

## YEREL YÖNETİMLER VE EĞİTİM TÜRKİYE'DEKİ MEVCUT YAPININ YUNANİSTAN VE FİNLANDIYA İLE KARŞILAŞTIRMALI ANALİZİ

Y. Furkan ŞEN\*

### ÖZ

İnsana sosyal bir varlık nitelemesi getirilmesinin arkasındaki en temel espri, gereksinimlerinin tek başına karşılanamayacak kadar çok çeşitli olmasındadır. İşte bu gereksinimlerini karşılamak anlamında toplumsal bir işbölümüne giden insanlık, kamu yönetimi örgütlenmesi anlamında iki farklı model geliştirmiştir: Bunlardan birisi, merkeziyetçilik diğeri ise, âdem-i merkeziyetçilik veya yerel yönetimler olarak bilinen uygulamalardır.

İnsanlığın her dönemde şiddetle gereksinim duyduğu kavramların başında ise, eğitim gelmektedir. Özellikle çağımızda yoğun biçimde yaşanan gelişmelerin, insanların örgün eğitimde aldıkları bilgilerin yaşamları boyunca kendilerine yeterli olmaması sonucunu doğurması neticesinde yaşam boyu öğrenme veya yetişkin eğitimi gibi kavramların ön plana çıkmasına neden olmuştur. Şüphesiz bu gereksinimin giderilmesinde, sadece merkeziyetçilik anlayışı ile çözümlenemeyecek bir takım gerçeklerin bulunması konuya yerel yönetim anlayışı ile yaklaşılmasını zorunlu kılmıştır. Bu çalışmada, söz konusu değerlendirme doğrultusunda; yaşam boyu öğrenme veya yetişkin eğitimi olgusunun önemine atf yapılarak, kavramın yerel yönetimler tarafından ele



\* Dr., İçişleri Bakanlığı, yfurkansen@yahoo.com

alınış biçimi Türkiye'deki mevcut durum ile Finlandiya ve Yunanistan'daki uygulamalar ekseninde değerlendirilecek ve olması gereken ideal duruma ilişkin bir takım tespit ve çözüm önerilerinde bulunulacaktır.

**Anahtar Kelimeler:** Merkeziyetçilik, Âdem-i Merkeziyetçilik, Yerel Yönetim, Yaşam Boyu Öğrenim, Yetişkin Eğitimi.

## **LOCAL ADMINISTRATIONS AND EDUCATION: COMPARATIVE ANALYSIS OF THE CURRENT SITUATION IN TURKEY WITH GREECE AND FINLAND**

### **ABSTRACT**

*The basic wit at the background of the evaluation for identifying the human being as a social existence is the variety of the his needs which can not met by himself alone. Humanity, who had gone to social division of labour, developed to different models at the organisation of public administration. These are centralisation and decentralisation or local administrations.*

*Education is the principal of these needs which human being has strongly felt its absence all the times. The concepts like lifelong learning and adult education has gain importance as the education given at formal education organisations can not satisfy human needs through their lives, especially because of the developments that were intensively experienced in our era. In order to satisfy this need, it is an obligation to handle this concept by decentralisation or local administration perception as the existence of some realities which can not be solved by centralisation alone. In this study, through this evaluation; with the attribution to the importance of lifelong learning and adult education taking up styles of the said concept by local authorities will be evaluated on the axis of the current situation in Turkey with the practices in Finland and Greece and some foresights about the ideal situation and solution suggestions will be put forward.*

**Key Words:** *Centralisation, Decentralisation, Local Administration, Lifelong Learning, Adult Education.*

## GİRİŞ

İnsana sosyal bir varlık nitelemesi yapılmasının arkasındaki en temel espri, şüphesiz gereksinimlerinin bireysel anlamda karşılanamayacak ölçüde karmaşık ve sürekli olmasıdır. Gereksinimlerini karşılama anlamında kendi kendine yetemeyen insanoğlu, diğer insanlarla bir arada yaşamak zorunda kalmış ve neticede toplumlar doğmuştur. Dolayısıyla toplumların varlık sebebi de aslında bir anlamda bireylerin gereksinimlerinin karşılanması noktasına odaklanmış durumdadır.

Şüphesiz toplumlar, meydana çıkış ve gelişme süreçlerinde, söz konusu gereksinimlerin karşılanabilmesi anlamında değişik alternatifler sunmuşlardır. Bu alternatifler arasında ilk planda yer alan seçenek devlet aygıtı içerisinde merkezi bir yapının oluşturulması ve toplumun oluşmasında varlık sebebi olarak tanımladığımız gereksinimlerin bu merkezi yapı içerisinde karşılanmaya çalışılmasıdır. Kısaca merkezîyetçilik (*centralism*) olarak tanımlanan bu seçenek kamu yönetimi ile ilgili literatürde özellikle son dönemlerde ciddi biçimde eleştirilerin hedefi haline gelmiştir. Bireysel gereksinimlerin sistemli ve sürekli olarak giderilmesi konusunda sunulan ikinci seçenek ise, bahse konu ihtiyaçların giderilmesinin yerel düzeyde çözüm arayışları kapsamında konu edinilmesi ve yerel düzeyde örgütlenen bir yapı aracılığıyla karşılanmaya çalışılması şeklinde karşımıza çıkmaktadır. Kısaca yerel yönetim (*decentralisation*) olarak bilinen bu seçeneğin ise, özellikle demokratikleşme, sivil katılım, şeffaflaşma, hesap verilebilirlik ve yerel gereksinimlerin daha fazla duyumsanabilmesi gibi noktalarda merkezîyetçiliğe yapılan eleştirileri bir övgü haline çevirebilmeyi başardığı ifade edilebilir.

İnsanın bireysel anlamda karşılayamadığı, sistemli ve sürekli bir organizasyonel yapıyı gerektiren gereksinimlerinden birisi de şüphesiz eğitim olgusudur. Eğitim, bir toplumu oluşturan üyelerin toplumsal beklentiler doğrultusunda ve toplumsal kalkınmayı sağlayacak bir biçimde yetiştirmesini sağladığı kadar; bireylerin içerisinde buldukları toplumun bir üyesi olarak üzerlerine düşen görev ve sorumluluklarını yerine getirebilmeleri açısından da önem taşımaktadır.

Özellikle eğitimin, bireylerin yaşamlarının sadece belli bir dönemlerinde katıldıkları süreçlerle karşılanamayacak kadar önemli ve değişken bir yapıya

sahip olduğunun anlaşılmasıyla birlikte, bu gereksinimin karşılanması için oluşturulacak organizasyonların ve sistemlerin önemi daha da açık hale gelmiş bulunmaktadır. Eğitim gibi bireysel düzeyde giderilemeyecek kadar sistemli oluşumlara gereksinim duyan bir olgunun karşılanabilmesi anlamında, yalnızca merkezi düzeyde yapılandırılmış bir oluşumdan istenilen düzeyde verim alınabileceği düşünülmez. Özellikle, örgün eğitim süreci sonrasında karşılaşılan eğitim gereksinimlerini karşılamaya yönelik etkinler bütünü olan yetişkin eğitimi de dikkate alınırca bu durum daha iyi anlaşılacaktır. Dolayısıyla eğitim gibi önemli bir gereksinime, sadece merkezi yapılanma seçeneği ile çözüm aramanın yerinde bir değerlendirme olmayacağı düşünülmektedir. Özellikle bu eksik değerlendirmenin, yetişkin eğitimi gibi bireysel ve yerel gereksinimleri dikkate alarak desenlenmesi zorunlu bir olgu ekseninde daha açık bir biçimde görüldüğü söylenebilir.

Bu çalışma kapsamında, yerel yönetimler ve yetişkin eğitimi kavramı ekseninde, ülkemizde yerel yönetimler ve yetişkin eğitimi ilişkisinin ne olması gerektiği, varolan durumun ne olduğu ile Avrupa Birliği (AB) ülkelerinden Yunanistan ve Finlandiya'daki sistemler bağlamında açıklanmaya çalışılacaktır.

## 1. YEREL VEYA YERİNDEN YÖNETİM KAVRAMI

Yerel yönetim kavramı, farklı disiplinlerce çok değişik tanımlamalar getirilebilen bir olgu olarak karşımıza çıkmaktadır. Etimolojik olarak kavram, nesnelere merkezi (özeksel) bir noktadan uzağa yaymak/dağıtmak ya da nesnelere özekten uzak bir noktaya yerleştirildiği durumlar anlamına gelmekte, kamu yönetimi anlamında ise yerel yönetim kavramı, merkezi hükümetten yerel yönetimlere doğru bir erk aktarımını içermektedir. Nitekim Türkçe alanyazında yerinden yönetim, yerel yönetim veya adem-i merkezîyetçilik olarak tanımlanan söz konusu olgu, Uluslararası Toplumsal Bilimler Sözlüğü tarafından da, "özeksel hükümetten bölge / alan düzeyinde yasal bir kimlikle işlevsel olarak uzmanlaşmış bir yönetime erk transferi" şeklinde tanımlanmıştır (Duman, 1989, s. 83).

