzakeresinin nasıl sağlanacağıdır. Yerelin merkeze karşı temsil ve kapasite sorunları adaletli bir müzakere sürecini hayata geçirmeyi zorlaştıracaktır. Bir başka zorluk ise çok detaylı veri gereksinimidir. Ülkemizde yerelle ilişkin verilerin düzenli ve güvenilir olarak üretilmemesi performans yönetimi ve izleme-değerlendirme mekanizmalarının hayata geçirilmesini şimdilik gerçekçi bir amaç olmaktan çıkarmaktadır. Bir diğer engel ise ülkemizde karar alma süreçlerine katılım kültürünün yeterli düzeye ulaşmamış olmasıdır. Vatandaşların bireysel olarak veya örgütleri aracılığıyla yaşadıkları toplumun ortak aklına nasıl müdahil olabilecekleri konusundaki araçlar, hesap sorma bilinci ve bunun için gerekli yönetim şeffaflığı gelişmiş değildir. Kuşkusuz, yerel düzeyde geniş bir paydaş katılımıyla belirlenmiş ve sahiplenilmiş öncelikler merkezi yönetim ile müzakerenin sağlam bir temele oturmasını sağlayacaktır.

Bütün bunlara rağmen mevcuttan daha etkin, yerele ağırlık veren bir yerel merkez ilişkisi tasarlanabilir:

- Her ne kadar sivil toplumun gelişmişliği kamuoyu denetimi açısından yeterli olmasa bile yine de demokratik temsil mekanizmalarının (belediye meclisi ve il genel meclisi) karar alma ve uygulama süreçlerindeki ağırlığı artırılabilir.
- Merkezi yönetim hem kendi yerel teşkilatı hem de yerel yönetimlerle ilişkilerinde iyi performansı teşvik eden mekanizmalara dayalı bir ilişki geliştirebilir. Merkez ve merkezin taşra teşkilatı arasındaki ilişkiler ve yetkisi genişletilmiş taşra teşkilatının yerel yönetimlerle kuracağı ilişkiler performans hedefleri tanımlanmış sözleşmelere dayalı olarak gerçekleştirilebilir. Merkezi yönetimin yerel teşkilatların politika geliştirme ve uygulama becerisini güçlendirecek yetki aktarımlarının gerçekleştirilmesi ve valilerin koordinasyon yetkilerinin artırılması ile yerelin politika geliştirme ve uygulama kapasitesi artırılabilir.

- Gerekli görülen konularda il özel idaresi ve belediyelere yetki devirleri gerçekleştirilebilir. Bu değişiklikler ile özellikle hizmet sunumunda çakışmalar önlenabilir ve tamamlayıcı ilişkiler geliştirilebilir.
- Yerelde ortak akıl oluşturma süreçlerinin geliştirilebilmesi için büyükşehir ve ilçe belediyeleri, valilik ve il özel idaresinin ilişkileri yeniden gözden geçirilmeli ve kent konseylerinin bu anlamda nasıl değerlendirilebileceği üzerine düşünülmelidir. Ülkemizde yerelde yöneticilerin kendi inisiyatifleri ile gerçekleştirdikleri ortak akıl üretme süreçlerine örnek teşkil edebilecek başarılı deneyimler bulunmaktadır.¹¹
- Merkezi yönetim birimleri kendi aralarında koordinasyonunu sağlayamamaları da ciddi bir sorun alanı olarak karşımızda durmaktadır. Bu konuda yukarıda incelenen örneklerde de ortak bir yapı olarak ortaya çıkan bakanlıklar arası bir komisyon kurulması bir alternatif olarak düşünülebilir. Hâlihazırda Devlet Planlama Teşkilatı'nın Ulusal Bölgesel Geliştirme Stratejisi'nin geliştirilmesi ve bu stratejinin yönetim mekanizması olarak Bölgesel Gelişme Komitesi'ni kurmaya yönelik hazırlıkları olduğu bilinmektedir. Merkezde oluşturulacak buna benzer bir yapılanma ile bakanlıklar arası eşgüdüm sağlanmasının yanı sıra bakanlıklar tarafından hazırlanan sektörel politika metnlerinin bölgesel boyut kazandırılması da sağlanabilecektir. (Özellikle birçok alanla yatay ilişkileri bulunan sosyal politika meselelerinde merkez-merkez ve merkez-yerel koordinasyonunu bu şekilde iyileştirilebilir.) Bu şekilde merkezin bölgesel farklılıklara daha duyarlı politikalar geliştirebilmesi sağlanabilir.
- Bütün bu çerçevenin tamamlayıcısı olarak öncelikler bazında merkez-yerel koordinasyonunu ve iletişimi sağlamak için ülkemizdeki düzey iki bölgelerini temsil eden tek kurumsal yapı olan Bölgesel Kalkınma Ajansları'nın bir ara yüz işlevi yüklenmesi düşünülebilir. Kalkınma ajansları tarafından hazırlanan bölgesel kalkınma planları merkezi öncelikler ve yerel önceliklerin uyumlaştırılmasında ve yönetilmesinde daha etkin bir koordinasyon ilişkisi kurulmasına imkan verecektir.
- İncelen örneklerdeki merkez-yerel ilişki biçimini gerçekleştirmek için gerekli hukuki zemin hazır olmasa da çeşitli alternatifler düşünülebilir. İngiltere ya da Fransa örneklerinde olduğu gibi sistemin bütünü yeniden tasarlamak çok kapsamlı bir kamu reformu gerektirecektir. Ama İspanya örneğinde olduğu gibi gönüllülük ilkesine bağlı ya da İtalya örneğindeki belli konulara odaklanmış operasyonel programlara benzer bir yapı geliştirilebilir. Merkez ve yerel arası ilişki biçimini birden ideal

bir yapıya kavuşturmak gerçekçi olmadığından daha kademeli bir dönüşüm tasarlanabilir.

- Yakın gelecekte yeni bir anayasanın gündemde geleceği görülmektedir. Yeni anayasa hazırlıklarında merkez ve yerel arasındaki hizmet ilişkilerini bir teşvik sistemine dayalı olarak düzenleyen bu tip ilişki biçimlerine fırsat tanıyan hükümlere yer verilmesi veya engelleyen hükümlerin değiştirilmesi konusu dikkate alınmalıdır.

Kaynakça

1. <http://www.audit-commission.gov.uk/localgov/audit/nis/Pages/Default.aspx>
2. Haşar, Ç. 2008, Merkezi ve Yerel Öncelikler Nasıl Buluşur? İngiltere'den Yaratıcı Bir Araç: Yerel Hizmet Sözleşmeleri, TEPAV Bülten, Sayı:6
3. OECD, 2007, *Chapter 2: Case of France*, Linking Regions and Central Governments, Contracts For Regional Development
4. Thoenig J.C, 2005, Territorial Administration And Political Control: Decentralization In France, Public Administration Vol. 83, No. 3, (685–708) Blackwell Publishing
5. Pasquier R. 2001, Decentralization and New Territorial Policies in France and Spain. A Bottom up Approach, University of Rennes
6. Houston, D. 2007, Rescaling Territorial Development: The 'Pays' In France And Belgium, Warsaw Regional Forum
7. Moreno, L. 2001, Decentralization in Spain, Unidad de Políticas Comparadas
8. OECD, 2007, *Chapter 5: Case of Spain*, Linking Regions and Central Governments, Contracts For Regional Development
9. OECD, 2007, *Chapter 5: Case of Italy*, Linking Regions and Central Governments, Contracts For Regional Development
10. OECD, 2007, *Chapter 4: Case of Germany*, Linking Regions and Central Governments, Contracts For Regional Development
11. TEPAV, 2008, Yerel Stratejik Planlama Faaliyetlerinin Değerlendirilmesi Araştırması, 3. Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu

5. Oturum: Koordinasyon Mekanizmaları

Tartışma Bölümü

Yıldız ECEVİT: Merak ettiğim bir şeyi Emre Bey'e sormak istiyorum. Aslında hizmeti kimin sunduğu ile vatandaş ilgilenmiyor, diye bir tespitte bulundu. Benim kişisel ve genel gözlemim aynı yönde; ama acaba Kürt nüfus ağırlıklı ve DTP'nin kazandığı belediyeler için araştırmanızda böyle bir gözlem var mıdır? Yine benim kişisel gözlemim, orada hizmeti kimin sunduğu konusunda insanların bir farklılaşma gösterdikleri yönünde.

Emre KOYUNCU: Aslında örneklem içerisinde Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nden de iller var. Orada da soruyu soru şeklinize göre aldığınız cevaplar da değişiyor. Örneğin aklıma KALDER'in yapmış olduğu Türkiye Vatandaş Memnuniyet Endeksi geliyor; oradaki soru, "Belediyenizden memnun musunuz?" şeklinde idi. Bu soruya verilen cevabın, özellikle Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nde oldukça yüksek olduğunu görüyoruz. Ama soruda spesifik kamu hizmetini sordukumuz zaman; "Su hizmetinden memnun musunuz, ulaşım hizmetinden memnun musunuz?", şeklinde sordukumuz zaman, yurttaş aslında bunu kimin sunduğu ile çok fazla ilgilenmiyor. O hizmetle ilgileniyor ve memnuniyet skorlarının da batıdan doğuya çok fazla fark etmediğini görüyoruz.

Soru 2: Bunun incelenmiş olması bizim için güzel bir veri oluşturdu. Selçuk Bey'e sormak istiyorum, bir sonraki aşamada yerel sözleşmelerden sonra, lider yaklaşımını hiç inceleme fırsatınız oldu mu? Avrupa Birliği kalkınma perspektifinde lider yaklaşımında da bu yerel kalkınma inisiyatiflerinin birbirleri ile bağlantıları, network oluşturmaları ve temelde tecrübe paylaşımları var. Bundan sonra böyle bir aşama düşündünüz mü?

Sezai HAZİR: Sunuşlar sonucunda, kalkınma ajansları yeni bir görev yüklemeye ile mi karşı karşıya, şeklinde bir endişeye kapıldım. Bir kere ortak akıl olamaz. İradî olarak belirlenen kurullar için yeni bir görev tanımı yapmamak lazım. Yeni bir hiyerarşi, yeni bir ara kademeler yaratma endişesi gördüm. Toplumun hizmeti sunanlar konusunda ciddi bir algılama problemi var. Herkes her şeyi belediyeden bekliyor. Böyle bir toptan algılama ve hizmeti sorgulama konusunda bir kafa karışıklığı var.

Nevin ŞENOL: EKOSEP kapsamında yaptığınız çalışmada, 3 büyük ilde ve diğer 4 doğu ilinde bir hizmet sunum kurumsal şeması ortaya çıktı mı? O şemayı bizimle paylaşacak mısınız, paylaşacaksanız ne zaman ve nasıl paylaşacaksınız?

Soru 5: KSGM' ye ilişkin birkaç şey söylemek istiyorum. Bütçemiz yeterli denmesine çok şaşırdım, ilk kez böyle bir şey dendi. Bir kamu kurumunun bütçem yeterli demesi, benim için hiçbir sorun yok demesi, bana ilginç geldi. Tabii ki çok fazla bir şey yapmazsanız, bütçeniz de yeterli olur. Sadece projelerle götürmeye çalışırsanız birtakım çalışmalarınızı, bütçeye de ihtiyaç olmaz. Acaba

Tartışma Bölümü

bu kadına yönelik şiddet ile ilgili koordinasyona şu soruldu mu; örneğin, Türkiye’de yasalar açısından çok fazla bir sorun yok, hepimiz biliyoruz ki yıllar önce nüfusu 50 binin üzerinde olan belediyelerin sığınma evleri açması konusu gündemdeydi; ama bugün hala 54 tane sığınma evi var. Kadına yönelik şiddet ile ilgili koordinasyon kurulu var STGM’nin. Acaba gündeminde, bunu izleme ve buna ilişkin gündem oluşturma gibi bir konu var mı? Buna ilişkin bir konuşma geçti mi acaba?

Marnia LAZREG: Sorum Ülkü Şener’e. Kadın sorunlarının düzenlendiği kurumsal çerçeveyi çok başarılı bir şekilde tanımladınız. Şiddetten başka, kadınlara yöneltilen iki veya üç esas sorunu açıklayabilir misiniz?