Aslında kamu yönetimi ile ilgili alanyazına bakıldığında iki tür yerel veya yerinden yönetimden bahsedildiği görülmektedir. Bunlardan ilki üniversiteler, sanayi ve ticaret odaları gibi, hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları,

diğeri ise köy yönetimleri, belediye yönetimleri ve il özel yönetimlerini kapsayan yer yönünden yerinden yönetim kuruluşlarıdır (Miser, 1993, s. 9). Ancak yerel yönetimlerin algılanması bağlamında yerel veya yerinden yönetim kuruluşları denildiğinde sadece yer yönünden yerinden yönetim kuruluşlarının anlaşıldığı gözlenmektedir. Bu durum yerel veya yerinden yönetim kuruluşlarının algılanması ve anlamlandırılması bağlamında bir takım sorunların yaşandığını gözler önüne serer. Aynı anlamlandırmanın yasal düzenlemelerde de yer aldığı görülür. Örneğin 1982 Anayasası'na göre yerel yönetimler “mahalli idareler; il, belediye ve köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere... seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir” (*Anayasa metni <http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/AnayasaMetni.htm> adresinden temin edilebilir. Erişim: 10.02.2014*). Bu çalışma kapsamında da söz konusu anlamlandırmanın bir uzantısı olarak ele alınacak ve yetişkin eğitimi ile ilişkisi irdelenmeye çalışılacak yerel yönetimler, yer yönünden yerinden yönetim oluşumlarıdır.

Yerel yönetim kavramının neyi ifade ettiğini daha iyi ortaya koyabilmek açısından yerel yönetimleri ayırdedici özelliklerini belirtmekte yarar bulunmaktadır. Yerel yönetimlerin kendilerini başka yönetsel oluşumlardan farklı kılan siyasal özellikleri arasında, devlet aygıtının ayrılmaz bir parçası olmaları, kendilerine ait egemenlik hakları olmaması nedeniyle devlet aygıtının buyurma gücünü kullanmaları, devletin temel siyasal işlevlerinin gerçekleştirilmesine katkı sağlamları ve varlık nedenlerinin yerel otoriteleri yatıştırma istemi olması; teknik özellikleri arasında ise, yönetsel özelliklerinin bulunması ve merkezi yönetimlerin vesayet denetimi altında bulunmaları sayılabilir (Miser, 1993, s. 14).

## 2. YEREL YÖNETİMLER VE EĞİTİM / YETİŞKİN EĞİTİMİ

Kısa adı IULA olan **Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği**, çeşitli ülkeleri kapsayan bir araştırma neticesinde yetişkin eğitiminin yerel yönetimleri doğrudan ilgilendiren bir etkinlik alanı olduğunu vurgulamış (Geray, 1994, s. 4), yine aynı birlik tarafından 1975 tarihinde düzenlenen “Yerel Yönetimler İçin Eğitim” konulu seminerde ise, konumuzla doğrudan bağlantılı olabilecek şekilde, yerel yönetimlerde görev alan personelin eğitilmesinin ne derece

önemli olduğuna dikkat çekilmiş ve yerel yönetimlerde eğitim kuruluşlarının rolü ile yerel yönetimlerde eğitim fonksiyonunun örgütlenmesi konularında grup raporları hazırlanmıştır (Uysal, 1976, s. 108).

Yetişkin eğitimi, kırdan kente yeni göç edenlerin ve kentlilerin kentsel mesleklere yönltilmeleri, eğitilmeleri, iş edindirilmeleri, kentle bütünleşebilmeleri ve dolayısıyla kent kültürünü benimseyerek kentlileşebilmeleri, kısaca kentsel yaşama uyumda karşılaştıkları sorunların çözümlenebilmesine yönelik tüm girişimler olarak tanımlanmaktadır. Görüldüğü gibi, belediyeler tarafından yerine getirilen yetişkin eğitimi kentlileşme, kente uyum ve entegrasyondan, kente karşılaşılan tüm sorunların çözümüne yönelik girişimleri kapsayan oldukça geniş amaçlar taşımaktadır. (Ersöz, 2013)

Şüphesiz genel anlamıyla eğitim ve özellikle yetişkin eğitimi gibi bir olgu, sadece yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluğuna terk edilemeyecek derecede önemlidir. Bu konuda gerek merkez yönetiminin gerekse hükümet dışı sivil toplum kuruluşlarının üstlenmeleri gereken son derece önemli fonksiyonlar bulunmaktadır. Ancak özellikle yetişkin eğitiminin olmazsa olmaz prensipleri arasında yer alan ve söz konusu eğitimin halkın gereksinimleri doğrultusunda desenlenmesi gerektiği gerçeği, yetişkin eğitimi bağlamında yerel yönetimlere duyulan ihtiyacı kendiliğinden gözler önüne sermektedir. Zira yerel halkın gereksinimleri ve isteklerini duyumsayabilmeyi, söz konusu halkın içinden çıkan yerel yöneticilerden daha iyi başarabilecek başka bir yönetsel kademenin bulunmadığı açıktır.

Yerel yönetimlerin bir bütün olarak eğitim ve özel olarak yetişkin eğitimi ile ilgili yapabilecekleri çok sayıda faaliyet bulunmaktadır. İlk planda yerel yönetimler, eğitim ile ilgili etkinliklerin bina, araç-gereç ve diğer fiziki donanımlar anlamında daha etkin bir biçimde finanse edilebilmesi ile başta köyden kente göç olgusu sonucunda kente ve kentsel yaşama yabancı bireylerin karşılaştıkları uyum sorunları olmak üzere diğer eğitim gereksinimlerinin daha iyi duyumsanabilmesi ve karşılanabilmesi olarak özetlenebilir (Geray, 1994, s. 13). Ayrıca yerel yönetimler, yetişkin eğitimi ile görevlerinin ve erklerinin başarılmasında yerel toplulukların katılımını ve katılım sonucu olan yararların oluşmasını sağlayabileceklerdir (Miser, 1993, s. 15). Bu yararların

başında da şüphesiz demokrasinin özümsebilmesi ve toplum kalkınmasının başarılabilmesi gelmektedir.

Bu bağlamda, yerel yönetimlerin yetişkin eğitimi alanındaki başlıca faaliyetlerini şu şekilde sıralamak mümkündür (Ersöz, 2013):

**(i) Toplum ve Emek Piyasaları İle Entegrasyona İlişkin Eğitimler:** Bir çok şehirde yetişkin eğitimi, topluma ve emek piyasalarına yeniden entegrasyon programlarını kapsamaktadır. Çünkü, günümüz toplumlarında işsizlik, sadece gelir değil sosyal iletişim ile bilgi ve deneyim kazanma fırsatları bakımından da olumsuz sonuçlar doğurmaktadır. Dünyada bir çok belediye, işsizleri için erişilebilir eğitim programları düzenlemektedir.

**(ii) Sosyal Bakım:** Yetişkin eğitimi kapsamında engelli, yaşlı, fiziki veya psikolojik sorunlu ve bundan dolayı toplum içinde yaşama güçlüğü içinde bulunan bireyler için çeşitli eğitimler düzenlemektedir. Bu özel grupların sosyalleşmesi amaçlı eğitim programlarında, kimseye ihtiyaç duymadan ev idaresine yönelik yemek pişirme, çamaşır yıkama, ev aletlerini kullanma, ev bütçesini yönetme, bilgisayar kullanma gibi kurslar sunulmaktadır.

**(iii) Kültürel Uyum:** Yetişkin eğitimi, kentlere göç eden kişilerin kent kültürünün benimsemesi ve farklı topluluklar arasında kültürel uyumun sağlanabilmesinde önemli bir araçtır. Bu çerçevede dil kursları ve sosyal uyum programlarının yanısıra kentlere yeni göçerlere yaşam kalitesini yükseltmeye yönelik eğitimler tertip edilir. Örneğin, ev idaresi, çocuk büyütme, çalışma, eğitim, gönüllü çalışma vb. alanlarda eğitimler verilir.

**(iv) Yaşlı Eğitimi:** Dünya nüfusu giderek yaşlanmakta ve yaşlılar, kişisel gelişim, toplumsal yaşama katılım alanlarında geniş bir eğitim ihtiyacı içinde bulunmaktadır. Yaşam dengesi, manevi konular, güvenlik, sağlık, zihni melekeleri koruma, kimseye ihtiyaç duymadan yaşama, bütçe idaresi ve miras konuları yaşlılara yetişkin eğitim kapsamında sağlanan eğitimlerdir.

**(v) Gönüllü Eğitimi:** Gönüllüler toplumu birbirine bağlayan çimento işlevi görmektedir. Gönüllülük ve gönüllülerin yerine getirdiği işlevler ise oldukça kompleks olduğundan dolayı uzmanlıklarını artıracak, niteliklerini geliştirecek eğitimlere ihtiyaç vardır. Hükümetler ve yerel yönetimler liderlik, halkla ilişkiler, yönetim ve organizasyon kursları veya gönüllü grubun faaliyet alanıyla ilgili eğitimler düzenleyebilir.

**(vi) Sağlık Eğitimi:** Bu alandaki koruyucu eğitimlerle ev ve yakın çevresinde meydana gelebilecek kazalar ile hastalıklar önlenabilir. Diyet, ekzersiz, stresle başa çıkma, kişinin kendiyile barışık olmasına yönelik eğitimler kişileri daha sağlıklı kılar. Üstelik bu tür faaliyetler sağlık maliyetlerinden tasarruf sağlar. Sağlık sektörü ise koruyucu eğitimlere çok fazla yönelemediği için bu açık, yaygın eğitim faaliyetleri ile kapatılmalıdır.

**(vii) Çevre Eğitimi ve Sürdürülebilirlik:** Küresel ısınma çevrenin korunması konusunda toplumun bilgilendirilmesini zorunlu hale getirmektedir. Örgün eğitimin yanısıra yaygın eğitimle çevre korumaya yönelik girişimler yapılabilir.

**(viii) Sanat ve Kültür:** Kültürel katılımın geliştirilmesi toplumların önceliğidir. Yaygın eğitim kurumları çeşitli programlarla sanatın değerinin anlaşılmasına hizmet edebilir ve müzik, tiyatro, resim, heykel gibi yaygın sanatsal alanlarda kurslar tertip edebilir. Bu tür faaliyetler, bir kültürel kimlik oluşumuna ve diğer kültürlerin anlaşılmasına ve takdir edilmesine imkân sağlayabilir.

Bu anlamda yetişkin eğitimi etkinliklerinin etkin ve verimli bir şekilde başarılabilmesi konusunda yerel yönetimlere önemli görevler düşmektedir. Ancak özellikle biraz sonra Türkiye’de yerel yönetimler ve yetişkin eğitimi ilişkisinin irdelenmeye çalışıldığı bölümde de görüleceği üzere, bu görevlerin başarılabilmesi için sadece yasalarda konuyla doğrudan veya dolaylı bağlantılı bazı düzenlemeler getirilmesi yeterli olmamaktadır. Etkin ve istenilen düzeyde bir yetişkin eğitiminin başarılabilmesi için vazgeçilmez nitelikte olan yerel yönetimlerin söz konusu sürece katılımlarının sağlanabilmesi konusunda gerekli yerel özerklik tanınmalı, bu anlamda finansal ve organizasyonel boyutta karşılaşılan sorunların giderilmesi için gerekli çalışmalar başlatılmalıdır.

Bu konuda gelişmiş batılı ülkelerden alınabilecek çok sayıda başarılı yerel yönetim modeli bulunmaktadır. Batıda pek çok ülkede yerel yönetimlerin okul öncesi eğitimden yetişkin eğitime kadar geniş bir yelpazede eğitim sürecinin bizzat içerisinde bulunduğu ve son derece başarılı ve verimli bir eğitim faaliyetinin gerçekleştirildiği bilinmektedir. Diğer eğitim etkinlikleri bir yana özellikle yetişkin eğitimi konusunda yerel yönetimlerin eğitim sürecine bizzat katkı sağlayabilecekleri çok noktanın bulunduğu açıktır. Bu nedenle ülkemiz bağlamında yerel yönetimlerin yetişkin eğitimi etkinliklerine daha



fazla katkı sağlayabilmelerini mümkün kılan bir anlayış reformuna gereksinim duyulmaktadır.

### **2.1. Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Eğitim / Yetişkin Eğitimi İlişkisi**

Bu bölümde Türkiye’de yer yönünden yerel yönetim sınıflandırılması içerisinde giren “il özel idareleri”, “belediyeler” ve “köy” yerel yönetimlerinin yetişkin eğitimi ile ilgili yaklaşımları irdelenmeye çalışılacaktır.

#### **2.1.1. İl Özel İdarelerinin Eğitim / Yetişkin Eğitimi İşlevleri**

İl veya vilayet olarak tanımlanan yönetim birimi sadece merkezi hükümetin taşradaki bir uzantısı değil, aynı zamanda il sınırları ile çevrili alanda ayrı bir yerel yönetim birimi olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu anlamıyla il özel idareleri, seçimle iş başına gelen il genel meclisi ve il daimi encümeni gibi organlarıyla, tıpkı belediyeler ve köy muhtarlıkları gibi belli bir alanda yaşayanların ortak gereksinimlerini karşılamaktan sorumlu, ayrı bir kamu tüzel kişisi olan bir yerel yönetim birimidir.

İl özel idareleri, ilk önce 1864 yılında çıkartılan “**Vilayet Nizamnamesi (İl Tüzüğü)**” ile öngörülmesine rağmen, alanyazında bu konudaki temel yasal düzenleme olarak 1913 yılında çıkartılan “**İdare-i Umumiye Vilayet Kanun-u Muvakkati**” adını taşıyan geçici bir yasa kabul edilmektedir. Söz konusu geçici yasa, illerde genel yönetimin yanısıra yerel yönetim niteliğindeki il özel yönetimlerinin kuruluş, görev, yetki ve işleyişine ilişkin kurallar da getirmiştir. Bu yasanın illerin genel yönetimine ilişkin ilk 74 maddelik bölümü 1929 yılında çıkartılan 1426 sayılı yasa ile yürürlükten kaldırılmış, 1426 sayılı yasanın yerine de 1946 yılında 5442 sayılı **İl İdaresi Kanunu** almıştır. (5442 sayılı *İl İdaresi Kanunu’nun tam metni <http://www.mevzuat.gov.tr> adresinden temin edilebilir. Erişim: 10.07.2014*). İl İdaresi Yasası da, en önemlisi 1963 yılında olmak üzere bir takım değişikliklere uğramıştır (Geray, 199, s. 5). Daha sonra, 1987 tarihinde 3360 sayılı Kanun ile “İl Özel İdaresi Kanunu” yürürlüğe girmiş, bu kanun yerini ise 2005 yılında çıkartılan 5302 sayılı “**İl Özel İdaresi Kanunu**” almıştır. (5302 sayılı *İl Özel İdaresi Kanunu’nun tam metni <http://www.mevzuat.gov.tr> adresinden temin edilebilir. Eerişim: 11.08.2014*)

İl Özel İdarelerine, özellikle ilgili kanunun 1913 yılındaki biçimiyle, eğitim ve kültür alanında bir takım görevler yüklendiği görülmektedir. Yine

1987 yılındaki kanunla da il özel idareleri eğitim ve kültür alanında çeşitli yetki ve sorumluluklara sahiptir. Son olarak 2005 yılındaki şekliyle de İl Özel İdareleri eğitim ve kültürel konularda temel görevlere sahiptir. Nitekim il özel idarelerinin, eğitim ve kültürel çalışmalar genelinde, örgün eğitim ile ilgili olarak; orta dereceli okullar, sanat okulları ve öğretmen okulları açmak ve ilköğretimin gelişmesi için okullar, gerektiğinde geçici okullar açmak gibi, yetişkin eğitimi ile ilgili olarak da; örnek çiftlikler, fidanlıklar kurmak, tarım müzeleri oluşturmak, tarımcılık, hayvancılık sergileri, müzeleri açmak, panayır ve pazarlar kurmak, tarım kooperatifleri kurmak, yerli malların özendirilmesi için yarışmalar düzenlemek, ödüller dağıtmak gibi görevler üstlendiği söylenebilir (Özdemir, 1994, s. 27-28). Yine il idareleri eğitim, kültür ve spor ile ilgili olarak ilkokul, geceokulu ve ortaokul öğrencileri için pansiyon, yüksekokullar için yurtlar açmak, **Millî Eğitim Temel Yasası (1739 sayılı Millî Eğitim Temel Kanunu'nun tam metni <http://www.meb.gov.tr> adresinden temin edilebilir. Erişim: 10.07.2014)** ve **İlköğretim ve Eğitim Yasası (222 sayılı İlköğretim ve Eğitim Temel Kanunu'nun tam metni <http://www.meb.gov.tr> adresinden temin edilebilir. Erişim: 10.07.2014)** gereğince de, ilk, orta ve ilköğretim okullarının yapı ve altyapısının yapım, bakım, onarım ve donatımını yapmak, okul için arsa sağlamak, yetiştirici ve tamamlayıcı kurslar açmak, sanatsal ve kültürel çalışmalara, yetişkin eğitimi çalışmalarına olanak sağlamak ve katılmak ile ilçelerde spor tesisleri yaptırmak gibi bazı fonksiyonları söz konusu yasa ile üstlenmiş durumda bulunmaktadır.