Ülker ŞENER: KSGM ile ilgili görüşme şöyle oldu; tek bir alanda, yani toplumsal cinsiyet eşitliği alanında izleme yapıyorlar. O da daha çok kamu gruplarının oluşturduğu bir çalışma grubu üzerinden yapılıyor. Bunun dışında belediyeler sığınma evi açacak, bir belediye sığınma evi açmadığında biz onu izleyeceğiz, değerlendireceğiz, yaptırımımız olacak şeklinde bir şey yok zaten. Böyle bir yetkileri yok, ayrıca böyle bir görev kendilerine biçmemişler. Danışma kurulunda şiddet izleme komitesinde neler konuşuluyor; KSGM web sayfasına girdiğinizde, son şiddet izleme komitesinin toplantı sonucu, web sayfasında yer alıyor. Sayın Bakanımız katıldı, görüşler alındı, temenniler alındı, öneriler sunuldu. Mesela 3 ayda bir illerden, kadına ilişkin aile içi şiddete yönelik raporlar gidiyor KSGM’ye. O raporlar KSGM’de derlenip, Başbakanlığa gönderiliyor. KSGM’nin kendisi bunu yapıyor. Şiddet izleme komitesinde bunun konuşulup konuşulmadığını, o raporlar üzerinden bir değerlendirme yapılıp yapılmadığını, ben bilmiyorum. Kendileri de web sayfasına koymadılar. Beni de davet etmedikleri için izleyemedim. Ama bildiğim kadarıyla böyle bir şey yok. Öyle bir şey olsa zaten 2008 yılı verilerine göre sadece İstanbul’da 37 sığınma evinin açılmış olması gerekiyor. Bu da çok zor görünüyor.

Kadına yönelik aile içi şiddetle mücadele ile ilgili öncelikle şunu söylemek istiyorum; Türkiye’de bu konuda mesafe alındı. Bunun altını çizmek gerekiyor. Bu mesafenin alınmasında, kamu ile kadın örgütleri arasında bir ortaklık sağlanması çok önemli oldu. Aynı şekilde kadın örgütleri arasında da bir ortaklık sağlandı. Aile içi şiddetle mücadelede, kendilerini çok farklı söylemler üzerinden kuran kadın örgütleri bir araya gelebildiler ve bu konuyu bir sorun olarak algıladılar. Kimi kadının birey olarak güçlenmesi üzerinden bir sorun olarak algıladı, kimi ailenin korunması üzerinden bir sorun olarak algıladı, kimi namus cinayetlerinin önlenmesi üzerinden bir sorun olarak algıladı. Sonuçta bu alanda az da olsa bir mesafe alındıysa bu oydaşım üzerinden gitti.

Prof. Lazreg’in sorusuna cevap olarak benim gördüğüm birkaç tane alan var. Bunlardan bir tanesi katılım ya da kadınların karar mekanizmalarına katılımı.

Ama Türkiye bu konuda çok kötü durumda. Örneğin BM'ye göre bir toplumsal güçlendirme endeksi söz konusu ve Türkiye dünya sıralamasında 101. sırada. Burada parlamentodaki kadın sayısına, karar mekanizmalarındaki kadın sayısına ve kadın ile erkek arası erkeğin elde ettiği gelire bakılıyor. Dünyada 161 ülke bu ölçüm içerisine girmiş ve 101. sırada, yani Türkiye çok kötü durumda. İkincisi istihdam konusunda büyük bir çalışma yapılmıyor, mesleki eğitim veriliyor; ama genel olarak kadının istihdamını arttırıcı uygulamalar söz konusu değil. Kadının istihdamının önündeki engeller nedir, diye baktığımızda, bakım hizmetleri büyük bir engel; ama bakım hizmetlerine yönelik bir sosyal politika söz konusu değil. Kreş hizmeti, yaşlı bakımı gibi hizmetler Türkiye'de ücretli hizmetler. Engelli bakımını bir kenara bırakıyorum. Özel rehabilitasyon merkezleri ile engellilere hizmet verilmeye başlandı; ama asıl olarak kadınların önünde önemli bir engel var ve bu engel kaldırılmıyor. Üçüncüsü de kadınlar kayıt dışı istihdamda çalıştırılıyor. Ücretler düşük, bu yüzden kadın çalışmak istemiyor. Aslında buna benzer pek çok sorun var. Türkiye'de mesafe kat edilen temel konu aile içi şiddet. İstihdam, karar mekanizmaları, eğitim alanları ise fazla mesafe alınmayan alanlar. Mesafe alınmayan başka alanlar da var. Örneğin fuhuş önemli bir sorun; ama hala bir insan hakları ihlali olarak görülüyor. İki kişinin karşılıklı bir sözleşmesi olarak görülüyor. Kamu bunun üzerinde fazla bir çalışma yürütmüyor. Bu kabul edilmiş bir alan olarak kabul ediliyor. Aslında şiddet dışında çok fazla mesafe alındığını düşünmüyorum.

Soru 7: Ben sadece bir ekleme yapmak istiyorum. Aslında Türkiye'de hala kadının muğlâk vatandaşlık sorunu var. Kanunlar nezdinde eşit görünmesine rağmen, pratik anlamda birey olarak kadın çok fazla sosyal politikalarımızda, istihdam politikalarımızda veya buna benzer politikalarda bu şekilde algılanmıyor. Kadın ya aileye endeksli olarak o yasalar çerçevesinde yer alıyor ya da genel olarak toplumun genel politikaları çerçevesinde ele alınıyor; ama kadına özgü sorunlar konusu son yıllarda gelişmeye başlasa da buna yönelik talebin oluşturulması için ulusal mekanizma dediğimiz kurumlar tarafından da talep edilmesi gerekiyor. Yani muğlâk vatandaşlık, kadınlar için erkeklere göre süre gelen bir sorun. Bunun da algı açısından değişmesi gerekiyor.

Selçuk SERTESEN: Bahsettiğiniz lider yaklaşımı ile ilgili bir çalışma yapmamıştım; ama eğer bu kapsama girecekse, bildiriye lider yaklaşımını da dâhil edebiliriz.

Emre KOYUNCU: Kuruluşların ne yapmaları gerektiği konusunda bir stratejik eylem planı oluşturulmuştu. Ama ister istemez bu planın bir zihin egzersizinden öteye geçmeyeceğini şimdiden kurumsal olarak söyleyebiliriz. Çünkü bunun kurumsal ayakları kamu yönetimi yapılanmamız açısından eksik durumda. Bizim orada kamu için ürettiğimiz stratejik eylem planını, birincisi il müdürlükleri bunu nasıl uygulayacağım benim kurumsal stratejik planlarım var

Tartışma Bölümü

zaten, onun dışına çıkamıyorum, diyor. İkinci il özel idaresi ve belediyeler stratejik planlarına buna yansıtabileceklerini söylüyorlar, hedefler üstünden bu görüşleri dikkate alacağız, diyorlar. Bunun dışında kalan merkezi yönetim kuruluşlarının, taşra teşkilatlarının yerelde nasıl hareket edeceği konusu da aslında onların genel müdürlükten beslendikleri stratejik planların içerisinde. Bu aslında bizim de sürekli olarak vurgulamaya çalıştığımız bir husus, yani yerel düzeyde kurumsal değil, kurumları tek tek ele alan bir stratejik plan değil, yasal altyapısı olan, sadece fiziksel olmayıp aynı zamanda mekânı da gören bir planlama anlayışının yerleştirilmesi gerekliliğini ortaya koyan bir husus.

Genel Değerlendirme Oturumu

Oturum Başkanı: Emin Dedeoğlu

Ahmet Yaman
DPT

Yılmaz Tuna
DPT

Tartışma Bölümü

Ahmet Yaman
(Konusma metni)

Devlet Planlama Teşkilatı

Sözlerime öncelikle TEPAV'a tekrar teşekkür etmekle başlamak istiyorum; çünkü bu sempozyum bizim için değerli bir çalışma oluyor. Bu tür sempozyumlar sayesinde hem kendi yaptığımız çalışmaları kamuoyuyla, uzmanlarla paylaşma imkânı buluyoruz hem de yeni fikirlerle, yeni görüşlerle tanışma, onlardan yararlanma fırsatı buluyoruz.

Bu seneki konu sosyal kalkınma içerikli. Benim sorumluluk alanım ise biraz daha üst ölçekli ve sosyal kalkınma konusunu da içine alan olan bölgesel gelişme. Burada bir arkadaşımız daha var, ona da söz vereceksiniz, Yılmaz Bey, bizim sosyal sektörler koordinasyon genel müdürümüz. İşin sosyal içeriğini ona bırakacağım. Daha çok bölgesel kalkınma-yönetişim kavramı ilişkileri, bu yönde yaptığımız çalışmalar, bunların arkasındaki politika tercihleri konularına değineceğim. Bunları yaparken de mümkün olduğu kadar sosyal kalkınma içeriğinden ayrılmamaya çalışacağım.

İlk değineceğim konu dünyada bölgesel kalkınmadaki, özellikle bölgesel kalkınma paradigmasındaki değişiklik olacak. Bunun ülkemize yansımaları nedir ve yönetişim kavramı açısından bize getirdiği, sosyal kalkınma politikaları açısından bize sağlayacağı katkılar neler olabilir, ona değinmeye çalışacağım. Bu arada tabii ki 9. Plan hedeflerimiz, programda bahsettiğimiz konular, kalkınma ajansları özelinde yaptığımız çalışmalar ve kalkınma ajanslarıyla bağlantılı olduğunu düşündüğümüz diğer sistematik ve yapısal unsurları da aktarmaya çalışacağım.

Daha önceki sempozyumlarda da dile getirdik. Artık bölgesel kalkınmayla ilgili tamamen farklı bir ortamda, farklı bir anlayışla hareket etmeye çalışıyoruz. Devlet Planlama Teşkilatı olarak yukarıdan aşağıya bir yaklaşımdan öte, artık yerelden başlayan, aşağıdan yukarıya doğru bir yaklaşımı öne çıkarmaya gayret ediyoruz. Burada yerelin kendi dinamikleri ve aktörleri, yerelin kendi inisiyatifi hakikaten çok önemli bir hale gelmiş durumda. Sunuşların birçoğunda da ben aynı mesajı gördüm. Tematik alanların ön plana çıkması ve tematik alanlarda, çok boyutlu ve uyumlu müdahale seçeneklerinin mutlaka tasarlanması ihtiyacını da bu arada zikretmem lazım. Tematik yaklaşım gerektiren en önemli alanlardan bir tanesi de doğal olarak bölgesel kalkınma, belki de kırsal kalkınma dediğimiz, kentsel gelişme dediğimiz konular. Kalkınma ve gelişme dinamiklerinin karmaşıklığı bölgesel gelişme alanında mekânsal değişkenlerin de devreye girmesiyle daha da karmaşık hale geliyor ve biz ancak tematik alanlar vasıtasıyla bu karmaşıklığı çözümleyip anlayabiliyoruz; buna göre bazı politika tercihleri formüle edebiliyoruz.

İkincisi stratejik planlama, stratejik yönetim anlayışı. Bir taraftan kamu yönetimini, diğer taraftan da planlama tercihlerini etkiliyor. Küreselleşme dediğimiz olay, bu alana etki eden en önemli faktörlerden bir tanesi. Stratejik

planlama ve yönetim dediğimiz zaman hızlı rekabet koşulları, bunlara çabuk adapte olabilmek, her türlü şarta, her türlü imkâna, kaynağa ve darboğaza göre kendini yenileyebilme kabiliyeti ön planda. Bölgesel gelişme bu açıdan, klasik yakınsama dediğimiz, sadece az gelişmiş bölgelerin sorunlarıyla ilgilenmekten öteye giden bir şey oldu. Mesela, bölgesel rekabet edebilirlik veya bölgesel rekabet gücü kavramı ortaya çıktı, yani yerel ölçeğin, yerel yönetimin, yerel aktörlerin kendi ağ yapısının, mekânsal bir takım ilişkiler ağının bir bölgesel veya yerel düzeyde rekabet unsuru olarak, başlı başına bir aktör olarak tanımlanmaya başladığını görüyoruz. Bu, bölgesel gelişmenin daha çok ekonomik söylem tarafı; ama işin sosyal politika tarafı yani farkların giderilmesi, yakınsama veya gelir dağılımı konuları bölgesel gelişmede her zaman daha ön planda olmuştur. Eşitsizliklerin giderilmesi, herkese asgari bir takım yaşam standardının sağlanması, belli bir yaşam standardının bütün ülke sathında, bütün bölgeler itibariyle sağlanması işin en önemli sosyal boyutu olmuştur. Bu açıdan artık bölgesel gelişme paradigmasında da hem rekabet unsurlarını, hem sosyal politika unsurlarını bir arada düşünen dengeli bir yapıya göre tasarım yapmak, tercihlerde bulunmak mecburiyeti var.

Türkiye de bu çerçevede politikalarını, yapılanmasını buna göre şekillendirmeye çalışıyor. En azından biz DPT olarak bu yönde bir gidişatı takip etmeye, yönlendirmeye, desteklemeye çalışıyoruz. Burada tabi özellikle bahsettim, bir örgütlenme kabiliyetinin mutlaka elzem olduğunu düşünüyoruz. Bunu belki kurumsalcı iktisadın bölgesel kalkınmaya yansması olarak yorumlayabilirsiniz. Öğrenen kurum, öğrenen bölge, kendini buna göre adapte eden bölge anlayışının giderek hâkim olmaya başladığını görüyorsunuz. Bu ister istemez yerel potansiyeli, yerel dinamikleri, yerel aktörleri ön plana çıkarıyor. Burada da uygun mekânsal bütünlük, buna göre bir planlama, politika anlayışının geliştirilmesi gerekli görünüyor. Bu açıdan baktığımızda işin sosyal politikası itibariyle böyle bir sosyal gelişme ve bölgesel gelişme politikası mutlaka vatandaş odaklı, insan odaklı yaklaşımı da gerektiriyor; çünkü artık içsel büyüme dediğiniz zaman, içsel potansiyel dediğiniz zaman o bölgedeki, o mekândaki sosyal ağı, sosyal sermayeyi ve özündeki insan sermayesini kast ediyorsunuz demektir. İnsan sermayesinin nitelikleri, kalitesi, kendi içindeki sosyal ağ yapısı ve ihtiyaçları belki de sizin için iktisadi açıdan en rekabetçi unsur haline geliyor. Çünkü artık, klasik konum veya üretim avantajlarının yerine, bilginin en önemli üretim faktörü haline geldiği bir dünyada yaşıyoruz ve bu durumda insan kaynaklarının kalitesi, insanın merkezde olduğu bir yaklaşım daha çok ön plana çıkıyor. Tabi burada en önemli faktör bilgi ve insan olduğu için, bunun bulunduğu çevrenin, şartların yaşanabilir olması hem gelişmeyi hem rekabeti destekleyen kolaylaştırıcı bir çevre olması da çok önemli bir faktör olarak ön plana çıkmaya başlıyor. Bu açıdan da bölgesel kalkınmada yerel yönetimi, yerel inisiyatifi, yerel ölçeği ve insan odaklı uygun ölçeği dikkate alan politika tercihleri ve yerelin kendi şartlarına uyarlanmış olan politika tercihleri ön plana çıkmaya başlıyor.

Türkiye’de kalkınma ajansları modeli ve kamu yönetiminin diğer yerelleşme eğilimlerini, biraz bu şartlar çerçevesinde değerlendirmek lazım diye düşünüyoruz. Tabii ki burada yönetim kavramı çerçevesinde artık politika tasarımı, tercihlerin, müdahalelerin, bunlarla ilişkili kararların alınmasında da yine sivil toplum kuruluşlarının, özel sektör temsilcilerinin ve yerel yönetimlerin hep bir arada olduğunu ve ortak karar alma yapılarının da yavaş yavaş gelişmeye başladığını görüyoruz. Buna ilişkin örnekleri ileride vereceğim. Odaların, borsaların, birliklerin, derneklerin, vb.nin kamu politikasına yönetim kavramı çerçevesinde artık daha çok etki etmeye başladığını görüyoruz. Bizim burada bulunmamızın sebeplerinden bir tanesi de bu. Yani bu işleri önemsemek, kamu yönetiminin artık sivil toplum kuruluşlarını, düşünce kuruluşlarını, meslek örgütlerini daha fazla ciddiye alması, onların sesini, ihtiyaçlarını daha çok dinleyerek ona göre ortak bir uzlaşma içinde bir takım politikaları tasarlamaya çalışmasının da bir gayreti olarak görmeye çalışmak lazım.

Sonuç olarak, bütün bu şartlar altında kalkınma kavramına yaklaşımımız ve kalkınma çalışmalarını örgütleyiş biçimimiz de tamamen değişiyor. Şu anda bir değişim süreci içindeyiz. Eskiden bir kalkınma planı, programı yapıyor, merkezi kuruluşlara daha çok bu plan ve programları aktarıyor ve uygulamaların plana, programa göre yapılmasını bekliyorduk; ama artık biraz daha fazla sahaya inen ve yerelde ve merkezde paydaşların ve uygulayıcının kendi yolunu çizmesine, kendi girişimlerini başlatmasına ve güçlendirmesine imkan veren bir yaklaşım içindeyiz. Kalkınma ajansları bunun en önemli ayaklarından bir tanesidir. Emre Koyuncu ve Selçuk Sertesin’in sunuşları o açıdan çok iyiydi. Artık yerel ve merkezi kurumlar arasında hiyerarşi ve vesayet ilişkisinin ötesine geçen sözleşme, protokol tarzı ilişkilerin de gelişmeye başladığını görüyoruz. Onun da birazdan örneklerini vereceğim. Yerel yönetimler olsun, merkezi kuruluşlarımız arasında olsun ortak çalışma platformlarını daha çok geliştirmeye başladık diye düşünüyorum.

Peki, daha dinamik olmaya çalışan, daha pro-aktif olmaya çalışan bir kalkınma anlayışı, kalkınma politikası yaklaşımı özelinde “Devlet Planlama Teşkilatı ne yapıyor, ne yapmaya çalışıyor?”, diye merak edecek olursak, biraz bunu merkezden başlayarak aşağıya doğru inerek tarif etmek istiyorum.

En son bu yılın programında da yer aldı. Bir kere merkezi düzeyde politika yapma becerilerimizin mutlaka geliştirilmesi gerekiyor. Şu anda merkezi düzeydeki politikalar yeterli mi diyecek olursanız, belki kâğıt üstünde yeterli olabilir; ancak en azından bunların yönetimi, koordinasyonu sorunlu. Bunun için gerekli işbirliği, koordinasyon mekanizmalarının oluşturulmasında sorunlarımız var. Tematik alanların ve yönetişimin öneminden bahsederken, bölgesel gelişme politikasının başarısı, uyumu ve koordinasyonu bakımından bizim önerimiz

Bölgesel Gelişme Komitesi diye bir yapı olmuştur. Önümüzdeki yıl bunun ilk adımlarını atmak niyetindeyiz. Bölgesel Gelişme Komitesi'nde özellikle bölgesel gelişmeye etkisi, katkısı olabilecek bütün tarafları merkezi politikanın oluşturulması ve koordinasyonu sürecinde bir araya getirmek niyetindeyiz. Bu ne işe yarayacak? Yine arkadaşların sunuşlarından hatırlayacaksınız, merkezi kurumların koordinasyon ilişkileri hala sıkıntılı, özellikle de yerele uzanan uygulamaları itibariyle sıkıntılı. Bu kuruluşların hemen hemen tamamı kalkınma politikamızı farklı yönlerden etkileyen uygulamalarında kendi içindeki dikey hiyerarşik ilişkilerle faaliyet gösteriyor. Bu nedenle, özellikle kalkınmanın başarılması gibi çok yönlü bir konuda, Devlet Planlama Teşkilatı kalkınma ajanslarıyla kalkınma örgütlenmesini yeniden tanımlarken, kendini, merkezdeki uyumu sağlamak ve merkezi politikaların yereldeki ayaklarını uyumlaştırma ihtiyacına da cevap vermek zorunda hissediyor. Komitenin kurulması biraz buradan kaynaklanan bir ihtiyaç, yani kalkınma ajanslarına ulusal öncelikleri aktarırken bunu sadece DPT adına değil, bölgesel gelişmeyle ilgili kurumların tamamı itibariyle yapabilmek lazım. Diğer taraftan, yerelden gelen talep, bilgi ve sinyallerin de merkezde ilgili kurumlarca iyi algılanması gerekiyor. Bu komitenin böyle bir işlevi olacak. Komitede biz, özellikle bölgelerden gelecek olan strateji belgelerini tartışıp, bunlarla ilgili görüş ve değerlendirmeler oluşturmak ve sürece planlama ve daha sonraki uygulama aşamasında da katkı vermek niyetindeyiz. Bu çerçevede bütün bölgesel gelişme yaklaşımlarının, yerel kalkınma yaklaşımlarının ve bu yönde şu ana kadar yapılan çalışmaların formatlarını da güncel ihtiyaçlara ve beklentilere göre yeniden şekillendirmek durumundayız. Bir de tabi bölgesel gelişmeye yönelik ulusal bir strateji belgemiz olacak. Bu komitenin yapacağı belki de ilk görevlerden bir tanesi, genel bir gelişme stratejisini, ulusal stratejiyi görüşerek ortak katkıyla, ortak akılla hayata geçirmek olacak.

İkinci boyut da yine kalkınma planlarında zikrettiğimiz bir konu olan yerel dinamikleri ve içsel potansiyele dayalı gelişme girişimlerini ve kalkınma girişimlerini desteklemek olacak. Bu aşamada özellikle şu ana kadar yaptığımız önemli şeyler, pratik uygulamalar var. Bunların birincisi, Avrupa Birliği kaynaklarıyla yürüttüğümüz hibe programları oldu. Hibe programlarından elde edilen en önemli kazanım belki de yereldeki kalkınma girişimlerini, sosyal içeriği ön plana çıkan kalkınma çalışmalarını desteklemek ve bu alanda uzun vadeli kapasite oluşturmak veya geliştirmek oldu. Bununla ilgili bir takım rakamlar vereyim isterseniz. Ben özellikle DPT tarafından yönetilen programlara dair bilgileri daha detaylı bildiğimiz için onları aktarmak istiyorum. DPT yönetiminde yürütülen bölgesel kalkınma programlarında 33 il kapsamdaydı, 9 düzey iki bölgesi vardı ve 1500'e yakın proje desteklendi. Türkiye eş finansmanı da dâhil olmak üzere, yaklaşık 210 milyon Euro'luk bir kaynak kullanıldı. En az bu kadar önemli bir başka husus da bu kaynakların yerele sunuluşu aşamasında, hibe programlarının çağrısı aşamasında, on binleri bulan insanın bu süreçle ilgili

olarak gerek bilgilendirme, gerekse proje kültürüne yönelik eğitimler olarak çok önemli bir kazanım elde etmiş olmasıdır. Bunun projelerde bizzat çalışarak veya projelerden yararlanarak yetişen insan kaynağına katkısını da ayrıca hesaplamak lazım. Onu hesaplayacak vaktimiz olmadı; ama bunun bir etki değerlendirmesini olarak ortaya koyacak olursak çarpan etkisiyle muhtemelen bu on binlerin, yüz binlere ulaştığını söyleyebiliriz. Yani kalkınma ajanslarını böyle bir zemin üzerine kurma şansımız oldu. Bu programların en önemli katkılarından bir tanesi bu oldu ve şu anda aramızda bulunan bazı Genel Sekreter arkadaşlarımız bizzat bu programların içinden yetişmiştir, dinleyici kitlesindeki bazı uzman arkadaşlarımız da bizzat bu programlarda insan kaynaklarının geliştirilmesi, sosyal kalkınmanın yerelden başlatılması konusunda pratik deneyim elde etmişlerdir.

Bu rakamların üstüne belki sosyal kalkınma girişimleri özelinde de bir iki rakam vermekte fayda var. Bahsettiğimiz 210 milyon Euro'luk kaynağın aşığı yukarı 30 milyon Euro'su tamamen yerel kalkınma girişimlerinin sosyal kalkınma bileşeni için kullanılmıştır ki bu da önemli bir rakamdır. Buradaki proje sayısı 400-450 civarında. Böylelikle 1500 projenin üçte birine yakın bir miktarı sosyal kalkınma ve yerel kalkınma için kullanılmış durumdadır.

Çok detayına girmeyeceğim; ama bir de cazibe merkezleri programımız var. Daha kent, metropol odaklı sorunların yoğunlaştığı alanlar olarak, kent-metropol odaklı yürüyen bir uygulama var. Diyarbakır pilot uygulaması şu anda devam ediyor. Burada da yine özellikle sosyal kalkınma içeriğine ağırlık veriliyor. Yerelden planlanan, yerelin ihtiyaçlarını dikkate alan ve yerelden yönetilen, ilgili kurumların, valiliklerin, İŞKUR'un, KOSGEB'in vb. kurumların yerelden yürüttüğü bir program olarak şu anda uygulamada. Özellikle büyüme ve göç odaklı projelerin başka bir versiyonu olarak bakabiliriz buna. Önümüzdeki dönem içinde diğer illere de yaygınlaştıracamız bu çalışmayı. Program uygulamalarıyla az gelişmiş bölgelerimizde kentsel gelişmenin ve büyümenin hızlandırılması yoluyla bölgesel gelişme dinamiklerinin daha etkili bir şekilde harekete geçirilmesi hedefleniyor. Program kapsamında sosyal kalkınma, insan kaynaklarının ve insanın yaşam kalitesinin iyileştirilmesi hedefi temel öncelikler arasında yer almaya devam ediyor. Sadece ücretli çalışan kesimi genişletmek değil, girişimci kesimi de özel desteklerle geliştirmek hedefi gözetiliyor.