Dolayısıyla il özel idarelerinin, ilgili mevzuat çerçevesinde aslında yetişkin eğitimi bağlamında gerekli yatırımlar yapmak, eğitimde verimliliği artırmak amacıyla gönüllü kişilerin katılımına yönelik programlar uygulamak ve halkın eğitimi için gerekli önlemler almak gibi sınırlı bazı görevlerinin bulunduğu görülmektedir. Ancak uygulamada il özel idarelerinin genellikle yetişkin eğitimi anlamında kendilerine kanunla getirilen bu sorumlulukları da yerine getirmediği görülmektedir.

### **2.1.2. Belediyelerin Eğitim / Yetişkin Eğitimi İşlevleri**

2005 yılında çıkartılmış olan 5393 sayılı **Belediye Kanunu**'na göre kurulan yerel yönetim birimleri belediye olarak adlandırılmaktadır. 2004 yılında çıkartılan 5216 sayılı **Büyükşehir Belediyesi Kanunu** ise büyükşehir belediyelerini oluşturmuş durumdadır. Bu nedenle belediyelerin yetişkin

eğitimi ile ilgili işlevlerini incelerken iki yasanın getirdiği hükümleri ayrı ayrı incelemek yerinde olacaktır.

### **2.1.2.1. 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun Eğitim / Yetişkin Eğitimi İle İlgili Getirdiği Düzenlemeler**

**5393 sayılı kanunun** (5393 sayılı Belediye Kanunu'nun tam metni <http://www.mevzuat.gov.tr> adresinden temin edilebilir. Erişim: 10.02.2014) konumuz açısından getirdiği sorumluluklardan Sosyo-kültürel, sanatsal ve bilimsel etkinlikler kapsamında halk için kütüphaneler, okuma salonları açmak, çocuk bahçeleri, oyun ve spor alanları yapmak ile yoksul aile çocuklarını gözetmek belediyeler için zorunlu faaliyetler olarak değerlendirilebilir. Belediye; sağlık, eğitim, spor, çevre, sosyal hizmet ve yardım, kütüphane, park, trafik ve kültür hizmetleriyle yaşlılara, kadın ve çocuklara, engellilere, yoksul ve düşkünlere yönelik hizmetlerin yapılmasında beldede dayanışma ve katılımı sağlamak, hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliği artırmak amacıyla gönüllü kişilerin katılımına yönelik programlar uygular.

### **2.1.2.2. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun Eğitim / Yetişkin Eğitimi İle İlgili Getirdiği Düzenlemeler**

**5216 sayılı kanun** (5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun tam metni <http://www.mevzuat.gov.tr> adresinden temin edilebilir. Erişim: 11.02.2014) kapsamında toplumsal ve kültürel hizmetler sağlamak şeklinde konumuz bağlamında dolaylı bir atıfta bulunulmuş ve yeşil alanlar, parklar bahçeler oluşturmak; spor, eğlence ve dinlenme yerleri kurmak gibi bir takım sorumluluklar getirilmiştir. Bu kapsamda büyükşehir belediyelerinin de, 5216 sayılı yasa ile belediyelere verilmiş olan görevleri yapmaya yetkili olduğu da unutulmamalıdır. Belediyelerin yürürlükteki yasalar bağlamında konumuzla ilintili olarak giriştikleri etkinlikleri şu şekilde sıralamak olasıdır; kültür ve sanat şenlikleri, konferanslar, açık oturumlar, meslek ve beceri kursları, dinletiler ve sergiler düzenlemek, tiyatrolar kurmak, müzik koroları oluşturmak, kitaplık ve okuma odaları kurmak, müzeler açmak, sanat ve kültür yarışmaları düzenlemek, çeşitli konularla ilgili yayımlar çıkarmak, toplum ve kültür evleri açarak eğitsel ve kültürel etkinlikleri özendirmek, başta çevre temizliği ve denetimi olmak üzere çeşitli konular ile ilgili kampanyalar düzenleyerek halkı bilinçlendirmek (Geray, 1994, s. 9-10).

Söz konusu kanunun ilgili maddelerinde: “...spor, dinlenme ve eğlence yerleri ile parkları yapmak; yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik sosyal ve kültürel hizmetler sunmak; mesleki eğitim ve beceri kursları açmak;...Büyükşehirin bütünlüğüne hizmet eden sosyal donatılar, bölge parkları, hayvanat bahçeleri, hayvan barınakları, kütüphane, müze, spor, dinlenme, eğlence ve benzeri yerleri yapmak, yaptırmak, işletmek veya işletletmek;...Sağlık merkezleri, hastaneler, gezici sağlık üniteleri ile yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmek, geliştirmek ve bu amaçla sosyal tesisler kurmak, meslek ve beceri kazandırma kursları açmak, işletmek veya işletletmek, bu hizmetleri yürütürken üniversiteler, yüksek okullar, meslek liseleri, kamu kuruluşları ve sivil toplum örgütleri ile işbirliği yapmak” şeklinde pek çok yetki ve sorumluluk belirtilmiştir.

Aslında bir bütün olarak belediyelerin uygulamada yaptıkları çalışmalarda genel anlamıyla popülizm yaklaşımının esas olduğu söylenebilir. Özellikle belediye başkanlarının bir sonraki dönem de seçilebilmek kaygısıyla, bütçelerinin önemli bir kısmını bu tür popülist projelere ayırdığı ve bu anlamda halkın gereksinim duyduğu eğitim etkinliklerine gerçek anlamda eğilinmediği görülmektedir. Belediyelerin bu anlamda eğitim etkinliklerine sınırlı oranda bütçe ayırdıkları, eğitim ile ilgili izledikleri siyasaların genel anlamda ciddiyetten uzak dönemsel yaklaşımlar olduğu, halkın söz konusu eğitim etkinliklerine katılımı anlamında gereken önemin gösterilmediği ve genellikle düzenlenen sınırlı sayıdaki bu etkinliklerin yetişkin eğitimi ile ilgili ilke ve prensiplerden uzak bir yaklaşımla desenlendiği anlaşılmaktadır.

### **2.1.3. Köy Yerel Yönetimlerinin Eğitim / Yetişkin Eğitimi İşlevleri**

Köy yerel yönetimleri ile ilgili olarak karşımıza çıkan ilk yasal düzenleme 1924 tarihli 442 sayılı **Köy Kanunu**'dur. (442 sayılı Köy Kanunu'nun tam metni <http://www.mevzuat.gov.tr> adresinden temin edilebilir. Erişim: 11.02.2014). Söz konusu yasa ile köylerde ilk kez yerel yönetim birimi olarak kamu tüzel kişiliği oluşturulmuştur. Yine söz konusu yasa ile nüfusu iki binin altında olan yerleşim yerlerinde köy muhtarlıkları, nüfusu iki binin üstünde olan yerleşim yerlerinde ise belediyelerin kurulması hükmü getirilmiştir. Köy yerel yönetimlerinde karar organı olarak köy ihtiyar meclisi, yürütme organı olarak da muhtar bulunmaktadır.

Köy yerel yönetimi modelinin aynı zamanda doğrudan demokrasi modeline de olanak tanıdığı görülmektedir. Yürürlükteki yasaya göre, köydeki seçmenlerden oluşan köy derneği, Köy Yasasında isteğe bağlı olan kimi işlerin zorunlu hale getirilmesi de dâhil olmak üzere köy ile ilgili konularda kararlar alma yetkisine sahip konumdadır.

Köy Yasası incelendiğinde, köy yerel yönetimlerinin de eğitim ve çok dolaylı olmak üzere yetişkin eğitimi ile ilgili bazı sorumluluklarının bulunduğu görülmektedir. Köy Yasası'na göre, köyde milli eğitim örgütünün vereceği örneğe uygun bir ilkokul yaptırmak, köylünün bilgisini arttıracak kitap getirmek, köyde güreş, cirit, nişan alıştırması gibi köy oyunları yaptırmak gibi kimisi zorunlu kimisi ise isteğe bağlı bir takım sorumluluklar getirilmiş bulunmaktadır.

Konuyla ilgili olarak, 222 sayılı **İlköğretim ve Eğitim Kanunu**'nda okul alt ve üst yapılarının sürekli olarak bakım ve onarım giderlerinin il özel yönetimlerince ve köy bütçesiyle karşılanmasının öngörüldüğü, ayrıca köy okullarına ilgili yasalarla ayrılmış olan devlete ya da köye ait olanlardan sağlanacak toprakların köy ihtiyar meclisince işletileceği veya icara verileceği, sağlanan gelirin ise okulun gereksinimlerini karşılamak üzere bütçeye yazılacağı belirtilmiştir. Ayrıca okullarda öğretmen evlerinin bitişinde uygulama bahçesinin kurulması, bu bahçelerin işletilmesi için gerekli tohum, fidan, tarım araçları gibi gereksinimlerin köy bütçesinden karşılanması gerektiği belirtilmiştir. Yine köy okulunun yapımı ve donatımı için köy bütçesine gelirlerin %10'u oranında ödenek konulması hüküm altına alınmıştır. Yasalarda köye kitaplık, tiyatro kurulması, sanat ve kültür etkinliklerinin yapılması konusunda herhangi bir görev verilmemiş olması oldukça düşündürücüdür. Zaten ilköğretimle ilgili bazı görevlerin merkezi yönetimin sorumluluğuna bırakılmış olması da köy halkının özellikle yetişkin eğitimi ile ilgili faaliyetlerde söz sahibi olmasını engellemiştir. Bu durum dünya ölçeğinde daha fazla yerelleşmeye önem verildiği bir süreçte, demokratikleşme ve yerel yönetimlerin gelişimi açısından son derece sakıncalı olarak görülmelidir.