Bir de tabi yine plan öncelikleri olarak zikrettiğimiz üçüncü bir konu daha var: Yerel düzeyde kurumsal kapasitelerin geliştirilmesi. Bu konu da insan kaynakları açısından çok elzem bir konudur. Buradaki en önemli girişim tabii ki bizzat kalkınma ajanslarının kuruluyor olmasıdır. Güncel bir bilgi olarak şunu aktarayım, Ağustos 2009 itibarıyla bütün kalkınma ajansları resmen kurulmuş durumda. Fiili kuruluşları da şu anda hızlı bir şekilde gerçekleştiriliyor. 26 kalkınma ajansından 14 tanesinin genel sekreteri bu hafta itibarıyla görevlendirilmiş durumda. Bazıları daha ileriki aşamalarda görevlendirilecekler.

Dün sanırım İzmir Kalkınma Ajansı Genel Sekreteri Ergüder Bey'i dinlediniz. Bir kısmı artık kaynak kullanılabilecek duruma geldiler ve diğerlerine de örnek veya model olabilecek duruma geldiler. Kalkınma ajanslarının en önemli gündem maddesi ya da en stratejik amacı, İstanbul da olsa ve Hakkâri de olsa, kesinlikle insan kaynaklarının geliştirilmesi ve sosyal politika olacak. Yani en önemli önceliği bu alanlar olacak; çünkü biraz önce bahsettiğim gibi bölgesel gelişmede, yerel kalkınmada bilgi ve insan kalitesi en önemli unsur konumunda. Dolayısıyla katma değeri en yüksek alana sadece iktisadi anlamda bile olsa yatırım yapma ihtiyacı bölgesel kalkınma için mutlaka gerekli.

İşin kaynak kullandırma boyutundan farklı olarak şuna da değinmek lazım: kalkınma ajansları, yine sunuşlardan hatırlayacağız, aslında yerelde ortak bir işbirliği ve politika oluşturma platformu şeklinde işlev görecektir. Belki de her şeyden önce en önemli işlevi, en kalıcı, en sürdürülebilir etkisi bu olacak. Kent konseyleriyle, il koordinasyon kurullarıyla karşılaştırdığımızda biraz daha farklı bir yapısı var. İl koordinasyon kurullarında tamamen kamu kuruluşları var. Kent konseylerinde de tamamen belediye sınırları içinde kent alanıyla ilgili kurum ve kuruluşların yer aldığını görüyoruz. Kalkınma ajanslarıysa hem kent hem kırsal boyutu itibarıyla olaya bütün mekânı kapsayacak şekilde bakabilen bir yapı. Ağırlıklı gündemi tabii ki ekonomik kalkınma konuları ve bunu destekleyen alanlar olacaktır; ancak orada temsil edilen kitlelerin niteliğine baktığımız zaman bütün kesimlerin temsilcilerini barındırdığını, sosyal alandan birçok temsilciyi barındırdığını çok rahatlıkla görebileceğiz. Hem kamu hem sivil toplum kuruluşları hem de özel sektör temsilcileri var. Sezai Bey de zannederseniz İstanbul Kalkınma Kurulu'nda Habitat için Gençlik Derneği adına görev yapıyor. Yani bu tür bir profili bütün bölgelerde rahatlıkla görebiliriz.

Plan akışı içinde ele alacak olursak değineceğim bir başka konu da kırsal kalkınmanın sosyal politika açısından önemidir. KÖYDES uygulamasını hepimiz biliyoruz. Hatta TEPAV'ın bir yayınına gördüm. KÖYDES uygulaması ile ilgili bir çalışma yapmışlar: Köy Hizmetlerinin Yerelleştirilmesi. İlgimi çekti, hızla bir göz attım. KÖYDES uygulamasına oldukça atıf var. KÖYDES uygulamasının şöyle bir özelliği var, burada genel çerçeve, yani temel kriterler merkezde tespit edilse bile program dokümanı çerçevesinde, proje bazında ihtiyaç tespitleri, buna göre il programının hazırlanarak, projelere kaynak tahsisi tamamen yerelde ve bizzat vatandaşla muhatap olan kaymakamlar seviyesinde yapılıyor. Vali başkanlığında kaymakamlardan oluşan bir ekip ki kaymakamlar aynı zamanda köylere hizmet götürme birliklerinin başkanlarıdır biliyorsunuz, uygulama doğrudan onların eliyle yapılıyor. Kaynak merkezden doğrudan köylere hizmet götürme birliklerine akıyor. Yani özel idarenin dışından gelen bir kaynaktır bu. İhaleler onların üzerinden yürütülüyor. Tamamen bir ortak akıl kullanma, uzlaşma, sağlama ve karşılıklı müzakere usulü giden bir programlama var burada. Yani bütün ihtiyaçlar il boyutları itibarıyla, ilin tamamını kapsayacak şekilde masanın üstüne dökülüyor

ve orada il genel meclisi başkanı, il özel idaresi genel sekreteri, vali ve kaymakamlar vasıtasıyla vatandaşların talepleri birebir programlama kapsamında ortak akılla belirleniyor. Fakat bunun içeriği tabii ki altyapı. Şu an itibariyle içme suyu ve yol; fakat önümüzdeki dönemde, bütçe sıkıntılarını da aşacağımızı ümit ederek bunu, kırsal kalkınma boyutunu da içerecek şekilde, sosyal kalkınma boyutunu içerecek şekilde genişletmek niyetindeyiz. Mesela sulama yatırımları, bununla bağlantılı olarak kırsal kesimdeki vatandaşların gelirlerinin artırılmasını sağlayacak diğer konular da bu mekanizma içine yeni dönemde dâhil edilebilecek.

Bir de son olarak şunu belirteyim, kırsal kalkınma çalışmalarının daha bütüncül yürütülmesi amacıyla Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı'nın liderliğinde yürüten bir Kırsal Kalkınma Planı hazırlığı var. Yönetişim açısından değerlendirecek olursak, aslında orada da çok güzel bir deneyim yaşıyoruz. Yönetişim kavramını destekleyen bir uygulamaya bizzat şahit oluyoruz. Bizim de biraz katkımız ve yönlendirmemizle kırsal kalkınma planının hazırlığı konusunda 10-12 tane farklı kurumun müsteşarlıkları düzeyinde protokol imzalandı ve her biri farklı kurumların liderliğinde, koordinatörlüğünde yürüten 6-7 tane farklı çalışma grubu oluşturuldu. Bu çalışma gruplarının çalışma esasları belirlendi. Yani başlı başına, normalde tek kurumun ben yaptım, ben ettim diyebileceği bir alanda Milli Eğitim Bakanlığı'nın liderlik yaptığı, İçişleri Bakanlığı'nın liderlik yaptığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nın, Kültür ve Turizm Bakanlığı'nın liderlik yaptığı farklı boyutları olan bir planlama çalışması yürüyor. Ben o çalışmayı da yönetişim, planlama, ortak politika oluşturma açısından güzel bir örnek, numune olarak görüyorum. Özellikle bizim DPT'deki arkadaşlarımızın da bu sürece birer moderatör olarak, yani tepeden inmece bir yaklaşımla değil, oradaki insanların teknik ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik, bir hakemlik de yapabilecek şekilde katkı sağlayabileceğini söylemek istiyorum.

İl koordinasyon ve izleme sisteminden bahsedildi. Bu sistem de özellikle il seviyesindeki koordinasyon kurullarının, politika oluşturma kapasitelerinin geliştirilmesi, oraya kent konseyi mantığıyla yeni aktörlerin, yeni tarafların, kesimlerin katılmasını sağlayacaktır; ancak bu katılma etkin bir bilgilendirmeyi gerektiriyor ve tasarlanan sistem o etkin bilgilendirmeyi kurma amaçlı. İleriki aşamalarda bu yönde İçişleri Bakanlığımızın da katkısıyla İl Koordinasyon Kurulları'nı sivil kesimin, sivil toplum kuruluşlarının ve özel sektörün ihtiyaçlarını da ele alan, il düzeyindeki genel gelişme stratejilerini konuşan, genel politika önceliklerini konuşan, sadece altyapı projeleriyle ilgili altyapı ihtiyaçlarını değil, o ilin vizyonunu konuşan; kalkınma ajanslarıyla, bölgesel ölçekteki önceliklerle bağlantıları tartışan, daha aktif çalışan bir koordinasyon mekanizması haline getirmek niyetindeyiz.

Ahmet Yaman

Dolayısıyla reform gündemi durmuyor, devam ediyor. Bunların hepsinin amacı tabii ki insan odaklı gelişmeyi sağlamak, sosyal politikalardaki etkinliği artırmak. Tabii ki yerel bileşim de mutlaka desteklenecek; ama içini doldurmamız şart görünüyor. Kalkınma ajanslarının da o yönde ciddi bir koordinasyon mekanizması, teknik kapasite sağlayan, kurumların, insanların kapasitelerini, niteliklerini geliştiren, mali destekler sağlayan, bunları da belli bir çerçeve içinde, yani stratejik çerçeve içinde yapan bir rolü olacak. Sonuç olarak kalkınma ajanslarının ülkemizde sosyal politika alanında da yenilikçi, modern ve model uygulamaların önderliğini yapma vizyonunu taşıdığını belirtmek istiyorum. Bu vizyon ışığında kalkınma politikalarının en önemli ayağı olan insan kaynakları ve sosyal sermaye stokunun ajanslar tarafından da sürekli desteklenen bir öncelik olması kaçınılmazdır. Bölgesel kalkınma çalışmalarında ajanslar ile başta DPT olmak üzere merkezi kurumlarımızın birlikte oluşturacağı stratejik çerçevenin başarısı insan odaklı olmasıyla doğru orantılı olacaktır.

Burada sözlerime son vermek istiyor ve teşekkür ediyorum.

Yılmaz Tuna
(Konuşma metni)

Devlet Planlama Teşkilatı

Evvela böyle bir sempozyum düzenlediği için TEPAV'a ve ODTÜ'ye teşekkür ediyorum ve burada bulunan bütün katılımcılara selamlarımı, saygılarımı sunuyorum.

Bu panel bir değerlendirme paneli. Bu, baştan beri burada konuşulanları değerlendirmek anlamına geliyor; ama maalesef dün Sayın Müsteşarım ve ben görev nedeniyle gelemedik, bugün yine öğleden önce benzer nedenlerle burada bulunamadık. Dolayısıyla dünden şu ana kadar neler konuşulduğunu sadece programdaki akışa bakarak tahmin ediyorum. Bulunamadığım için de özür diliyorum. Dolayısıyla konuşulanları değerlendirmekten ziyade, vakit de kaydı için sizlerin de sabrını taşırmamak adına, çok kısa bir değerlendirme yapıp, soru-cevap kısmında biraz paylaşım yapabiliriz diye düşünüyorum.

Evvela çok kısa kavram olarak yönetim nedir ve nasıl ortaya çıktı, diye baktığımızda esasında 80'lerden itibaren literatürde tartışıldığı ve uygulamaların görüldüğünü biliyoruz; ama aslında belki insanlık tarihi kadar geriye gidilebilecek bir yönü de var.

İyi yönetim, ideal yönetim, insanlara daha iyi hizmet ya da onları daha iyi yönetmek adına yönetim kavramı her zaman gündemde olmuş bir kavram. İnsanların refahını, mutluluğunu temin etmek adına hem bu coğrafyadaki hem ülkemizdeki hem de gerek Roma gerek Grek, geriye doğru da gidilebilir. Platon'un ideal devlet ya da bu topraklarda Nizamülmülk gibi bir takım çabalar, daha iyi nasıl yönetilebilir, insanlara daha iyi hizmet nasıl sağlanabilir anlamında bir geçmiş olan kadim bir konu yönetim ve yönetim. O itibarla aslında gerilere kadar uzanmak gerekiyor; ancak özellikle sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçiş, bilginin çok hızlı yayılması ve çok hızlı bir şekilde sınırları aşan, sınırları adeta ortadan kaldıran tarzda paylaşılması ve insanların, toplumların çok hızlı bir şekilde etkileşim içine girmesi, küreselleşme diyebileceğimiz bu olguyla birlikte yönetim kavramı hayatımıza daha belirgin bir şekilde oturmuş bulunuyor. Sayın Müsteşarım'ın da ifade ettiği, diğer katılımcılardan da algıladığım, artık insanlar hak arayan, hakkını savunan ve ödediği vergilerle neler yapıldığını denetlemek isteyen bir olgunluğa doğru geliyor. Bu bahsettiğim, özellikle son 8-10 yıllık, 20 yıllık dönem içinde dışa açılma, dışarıya açık olma, hesap verebilir, saydam olma sürecinin, o popüler sürecin getirdiği bir anlayış. Dolayısıyla yukarıdan aşağıya tek yanlı bir yönetim değil, ortak yönetim, beraber yönetmek, insanların kendini oluşturulan politikalarda, yürütülen projelerde, işlerde görmesi ve kendine daha iyi hizmet sağlanmasını temin anlamında hep birlikte yönetme anlayışı aslında.

Az önce de ifade ettiğim gibi bunun altında neler var: katılımcılık. Literatürde şöyle bir baktığımızda yönetimin temel unsurları nelerdir diye, en önemlisi aslında katılımcılık. Doğrudan ya da dolaylı şekilde, bazı platformlarda doğrudan olabilir, bazen de insanların kendi temsilcileri ya da medya üzerinden

ya da çeşitli kanallar üzerinden katılma. Ve hesap verebilirlik anlayışı, yönetilenlere karşı, onların kaynaklarına karşı nasıl bir yönetim tarzı, şeffaflık ve yetki devri önemli unsurlar. Bunlar artık artan bir şekilde her ülkenin gündeminde olan şeyler. Cevap verebilirlik, bilgi talebine açık olmak, önemsemek, hukukun üstünlüğü, yasal bir çerçeve ve denetime açık olma, paylaşmak, eşitlik, etkinlik gibi kavramlar öne çıkıyor. Bunun yaygın bir şekilde kullanılmasında uluslararası kuruluşların da çok önemli etkileri olmuştur. Dünya Bankası, OECD gibi birçok kurum bu konularda öncülük yapmıştır. Üzerinde şu anda bizim de müzakerelerine başladığımız Avrupa Birliği sürecinde de bu konular gündemimize yoğun bir şekilde gelmiş bulunuyor. Özellikle Avrupa Birliği'nin 2000'lerin başında kabul ettiği Beyaz Kitap, Avrupa yönetişimi konusunda, özellikle Lizbon Ajandası ile birlikte rekabet edebilir, rekabet gücünü geliştirmeye yönelik Avrupa'nın özellikle Amerika'ya karşı, Asya'ya karşı yarıştan kopmadan kendini geliştirmek adına, yönetim ilkelerini yeniden tanımlamak adına bir gayret içinde olmuştur.

Türkiye'de durum nedir diye baktığımızda, 80'lerin başında yoğun bir dönüşüm yaşanmaya başlandığını görüyoruz; ama biraz da kendi alanıma gelecek olursam, Devlet Planlama Teşkilatı'nın kuruluşuyla sosyal politikalar anlamında özellikle yönetim kavramını nasıl ele aldık? Biliyorsunuz 60'ın başında kurulan bir teşkilat. Sosyal ve iktisadi kalkınmasını merkezi planlama anlayışıyla yapmak üzere oluşturulmuş; ama bunu yaparken de merkezi olmaktan ziyade, katılımcılık ilkesine de son derece açık bir Özel İhtisas Komisyonu müessesesi öngörülmüştür. Bilmeyenler için kısaca anlatmakta fayda var. Özel İhtisas Komisyonu Müessesesi, eğitimle ilgili 5 yıllık bir plan yapacaksa eğer, merkezde, masa başında bürokratların oturup sorun tespiti, politika geliştirme ve faaliyet tanımlaması yerine konuyla ilgili ne kadar uzman varsa kamuda, özelde, sivil toplumda, bu insanların çağırıldığı, tartışıldığı, günlerce üzerinde müzakere ettiği bir süreçtir. Dolayısıyla planlama bu süreci yönetim anlamında bu müessesesle aslında kurumsallaştırılmıştır. Yaklaşık bir fikir vermesi açısından söylemek lazımsa, her bir sektörün 100-150 civarında üyesi olan Özel İhtisas Komisyonları oluyor. Bunlar 5 yılda bir toplanıyor. Üniversiteden, STK'lardan, herhangi bir kesimden, özel kesimden esasında bütün bireylere açık olan bu platform yaklaşık 100-150 kişiyle konunun masaya yatırıldığı ve ülkenin 5 yıllık planlarının, politikalarının tespit edildiği bir platform. Dolayısıyla bunun ülkemizde yönetim adına bu kadar eskiye giden bir temeli var. Özellikle 80'lerle, 90'larla birlikte dışa açılma politikasıyla birlikte, dünyayla daha fazla iletişim içinde olduğumuz dönemle birlikte çeşitli yasalarda bunlar gündeme gelmiştir. 5018 sayılı yasa bunların sonuncusu, kamu maliye yönetim kanunu, yönetim açısından ve sosyal politikalar bağlamında aslında bize çok ciddi bir zemin sağlamıştır. Burada benden önceki konuşmacılardan Emre Beydi galiba değindi, özellikle stratejik planlama anlayışı ki yönetim adına önemli bir araç. Bu araç bizim kamu yönetim sistemine bu kanunla birlikte girdi. Evet,

sorunlarımız var, arkadaşımızın bahsettiği gibi mevcut faaliyetler bütçelendirilirken belki birazcık değerli iki kitap arasına, iki yaprak arasına doldurup raflara kaldırıyoruz; ancak bu bir öğrenme süreci, gelişmiş ülkelerin de bu tür deneyimlerine baktığımızda yönetim kültürünü oluşturma anlamında bu tür faaliyetlerin uzun zaman aldığını, örneğin Amerika’da yaklaşık on yıl süren bir süreçle stratejik planlama ve bunun devamı olan performans programları, bütçeleri, vs. oturtulabildiğini görüyoruz. Dolayısıyla Türkiye’de özellikle bu stratejik plan aracının ve buna bağlı performans bütçeleme, iç denetim mekanizması araçlarının bizim için yol açık, mesafe açık bir araçlar olduğunu düşünüyorum. Bahsettiğim bu yönetim kültürünün yaygınlaşması, kabullenilmesi adına biraz zaman gerekiyor elbette.

Konumuzla çok doğrudan ilgisi yok; ama belediyeler kanunu, il özel idaresi kanunu, kalkınma ajansları ki Sayın Müsteşarım değindi ve yine 2000’lerin başında kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi tartışmalarında kamuoyuna da mal olmuş ciddi yönetim ilkeleri olmuştur.

Biraz daha sosyal kalkınma bağlamında konuyu ele almaya çalışırsak şunları söyleyebiliriz. Biraz önce de ifade ettiğim gibi sosyal kalkınma, esasında yönetişimin en fazla kendini göstermesi gereken alan; çünkü doğrudan odakta insan var: İnsanın sorunları, eğitimi, sağlığı, işsizliği, yoksulluğu ya da kadın, çocuk sorunları, işsizlik gibi doğrudan odakta insanın olduğu sorunlar... Dolayısıyla sorunları en fazla taşıyan bireyin kendi haklarını ve kendisine yönelik olan bu tür faaliyetleri takip etmesi, izlemesi, yorumlaması ve katkı sağlamasının en kolay olduğu ve en çok beklenen alan esasında ekonomik kalkınma gibi, fabrika yapılan bir üretim gibi değil, doğrudan insan odaklı alan olan sosyal politikadır. Ama daha önce de ifade ettiğim gibi bizim özel ihtisas komisyonu marifetiyle birlikte insanların katılımını, yönetişimini, açtığımız platform dışında esasında yakın döneme kadar farklı araçta kullanmamışız. İnsanların sesini, isteklerini merkezi düzeyde belirlenen politikalara yansıtma anlamında farklı bir araç da geliştirmemişiz. Zaman zaman elbette belki benden önce ifade edildi, yerelle ilişkiler, bu, STK’lar bağlamında da olabiliyor, yerel örgütler, belediyeler, il özel idareleri veya valiliklerimiz gibi yerelin sesini merkeze taşıyan elbette birimlerimiz, kurumlarımız var; ama etkinlik anlamında bir boşluk olduğunu kabul etmek gerekiyor.

Biraz önce de ifade ettiğim ortaklaşa yönetim kültürü. Esasında bu kültürü geliştirmeye yol açacak en önemli araçlardan birisi de sosyal kalkınma. İnsanlar eğitim anlamında daha nitelikli bir düzeye ulaştığında, gelirden daha fazla pay aldığı anda ya da sosyal içerme anlamında kendini sürece dâhil ettiğinde, kadınların, çocukların sorunları çözülmeye başladığı anda nitelikli bireyler kendini daha fazla ifade etme, daha çok hak talep etme ve takip etme pozisyonuna ulaşıyor. Dolayısıyla aslında iki yönlü bir iletişim var. Bu kültürü, bu

yönetişim kültürünü canlandırma anlamında sosyal kalkınma. Sosyal politikalar aslında bir müşevvik, benden önce kullanılan güzel bir tabir. Dolayısıyla bu kapıyı bizim zorlamamız gerekiyor. Belki de bunun bir anlayışı, bir sonucu olarak bizim 9. Kalkınma Planı'yla başlayan yeni bir kavram oldu. Çok sektörlü sosyal alandan bahsediyorum. Birçok sektörün kendini ifade etmeye çalıştığı, plan, politika ve faaliyetlerin tanımlandığı anlayıştan daha tematik, daha yoğunlaşan bir anlayışla bir plan hazırladık. Bizim konumuzla alakalı olan kısmının 5 bileşenini söylemek gerekirse, bunlardan biri, beşeri gelişmenin ve sosyal dayanışmanın güçlendirilmesi. Bunun altında eğitim, sağlık, sosyal içerme, sosyal diyalog gibi temel bir takım toplumsal sorunların bir bütünlük içinde, ortak bir amaca hizmet etmeye yönelik politikalar ekseninde bir plan yapmaya başladık. Daha odaklı, daha tematik bir süreç. Bunun devamı olarak, yine bu bağlamda yetki devirleri son 7-8 yıldır, 10 yıldır özellikle hep gündemimizde oldu. Bunları belki üç başlık altında ifade etmek gerekirse, politika sürecinde nasıl bir yetki devri yaptık, diye örnek vermek gerekirse, stratejik planlama bunlardan en önemlisi aslında.

Sadece merkezden planlama yapmak değil, artık her kurum bölgesel düzeyde de il müdürlüklerinin, belediyelerin artık kendilerini planladığı, kendi kaynaklarını paydaşlarıyla birlikte analiz ettiği veya kendi bölgelerinin, yerleşim birimlerinin merkezi planlarla ilişkisini güçlendirmeye ve daha fazla söz sahibi olma anlamında stratejik planlama bu anlamda önemli bir süreç diye düşünüyorum. Bunun devamı olarak performanslar. Artık yapacağım, edeceğim demek değil, nasıl yaptık, niye yapamadık, böyle mi yapılmalıydı gibi... Bu yönetim ve hesap verilebilirlik adına önemli bir araçtır. Performans programları, tabi bunun önemli bir ayağı iç denetim mekanizması, şu anda müessese hale getirmeye çalıştığımız 5018 sayılı kanunun bir gereği olarak stratejik planlarda, performans programlarında dile getirilen her alanda, sadece sosyal sektörlerde değil, faaliyetlerin izlendiği, raporlandığı, denetlendiği bir iç denetim mekanizması. Aramızda da bildiğim kadarıyla iç denetim faaliyetini yürütmek üzere bazı arkadaşlarımız var. Sosyal yatırımlar anlamında eğitim, sağlık, kültür, spor gibi yatırımların planlanması ve yürütülmesinde de bir takım yetki devirleri yaptık. Örneğin eskiden, planlamaya aşina olan insanlar bilir, planlama çok detaylıydı, mesela Kars'ın bir yerindeki ilköğretim okulunun planlanması bile merkezi bir anlayışla yapılırdı ve bu merkezi hükümetin yatırım programında yer alırdı ya da küçük bir sağlık ocağı oradan ismen takip edilir ve merkezi planlamaya dâhil edilirdi. Artık biz bu tür şeyleri yerele bıraktık. Valilikler ve yerel aktörler kendi ihtiyaçlarını tespit ediyorlar ve merkezi ödenekten alınan toplu ödenekler çerçevesinde kendi mahalli ihtiyaçlarını önceliklendirerek yatırım programında yer almasını sağlıyorlar. Aynı zamanda yıl içindeki uygulamalarda merkezi hükümete ya da Ankara'ya bakmak yerine gerek kaynak kullanımında gerek yeni proje geliştirme, projeyi değiştirme gibi hususlarda süre uzatmak gibi proje karakteristiğinde yer alan bir takım parametrelerde artık yerel düzeyde karar verebilir hale geldik. Dolayısıyla yatırım sürecinde de bir yetki

devri, yereli güçlendirme anlamında bir süreç yaşıyoruz, keza yine sağlıkta benzer şeyleri yaşıyoruz. Spor ve kültür yatırımlarında DPT önemli bir yetki devri yaptı. Belediyelerimizin, il özel idarelerimizin, hatta STK'larımızın mahalli bir takım ihtiyaçlarını kendi kaynakları artı merkezin kaynaklarını bir havuzda toplamak suretiyle kendileri yürütmeleri, kendileri belirlemeleri adına hem sporda hem kültür merkezlerinin inşasında gençlik merkezlerinin inşasında yetkiyi kendilerine devrettik.