Yine köy yerel yönetimlerinin bir bütün olarak eğitim ve özelde yetişkin eğitimi ile ilgili yetki ve sorumluluklarının artırılmasının ne kadar önemli olduğu, nüfusumuzun eğitim sürecinden yeterli bir oranda yararlanamamış

kesiminin köylerde yaşadığı gerçeği göz önüne alındığında kendiliğinden anlaşılacaktır. Bu nedenle bugünkü niteliği ile çağdaş bir yerel yönetim modelinden oldukça uzak görülen köy yerel yönetimleri açısından merkezi hükümete bağlılığı azaltıcı bir takım oluşumlara gidilmesi bir zorunluluk olarak karşımıza çıkmaktadır.

## **2.2. Finlandiya’da Yerel Yönetimler ve Eğitim/Yetişkin Eğitimi İlişkisi<sup>1</sup>**

Finlandiya yerel yönetimleri, demokratik yerinden yönetim anlayışının temel ilke olarak kabul edildiği, temsili kurulların ve komitelerin sisteme egemen olduğu, bireylerin çok çeşitli yerel kamu hizmetlerine katılım haklarına sahip oldukları ve bu yolla hizmetlerin yürütülmesini etkileyebildikleri yönetim biçimleri olarak dikkat çekmektedir. Bu niteliklerin bir uzantısı olarak Finlandiya’da yerel yönetimler, getirilen özel bir yasa ile izin almaksızın kendi kararları doğrultusunda yeni görevler üstlenebilmektedirler. Oluşturulan bu yapılanmanın kendilerini ilgilendiren konularda toplu olarak karar vermenin özgür bireylerin hem hakları hem de ödevleri olduğuna ve bireyleri ilgilendiren kararların onların rızası olmadan alınamayacağına ilişkin antik Kuzey Avrupa ve Germen anlayışının bir ürünü olduğu söylenebilir.

Finlandiya yerel yönetim sistemi, diğer ülkelerdeki yerel yönetimin tersine tek düzeyli bir yapılanmayı tercih etmiştir. Ayrıca tarihsel süreç içerisinde Finlandiya’da yerel yönetimlerin merkez yönetiminden çok daha önce oluştuğu görülmektedir. Kırsal ya da kentsel yöre farkı bulunmaksızın tüm yerleşim yerlerindeki yerel yönetim birimleri “belediye” olarak adlandırılmaktadır. Belediyeler Finlandiya’da birer anayasal kurum olarak ele alınmaktadır. Nitekim Finlandiya Anayasası’nda, “Finlandiya, özerk belediyelere bölünmüştür” hükmü bulunmaktadır. Aynı niteliğin belediyelerin temel yasası olarak görülebilecek Yerel Yönetim Yasası’nda da yinlendiği gözlemlenmektedir. 1987 yılı verilerine göre Finlandiya’da 461 adet kırsal ve kentsel belediye bulunmaktadır. Belediyelerin organlarına baktığımız zaman karar organı olarak belediye meclisini, yürütme organı olarak belediye yürütme kurulunu ve çeşitli komisyonlar ve yönetim kurullarını görmekteyiz.



<sup>1</sup> Bu bölümün hazırlanmasında, Selçuk YALÇINDAĞ’ın *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*’nin Eylül 1996 tarihli 5. cildinin, 5. sayısında yayımlanan “*Finlandiya’da Yerel Yönetimler*” isimli makalesinden ve <http://www.eurydice.org/> Eurybase adresinden yararlanılmıştır.

Aslında Finlandiya'da belediyeler yanında merkez yönetimin taşra kuruluşları da bulunmaktadır. Ancak bu kuruluşlar hem sayıca azdır, hem de yerel nitelikli hizmetlerin çok büyük çoğunluğu belediyelerce yürütüldüğü için, merkezin taşra kuruluşları belediye sınırlarını aşan orman, tarım, kadastro, büyük yollar ve kanallar, posta ve demiryolları gibi hizmetleri yürütmektedirler. Bu hizmetler arasında gerekli olan eşgüdümün sağlanması için oluşturulan ve yine 1987 yılı verilerine göre 12 adet bölgesel yönetim ise "il" olarak adlandırılmıştır. İl yönetiminin başında İçişleri Bakanlığı'nın personeli olan vali görev yapmaktadır. Yine merkez yönetiminin yerel düzeyde çok sınırlı sayıda hizmet birimi bulunmaktadır. Belediyeler de, bölge düzeyinde üst yerel yönetim birimlerinin var olmaması nedeniyle, işbirliği gereksinimi duydukları hizmetler için belediye birlikleri kurabilmektedirler.

Finlandiya'da genel anlamıyla belediye boyutunu aşan hizmetlerin yürütülmesi ve bu doğrultuda temel hizmet siyasalarının saptanması merkez yönetimine bırakılmış, yerel nitelikli hizmetlerin yürütülme yetkisi ise belediyelere verilmiştir. Aslında Finlandiya'da belediyelere Yerel Yönetimler Yasası ve diğer ilgili yasal düzenlemeler ile verilen bazı görevlerin zorunlu olması, bazılarının ise isteğe bağlı olarak kabul edilmesi ülkemizde belediyelere verilen görevlerle ilgili düzenlemeleri anımsatmaktadır. Ancak Finlandiya'da genel eğilimin belediyelerin görevlerinin artması yönünde olduğu gözlemlenmektedir. Bu eğilimin nedenleri arasında en başta gelen etkenler, yerel yönetim kurumlarının demokratik niteliklerine verilen önem ve hizmet örgütlenmesi açısından belediyelerin ve belediye birliklerinin yerel düzeyde merkez yönetimine göre çok daha iyi konumda bulunmalarıdır.

Genel anlamda Finlandiya'da belediyelerden, bireylerin rahat, sağlıklı, kendilerine mutluluk ve yaşam zevinci veren bir yerleşim yeri için gerekli altyapı, bina vb. yapımı, kent planlaması, çevre geliştirilmesi gibi teknik hizmetlerin yanında aynı amaca yönelik her tür sosyal yardım, sağlık, eğitim, kültür, spor, boş zamanları değerlendirme hizmetleri yürütmelerinin de beklendiği söylenebilir. Belediyelerin bu hizmetlerden hangilerine öncelik verecekleri buldukları bölgenin coğrafi ve demografik yapısı, ekonomik durumu ve benzeri ölçütlerin değerlendirilmesi ile karşılaştırılmaktadır.

Finlandiya’da belediyeler, sağlık hizmetleri, sosyal hizmetler ve sosyal yardım, yaşam koşulları, çevre ve kamusal düzene ilişkin hizmetler ile eğitim ve kültür hizmetleri gibi çok geniş bir yelpazede hizmet sunmaktadırlar. Belediyeler bu hizmetleri belediye vergileri, hizmetler karşılığı alınan ücretler ve harçlar (temel belediye hizmetleri, sosyal nitelikli hizmetler, sağlık, eğitim ve kültür hizmetleri ücretsiz olarak sunulmaktadır), devlet yardımları ve borçlanma yoluyla finanse etmektedirler. Özellikle belediyelerin bireysel ve kurumsal gelirlerden vergi alma ve alınacak vergi oranını saptama yetkisi ile donatılmaları bu anlamda oldukça dikkat çekici bir uygulama olarak karşımıza çıkmaktadır. Finlandiya’da belediyeler herhangi bir siyasi ayırım gözetilmeksizin merkezi yönetimden de finansal anlamda yardım almaktadırlar. Genel bütçenin yalnızca %15-25’i arasında bir rakama karşılık gelen bu yardım, Fin belediyelerinin finansal açıdan merkeze bağlı olmadan, belediye hizmetlerinin finansmanını siyasal sorumluluk üstlenerek çok geniş ölçüde kendi öz kaynakları aracılığı ile sağladığını ortaya koymaktadır.

Fin belediyelerinin benzer ülkelere göre eğitim konusunda geniş yetki ve sorumluklara sahip olduğu bilinmektedir. Örneğin dokuz yıllık genişletilmiş ilköğretim ve üç yıllık ortaöğretim okullarını yapmak ve faaliyete geçirmek sorumluluğu belediyelerin görevi olarak karşımıza çıkmaktadır. Belediyeler aynı zamanda bu görevi ücretsiz olarak yerine getirmektedirler. Ayrıca ilköğretim okullarında kitap ve yardımcı ders materyali ve bütün okullar için toplu taşıma araçları ile öğle yemekleri ve sağlık hizmetleri de ücretsizdir. Yine Finlandiya’da yerel yönetimlerin eğitime verdikleri önemin bir göstergesi olarak, Belediye Birlikleri tarafından oluşturulan ve faaliyete geçirilen 65 adet mesleki eğitim enstitüsünün bulunması son derece anlamlıdır.