Teşekkür ediyorum.

Genel Değerlendirme Oturumu

Tartışma Bölümü

Emin DEDEOĞLU: İki gün boyunca oldukça yoğun geçen bir sempozyum gerçekleştirdik. Yoğun olduğu ölçüde de bilgilendirici oldu sempozyum. Burada konuşulan her şeyi bir anda hazmedip kolayca sonuçlar çıkarmak kolay değil belki; ama kısaca bir çerçeve çizmek gerekirse, sosyal kalkınmanın yönetişimini hem kuramsal boyutuyla hem araçlar boyutuyla hem de kamu yönetimi boyutuyla tartıştık.

Kuramsal boyutuyla artık ekonomik kalkınmanın öncelendiği bir yaklaşımdan daha çok bütün bunların bir arada ele alınması gerektiğini, yani sosyal politikanın ekonomik kalkınmaya ikincil olmadığı, tam tersine sosyal politikasız ekonomik kalkınmanın olamayacağı konusunu hem Birleşmiş Milletler'den gelen arkadaşlarımız hem de ODTÜ'deki hocalarımız vurguladılar. Hatta insani kalkınmanın dahi öncelenmesi gerektiğini, artık yeni yaklaşımın, sosyal politikanın da tersyüz edilebilir bir kavram olması nedeniyle insani kalkınmanın daha anlamlı, hatta belli endekslerle ölçülebilir bir gösterge olduğunu vurguladılar.

Bu kapsamda İlhan Hocamız, sosyal sermayenin bölgesel kalkınma boyutu açısından bir incelemesini yaptı. Çok güzel bir kuramsal katkıda bulundu. Sosyal sermayeyi ikiye ayırdı; dayanışmacı bir sosyal sermaye ve köprü kurucu, daha genişleyici bir sosyal sermaye kavramını getirdi. Bunun ayrıntısını muhtemelen kitap basıldığında kendi makalesinden okuma imkânını bulacağız.

Bu bağlamda araçlara ve Türkiye'ye bakarsak, Sayın Thomas, Dünya Bankası'nın yakında yayınlayacağı ve bence çok önemli olan bir çalışmaya referansla Türkiye'de eşitsizliğin resmini çaktı, çalışmanın göstergelerinin çok özet bir sunumunu yaptı. İnsanların kendi elinde olmayan, doğuştan kendi belirlemedikleri nedenlerle müthiş bir eşitsizlik girdabına takılıp kaldıklarını ve bunun nesiller boyunca devam etme eğilimi gösterdiğini çok çarpıcı bir şekilde vurguladı. Bir çocuğun ailesinin eğitim düzeyinin, kırdan/kentten gelmesinin o çocuğun başarısını daha doğmadan önce büyük ölçüde belirlediğini vurguladı. Bu çok büyük bir adaletsizliktir. Sayın Thomas, bu işin bir de sosyal adaletsizlik boyutu olduğunu Türkiye ölçeğinde vurguladı ve buna ilişkin bir takım çıkarsamalar yaptı.

Kuramsal ve araçsal yaklaşımlara, yine Türkiye bağlamında baktığımızda, birkaç unsurun öne çıktığını görüyoruz. Birincisi projelerin çok yaygın olarak kullanılması, SODES örneğinden bugün Sayın Genel Müdür de bahsetti. İZKA Genel Sekreteri, ajansların sosyal kalkınmadaki rolü kapsamında güzel bir sunuş yaptı. İzmir Bölge Planı'ndan bahsetti.

Tartışmalarda bir taraftan da şunu vurguladık, projelerle Türkiye ölçeğinde sosyal meseleleri halletmek iki nedenle çok gerçekçi bir yaklaşım değil.

Tartışma Bölümü

Bir kere aktarılan kaynaklar büyük gibi gözükse de meseleler karşısında çok sınırlı kalıyor. İki, bunlar sürdürülebilir değil, yani bir proje bittiği zaman muhtemelen geriye dönüyor. Bu nedenle daha kurumsal, yapısal çözümler getirmek gerekir, dedik. Yine de projelerin, hem talep hem de arz edenler için bir öğrenme süreci olduğunun altını çizdik.

Aramızda hem yerel hem de ulusal çapta faaliyet gösteren sivil toplum örgütleri de vardı. Onlar da kamuyla çalışmanın sıkıntılarını dile getirdiler, kamunun STK'larla çalışabilmesinde bir takım gelişmeler olmakla birlikte hala başarıların yerel ve bireysel faktörlere dayalı olarak gerçekleşebildiğinden, henüz kurumsal zihniyetin bütün ülke sathında yerleşmediğinden bahsettiler. Dahası sosyal kalkınma meselesinin STK'lara bırakılamayacak kadar önemli olduğunun altını bir kere daha çizdiler. Buna rağmen bazı çok güzel uygulamaların olabileceğini de gördük. Sarmaşık Derneği, Diyarbakır'da bizce olağanüstü şeyler yapıyor. Bir ihtiyaç analizine dayalı ve uzun dönemli planlamayla bir sosyal yardımlaşma ve dayanışma politikası yürütmüşler. Gene Nurcan Hanım, kırsal kalkınmada STK'ların rolüyle ilgili gayet güzel bir sunuş yaptı. Nevin Hanım ise, kadın STK'larının her şeye rağmen, aslında ne kadar etkin olabileceği konusunda güzel örnekler verdiği. Bunları kitapta da daha ayrıntılı bir şekilde okuyacaksınız.

Bugün ağırlıklı olarak kamuyu ve kamunun örgütlenmesini konuştuk. İçişleri Bakanlığı Müsteşarımız hakikaten içimizi ferahlatacak analizler yaptı. Söyledikleri bence çok önemliydi. Daha doğrusu şöyle söyleyeyim, İçişleri Bakanlığı'ndan alışık olmadığımız ölçüde bütüncül, sosyal politikayı önemseyen bir bakış getirdi. Kendisi Vali olduğu illerde de bu bütüncül yaklaşımı, planlamaya yönelik yaklaşımı yapan bir Vali. Biz kendisini hem Sivas hem de Denizli süreçlerinde de izliyorduk zaten. Umarım bu bakış açısı İçişleri Bakanlığı'nda yaygınlaşır.

Bu arada şunun da altını çizdik; kamuda bir iki tane iyi örnek var gibi gözüküyor. Mesela valiler bunlardan bir tanesi. İyi vali olduğu zaman iyi işler yapılıyor. Vali değiştiği zaman o işler muhtemelen devam etmiyor. Vali gittiği ilde benzer işler yapsa da ardında bıraktığı il genellikle bir süre sonra tekrar eski haline geri dönüyor. Dolayısıyla burada bir kurumsallaşma meselesi var, bu işi nasıl yaygınlaştırabiliriz? Bu iş, elbette tek başına İçişleri Bakanlığı'na bırakılabilecek bir iş değil.

Bir diğer iyi örnek Aziz Bey'in bahsettiği "Sosyal Yardımlarda Koordinasyon ve Bütünleşik Sosyal Yardım Hizmetleri". En azından verinin bir araya getirilip kamuda değişik sosyal yardım veren kurumların birbirleriyle iletişime geçmesi açısından ortak bir veri tabanı geliştirilmesi önemli bir aşama. Yani yardımlara da biraz daha sosyal güvenlik boyutunun içinden bakarak yorumlamak lazım. Yardımlar kendi içinde önemli; ama hem buraya giden

kaynaklar itibariyle hem de bunlardan faydalanan insanların oranı itibariyle çok fazla olmadığını biliyoruz. Dahası sosyal güvenliğin ve sosyal politikanın diğer alanlarıyla bütüncül bir şekilde ele alındığı zaman bir anlam ifade ediyor. Bunu tartıştık.

TEPAV'dan arkadaşların yaptığı sunuşlarda, kamu yönetiminin mekanizma olarak, sosyal hizmet sunamadığını, bunu yerel ihtiyaçlara göre farklılaştıramadığını ve merkez ile yerel arasındaki koordinasyonun ciddi bir sorun olduğunu, kadın örneğine de bakarak gördük, uluslararası deneyimleri inceledik. Türkiye açısından kamu yönetimi ve merkez-yerel ilişkilerinden yeni şeyler yapılabilir mi, diye baktık.

Bölge kalkınma ajansları Türkiye'nin kamu yönetimi açısından da, kalkınma politikası açısından da son yıllardaki en önemli projelerinden bir tanesidir, tabi eğer proje dersek. Ahmet Bey, DPT'nin bu konudaki yaklaşımını anlattı. Ulusal düzeyde yeni bir bölgesel stratejinin hazırlandığından bahsetti. Biz bunları çok önemsiyoruz. Öbür taraftan da bölge meselesi bu ülkede hep kaygıyla ve tereddütle konuşuldu. Bölge kalkınma ajanslarının adında bölge var, diye Anayasa Mahkemesi'ne gidildi, iki sene faaliyetleri durduruldu. Bunlar üzerinden de çok zaman geçmedi, bahsettiğimiz 2006 yılı.

Şimdi yeni bir açılmadan, yeni bir demokratikleşme çabasından bahsediyoruz. Biz bunları kamunun iki yüzü olarak düşünüyoruz. Kamunun bir siyasi yüzü var, siyasette devletle toplumun ilişkisinin bir tezahürü, kamu yönetimi de bir tezahürü ve bunlar birbirini tamamlayan şeyler. Siyaset nasılsa, hangi zihniyetle yapılıyorsa, kamu yönetimi de aşağı yukarı aynı zihniyetle yapılıyor. Bunlar kamunun iki yüzü. Ülke demokratikleştikçe kamu yönetiminin de vatandaş odaklı olarak evrilmesi, ekseninin kayması lazım. Bütün bunlar için de merkezi devletin büyük ölçüde yerelleşmesi lazım. Biz bunu biliyoruz, dünyada da uygulanmakta olan bir şey. Ancak bölge kalkınma ajansları önemli olmakla birlikte acaba bu ajanslara çok fazla işlev mi yüklüyoruz, çok mu fazla şey bekliyoruz ajanslardan. Bu bence temel meselelerden bir tanesidir.

İkincisi bütün tartışmalarda hem merkezde hem yerelde ciddi koordinasyon eksikliği olduğundan bahsettik. Merkezde sağlık ve eğitimin dışında neredeyse 14-15 tane sosyal politikayla ilgili diyebileceğimiz kurum var; aile, kadın, sosyal güvenlik kurumunda var, sosyal yardımlaşmada var. Bunlar nasıl bir araya getirilip bütüncül bir sosyal politika oluşturulabilir? Kolay şeyler değil bunlar. Yerelde bu iş nasıl sağlanabilir? Önümüzdeki dönemde muhtemelen Türkiye bu meselelerle uğraşacak ve sadece sosyal politika bağlamında değil, genel olarak kamu hizmetlerinde; ama en önemlisi insanla ilişkisi açısından sosyal politika.

Şimdi konuyu tartışmaya açıyorum.

İlhan TEKELİ: Dün sabah Sayın Peter Utting ve Marnia Lazreg tarafından çok uyarıcı, hâkim paradigmaya da oldukça aykırı, oldukça eleştirel iki sunuş yapıldı. Bu iki sunuşu yapma fırsatı verdiğiniz için ben ayrıca teşekkür ederim. Benim kuşağım hatırlar, 1980’lerde dünya ve Türkiye çok radikal bir dönüşümden geçerken, bir önceki döneme ilişkin dünyada ve Türkiye’de yansıyan bir tabir vardı; zihnimizdeki prangaları değiştirmemiz lazım, kırmamız lazım, şeklinde. Bir önceki dönemi oldukça yanıltıcı olsa da o şekilde özleştiriliyordu. Devlet merkezli, devlet güdümünde bir kalkınma anlayışından vazgeçerek, piyasa ağırlıklı, piyasa yönelimli bir 30 yıl geçirdik. Aslında dünkü iki konuşma bunu sorgulayan ve bunun yol açtığı olumsuzlukları yeniden bir başka gözle değerlendirmemiz gereken, tabiri caiz ise 30 yıldır kafamıza vurulan yeni prangaları da yeniden değiştirme gerekliliğini gündeme getiren konuşmalardı. Bu tür konuşmaların sayısı giderek artıyor; ama bu toplantı bağlamında yapıldığı için, her iki konuşmayı da önemsemediğimi belirtmek istiyorum. Bunu bir eleştiri olarak söylemiyorum kimse alınmasın; ama ne yazık ki bu prangalar Türkiye’deki mevcut politika yapıcılar, uygulamaları ve STK’ların kamu yönetimi ile ilişkisini belirlemeye devam ettiği için umarım Türkiye’deki tartışmalar bakımından kubbede hoş bir seda olarak kalmazlar. Sayın Utting’in “On challenge” şeklinde ortaya koyduğu örnekler, Türkiye’de ve birçok benzer ülkede uygulanmaya çalışan politikaların yol açtığı olumsuzlukların günümüzde nasıl karşılanması gerektiğine ilişkin önerilerdi. Ne kadar gerçekçidirler konusu ayrı bir mesele. Çünkü bunların hayata geçirilmesi iyi niyetle sınırlı değil. Toplumlardaki güç ilişkileri, toplumların dünya ekonomisiyle ilişkileri, vb. bir sürü faktöre bağlı olarak belirlenen şeyler. Umarım bundan sonra bunlar da dikkate alınır ve bundan sonraki tartışmaların belirlenmesinde yönlendirici olurlar.