Finlandiya’da özellikle yetişkin eğitimi konusunda da yetki ve sorumluluğun merkezi yönetim ve belediyeler arasında paylaştırıldığını söylemek olasıdır. Finlandiya’da yetişkin eğitimi konusuyla ilgili kanunlar meclis tarafından çıkartılmaktadır. Meclis aynı zamanda ulusal bütçe kapsamında yetişkin eğitimi uygulamaları ile ilgili kararlar da alabilmektedir. Bu doğrultuda merkezi hükümet de, eğitimin planlanması ve geliştirilmesi konularında bazı düzenlemeler yapabilmekte ve genel prensipleri belirleyebilmektedir.



Yetişkin eğitiminin geliştirilmesi konusunda Eğitim Bakanlığı yetkilidir. Bakanlığa, ilgili toplulukların temsilcilerinin yer aldığı *Yetişkin Eğitimi Konseyi* (Adult Education Council) yardımcı olmaktadır. Eğitim konusunda genel kararlar almak ve yasama çalışmalarını yürütmek bakanlığın sorumluluğundadır. *Ulusal Eğitim Kurulu* (The National Board of Education), eğitim ile ilgili kararların hazırlanması ve siyasaaların oluşturulmasında alt uzmanlık birimi olarak bakanlığa yardımcı olmaktadır.

Eğitim Bakanlığı ve Ulusal Eğitim Kurulu sertifikalı yetişkin eğitimi programlarını düzenlemektedirler. Ulusal Eğitim Kurulu, mesleki nitelikler ve en temel haliyle ulusal eğitim müfredatını belirlemekten sorumludur. Mesleki niteliklerin yer aldığı söz konusu listeler Eğitim Bakanlığı'na onaylanmaktadır. Ulusal eğitim müfredatı ve mesleki niteliklere ilişkin bu standartlar, tüm ülkede yapılan mesleki yeterlilik sınavları için temel ölçüt kabul edilmektedir.

Yetişkin eğitimi konusuyla ilgili olarak, belediyelerin de önemli yetkileri bulunmaktadır. Belediyeler, oluşturdukları bölgesel birlikler sayesinde yerel ekonominin gelişimi ile ilgili öngörülerini belirtmekte ve eğitim ihtiyaçlarını tespit etmektedirler. Belediyeler ayrıca kendi girişimleri ile yetişkin eğitimi çalışmalarında bulunmaktadır. Özellikle belediyelerin yaptıkları yetişkin eğitimi çalışmaları kapsamında, yetişkinlere yönelik ortaöğrenim kurumları, yetişkin eğitimi merkezleri, mesleki yetişkin eğitimi merkezleri ve diğer mesleki enstitüler örnek verilebilir. Belediyeler ayrıca yaz üniversitelerine de ciddi anlamda finansal destek sağlamaktadırlar. Bununla birlikte yetişkin eğitime olan ilginin belediyeden belediyeye farklılaştığını da söylemek gerekmektedir.

Finlandiya'da yetişkin eğitimi kurumları, merkezi yönetim, belediyeler, belediye birlikleri, özel kuruluşlar, birlikler, vakıflar ve şirketler tarafından kurulabilmektedir. Söz konusu yetişkin eğitimi kurumları Eğitim Bakanlığı'nın onay vermesi halinde merkezi yönetimden de finansal anlamda desteklenebilmektedir. Yetişkin eğitimi kurumlarının diğer gelir kaynakları arasında ise belediyelerden yapılan kaynak aktarımı, bağışlar ve özel sektöre verilen paralı eğitimler gelmektedir. Örneğin bu kapsamda özel sektör tarafından ciddi anlamda ihtiyaç duyulan hizmet içi eğitim etkinlikleri önemli bir gelir kalemi olduğu söylenebilir.

Yine belediyeler yetişkin eğitimi ve meslek eğitimi ile ilgili olarak okullar ve kurslar açmakta ve halkın geniş ölçüde yararlandığı kütüphane hizmeti de vermektedirler. Belediyelerin kurduğu *Kültür Kurulu* aracılığı ile doğrudan doğruya ve / veya gönüllü kuruluşların da işbirliği ile kültürel değerlerin korunması ve geliştirilmesi için de çok çeşitli hizmetlerin yürütüldüğü gözlemlenmektedir. Yine konumuzla bağlantılı olarak belediyeler, boş zamanların değerlendirilmesi amacıyla çeşitli tesisler kurmakta ve programlar uygulamaktadırlar. 1980 yılında getirilen bir düzenleme ile gençlerin boş zamanlarının değerlendirilmesi ve spor etkinliklerinin desteklenmesinin belediyelerin zorunlu görevleri olarak kabul edilmesi bu anlamda dikkat çekicidir. Bu amaçla belediyelerin spor kulüpleri kurdukları, gerekli alt yapı tesisleri oluşturdukları, konuyla ilgili uzman personel istihdam ettikleri ve spor alanında etkinlikleri olan gönüllü kuruluşları destekledikleri bilinmektedir.

Fin belediyeleri her yönüyle güçlü bir yerel yönetim modeli olarak dikkat çekmektedir. Bu anlayışın bir uzantısı olarak Fin belediyeleri üzerinde merkez yönetiminin yerindelik denetimi bulunmamakta, sadece hukuka uygunluk denetimi yapılabilmektedir. Yine Finlandiya’da belediye personelinin sayısı merkezi yönetime tabi personelin sayısının iki katından fazladır. Yerel nitelikli hemen hemen bütün işlemlerin sorumluluğunu üzerilerine almaları, bu hizmetlerin finansmanını kendi girişimleri ve öz kaynaklarını harekete geçirerek sağlayabilmeleri ile merkezin yerindelik denetimine tabi olmamaları Fin belediyelerini güçlü ve demokratik yerel yönetimlerin başarılı örnekleri arasına sokmuştur. Kentlerin ve kasabaların yönetiminde tek söz sahibi olmaları doğrultusunda Fin belediyeleri, özellikle geniş düzeyde başarılı halk katılımı ile etkin bir şekilde denetlenebilmekte ve verimli bir kent yönetimi gerçekleştirebilmektedirler.

### **2.3. Yunanistan’da Yerel Yönetimler ve Eğitim/Yetişkin Eğitimi İlişkisi<sup>2</sup>**

Yunanistan parlamenter bir cumhuriyettir. Yunanistan’ın yerel yönetim yapılanmasına baktığımızda, bölge (*region*), il (*prefecture veya province*), belediye ve komünlerden (*comun*) oluşan bir yapı karşımıza çıkmaktadır. 1992



<sup>2</sup> Bu bölümün hazırlanmasında, Belma ÜSTÜNİŞİK tarafından 1992 yılında Devlet Planlama Teşkilatı Sosyal Planlama Genel Müdürlüğü yayımları arasından çıkarılan *Bazı Ülkelerde Yerel Yönetim Modelleri* isimli kitaptan ve <http://www.eurydice.org/> Eurybase adresinden yararlanılmıştır.

yılı verilerine göre Yunanistan'da 13 bölge, 55 il, 303 belediye ve 5697 komün bulunmaktadır. Komünlerin %56'sının nüfusu 500'den, %83'ünün nüfusu ise 1.000'den azdır.

Yunanistan'da belediye kavramının içerisine kent merkezleri ile nüfusu on binden büyük kentler ve nüfus kıstası olmaksızın tarihsel kentler girmektedir. Komün deyimi ise, bin kişilik nüfusa ve mali kaynaklara sahip bağımsız toplulukları ifade etmek için kullanılmaktadır.

Yerel yönetim yapılanması içerisinde bölgelerin başında bölgesel sekreter bulunmaktadır. Merkezi idarenin taşra teşkilatı niteliğindeki illerin başında ise vali bulunmaktadır. Yetki genişliği yolu ile merkezi idarenin büyük yetkiler verdiği vali, kendi sınırları içerisinde yerel yönetimlerin idari ve mali vesayet makamıdır. Yunanistan'da bir diğer yerel yönetim birimi olan belediyelerin karar organı belediye meclisi, yürütme organı ise belediye başkanıdır. Benzer yapıdaki komünlerde ise karar organı komün meclisi, yürütme organı ise komün başkanıdır.

Yunanistan'da yerel yönetim yapısı içerisinde yer alan bölgeler, ulusal ve iktisadi planlara uygun olarak bölgenin sosyo ekonomik planını yapmak, bölgesel hibelerin daha alt kademelere dağıtımını sağlamak gibi görevler üstlenmiş durumdadırlar. İller ise, bölge planları ile uyumlu olarak ilin sosyo ekonomik planının yapılması, sosyal refah, sağlık, ulaşım altyapısı, çevre ve şehir planı, tarımsal program ve altyapı, kültür ve emek piyasası politikaları, endüstri bölgeleri, tüketicinin korunması, eğitim, spor, gençlik hizmetleri ve yetişkin eğitimi ile turizmi geliştirme gibi faaliyetlerle sorumlu tutulmuşlardır. Belediyelere verilen sorumluluklar ise, içme suyu, çöp ve katı atık yok etme, yol, köprü, park ve toptancı hali yapmak başlıkları altında toplanmıştır.

Yunanistan'da yerel yönetimlerin gelirlerinin önemli bir kısmı (%54'ü), devlet yardımlarından oluşmaktadır. Bu yardımların %16'sı genel amaçlı olarak, %38'i ise özel amaçlı olarak verilmektedir. Yerel yönetimlerin diğer gelir kaynakları arasında ise, dolaylı ve dolaysız yerel vergiler ve merkezi yönetim vergileri üzerinden alınan munzam vergi sayılabilir. Yine ilgili yasal düzenlemelere göre, yerel yönetimlerin verdikleri hizmet karşılığında ücret, bedel ve şerefiye alma yetkileri bulunmaktadır. Bu kapsamda en önemli yerel vergiler olarak tarım ürünlerinin satış vergisi, otel ve restoranlardan alınan

turizm vergisi, emlak vergisi, yapı vergisi, veraset vergisi, gayrimenkul işlem vergisi ile belediyeler tarafından doğrudan toplanan ya da merkezi yönetim tarafından toplanıp belediyelere aktarılan vergiler bulunmaktadır.

Yunanistan'da genel anlamda eğitim ve özelde yetişkin eğitimi konusunda merkezi yönetimin yetkili ve sorumlu olduğunu söylemek olasıdır. Örneğin, yetişkin eğitimi konusunda yetkili birim olarak *Eğitim ve Dini İşler Bakanlığı*'na bağlı olarak görev yapan *Yetişkin Eğitimi Genel Sekreterliği* (*General Secretariat for Adult Education - GGLE*) bulunmaktadır. Yetişkin Eğitimi Genel Sekreterliği, yetişkin eğitiminin planlanması, organize edilmesi ve finansmanından sorumludur. Gereksinim duyulması halinde söz konusu sekreterlik, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile İş ve İşçi Bulma Kurumu ile Adalet Bakanlığı gibi kurumlarla işbirliğine gidebilmektedir.

Eğitim ve Dini İşler Bakanlığı'nın yönetimi altında, 1995 yılında çıkartılan özel bir yasal düzenleme ile *Yetişkinlerin Sürekli Eğitimi Enstitüsü* (Institute of Continuing Education for Adults - IDEKE) kurulmuştur. Söz konusu enstitünün kuruluş amacı, yetişkin eğitimi ve uzaktan eğitim konularıyla ilgili olarak çalışmalar ve araştırmalar yaparak, bu alanda gerekli gelişimin sağlanmasıdır. Yetişkinlerin Sürekli Eğitimi Enstitüsü; yetişkinlere yaşam boyu eğitim ve öğrenim olanağı sunmak, uzaktan ve açık öğretim olanakları sağlamak ve yetişkinlere iş olanağı sağlamak konularında çalışmalarda bulunmaktadır. Yetişkinlerin Sürekli Eğitimi Enstitüsü, aynı zamanda anaokulu, ilk ve ortaöğretim öğretmenlerine yönelik çeşitli seminerler ve eğitim programları düzenlemektedir.

Yetişkinlerin Sürekli Eğitimi Enstitüsü'nün yürüttüğü diğer bir eğitim faaliyeti ise, *Eğitim ve Mesleki Öğrenim İçin Operasyonel Program* (Operational Programme for Education and Initial Vocational Training - EPEAEK) tarafından finanse edilen *Okullarda Tüketici Eğitimi* konulu programın geliştirilmesi ve uygulanmasına ilişkindir.

Bu alanda yaşanan yeni bir gelişme ise, Eğitim ve Dini İşler Bakanlığı tarafından Yetişkinlerin Sürekli Eğitimi Enstitüsü'nü, işgücü piyasasına katılmak isteyen gençlere yeni bir olanak sunmak amacıyla *İkinci Şans Okulları* (Second Chance Schools - SDE) olarak bilinen kurumların kurulmasını sağlamak amacıyla görevlendirilmesidir. İkinci Şans Okulları, dokuz yıllık

zorunlu eğitimi bitirmeyen ve bu nedenle toplum tarafından dışlanma ve marjinalleşme tehlikesi içerisinde yer alan 18 yaşından büyük genç bireylerle ilgilenmektedir. Söz konusu eğitim kurumunun müfredatı oldukça esnek olup, genç bireylerin gereksinimleri doğrultusunda desenlenebilmektedir. Bununla birlikte, Yetişkinlerin Sürekli Eğitimi Enstitüsü, Yunanistan'daki ve yurtdışındaki üniversiteler ve diğer kurumlarla işbirliğine giderek araştırma ve eğitim programları yürütmektedir. Yetişkinlerin Sürekli Eğitimi Enstitüsü aynı zamanda, Yunanistan'daki üniversiteler ile işbirliği içerisinde yetişkin eğitimi konusunda çalışmalarda bulunmaktadır.

Kısaca, genel anlamda Yunanistan'daki eğitim faaliyetleri konusunda da yerel yönetimlerin güçlü ve etken olmadığı şeklinde bir değerlendirme yapmak mümkündür. Yunanistan'daki eğitim faaliyetlerinden tek başına merkezi yönetimin (Milli Eğitim Bakanlığı) sorumlu olduğu, yerel yönetimlerin bu alandaki rollerinin sadece okul binalarının bakım ve onarım işlerinin yürütülmesi ile sınırlı olduğu söylenebilir (Özdemir, 1994, s. 38-39).

## SONUÇ

İlk planda toplumdaki eğitim gereksinmesinin yerel düzeyde daha etkin ve verimli bir biçimde karşılanabileceği düşünülebilir. Çünkü yerel yönetimler, eğitim gereksinimlerini karşılamak yani yerel toplumların değerlerini ve geleneklerini yaşatmak, geliştirmek ve yenilerini yaratmak konusunda gerekli donanıma sahip durumda olmaları nedeniyle söz konusu fonksiyonu üstlenebilir konumda buldukları söylenebilir. Gelişmiş ülkelerde yetişkin eğitim hizmetleri halka en yakın yönetim birimleri olan belediyeler tarafından planlanmakta ve uygulanmaktadır. Gelişmiş ülkelerde yerel yönetimler kentlerin ekonomik kalkınmasında, işsizlik ve yoksulluğun önlenmesinde etkin bir rol üstlenmektedir. Yerel yönetimler ekonomik kalkınma ve işsizliğin önlenmesinde yerel kaynakların harekete geçirilmesinde koordinasyon fonksiyonu icra etmektedirler. (Ersöz, 2013)

Nitekim özellikle yetişkin eğitiminin “sorun merkezli” olması gereken yapısı, bir başka deyişle yöneldiği kitlenin gereksinimlerini karşılamak isteyen ve bu doğrultuda kendince hedef kitle için uygun gördüğü bilgi, beceri ve tutumları oluşturmaya çalışmayan yapısı, aslında söz konusu

eğitim etkinlerinin sunulmasında yerel yönetimlerin katkısının çok önemli olduğunu ve bu anlamda verilecek eğitimin başarılı bir model olacağını düşündürmektedir. Aslında hangi nitelikteki gereksinimlerin karşılanmasına öncelik ve ağırlık verilmesi, bu gereksinimlerin karşılanabilmesi için hangi kaynakların ayrılabilceğine ve ne oranda ayrılacağına karar vermede yerel yönetimlerin daha önceki bölümlerde de bahsedildiği şekliyle özerklikleri bulunmaktadır (Miser, 1993, s. 14). Ancak merkezi yapının son derece katı ve bir o kadar da hantal olduğu ülkemizde, yerel yönetimlerin de özellikle eğitim etkinleri konusunda ideal şekilde güçlendirilememiş olmaları neticesinde, hemen hemen her türlü kamu hizmetinde olduğu gibi bir takım olumsuzların yaşandığı bir gerçektir. Gelir yetersizliği, işgörenlerin yetersizliği, yöneticilerin siyasal ve bireysel çıkarlarını gözetken tutumları, göç, hemşehriler arasında “biz”lik bilincinin gelişmemiş olmasının da yaşanan bu olumsuzluklarda katkısının bulunduğu gözlemlenmektedir (Miser, 1993, s. 21).