Gerbrand VAN BORK: Bu güne dair iki gözlemim var. Biri, hala devlet kurumlarına ilişkin olarak hala çok fazla duyduğum koordinasyon eksikliği, hakkında hala pek çok çalışmalar var. Özellikle sözde liderlik girişimlerinin yeni yöntemlerini gördüğüm yerler, esasen bir planlamanın artık mevcut olmadığı yerlerin aslında sadece kaynaklara sahip bazı hükümet veya kurumlar tarafından sağlanan bu kaynakların ve teşviklerin söz konusu olduğu yerlerdir, mesela tek bir lider önderliğinde, örneğin AB girişimleri. Ancak yerel eylem gruplarının olduğu yerlerde, belirli bir bölgedeki Sivil Toplum Kuruluşlarının vatandaşlarla birlikte harekete geçmesi, kamu teşkilatıyla birlikte de gerçekleşebilir. Onlar kendi projeleriyle meydana çıkabilirler. Bu projeler sosyal, fiziksel, iktisadi veya hepsinin bir karışımı olabilir. Esasen onlar böyle bir girişimle ortaya çıkabilirler ve belirli ölçütlerle değerlendirildiğinde bunlara maddi kaynak sağlanabilir veya sağlanamaz. Anlatmak istediğim, bu yerelleşmiş yönetişimi tamamlamak içindir, aslında ben sosyal veya fiziki veya ekonomik kalkınma olarak adlandırırdım. Ve bu yeni tamamlanmış ademi merkezîyetçi toplumu biraz arıyorum, mesela toplu

konutlar, Hollanda'nın toplu konut işletmelerinin olduğu belirli bölgelerinde şu sıralar oldukça popüler gerek vatandaşlar içinde gerek sivil toplum kuruluşlarının bu tür projelerle karşımıza çıkmalarıyla. Bu projeler oldukça küçük ve basit projeler olabilir şehirlerdeki belli alanları temizlemek, eğitime ihtiyaç duyan insanlara eğitim vermek gibi, oldukça küçük ve basit ama emin olun insanlar tarafından ihtiyaç duyulan projeler; çünkü bu ihtiyaçlar sahiden alt sınıftaki insanlar tarafından yöneltilen ihtiyaçlar. Bence bunlar, projeleri başlatmak için, kanaatimce daha az bürokrasi gerektiren ve günümüzdeki işbirliğini arttırmak için birlikte hareket eden tüm devlet kurumlarından daha verimli çalışabilecek yeni birer seçenek. Bu da bugün yeni yöntemleri, özellikle bölgesel düzeydeki politikaları tartışırken atladığım konulardan biriydi.

Marnia LAZREG: Sadece Yılmaz Tuna'ya bir yorumum olacak. Düny Bankası'nın yönetim tanımını yaparkenki tutumuna dair bir eleştiride bulunmuştum ve buraya gelmeden önce Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı'nda çalışan bazı insanlarla konuşmuştum ve onlara "Bu tanımla ne yapıyorsunuz?" diye sorduğumda bu tanımın son derece muğlak olduğunu kabul ettiler. Yani temsilcilikler arası bir iş yaptıklarında, aslında bunu sadece koordinasyon olarak adlandırıyorlar. Bu bana çok ilginç gelmişti ve sevindirici olan da Dünya Bankası'nın ne olduğunu görmeye çalıştığı işin özünü yakalamasa da bir tanım vermiş olmasıydı. Siz bunu aslında katılıma kadar getirdiniz ve yerel düzeyde hiçbir etkinlik gösteremediğiniz bir tutumu yıktınız. Sadece bu konuda size yorum yapmak istedim, teşekkürler.

Mevlüt ÖZEN: Hocamın, ajanslardan çok şey mi bekliyoruz acaba, sorusundan hareketle bir şeyler söylemek istiyorum. Çok dikkatle yönetilmesi gereken bir süreci yaşıyoruz. Biz Amasya-Çorum-Samsun-Tokat bölgesinde pratikte bir yıldır faaliyette bulunan ve üç-dört aydır da kurumsallaşmasını sürdüren bir ajansız. Kamuoyunda çok yüksek bir beklenti var. Bilgilendirmenin ve beklenti yönetiminin çok iyi bir şekilde yapılması gerekiyor. Katıldığımız toplantılarda veya bulunduğumuz platformlarda, kamuoyunun beklentisi daha çok kaynakların mobilizasyonu ve merkezi yönetimden sağlanacak kaynakların projecilik yaklaşımıyla birtakım dertlerine derman olacağı şeklinde. Bu beklentinin düzeltilmesi istikametinde bilgilendirmeler yapıyoruz. 5449 sayılı kanunda sayılan görevlerin bir bütünlük arz ettiğini, bütünlük içerisinde dikkat edilmesi gerektiğini, özellikle yerel inisiyatifin harekete geçirilmesi, iç potansiyelin mobilizasyonu ve bunların daha etkin kullanımına yönelik koordinasyon, işbirliği, vb. sinerjik ortamların yaratılması, bölgenin potansiyellerinin ulusal-uluslararası düzeyde tanıtımı gibi şeylere konsantre olunması gerektiğini, bu sinerjinin yaratılması için merkezi yönetim tarafından sağlanacak kaynakların bir müşevvik olacağını düşünmek gerektiğini, motive edici bir faktör olarak kullanılması gerektiğini anlatmaya çalışıyoruz. Sayın Müsteşarımın affına sığınarak bunun Türkiye çapında bir bilgilendirme, bir

beklenti yönetimi hareketine dönüştürülmesine ihtiyaç olduğunu belirtmek istiyorum. Bu soru şu anda çok soruluyor; ajanslardan neyi beklemeliyiz, ne kadar beklemeliyiz? Bu yönetimin iyi yapılması hususuna dikkat etmek istiyorum.

Tuncay TEKSÖZ: Öncelikle Bay van Bork'un gözlemine bir ilave yapmak istiyorum. Proje bazlı yaklaşım, aslında ajans sisteminin özünde var. Burada yarışmacı bir sistem var. Projeci yaklaşımda kalkınma girişimlerini, toplumsal girişime ilişkin girişimleri topluma ihale ediyorsunuz. İhtiyacını en iyi tanımlayan, toplumsal duyarlılığını en iyi ortaya koyan projeler öne çıkıyor. Dolayısıyla bu sistem, yeni modeller, yenilikçi çözümler ortaya çıkaran çok güzel bir sistem. Fakat birtakım zafiyetleri de var. Özellikle hibe programları vesilesi ile yaşadığımız en önemli iki sorundan birincisi, mülkiyet sorunu. Yani proje bittiğinde, projenin ortak altyapısının mülkiyetinin kimin tarafından yürütüleceği sorunu ortaya çıkıyor. İkinci sorun ise mülkiyet sorunuyla bağlantılı olan sürdürülebilirlik sorunu. Fakat bunlar sonuç olarak proje ve proje sonu olan bir süreçtir. Proje bittiği zaman esas amaç bunlardan en başarılı olanlarının sürdürülebilmesi, benimsenebilmesi, kamu kuruluşları da dâhil olmak üzere yerel aktörlere adapte edilebilir bir takım modeller sunmasıdır ve bunu çok iyi gerçekleştiren bir yöntem. Bu açıdan biz diyoruz ki kalkınma ajansları, bu yarışmacı sistemde en önemli önceliklerinden birini sosyal kalkınma alanı olarak koyacak. İnsan kaynaklarının, kurumsal gelişimin teşvik edilmesine ciddi mali destek, teknik destek verecek.

Ajanslara baktığımızda beklenti yönetimi çok önemli. Bölgesel hibe programlarından yaşadığımız bir tecrübeyi ortaya koyayım. İnsanlar ilk aşamada şunu beklediler, ortada bir kaynak vardı, o kaynağı herkes biliyordu ve insanlar zannettiler ki bu kaynaktan çok da fazla zahmet çekmeden doğrudan yararlanabilecekler. Tabiri caiz ise herkese eşit dağıtılacak, çalışana çalışmayana verilecek. İlk aşamada verilen mesajlar da maalesef bu şekilde olmuş ve beklentiler çok yükseltilmiş. Bir noktada benim şahsen devreye girdiğim bir süreçte bunun yanlış olduğunu söylememiz, insanlar açısından ciddi bir hayal kırıklığına neden oldu. Bunun bir yarışmacı sistem olduğunu, en başarılı projelerin destekleneceğini söylememiz, o ana kadar bir sürü hazırlık yapmış insanların süreçten kopmasına neden oldu. Bu önemli bir tecrübe idi ve artık kalkınma ajanslarında bunu yapmıyoruz. Kalkınma ajanslarında bunun yarışmacı bir sistem olduğunu belirtiyor, objektif-şeffaf kriterlerden ve bağımsız bir değerlendirme sürecinden geçeceğini söylüyoruz. Kaynaklar da ortada. Her şeyi desteklemeyeceğimizi de biliyorlar. İzmir ve Çukurova'da şu anda yapılan daha geniş perspektifli bir uygulama. KOBİ'lere destek veriyoruz. Fakat bir süre sonra bu bölgelerde KOBİ'lere hibe verilmeyecek. Sosyal kalkınmaya, insani gelişmeye, kurumsal gelişmeye en çok hibeye ihtiyaç olan alanlar olduğu için sürekli hibe verilmeye devam edilecek.

Ayşe GEDİK: Son iki gün içerisinde bölgesel eşitsizlik için birçok şeyden bahsedildi; ama çok önemli bir şey atlandı. Doğu ve batı arasındaki en önemli fark doğum hızıdır. Doğuda doğum hızı 3 kat fazla artmaktadır. Bu, artarak devam ettiği takdirde bu eşitsizlik çok zor azalacaktır. Benim bir tane evladım var; ama 10 tane evladım olsaydı, tabii ki çok fakir olurdu. On tane ile iyileşeceğinizi hiç ummayınız. Çünkü 3 misli artıyorsunuz. Bu eşitsizliği azaltmak çok zor. Yardım edin, okul yapın, işyeri açın, bunların hiçbirisinin bir anlamı yok. İşin üzücü olan kısmı ise, bu artışın zihniyetle birleşmesi. Doğuda çok fazla çocuk sahibi olmak sosyal bir prestij olarak görülüyor. Bu değişmediği müddetçe hiçbir şekilde bu aradaki fark değişemez. Bunu anlamamız önemlidir; ama ne STK'larımız, ne DPT, hiçbirimiz bu hususu açıklamadık. Bu önemlidir ve üç kat daha fazla artarsanız, eşitsizlik azalamaz.

Seyhan AYDINLIĞİL: Ben ilk önce Sezai Hazır'ın bana emanet ettiği sorusunu sormak istiyorum. Bu soruyu özellikle Sayın Yaman'a sormak istediğini söyledi. "DPT ile kalkınma ajansları arasındaki ilişki nasıl olacak? Yerel işbirliği ve politika oluşturma ilişkisi nasıl olacak? Kalkınma ajansları, kent kurulları ve kalkınma kurulları arasındaki ilişki nasıl organize edilecek, nasıl bir düzenleme söz konusu?" sorularını sordu.

Bir de ben bir soru sormak istiyorum. Sabahki konuşmamızda sosyal politika alanının bir kimlik kazanması, ilerlemesi, gelişmesi ve genişlemesi ilkesinin üzerinde dururken, bunun teknik altyapısının basamaklarının geliştirilmesi konusunda bir şeyler söylemeye çalıştım. Bunlardan bir tanesinde, bütçe politikalarının dönüştürülme sürecinin önemli olduğunu düşünüyorum. Bunun için birtakım çalışmalar var, farklı yöntemlerle sosyal kalkınmaya yönelik bütçe ayarlamaları veya sosyal kalkınma içinde insani kalkınma öncelikleri gibi ayrımlaştırılmış bir bütçe politikası ve yapılanması geliştirilmesi konusunda çalışmalar var. Sorum Ahmet Bey ve Yılmaz Bey'e olacak. DPT'de bu konuda bir çalışma var mı? Bütçe politikalarında bir dönüşüm var mı? Sosyal kalkınmaya ivme kazandıracak, politikaları geliştirme açısından bir bütçe teknik yapısının daha insani kalkınmaya yönelik dönüşümü söz konusu mu?

Ahmet YAMAN: Planlama teşkilatı-kalkınma ajansı ilişkisi ne mahiyette bir ilişki olacak? Kanuna bakarsanız bunun formel tanımı, genel koordinasyondur. Koordinasyon bazı alanlarda daha güçlü, bazı alanlarda ise daha zayıf bir ilişkiye sahip olacak. Sonuçta şunu söyleyebilirim, kalkınma ajanslarının kaynakları DPT bütçesinden aktarılıyor. Merkezi hükümetin katkısı DPT bütçesi aracılığıyla aktarılıyor. Dolayısıyla DPT'nin rolü sadece ajanları koordine etmek değil. Merkezi hükümetin politikası, ulusal politikalarla ajansların yöneteceği, tasarlayacağı bölgesel-yerel teknikli politikaları uyumlaştırmak olacak. Esas fonksiyon bu olacak. Bunun araçları var. Çalışma programlarını onaylıyoruz. Bölge planlarını artık ajanslara yaptıracağız. Çünkü yerel inisiyatif çok daha

Tartışma Bölümü

önemli. Fakat bunların merkezi politikalarla uyumunu gözetmemiz gerekiyor. A Ajansı ile B Ajansı arasında “duplikasyon” olmamasını temin etmemiz gerekiyor. Tamamlayıcılık ilişkisinin, etkin iş bölümünün olması gerektiğini düşünüyoruz. Bölgelerin nitelikleri farklı olduğundan, birbirini taklit eden şeyler olmamasını sağlamaya çalışıyoruz. Dolayısıyla bir silsile önemli doküman üstünde Devlet Planlama Teşkilatı’nın inceleme, değerlendirme yapma yetkisi var. Bu yetkiyi tek başına kullanmak niyetinde değiliz. DPT, bir bütün olarak sektör yapısıyla, sektörel birimleriyle, makrocu, finansman boyutuna bakan birimleriyle buna bakacak. Diğer taraftan da DPT Bölgesel Gelişme Komitesi vasıtasıyla diğer kurumları ve merkezdeki güçlü STK’ları, meslek kuruluşlarını da bu süreçte katacak. Bu mekanizma vasıtasıyla kritik dokümanlar üstünde merkezdeki bütün taraflardan bir katkı almaya çalışacak. İlişkiyi kısaca bu şekilde özetleyebilirim.

Yerel işbirliği ve politika oluşturma konusunda ajansın katkısı ne olacak, dediniz. Söylediğim gibi, teknik ve mali desteklerde bütün tarafları kesen bir strateji belgesi esas olacak. Bu strateji belgesi çok önemli; çünkü bu tür çalışmalarda kurumsal vizyon çoğu zaman mekansal vizyonun önünde oluyor. Örneğin, il özel idaresi, stratejik planını yaparken sık sık şu çelişkiyi yaşıyor; valiliğin mi, il özel idaresinin mi stratejik planını yapacağım? Yoksa ilin stratejik planını mı yapacağım? Ajansta da aynı problem var; fakat biz bunu çok net tanımlıyoruz. Bölgesel gelişme stratejisi, bölgenin stratejisidir, ajansın stratejisi değildir. Dolayısıyla ajansın müdahale edebileceği alanlar var, müdahale edemeyeceği alanlar var. O yüzden bütün yerel aktörlerin içinde bulunması gerekiyor. Ajansın etki edemeyeceği alanlardaki öngörülerin, politika tercihlerinin, diğer yerel aktörler, yerel dinamikler tarafından tarif edilmesi gerekir. Vizyonun ortak konulması gerekir. Ajansın vizyonu olmamalı, bölgenin vizyonu olmalı. İşbirliği ve politika oluşturmada ajansın kalkınma kurulu vasıtasıyla bütün aktörleri devreye sokmasını bekliyoruz. Bölgesel gelişme-yerel kalkınma açısından ortak bir strateji belgesi, ortak bir vizyon tespiti yapılacaktır. Bunun sosyal politikaya yansımaları da aynı şekilde olacak.

Kalkınma ajansları, kent konseyleri ve kalkınma kurulları arasındaki ilişkiye baktığımızda; kalkınma kurulları bütün bölgeyi kapsayan yapılar. Kentiyle kıyıyla kamu kesimiyle özel kesimiyle sivil toplumuyla meslek kuruluşlarıyla bütün bölgenin aktörlerini içine almaya çalışan bir yapı. 100 kişilik bir kurulda bunu başarabilir misiniz? Kalkınma kurulu listelerini oluşturmaya çalışırken bu çok zor oldu; çünkü her bölgenin niteliği farklı. En aktif olanlardan başlamak üzere her kesimi temsil etmeye çalışan bir liste oluşturulmaya çalışıldı. Kent konseyleri, biraz daha belediye-kent düzeyinde çalışan, kentsel aktörleri ön plana çıkaran yapılar. Dolayısıyla kent konseylerinde bir köyün sorunlarının konuşulduğunu zannetmiyorum, daha çok kentin ortak sorunları, altyapı sorunları, sosyal sorunlar gibi konuların konuşulduğunu düşünüyorum. Dolayısıyla kalkınma kurulları ile kent konseyleri arasında bir fark var. Özellikle il koordinasyon kurullarından da

bahsettim, il ölçeği ikisinin arasında yer alan bir ölçek. Bölge, bizim tanımlamamıza göre, daha geniş bir alan; ama kent de çok dar bir alan. Her ikisinin de ortak bulunduğu il koordinasyon mekanizması, gerekli bir unsur. Bunun mevcut yapısından farklı olarak daha katılımcı, sivil toplumu içine alan ve çok geniş vizyonla çalışan bir kurul olması çok hayati bir öneme sahip gibi görünüyor.

Sosyal politika altyapısı-bütçe ilişkisi ile ilgili de çok kısa bir şey söyleyeyim. Kalkınma ajanslarının çalışma programları ve bütçeleri, tamamen bölgesel gelişme stratejisindeki önceliklere bağlanmak zorunda. Dolayısıyla orada sosyal gelişme ile ilgili bir öncelik koydularsa, bunun çalışma programında yansımaları mutlaka görmek istiyoruz. O bazda kodlanıp, o bazda takip edilecek. İzleme sistemi, bölgesel stratejinin öncelik alanları itibarı ile takip edilebilecek durumda. Bütçe ve muhasebe sistemi de bu şekilde kuruldu, şu an test aşamasında ve buna göre çalışacak.

Nevin ŞENOL: Sayın Müsteşarın konuşmasından aklımda soru işareti yaratanlar ile ilgili birkaç şey söylemek istiyorum. Kadınların, kalkınma ajanslarında beşincil, sekizincil konumda ya da kadınları temsil eden STK'ların bu konumda kalacağını düşünüyorum. Önyargı olarak algılamayın; ama ifadenizden esas olarak ekonomik kalkınmayı hedefleyen kuruluşlar sonucunu çıkardım. KOBİ'lere destek verilecek ya da o bölgenin ekonomik avantajları ile üstünlüğü kullanılacak vs. Kadın kuruluşlarının bu ajanslara bir şekilde dâhil edilmesi gerekiyor. Kadınların yabancı olduğu kavramlarla çalışan bir takım yapılanmalarda eşitsizliğin en fazla muhatabı olan kesimlerin sorunlarını gideremezsiniz. Kalkınma ajansı, iktisat okumuş olmama rağmen bana bile çok yabancı geliyor. Ajanslar bana, KOBİ'leri destekleyecek, bölgenin karşılaştırmalı üstünlüğünü ortaya çıkaracak kuruluşlar izlenimi veriyor. Türkiye'de yeni bir yapılanma varsa, gerçek bir temsile, özellikle de kadınların temsiline çok önem vermemiz gerektiğini belirtmek istiyorum.

Bir de kalkınma kurullarının listelerini internetten görebilecek miyiz? Kimlerin bu kurulların listelerinde olduğunu? Bir de il koordinasyon kurulu diye bahsettiğiniz yapılanma il kalkınma koordinasyon kurulu mu yoksa ildeki mevcut koordinasyon kurullarından herhangi bir tanesi mi?

Ahmet YAMAN: Haklısınız. Kalkınma ajanslarında ekonomik kalkınma söylemi önde. Çünkü belli bir zenginlik düzeyine, belli bir sermaye birikimine ulaşmadan bazı şeyleri yapamıyorsunuz. Doğunun, güneydoğunun en önemli problemi budur. Fakat sunuşta ifade etmeye çalıştım, sosyal politika alanı, ajansın sürekli hibe vereceği önemli bir alan olacak. İstanbul için bile geçerli bu, sadece doğu ve güneydoğu için geçerli değil. İstanbul'da KOBİ'lere, işletmelere kesinlikle hibe verilmeyecek. İstanbul'un sosyal sorunları, kadın sorunları, gençlik

Tartışma Bölümü

sorunları, güvenlik sorunu, sosyal uyum sorunları herkesçe malum olmasına rağmen, bu gibi sorunlara sahip çıkan yerel ölçekte bir kurum göremiyoruz. Belediye bir şeyler yapıyor, valilik bir şeyler yapıyor; ama bunlar birbiriyle uyumlu mu, belli bir hedefe kilitlenmiş mi? Bu konularda çekincemiz var. Ama kalkınma ajansı için çok önemli bir gündem maddesi olacak. Bir tarafta uluslararasılaşma bir gündem maddesi olurken, aynı önem ve ağırlıkta sosyal politika gündem maddesi olacak. Dolayısıyla bölgenin farklılıklarına göre her aşamada kadın sorunları o ya da bu şekilde, belki ekonomik kalkınma boyutuyla, kadın girişimciliğinin desteklenmesi boyutuyla sürekli gündemde olacak.

Kalkınma kurullarının listelerini ise şu an itibari ile de internette görebilirsiniz.

İl koordinasyon kurulları, kanuni zemini olan kurullardır. İdare kanunun bir parçasıdır. Valinin yönetiminde daha çok bölgedeki yatırımcı kuruluşların, belediyelerin ve merkezi yönetimin bölge il teşkilatlarının bir araya geldikleri resmi nitelikli kurullardır. Bu yüzden bunların resmi nitelikten biraz daha sivil niteliğe dönüştürülmesi çok önemli görülüyor. Çünkü bu kadar resmi bir sıfat olunca, daha çok bütçe ve yatırım işleri konuşuluyor.

Soru-Cevap 11: Seyhan Hanım'ın sorusu vardı, merkezi bütçenin sosyal politika bağlantısını dikkate getirdiler. Merkezi bütçenin iktisadi ya da sosyal sektörler bağlamında genel tahsisi, DPT üst yönetiminin, Başbakan'ın ve ekonomik ve sosyal konularla ilgili bazı bakanların üye olduğu, Yüksek Planlama Kurulu marifetiyle yapılır. Genel dengeler, sosyal ve iktisadi ağırlıklar burada belirlenir. Bundan sonra bunun faaliyetleri ve projelere tahsisi DPT'nin uzmanları tarafından yürütülür. Sosyal sektörlerin öncelikli olduğu hem kalkınma planlarında hem de hükümet programlarında ifade edilir. Özellikle eğitim, sağlık, gençlik, araştırma gibi konular öncelikli konular olarak zikredilir. Bu, kalkınma planlarında da böyledir. İlk kısma bakılırsa temel stratejiler içinde bahsettiğim sektörler önceliklidir. Dolayısıyla bunun bir gereği olarak, kaynak tahsisi yapılırken buradaki önceliklere göre daha fazla kaynak tahsisi planlanır. Ama bu tahsis gelişmekte olan bir ülkede, kaynakları kıt olan bir ülkede her zaman arzu ettiğimiz düzeyde olmuyor. Rakamlarla ifade etmek gerekirse, 2000 yılının başında sosyal harcama kalemlerine bütçede ayırdığımız pay, GSMH içerisinde %13 iken, 2008 yılında bu pay 15,4%'e yükseldi. 2009 yılı için %17,1'e yükselmesini bekliyoruz. 2010 yılı itibari ile de tahsis ettiğimiz kaynaklar bağlamında %17,6 olmasını tahmin ediyoruz. Dolayısıyla sosyal politikalarla bütçe bağlantısı, verilen önem doğrultusunda artıyor. Bölgesel kalkınma ajansları, SODES gibi programların yaygınlaşması ile bu kaynağın daha da artabileceğini söyleyebiliriz.