Öte yandan, ekonomik ve siyasal sıkıntılar içerisindeki merkezi yönetim mevcut yapısı ile soruna çözüm getiremediği gibi, yerel yönetimlere de bu anlamda sorumluluk vermeyerek onun katkılarını da gözardı ettiği söylenebilir. Eğitim dizgemizin son derece katı, merkeziyetçi, bürokratik, yavaş işleyen, çağımızın ve halkımızın gereksinimlerine yanıt vermeyen, antidemokratik, kapalı, nitel ve nicel olarak etkili olamayan yapısı ve işleyişinin değiştirilmesi ve bütün olarak eğitimin yerinden yönetimine geçilmesine ciddi anlamda gereksinim duyulduğu da bir gerçektir (Duman, 1998, s. 86-87). Belediyelerin diğer hizmetleri için geçerli olan kaynak ve nitelikli personel sorunu bu kurs hizmetlerinin yürütülmesinde de ortaya çıkmaktadır. Finansman ve nitelikli personel sıkıntısının varlığı açıktır. (Ersöz, 2013)

Yetişkin eğitimi etkinlikleri konusunda yerel yönetimlerin yapabilecekleri çok önemli katkılar bulunmaktadır. Bu durumun başarılabilmesi için yapısal anlamda köklü bir takım dönüşümlerin sağlanması gerekmektedir. Her şeyden önce bir bütün olarak eğitim hizmetlerinin yürütülmesi bakımından yetki devrine gidilerek yerel yönetim birimleri yetkilendirilmeli, eğitim hizmetleri ve özellikle yetişkin eğitimi etkinliklerinin yürütülmesi aşamasına yerel yönetimler ağırlıklı olarak dâhil edilmelidir. Dolayısıyla yerel yönetimlerin bu anlamda, özellikle Finlandiya örneğinde görüldüğü gibi çağdaş, özerk,

etkili, katılımcı ve verimli hizmet üreten yönetimler haline dönüştürülmesi gerekmektedir.

Bu anlamda gerçekleştirilmesi gereken bir başka dönüşüm ise yerel yöneticilerin anlayışları ve soruna bakışlarına ilişkindir. Görmez tarafından 1988 yılında yapılan bir araştırmanın sonuçları, belediyelerin %66'lık bir kısmının eğitim başta olmak üzere sağlık ve güvenlik gibi hizmetlerin merkez yönetimi tarafından karşılanması gerektiğini düşündüklerini, mülki amirlerin ise %77'sinin özellikle eğitim konusunun yerel yönetimlere bırakılmasını pek hoş karşılamadığını ortaya koyması anlamında son derece düşündürücüdür (1997). Nitekim Yalçındağ tarafından da belirtildiği gibi, ülkemizdeki yerel yönetimlerin gerçek yerel yönetim niteliklerinden yoksun olan yapıları nedeniyle, bugünkü yerel yönetim anlayışı çerçevesinde yerel yönetimlere daha fazla yetki ve kaynak aktarımının bir takım sorunları da beraberinde getireceği dolayısıyla bir bütün olarak eğitim faaliyetlerinin ve özelde yetişkin eğitimi etkinliklerinin yerel yönetimlere devredilmesi konusunda köklü bazı reformlara gereksinim duyulduğu söylenebilir (aktaran Duman, 1998, s. 92).

Ancak mevcut yapı içerisinde de yapılabilecek bir takım değişimler ve iyileştirmeler söz konusu olabilir. Öncelikle il özel idarelerinin, kendilerine kanunla getirilen yetişkin eğitimi ile ilgili yükümlülüklerini yerine getirmeleri ve bütçelerinin belli bir kısmının bu doğrultuda kullanılmak üzere ayırmaları gerekmektedir. Her ne kadar yasalarda köy yerel yönetimlerine yetişkin eğitimi etkinlikleri ile ilgili olması gereken düzeyde yükümlüler getirilmemiş olsa da, köy yönetimlerinin çalışma mevsimleri dışında kalan zaman dilimlerinde köylünün boş zamanlarını eğitsel faaliyetlerle doldurabilmelerini sağlayabilmek açısından yetişkin eğitimi veren kurumlarla yakın bir işbirliği içerisine girmeleri gerekmektedir. Yetişkin eğitimi etkinlikleri bu anlamda gerçek bir toplum kalkınması projesine dönüştürülerek, köylünün girişkenliğini arttırmak, mevcut sorunlarına çözüm yolları aramak, söz konusu sorunların çözümü için siyasal baskı kümesi oluşturmak ve bu amaçla gerekli örgütlenmeyi sağlamak için işe koşulmalıdır. Belediyelerin ve il özel yönetimlerinin yetişkin eğitime ilişkin görevlerini yerine getirebilmeleri için yetişkin eğitimi etkinliklerine yönelmeleri, bu amaçla gerekli organizasyonel düzenlemelere gitmeleri ve özellikle söz konusu etkinlikler için yetişkin eğitimi uzmanlarından

yararlanmalarında büyük önem bulunmaktadır. Bu konuda alınabilecek güzel örneklerden birisi de zamanında Ankara Büyükşehir Belediyesi ve Ankara Üniversitesi Eğitim Bilimleri Fakültesi Yetişkin eğitimi Bölümü'nün katkıları ile oluşturulan “Yetişkin Eğitimi Şubesi”dir (Miser, 1993, s. 25).

Sonuç olarak, ülkemizde yerel yönetim oluşumlarının modern bir yerel yönetim modelini karakterize edemediği ve bu nedenle özellikle yetişkin eğitimi gibi yerel katkıların sağlanmasının çok önemli olduğu hizmet alanlarında gereksinim duyulan şekilde bir yapılanmaya gidilemediği görülmektedir. Yerel yönetimlerin, Finlandiya örneğinde olduğu gibi, güçlendirilerek yetişkin eğitimi etkinliklerine olması gereken katkılarının sağlanabilmesi gerçekleştirildiğinde, gerek toplum kalkınmasının başarılabilmesi ve gerekse demokrasinin özümsemesi başta olmak üzere çok sayıda yerel gereksinmeye cevap verilmiş de olacaktır.

#### KAYNAKÇA

**Çukurçayır, M. A. (2000)** *Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi*, Ankara: Yargı Yayınevi.

**Duman, A. (1998)** “Eğitimin Yerinden Yönetimi”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt:7, Sayı:2, (Nisan 1998), ss. 83-93.

**Ersöz, H. Y. (2013)**, “Türkiye’de Belediyelerin Meslek ve Beceri Edindirme Kursları ve İstihdam”, (<http://trdocs.org/docs/index-84431.html> Erişim: 23.09.2014)

**Geray, C. (1994)** “Yerel Yönetimlerin Eğitim ve Kültür İşlevleri”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt:3, Sayı:6, (Kasım 1994), ss. 3-14.

**Görmez, K. (1997)** *Yerel Demokrasi ve Türkiye*, Ankara: Vadi Yayınları.

**Gürel, B. A. (1998)** *Yerel Yönetimler -Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım-*, Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, No: 280.

**Kaya, E. (2003)** *Yerel yönetimler Reformu ve Belediyelerde Yeniden Yapılanma*, İstanbul: İlke Yayıncılık.

**Miser, R. (1993)** “Yerel Yönetimler ve Halk Eğitimi”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt:2, Sayı:6, (Kasım 1993), ss. 9-25.

**Özdemir, M. (1994)** *Yerel Yönetimler ve Eğitim* (Eğitimcilere Yönelik Bir Alan Araştırması), Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, TODAİE Kamu Yönetimi Uzmanlık Programı.

**Özgür, H., Kösecik M. (ed.) (2005)** *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar 1: Reform*, İstanbul: Nobel Yayınları.



**Özgür, H., Parlak B. (2002)** *Avrupa Birliği ile Bütünleşme Sürecinde Türkiye'de Yerel Yönetimler*, İstanbul: Alfa Yayınları.

**Uysal, B. (1976)** Yersel Yönetimlerde Eğitim Semineri, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:9, Sayı:1, (Mart 1976), ss. 108-117.

**Üstünışık, B. (1992)** *Bazı Ülkelerde Yerel Yönetim Modelleri*, Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı Sosyal Planlama Genel Müdürlüğü Yayınları.

**Yalçındağ, S. (1996)** "Finlandiya'da Yerel Yönetimler", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt: 5, Sayı: 5, (Eylül 1996), ss. 71-83.

\_\_\_\_\_ <http://www.eurydice.org/Eurybase> (01.06.2004)

\_\_\_\_\_ <http://www.mevzuat.gov.tr> (10.02.2014)

\_\_\_\_\_ T.C. Anayasası

\_\_\_\_\_ 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu

\_\_\_\_\_ 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu

\_\_\_\_\_ 1739 sayılı Milli Eğitim Temel Kanunu

\_\_\_\_\_ 222 sayılı İlköğretim ve Eğitim Temel Kanunu

\_\_\_\_\_ 5393 sayılı Belediye Kanunu

\_\_\_\_\_ 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanun

\_\_\_\_\_ 442 sayılı Köy Kanunu

\_\_\_\_\_ 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun