

TÜRKİYE'DE YERELLEŞME POLİTİKALARI

Veysel K. BİLGİÇ*
Serdar Kenan GÜL**

Giriş

Türkiye’de yaygın olan genel kanaate uygun olarak Batılı anlamda yerel yönetimlerin çok eski bir geçmişi olduğunu söylemek oldukça zordur. Her ne kadar klasik dönem Osmanlı yönetim sistemi geniş anlamda yerinden yönetim sistemine uygun bir yapılanma arz etmekte ise de, özellikle duraklama döneminin sonunda ve gerileme döneminde çok çeşitli etkenlerin zorlamasıyla devlet birçok alanda olduğu gibi yönetim alanında da yeni arayışlar içerisine girmiş ve bu arada Tanzimat’ın ilanı ile birlikte batılılaşma arzusu resmi bir politika haline gelmiştir. İmparatorluk yapısının doğal bir sonucu olan çok kültürlülük ve farklı etnik yapı, özellikle bu dönemde devletin birlik ve bütünlüğünü sağlamak amacıyla merkezîyetçi nitelikte önlemler alınmasına sebep olmuştur. Osmanlı Devleti’nde resmi, modern, batılı yerel yönetim statüsünün özellikle azınlık unsurlarının siyasi hayata katılması ve etnik haklarını elde etmeleri yönünde dış devletlerin yaptığı baskılar sonucunda ortaya çıktığını söylemek mümkündür. Önceleri daha çok kadılık örgütü gibi resmi, esnaf örgütleri (lonca) ve vakıflar gibi gayri resmi (sivil toplum örgütleri) kuruluşlarca yürütülen şehir hizmetleri, bu tarihten sonra yerini söz konusu batılı anlamdaki yerel yönetim kuruluşlarına bırakmıştır.

Bu çalışmada, Türkiye’de yerelleşme politikaları konusu ağırlıklı olarak 1980 sonrası gelişmeler ışığında incelenecek olmakla birlikte buna bir giriş niteliğinde ve konuyu tamamlaması açısından 1980 öncesi yapı ve gelişmelere de yer verilecektir. Yazıda yerel yönetim, yerinden yönetim, yerelleşme gibi kavramlar en geniş anlamıyla ele alınacak olup, merkezi yönetim hiyerarşisine tabi olmayan, az çok özerkliği olan ya da belirli organları seçimle işbaşına gelen kurum ve kuruluşları içine alacak biçimde kullanılacaktır. Bu nedenle, yazıda son yıllarda ülke gündemine giren ve yaygın deyimlerle Üst Kurullar (ya da Bağımsız İdari Otoriteler) olarak bilinen kuruluşlara da değinilecektir. Kısaca bu çalışma, Yerel Yönetimler, Üst Kurullar, diğer kuruluşlar ve yerelleşmeyi etkileyen faktörler çerçevesinde konuyu irdeleyecektir.

1. Yerel Yönetimler

Cumhuriyet dönemi Türk yerel yönetimleri, diğer idari kuruluşlar gibi önemli ölçüde Osmanlı mirasına dayanmaktadır (Görmez, 1997:13; Ortaylı, 1985:20-1). Bu dönemde çıkarılan yeni kanunlar sadece günün ihtiyaçlarını dikkate alan yeni bazı düzenlemeler içermekte ve ana hatlarıyla eski sistemi muhafaza etmektedir. Bu alanda çıkarılan temel kanunlar, 1924 tarih ve 442 sayılı Köy Kanunu ile 1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Kanunu’dur. İl Özel İdareleri için ise Osmanlı döneminden kalma 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanunu-u Muvakkatî’nin 75 ve devamı maddeleri 1987 yılına kadar yürürlükte kalmış, adı geçen kanun söz konusu tarihte 3360 sayılı kanunla kapsamlı olarak gözden geçirilmiş ve yeniden düzenlenmiştir. Adı geçen Kanun-u Muvakkatî’nin mülga ilk 74 maddesinin yerine 5442 sayılı kanun, İl İdaresi Kanunu adı altında 1949’da yürürlüğe konulmuştur. Bir ara (Ocak 1978-Kasım 1979 arası 22 aylık dönem) Yerel Yönetim Bakanlığı kurulmuşsa da fazla başarılı olamamış ve kısa bir süre sonra kaldırılmıştır.

* Prof. Dr., Polis Akademisi Güvenlik Bilimleri Fakültesi.

** Dr., Polis Akademisi Polis Yönetimi Araştırma Merkezi.

VII Kamu Yönetimi Forumu: Küreselleşme Karşısında Kamu Yönetimi Bildiriler Kitabı

1980 öncesi Cumhuriyet döneminin ilk elli yılına ilişkin gelişmeler Tekeli ve Ortaylı (1978) tarafından şu cümlelerle özetlenmiştir:

“Cumhuriyet döneminde hemen her zaman belediyelerden önemli hizmetler beklenmesine rağmen, hiçbir dönemde belediyelere yeterli kaynak verilmemiştir. Merkezi hükümetler sürekli olarak kaynakları kendi denetimleri altında tutmayı yeğlemiştir. Başarılı belediye başkanları, bu sınırlı kaynaklar içinde fırsatları çok iyi değerlendirebilenler olmuştur. Ama 1973'lere ulaşıldığında, Türkiye'de yerleşme sistemi karmaşıklaşmış ve şehir sorunlarının ölçeklerinin çok büyümüş olmasına rağmen belediyeler, 1930'ların belediyelerine göre yetkileri, işlevleri ve mali olanakları bakımından çok daha güçsüzleşmiştir. 1973'ler Türk belediyeçiliğinin bunalım dönemleridir. Her bunalım gibi bir yeni atılımın çekirdeklerini içinde taşımaktadır.

Tüm sorunlarına karşın 50 yıllık dönemde belediyeler önemli uygulamalar yapmışlardır; artık Türk belediyeçiliğinin ciddi araştırmalara konu olacak deneyleri vardır. Şehirciler, belediyeçiler, yönetim bilimciler, sosyologlar, coğrafyacılar ve tarihçiler için zengin bir araştırma alanı olarak durmaktadır. Önümüzdeki yıllar içinde bu alanda yoğunlaştırılacak araştırmalar, bize yalnız geçmiş üzerine bilgi vermeyecek, aynı zamanda da ortaya çıkacak yeni belediyeçilik anlayışını ve uygulamaları biçimlendirecektir” (Tekeli & Ortaylı, 1978:297).

1980'den önce yerel yönetimlerin önemli sorunlarının olduğu hemen her kesimce üzerinde durulan bir konudur. Sorunlar birikmiş ve kronik bir hale gelmiştir. Yerel yönetim alanında bu tarihe kadar hiçbir şey yapılmadığını söylemek elbette mümkün olmamakla birlikte, yapılanların tatmin edici düzeyde olmadığı ve sorunları köklü bir çözüme kavuşturmadığı da bir gerçektir. Nitekim 1963'te yayınlanan MEHTAP (Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi) raporunda, yerel yönetimlerin de ayrı bir inceleme konusu yapılması gereği üzerinde durulmuştur. Bunun sonucunda 1966'da Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi üzerine bir araştırma yapılmıştır (Yavuz, 1966). 1972 yılında yerel yönetimlerle ilgili bir dizi kanun tasarısı hazırlanmış ancak bunlardan hiçbirisi kanunlaştırılmamıştır. Yerel yönetimlerle ilgili asıl önemli gelişmeler 1980 sonrası gerçekleştirilebilmiştir (Görmez, 1997:138-50).

Yerel yönetimler alanındaki bu düzenlemeler 1980'lere gelinceye kadar önemli bir değişikliğe uğramadan yürürlükte kalmış, ancak 1980'lerden sonra büyüyen kent sorunları karşısında köklü denebilecek çapta yeni düzenlemeler getirilmiştir. Bunlar içerisinde en önemli ve reform niteliğinde sayılabilecek gelişme 3030 sayılı kanunla 1984 yılında Büyükşehir Belediyeleri'nin kurulmasıdır. Bu kanunla büyükşehir yönetimine geçilmesi ile hizmetlerde etkinlik ve yerel demokrasinin amaçlandığı söylenebilir (Eke, 1985:53). Ancak, Genel Sekreterin İçişleri Bakanının onayı ile atanması ve Encümeninde atanmışların ağırlığı gibi hususlar dikkate alındığında özerkliklerinin tam olarak gerçekleştiğini söylemek zordur. Yine 1981'de ve sonraki yıllarda belediye gelirleri ile ilgili çıkarılan kanunlar, örneğin devlet vergilerinden il özel idarelerine ve belediyelere pay verilmesine ilişkin 2380 sayılı kanun ile 2464 sayılı belediye gelirleri kanunu önemlidir (Tortop, 1996:130; Nadaroğlu, 1989:331).

Büyükşehir belediyesi uygulaması demokratikleşme ve yerelleşme açısından önemlidir. Yine daha önce merkezi yönetime bağlı olarak çalışan imar müdürlüklerinin bu belediyelere bağlanması, büyükşehir belediye başkanlarının başkanlığında ilgili kamu kurum ve kuruluşları temsilcileri ve ilçe belediye başkanlarının katılımıyla oluşturulan Alt Yapı

VII Kamu Yönetimi Forumu: Küreselleşme Karşısında Kamu Yönetimi Bildiriler Kitabı

Koordinasyon Merkezi (AYKOME) ve Ulaşım Koordinasyon Merkezi (UKOME) kurulması ve Alt Yapı Yatırım Fonu oluşturulması önemli adımlardır.

Ancak, demokratikleşme-yerelleşme büyükşehir ilçe belediyelerinde sağlanamamıştır. Mesela, bu ilçe belediyeleri iki ayrı vesayet denetimine tabi kılınmışlardır. Büyükşehir belediye başkanı, ilçe belediyelerince yapılan hizmetlerin etkinliğini sağlayıcı önlemler almak yetkisine sahiptir. Ayrıca büyükşehir belediye meclisi, ilçe belediyelerinin kendi aralarında ve büyükşehir belediyesi ile uyumsuzluk durumunda düzenleyici ve yol gösterici rol oynamaktadırlar. Bu da merkezîyetçi anlayışın devam ettiğinin açık bir kanıtıdır. En son 2004-2005’de Belediye Kanunu, Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve İl Özel İdaresi Kanunu yeniden gözden geçirilerek yürürlüğe konulmuştur.

Kalkınma Planlarında Yerel Yönetimler

Yerel yönetimlerle ilgili hükümlere kalkınma planlarında da rastlıyoruz. Türkiye bilindiği gibi 1963’ten bu yana planlı kalkınma dönemine girmiştir. O tarihten bu yana beş yıllık kalkınma planları ve bunların uygulanmasını göstermek üzere yıllık programlar hazırlanmaktadır. Şu anda Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı (2007-2013) dönemi içinde bulunuyoruz.

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda (1963-67), yerel yönetimlerin halkın katkısını sağlamada en elverişli kuruluşlar olduğu vurgulanmış, şehirleşme sorunlarına eğilinmiş, ancak daha çok köy kalkınmasına ağırlık verilmiştir. Bu kalkınmanın bir yöntemi olarak ‘toplum kalkınması’ kavramı geliştirilmiştir. İkinci Planda (1968-1972) toplum kalkınması, yerini ‘küçük toplum birimlerinde teşebbüs gücünün geliştirilmesi’ne bırakmıştır. Planda kentleşme sorunlarına da değinilmiş, büyük kentlerin gelişiminin önlenmesi yerine teşvik edilmesi benimsenmiştir. Ayrıca yerel yönetimlerin mali ve kurumsal bakımdan güçlendirilmesi ve idari vesayet ilkesinin yerel girişimleri kısıtlayıcı olmaktan çıkarılması gereğine de değinilmiştir.

Üçüncü Plan (1973-1977) yerel yönetimlere özel bir önem vermiş ve İl Mahalli İdare Planlaması adı altında topladığı bir sistem içinde yerel yönetimlerin kısa ve uzun vadeli yatırım programları ve hesapları yapmasını öngörmüştür. Ancak Plan’da yer alan ilke ve tedbirler uygulamaya geçirilememiş, 1978’de yürürlüğe girmesi gereken Dördüncü Plan zamanında hazırlanıp yürürlüğe konulamamıştır. Ocak 1978’de kurulan Hükümet, yerel yönetimlere bakış açısını Yerel Yönetim Bakanlığı kurarak şöyle dile getirmiştir:

“Hızlı değişim sürecindeki toplumumuzda yepyeni bir gerçek olarak gelişen yerel yönetimlerin yönetsel ve mali tikanıklıklarını gidermek, böylece bu yönetimlere etkinlik ve işlerlik kazandıracak düzenlemeleri yapmak amacıyla Yerel Yönetim Bakanlığı’nın kurulması uygun görülmüştür.”

Dördüncü Plan’da (1979-1983) ilk olarak 1930’ların belediye modelinin iş göremez olduğu ve büyükşehirlere özgü yönetim ve altyapı örgütlenmesinin gerekliliği üzerinde durulmuştur. Yukarıda da değinildiği gibi, 12 Eylül dönemiyle birlikte yerel yönetimler açısından önemli değişiklikler yapılmıştır. Büyükşehir belediyelerinin kurulmasına ilk adım olarak öncelikle büyük şehirlerin yakın çevrelerindeki yerleşim yerlerinin hukuki varlıkları, yakınında buldukları şehirlere katılmaları suretiyle sona erdirilmiştir. İl Özel İdareleri ve Belediyelerin hizmet imkânlarını artırmak üzere 2380 sayılı Devlet Vergi Gelirlerinden Bu İdarelere Pay Verilmesi Hakkında Kanun ile 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu çıkarılmıştır.

VII Kamu Yönetimi Forumu: Küreselleşme Karşısında Kamu Yönetimi Bildiriler Kitabı

Beşinci Plan (1985-1989), kent hizmetlerinden sorumlu ana kuruluşlar olarak belediyeler üzerinde durmuş ve bu nedenle bazı devlet hizmetlerinin belediyelere devredileceğini belirtmiştir. Yine belediye altyapı yatırımlarında proje ve finansman çeşitlendirmesi ve belediye hizmetlerinin özelleştirilmesi konuları ilk kez bu planla dile getirilmiştir.

Altıncı Planda (1990-1994), yerel yönetimlere özel bir ağırlık verilmiş, mahalli idareler, ‘bölgesel ve yöresel gelişme’ bölümünün alt bölümü olarak düzenlenmiştir. Plan’da ayrıca, maliye politikaları, içme suyu-kanalizasyon, kamu yönetimi, ulaştırma, sağlık, sosyal hizmet ve yardımlar, spor, boş zamanların değerlendirilmesi, çevre, yerleşme, şehirleşme, konut ve kültür sektörlerinde de mahalli idarelerle ilgili ilke ve politikalara yer verilmiştir. Altıncı Plan, 1982 Anayasası’na uygun olarak yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve bunların görevleri ile orantılı gelir kaynaklarına kavuşturulmaları ilkelerini benimsemiştir. Bu dönemde Mahalli idarelerin gelirlerinin GSMH içindeki payı % 2.2’den % 2.68’e, genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan payın GSMH içindeki payı da % 1.23’den % 1.47’ye ulaşmış ancak yerel öz kaynakları artırmaya yönelik bir düzenleme yapılamamıştır. Bu dönemde, temel yaklaşımı özerk, güçlü, katılımcı ve demokratik yerel yönetimler olan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın bazı çekincelerle de olsa onaylanması, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında koordinasyon sağlayacak bir bakanlık kurulması çalışmaları ve merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında görev, yetki, sorumluluk ve kaynak paylaşımına ilişkin çerçeve yasa çalışmaları gibi önemli adımlar atılmıştır.

Yedinci Plan (1996-2000), ‘yapısal değişim projesi’ adı verilen bir yaklaşım benimsemiştir. Mahalli idarelerin güçlendirilmesi reformu, planın yirmi yapısal değişim projesinden biridir. Plan, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki işbölümünü yerinden yönetim ilkesi gereğince düzenlemek üzere hareket etmiştir (Yerel Yönetimler İhtisas Komisyonu Raporu’ndan özetlenerek, 2001:31-7).

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda (2001-2005), mahalli idareler “Kamu Hizmetlerinde Etkinliğin Artırılması” bölümünde yer almıştır. Mevcut durum tespiti ardından amaçlar, ilkeler ve politikalar sıralanmış, son olarak yapılacak hukuki düzenlemeler şu şekilde ifade edilmiştir: “Merkezi idare ile mahalli idareler, üniter yapı içinde idarenin bütünlüğü ilkesine uygun olarak, işbölümü ve koordinasyona dayalı bir yapıya kavuşturulacak; merkezi ve mahalli idareler arasında görev, yetki, sorumluluk ve kaynak paylaşımı ile mahalli idarelerin teşkilat, mali ve personel yapısı yeniden düzenlenecektir” (Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005), 2000:198-200).

İçinde bulunduğumuz dönemi kapsayan Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda (2007-2013) yerelleşme ve yerel yönetimlerle ilgili şu hususlar dikkati çekmektedir: “Başta yerel yönetimler olmak üzere yerel kuruluşların yeterli sayı ve nitelikte teknik personele ve donanımına sahip olmaları desteklenecek... Bölgesel gelişme ve yerel kalkınma uygulamalarında yerindenlik esas alınacak, katılımcılık geliştirilecek... Başta il özel idareleri olmak üzere, yerel yönetimler ile birliklerinin kırsal kalkınma konusundaki etkinliğini artırmak için teknik, mali ve kurumsal kapasiteleri güçlendirilecektir... Kamu yönetim sistemi iyi yönetim yaklaşımı çerçevesinde yeniden yapılandırılacaktır... Merkezi yönetimden yerel yönetimlere yetki ve görev aktarımı, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartında getirilen ilkeler dikkate alınarak sağlanacaktır... Belediyelerin kurulması objektif ölçütlere bağlanacaktır...” (DPT, 2006:100-1).

Anayasada Yerel Yönetimler

VII Kamu Yönetimi Forumu: Küreselleşme Karşısında Kamu Yönetimi Bildiriler Kitabı

Anayasa’da yerel yönetimlerin nasıl düzenlendiğine bakmakta yarar vardır. 1982 Anayasası’nın 127. maddesinde mahalli idarelere ilişkin şu hükümler yer almaktadır:

“Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir.

Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir.

Mahalli idarelerin seçimleri, 67nci maddedeki esaslara göre beş yılda bir yapılır. Ancak, milletvekili genel veya ara seçiminden önceki veya sonraki bir yıl içinde yapılması gereken mahalli idareler organlarına veya bu organların üyelerine ilişkin genel veya ara seçimler milletvekili genel veya ara seçimleriyle birlikte yapılır. Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir.

Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü veya kaybetmeleri konusundaki denetim yargı yolu ile olur. Ancak görevleri ile ilgili bir suç sebebiyle hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahalli idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir.

Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir.

Mahalli idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile, kendi aralarında Bakanlar Kurulu’nun izni ile birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.”

Madde içeriğinden de anlaşılacağı üzere, 1982 Anayasası yerel yönetimler alanında 1961 Anayasası ile temelde benzer hükümler içermekle beraber aşağıda değinilen bazı farklar göstermektedir:

- İlk olarak eski anayasada ‘genel karar organı’ kavramı ‘karar organı’, seçmen olarak da ‘halk’ kavramı ‘kanunda gösterilen seçmenler’ ibaresiyle değiştirilmiştir,
- Seçim dönemi dört yıl yerine beş yıl olarak değiştirilmiştir,
- Yerel yönetimlerin kuruluş ve görevleriyle yetkilerinin kanunla ancak ‘yerinden yönetim ilkesine uygun olarak’ düzenlenmesi gereği eski anayasada olmayan bir yeniliktir,
- 1982 Anayasası büyük yerleşim merkezleri için kanunla özel yönetim biçimlerinin getirilebileceği hükmünü getirmiştir ki bu, büyükşehir belediyelerinin kurulmasının anayasal dayanağını oluşturmaktadır,
- Bir diğer belki de en önemli fark, 1982 Anayasası’nın geriye dönüş sayılabilecek bir adımla (Soysal, 1986:350) merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde idari vesayet yetkisine sahip olduğunu açıkça belirtmiş olmasıdır. Bunun amacının da mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi

VII Kamu Yönetimi Forumu: Küreselleşme Karşısında Kamu Yönetimi Bildiriler Kitabı

karşılanması olarak belirtilmiştir. Vesayetle ilgili farklı bir düzenleme de yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazlarının çözümünün ve yitirmeleri konusundaki denetimin yargı yolu ile sağlanacağı kuralına getirilen istisnadır. Buna göre, İçişleri Bakanı, geçici bir önlem olarak, görevleriyle ilgili bir suç nedeniyle hakkında kovuşturma veya soruşturma açılan yerel yönetim organlarını veya bu organların üyelerini kesin hükme kadar görevden uzaklaştırabilmektedir (Keleş, 1994:117-21). Bu yetki zaman zaman kullanılmıştır.

Yerel yönetimler alanında yapılan daha yeni ve kapsamlı çalışma TODAİE tarafından 1991'de yayınlanan KAYA (Kamu Yönetimi Araştırma) projesidir (KAYA:177-97). Rapor, adından da anlaşılacağı gibi sadece yerel yönetimlerle ilgili olmamakla beraber, yerel yönetimler konusu ayrıntılı olarak irdelenmiştir. Önce durum tespiti yapılmış, ardından da bir dizi önlem sıralanmıştır.

2. Bağımsız İdari Otoriteler

Avrupa ve Amerika'da nispeten daha uzun bir geçmişi olan bu tür kurumlar Türkiye'de 1990'lı yıllarda ortaya çıkmaya ve kavramsal olarak ilk defa İdare Hukuku ve Kamu Yönetimi literatüründe yine bu yıllarda kullanılmaya başladı (Duran, 1997:3). Genel olarak hangi tür kuruluşların bağımsız idari otorite olarak adlandırılacağı konusunda, ülkeden ülkeye değişkenlik arz eden farklı uygulamalar dolayısıyla, tam bir fikir birliği olmamakla birlikte, bağımsız idari otoritelerin Batı'daki 'quango'lara tekabül ettiğini söylemek herhalde yanlış olmaz.

Kamu hayatının duyarlı sektörleri olarak bilinen ve 'üst kurullar', 'düzenleyici kurullar', 'regülasyon kurumları' ve 'süper kurullar' gibi adlarla anılan bu kuruluşlar, para, bankacılık, sermaye piyasası, iletişim, basın-yayın, rekabet ve tüketicilerin korunması gibi alanlarda düzenleyici, izleyici ve denetleyici görev ve yetkilerle donatılmıştır. Bu kurumların ortaya çıkışı tahmin edilebileceği gibi, söz konusu alanları mümkün olduğunca şeffaf, tarafsız ve siyasetin etki alanından uzak tutmak ihtiyacından doğmuştur. Bu kurumlar her ne kadar bağımsız olarak adlandırılıyorsa da bunu, geniş olarak ve bu kuruluşların da bir tür yerinden yönetim kuruluşları olduğu biçiminde anlamak gerekir. Gerçi merkezîyetçi bir yönetim anlayışının hâkim olduğu ülkemizde mahalli idareler bile tam anlamıyla özerkliğe kavuşturulamamış iken, 'bağımsız' idari otoritelerden söz etmenin fanteziden öteye geçmeyeceğini söyleyenler de yok değildir (Duran, 1997:3). Nitekim Kamu İktisadi Teşebbüsleri gibi Bağımsız İdari Otoriteler de bir bakanlıkla ilişkilendirilmiştir. Örneğin, RTÜK (Radyo ve Televizyon Üst Kurulu) ve BDDK (Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu) Başbakanlık ile, Telekomünikasyon Kurumu Ulaştırma Bakanlığı ile, Rekabet Kurumu Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ile, SPK (Sermaye Piyasası Kurulu) Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu Devlet Bakanlığı ile, ilişkili kılınmıştır. Ancak bu ilişki Kamu İktisadi Teşebbüslerine oranla daha zayıf bir ilişki olup bu kuruluşlar üzerinde hiyerarşik ve vesayet denetimi olmaması gerekir (Ulusoy, 2000:1-2). Bağımsız idari otoritelerin hepsi, özerklik açısından aynı konumda değildir. Bazıları daha fazla özerkliğe sahip iken, diğer bazılarının özerkliği nispeten daha azdır. Bu kuruluşlardan en geniş özerkliğe sahip olanın RTÜK olduğu ileri sürülmektedir (Yıldırım, 2000:3).

Bağımsız idari otoritelerin başlıca özellikleri şunlardır:

¹ İngilizce 'Quasi-Autonomous Non-Governmental Organisations' deyiminin baş harflerinden oluşan bu kavram Türkçeye 'Yarı Özerk Hükümet Dışı Kuruluşlar' şeklinde çevrilebilir.

VII Kamu Yönetimi Forumu: Küreselleşme Karşısında Kamu Yönetimi Bildiriler Kitabı

- Tüzel kişiliğe sahiptirler,
- Görevleri kamunun bankacılık, iletişim, medya gibi hassas alanlarıyla ilgilidir,
- Geniş özerklikten yararlanan bu kuruluşların faaliyetleri merkezi yönetimin hiyerarşik ve/veya vesayet denetimine değil sadece yargı denetimine tabidir,
- Düzenleme, denetleme ve müeyyide uygulama yetkileri vardır.

Bağımsız idari otoritelerin görev ve yetkilerini de şu şekilde sıralayabiliriz:

- Düzenleme: Bu kurumların kuruluş kanunlarında kendi alanları ile ilgili kanunların uygulanmasını sağlamak üzere yönetmelik çıkarma, tebliğ ve karar yayınlama gibi yetkileri vardır.
- İzleme, denetleme ve müeyyide uygulama: Bu kurumlar kendi alanları ile ilgili olarak izleme, gerekli bilgi ve belgeleri ilgililerden isteme ve yerinde incelemeler yapabildikleri gibi bu gibi faaliyetleri sonucunda tespit ettikleri hukuka aykırılıklar dolayısıyla ilgilileri uyarma işlemleri iptal etme ve faaliyetleri durdurma ve yasaklama gibi doğrudan müeyyide de uygulayabilirler. Ancak bu müeyyideler idari nitelikte olduğundan dolayı, konu yargıya intikal ettirildiğinde son sözü söyleyecek olan yargı organlarıdır.

Bağımsız idari otoriteler, anayasal güvence altında olmasalar da, özerklikleri ve üyelerinin bağımsızlıkları ile idare içinde özel bir yere sahiptirler. Üyeleri atanmış kişilerden oluşmakla birlikte, atandıktan sonra görev süresi sonuna kadar görevden alınamamaları ve siyasi sorumluluk taşımamaları gibi özellikler taşımaları demokrasi bakımından bazı sıkıntı ve sakıncaları da beraberinde getirdiği, bunların önlenmesi için bir takım tedbirlerin alınması gerektiği ileri sürülmektedir (Fındıklı, 2001:115-6).

3. Yerelleşme Eğilimini Etkileyen Faktörler

a) Sivil Toplum Kuruluşları

Sivil toplum, 1980'lerden sonra, gerek yeni sağ ve gerekse yeni sol düşüncede, demokrasiye yeni bir anlam ve içerik kazandırmış, devletin sınırlandırılması ve özgürlüklerin genişletilmesi olguları ön plana çıkmıştır. Refah devleti anlayışı, İkinci Dünya Savaşı sonrası yıllarda Batı Avrupa'da başarı ile uygulanmışsa da zaman içerisinde bürokrasinin sunduğu hizmetlerin çoğalması ve bunun sonucunda toplumun buna bağımlılığının artması, bireyi devlet karşısında edilgen ve özgüvenden yoksun bir hale getirmiş, giderek refah devleti bireyler tarafından baskı, kırtasiyecilik ve denetim biçiminde algılanmaya başlanmıştır. Bu olumsuzluklar özellikle yeni sağ tarafından 1970'lerde kullanılmış ve bireyi devlet karşısında öne çıkaran söylemler geliştirilmiştir (Eryılmaz, 2002:211-2).

Üyeleri resmi faaliyetler dışında uğraş veren kendiliğinden ve iradi olarak örgütlenmiş topluluklar (Sarıbay, 2001:120) olan sivil toplum, devlet üzerinde baskı grubu olarak denetim faaliyeti sürdürerek kendi kimliklerini koruyan ve yasal güvence altında kendini örgütleyen kurumların bütünüdür. Gelişmesi, hukuk devleti ve sınırlı devlet anlayışı gibi birbiriyle yakından ilişkili olgulara bağlı olan sivil toplumun etkinliği, toplum hayatında gönüllü birliktelik, örgütlenme, farklılaşma ve baskı oluşturma gibi olguların da varlığını gerekli kılar (Çaha, 2000:58-64). Bunlara anlam kazandıran da kuşkusuz değişik yaşam biçimlerini hoş karşılama, insan haklarını herkes için kabul etme ve düşünce özgürlüğüne saygı gibi değerlerdir (Yayla, 1998:129). Sivil toplumun kapasitesinin ve sosyal sorunlara ilgisinin artması da bu koşullara bağlıdır.

VII Kamu Yönetimi Forumu: Küreselleşme Karşısında Kamu Yönetimi Bildiriler Kitabı

İletişim ve bilgi teknolojilerinin gelişmesi bilgi edinme yollarını kolaylaştırmış, bu da sivil toplum ile bürokrasi arasındaki etkileşimi artırmıştır. Böylece bireyler talep ve şikâyetlerini rahatlıkla yönetime aktarabilme imkânına kavuşmuşlardır. Sonuçta devletin toplum karşısındaki konumu farklılaşmış, artık devlet, erişilmez, eleştirilemez ve otoriter bir kurum olmaktan çıkarak etkinlik ve verimliliği esas alan teknik bir hizmet örgütü haline dönüşmesine zemin hazırlamıştır (Eryılmaz, 2002:214-5).

b) Serbest Piyasa Mekanizması ve Yeni Yönetim Anlayışı

Kamu hizmetleri genelde tekel niteliğinde olduğundan rekabete kapalıdır. Bu da hizmetlerin etkinliğini ve evrimliliğini olumsuz yönde etkilemektedir. Yönetimin çeşitli yollarla denetimi söz konusu olmakla birlikte, bu denetim yolları yargı denetimi dışında çok fazla etkili ve tarafsız olamamaktadır. Çünkü idari denetim yolları bürokrasinin kendi kendisini denetlemesi demektir. Devletin toplumsal ve iktisadi hayata aşırı derecede müdahalesi (Oktay, 1997:44-5) bu verimsizliği daha da artırmıştır. O nedenle günümüzde hemen her devlet bu yükün altından kendisini çekmeye uğraşmaktadır. Özelleştirme ve mecburi ihale, daha az devlet daha fazla piyasa, başka bir deyişle hizmetlerde devletin rolünü azaltma buna paralel olarak özel sektörün payını artırma bunun başlıca çözüm yolları olarak birçok ülkede uygulanmaktadır (Savas, 1987:3). Artık günümüzde devletin rolünün güvenlik, dış ilişkiler, vergi gibi alanlar dışında sadece gözetim, hakemlik, denetim ve alt yapı hizmetleri ile sınırlı kalması konusunda geniş bir fikir birliği oluşmuş gibidir.

Yeni yönetim anlayışı, geleneksel yönetimlerde göze çarpan merkeziyetçilik, hantallık, verimsizlik, aşırı kurallara bağlılık ve hiyerarşik yapılanma gibi olumsuzluklara tepki ve bunları gidermeye yönelik olarak ortaya çıkmıştır. Refah devleti anlayışının ekonomik krizlerin başlıca nedeni olarak görülmesi ve politikacı, bürokrat ve seçmenlerde görülen çıkara dayalı ilişkilerin kamu hizmetlerinde israfı körüklemesi (Aksoy, 1995:165) sonucu çare olarak devletin küçültülmesi ve piyasa ekonomisi gösterilmiştir. Yeni yönetim anlayışında piyasa mekanizması, esnek ve adem-i merkeziyetçi örgütlenme ve vatandaş-müşteri odaklı anlayış söz konusudur. Burada geleneksel yönetim anlayışından işletme yönetimi anlayışına doğru bir kayma söz konusudur. Yeni yönetim anlayışında devlete verilen roller, firmalar arasında rekabeti geliştirme, vatandaşın denetim rolünü artırma, performans ölçümünde çıktılara bakma, müşteri odaklı hareket etme ve piyasa mekanizmasını tercih etme gibi roller yüklenmiştir (Osborne & Gaebler, 1993:19). Toplam kalite yönetimi kavramı da yeni yönetim anlayışının bir ürünüdür. Özetlemek gerekirse, geleneksel yönetimde sorumluluk almaya isteksizlik, yetki toplayan, otoriter, kuralcı, gizli, kapalı, yakından kontrol eden, sabit ücretli, yukarıdan aşağıya karar akışı vb. özellikler, yeni yönetim anlayışında yerini sorumluluk almaya istekli, yetkiyi paylaşan, esnek, açık, katılımcı, performans hedefli kontrol, performansa dayalı ücret ve iki yönlü karar akışı gibi hususlara bırakmıştır (James, 1997:160)

c) Küreselleşme

Yerel özerklik ve yerelleşme küreselleşmenin ilk basamağı olarak kabul edilmektedir. Aslında yerel özerklik merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında çatışma sonucunu doğurmaz. Devletin kendine göre, toplum güvenliği, düzen ve barışın korunması gibi temel görevleri, yerel yönetimlerin de kendilerine ait planlama, çevre, imar, konut gibi temel işlevleri bulunmaktadır (Karaman, 1996:11-6).

Küreselleşme ve yerelleşme ilişkisi sorunu ile dünya genelinde ilerleyen küreselleşme sürecinin yerel yönetimler üzerindeki etkileri konusu, günümüzün önemli tartışma

VII Kamu Yönetimi Forumu: Küreselleşme Karşısında Kamu Yönetimi Bildiriler Kitabı

konularından biridir. Küreselleşme sürecinin yerelleşme sürecini desteklediği, bunun ulus-devlet üzerinde çeşitli etkilere yol açtığı, yerelleşme kavramının küreselleşme ile birlikte daha geniş bir çerçevede tanımlanmaya başladığı, yerelleşme ile sadece yerel yönetimlerin güçlendirilmesinin değil, bunun yanında; her kademedede bir alt birime yetki devri yapılması, merkezi yönetimin taşra kuruluşlarına yetki aktarılarak yetki genişliğinin güçlendirilmesi ve yetkilerin merkezi ve yerel kuruluşlardan, giderek özel sektör kuruluşları, gönüllü/sivil toplum kuruluşlarına doğru devri süreçlerinin anlaşıldığı artık tartışma götürmemektedir.

19. yüzyıldan bu yana ulus-devlet anlayışına uygun olarak, yerel yönetimlere ilişkin ilke ve politikalar, bu kuruluşların merkezi yönetimle ilişkileri ekseninde inşa edilmiştir. Ancak içinde bulunduğumuz yüzyılda bu temel, değişme eğilimine girmiştir. Küreselleşme, ulus-devletlerin yetki ve egemenlik alanlarını değiştirerek yeniden belirlemeye zorlamaktadır. Buna paralel olarak, ulus-devlet yetkilerinin bir kısmının ulus-devlet-üstü kurum ve mekanizmalara doğru devri, kapsam ve niteliği henüz netleşmemekle birlikte, talep edilmektedir.

Ulus-devletler özelliklerini asıl olarak aşırı merkeziyetçi örgütlenmelerinden almaktadırlar. Bu özellik yalnız üniter devletleri değil kısmen federal devletleri de etkilemiştir. Küreselleşme süreci, ulus-devleti gelenekselden farklı bir tanıma kavuştururken, bu yapıya müdahaleyi gündeme getirmekte ve merkezi-yerel dengesini adem-i merkeziyetçilik ilkesi temelinde ve yerel lehine yeniden düzenlemeyi talep etmektedir. Bu anlamda yerelleşme süreci, küreselleşme sürecinin bir aracı olmaktadır (Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 2001:7-8).

Merkeziyetçilikten uzaklaşma eğilimi günümüzde; aynı kuruluşlar içinde daha alt birimlere, merkezden taşraya (yetki genişliği), merkez ve taşradan yerel yönetimlere (adem-i merkeziyet) (Bilgiç, 1999:25-6) hatta halka daha yakın alt birimlere doğru yetki aktarımı biçiminde kendini göstermektedir.

Günümüzde yerelleşme tartışmaları ve yerel yönetim reformları artık geleneksel yöntemlerle yapılamaz. Ulus-devleti referans noktası olarak alan ve bu bütün içinde devletin etkin ve demokratik işleyişini sağlamayı amaçlayan yaklaşım günümüzde büyük ölçüde geçerliliğini yitirmiştir. Bundan böyle yerelleşme politikaları belirlenirken ve bu alanda reformlar gerçekleştirilirken, ulusal dinamiklerle birlikte, ulusal çıkar ve hedefler gözetilerek, küresel dinamikler de hesaba katılmalıdır. Bunu başarmanın yolu da, küresel dinamiklerin açık ve sağlıklı bir biçimde analiz edilmesinden ve bu süreci ulusal çıkarlar açısından yönlendirme gücünün elde tutulmasından geçmektedir.

Gelişmiş ülkelerde 1970'li yıllarda baş gösteren ağır ekonomik krizden çıkış yolu olarak devletin kamusal alanının daraltılması, hatta bazı alanlardan tamamen çıkartılması görülmüştür. Amerika'daki Reaganizm, İngiltere'deki Thatcherizm olarak adlandırılan politikalar bu çabaların ürünüdür. Bu politikaların ortak özelliği, toplumsal bölüşüm düzeninin önemli bir biçimde değiştirilmesi, devletin ekonomiye müdahale biçiminin köklü olarak değiştirilmesi ve bütün ekonomik süreçlerin küreselleşmesinin hız kazanması olarak özetlenebilir. Sonuçta, son yirmi yılda ekonomik süreçler hızla uluslararası bir boyut kazanmış, bu dönüşüm karlılık düzeyinin yükselmesine önemli katkı sağlamıştır. Sermaye, artık yatırım ve üretim için en uygun koşulları gözeterek dünyaya yayılmakta, başka bir deyişle dünyanın tek ve bütünleşmiş bir pazara dönüşümü hız kazanmış görünmektedir.

Küreselleşmenin gerçekleştiği başlıca alanlar; iletişim, çevre sorunları, egemenlik, ekonomi, standartlar, bilgi ve uluslararası kuruluşlar olarak sıralanabilir. Gerçekten günümüzde bölgesel ve uluslararası kuruluşlar özellikle ekonomi, insan hakları ve uluslararası

VII Kamu Yönetimi Forumu: Küreselleşme Karşısında Kamu Yönetimi Bildiriler Kitabı

diğer sorunlar alanında etki ve güçlerini artırmışlardır. İletişim ve bilgi teknolojisi alanındaki gelişmeler, mesafeleri kısaltmış bilgi, ekonomi alanında tarım ve sanayinin önüne geçmiştir. Ekonomik ve ticari ilişkilerin gelişmesi dünya çapında ortak standartlar arayışını teşvik etmiştir. Çevre sorunlarının ulusal sınırları aşması uluslararası duyarlılığı canlandırmıştır. Tüm bu gelişmeler, eskiden devletlerin münhasır egemenlik konuları saydıkları alanları uluslararası etkiye açmış, bununla doğru orantılı olarak geleneksel egemenlik anlayışında aşınmalar ve değişiklikler meydana gelmiştir (Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 2001:8-10).

Küreselleşme sürecinin yerelleştirme politikaları kapsamında sahip olduğu yapısal özellikler, dünyadaki gelişmiş ülkelerin yararına, bazı sakıncaları da beraberinde getirmektedir. Her şeyden önce modern yerelleştirme yaklaşımı, devlet örgütlenmesinde merkeziyetçilik yerine adem-i merkeziyetçiliği temel ilke olarak kabul etmektedir. Bunun kabulü tabii her devlette aynı sonuçları doğurmaz. Bazı ülkelerde bu etnik, mikro milliyetçi, mezhepsel tabanlı örgütlenmeleri teşvik edebilir.

Öte yandan, modern yerelleştirme yaklaşımı, yerel yönetimleri güçlendirmeyi nihai değil ara amaç olarak benimsemektedir. Çelişki gibi görünse de, küreselleşmenin başarısı yerelleşme süreci ile birlikte yürümesine bağlıdır. Eskiden yerelleşme, ulus-devlet anlayışı ile bağdaşan bir olgu olarak, merkezi yönetimden yerel yönetimlere doğru yetki, görev ve kaynak aktarımını dolayısı ile merkezi yönetim karşısında yerel yönetimlerin daha güçlü bir konumda olmalarını ifade ederken, günümüzde merkezi yönetimin elindeki planlama, karar verme, kaynak oluşturma ve bunları yürütme gibi idari yetkilerin taşra kuruluşlarına, yerel yönetimlere, yarı özerk kurumlara, meslek kuruluşlarına, gönüllü (vakıf, dernek gibi sivil toplum kuruluşları) kuruluşlara ve şirketlere aktarılması olarak kabul edilmektedir. Desantralizasyon, özelleştirme ve sivilleşme gibi kavramlar modern yerelleştirme kavramının çeşitli uygulama ve yansımalarıdır. Yerel yönetimler, yerelleştirme politikaları ile güçlendirilmekte ancak nihai olarak yetkilerin buradan piyasa güçlerine transferi amaçlanmaktadır.

Bir diğer zorluk, yerel yönetimler arasındaki farklılıklar ve bu kurumların yapısal yetersizliklerinin kaynak kullanımında etkinlik sağlamayı güçleştirmesidir. Ayrıca yerel bakış açısının, küresel iş stratejileri karşısında yeterli pazarlık ve direnç gücüne sahip olmayışı bu alanda belki de en büyük sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Çünkü küreselleşme dönemi, yerel yönetimleri dünya genelinde iş stratejilerine sahip olan, dünya piyasalarında giderek tekel haline gelen dev şirketler ile karşı karşıya bırakmıştır. Dünya Ticaret Örgütü'nün öncülüğünde geliştirilen çok taraflı yatırım anlaşmaları, yerel hizmetler sektörünü mevcut engellerden kurtararak serbest ticareti ve tam liberalizasyonu amaçlamaktadır. Bu yapı Avrupa Birliği bünyesinde gerçekleştirilmiş durumdadır. Para, mal ve hizmet dolaşımındaki serbesti dolayısıyla Birliğe üye bir ülke şirketi diğer bir üye ülke yerel hizmetleri alanındaki ihalelere aynı koşullarla girebilmektedir (Bilgiç, 1998:60-4). İki güç arasındaki bariz dengesizlik ulusal görüş alanının bertaraf edilmesi anlamını taşımaktadır. Değnilmesi gereken bir sorun da modern yerelleştirme anlayışının, yerel yönetimlerin hizmet verdikleri kesimin tanımını değiştirmesi olarak belirtilebilir. Geleneksel olarak bu kuruluşların hizmet verdikleri kesimler, vatandaş, yerel halk ve hemşeri olarak bilinmektedir. Küreselleşme süreci bu kavramların yerine müşteri kavramını ikame etmiştir. Bu köklü değişim, yerel hizmetler alanını kamu hizmeti etiği içinden çıkarıp piyasa etiği içine kaydırıldığı gibi, yerel halk ile yerel yönetim arasındaki ilişkiyi ulusal bir kimlik olan vatandaşlıktan ve yerel bir kimlik olan hemşerilikten uzaklaştırmaktadır. Bu bağlılıkların yerine, ulusal ve yerel niteliği ve kimliği

VII Kamu Yönetimi Forumu: Küreselleşme Karşısında Kamu Yönetimi Bildiriler Kitabı

olmayan, bu kimlikler bakımından nötr olan bir kavram getirerek bağları kırmaktadır. Bu da yerel meclislerin yapısını, yerel yönetimlerin istihdam tarzlarını, maliyelerini ve hatta tüm yerel yönetim sistemini alt üst edecektir ki bunun doğuracağı sonuçları önceden tahmin etmek kolay olmayacaktır.

Son olarak, özel sektör işletmeciliğini tek yol olarak gören modern yerelleştirme anlayışının bu konudaki başarı ve haklılığını ispat edecek bir süre henüz geçmemiş ve ileride ne gibi olumsuzluklar getireceği belli olmadığı gibi bu anlayışın kişi ve toplum yararını da ikinci plana ittiği rahatlıkla söylenebilir. Çünkü küreselleşme süreci, vatandaşlıktan müşteri kavramına geçişle, hizmetlerden yararlananların bu hizmetlerin karşılığını ödemeleri esası (kullanan öder veya parayı veren düdüğü çalar) üzerine kurulmuştur. Gerçi bu ilke bireylerin kamu hizmetlerine duyarsızlıklarını önleme, yönetimden hesap sorma tavrı geliştirmelerini sağlama potansiyelini içinde taşısa da, Türkiye'deki gibi yerel yönetimlerin, sosyal refah düzeyini artırmak değil ancak temel toplumsal asgari ihtiyaçları karşılayan kurumlar oldukları ülkelerde, bu ilkenin çok fazla işlevsel olduğunu iddia etmek güçtür. Her türlü yerel hizmeti fiyatlandırmak zor olduğu gibi, böyle bir zorlama yerel ortak yaşamın asgari şartlarına hanel getirebilir. Ayrıca bu kaynakların ödeme gücü olanlara yönlendirilmesi anlamına gelir ki bu, 1950'lerden bu yana yaşanan yoğun iç göç sonucu, kentsel yapılarda meydana gelen eşitsizlikleri daha da artırabilir. Bu nedenle Türkiye'de yerel hizmetlerin kamusal niteliğinin korunması ve küreselleşme dönemi ile ortaya çıkan ilkelerin ülke koşullarına uyarlanması gerekli görünmektedir (Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 2001:10-2).

Bu sorunların üstesinden gelebilmek için aşağıda belirtilen hususların dikkate alınması yararlı olacaktır. Her şeyden önce küreselleşme sürecinden olumsuz yönde etkilenmemek ve hatta bu süreçten azami ölçüde yarar sağlamak bu süreci ulusal çıkarlar doğrultusunda,-ne dünyadan koparak ne de tamamen dış gelişmelerin etkisine kapılarak-yönetmekle mümkündür. Bu amaç, Anayasa'da ifadesini bulan idarenin bütünlüğü ile gerçekleştirilebilir. Bu bağlamda, merkezi yönetimin, küreselleşme ve yerelleşmenin gerektirdiği yapısal değişiklikleri, yerelleşme ile doğabilecek sakıncaları ortadan kaldıracak biçimde hayata geçirmesi önem taşımaktadır.

Yerel hizmetler uluslararası kurumlarca tam liberalizasyona kavuşturulmak istenen hizmetlerdendir. Bu, yerel hizmetlerin özel sektöre devredilmesi, bu yapılırken kamu kurumlarının idare hukuku ilkelerinden vazgeçmeleri, yerli ve yabancı firma ayırımı yapmaksızın davranmaları ve yerel hizmet standartlarının uluslararası standartlara yükseltilmesi anlamına gelmektedir. Esasen küreselleşme ile yerelleşmenin bulunduğu nokta da burasıdır.

Yerel hizmetlerde küresel ölçekte liberalizasyon, yerel yönetim mali sistemini doğrudan etkileyecek bir gelişmedir. Yerel yönetimler, hizmetlerini kamu kaynakları dışında dış kredilere dayandırma yoluna gidebileceklerdir. Böyle bir gelişme Türkiye gibi ağır dış borç yükü altında olan ülkeler bakımından, dış borçlanmanın pahalılığı ve taşıdığı koşullar nedeniyle, beraberinde yeni sorunlar getirecektir. Oysa yerli kıt kaynakların optimum kullanımı, çeşitli hizmet alternatiflerini göz önünde bulundurmaya ve azami yarar sağlayacak alternatifleri devreye sokmayı gerektirmektedir. Yerel yönetimlerin, altyapı gibi pazarlık gücü yüksek alanlarında, merkezi yönetimin desteği sağlanarak bu avantaj artırılabilir (Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 2001:12-3).

d) Yönetimde Adem-i Merkeziyetçilik

VII Kamu Yönetimi Forumu: Küreselleşme Karşısında Kamu Yönetimi Bildiriler Kitabı

Adem-i merkeziyetçilik, ağırlıklı olarak idari karar alma mekanizmalarının merkezde (tek elde) toplanmamasını, merkezi yönetimden yerel yönetimlere doğru görev, yetki ve kaynak aktarımını ifade eder. Bugün daha da geniş bir anlamda kullanılan kavram, planlama, karar alma ve vergilendirme yetkilerini de içerecek bir boyut kazanmıştır. Artık hizmette yerellik (subsidiarite), özelleştirme, yetki genişliği ve yetki devri de desantralizasyon kavramı içinde değerlendirilmektedir (Eryılmaz, 2002:225). Desantralizasyon siyasi ve idari bir kavram olarak, merkezin yükünün hafifletilmesini, yerel yönetimler, sivil toplum kuruluşları ve bireyleri güçlendirmeyi amaçladığı gibi yetki merkezliği (Gözübüyük, 1991) kavramının tersine bir kurumdaki yetkilerin yukarıdan aşağıya doğru aktarılması sürecini de ifade eder. Desantralize olmuş kurumlar esnek, yeniliğe açık, halka ve olaylara/sorunlara daha yakın olmaları dolayısıyla genelde aşırı merkeziyetçiliğin getirdiği sakıncaları önlemede önemli bir işlev görse de sosyo-kültürel açıdan bütünleşmemiş toplumlarda bazı sakıncalar doğurabilir.

Geleneksel yönetim anlayışı örgütlerdeki rasyonelliğin yukarıdan geleceğini ifade eden bürokrasi teorisine uygun olarak yukarıdan aşağıya (emir-komuta biçiminde) örgütlenme yönündeyken rasyonellik anlayışında meydana gelen değişimin bir göstergesi olarak günümüzde sorumlulukların dağıtılması, desantralizasyon ve takım anlayışı hakim olmaya başlamıştır.

Yerellik, ikincil durumda olma, bir şeyin yerine geçme (ikame), güçlendirme destekleme, yardımcı olma anlamlarını içeren (Keleş, 1995:3) subsidiarite kavramı, resmi ve kurumsal olara 1985 Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda (madde 4) yer aldığı gibi Avrupa Birliği bünyesinde de 1970'li yıllardan itibaren tartışılmış ve 1992 Maastricht Antlaşması ile Avrupa Birliği hukukunun bir parçası olmuştur. Buna göre hizmetler mümkün olduğu ölçüde vatandaşa en yakın birimlerce ve mümkün olduğunca halkın katılımıyla (Görmez, 1997:37) yerine getirilecek ve Topluluk, amaçlanan bir hedef üye devletlerin yapacağı tasarruflar ile tam olarak ulaşılamayacağı dolayısıyla, hedefin Topluluk tarafından yapılan bir tasarrufla daha iyi ve etkin bir şekilde gerçekleştirilebileceği durumlarda tasarrufla bulunur. Ayrıca bu prensibe göre, eğer tasarruf üye devlet tarafından yapılacaksa bu durumda da mümkün olduğu ölçüde yönetimin en alt kademeleri (halka en yakın yerel yönetim birimi) tarafından yapılması, hatta bu prensibin temelinde yatan düşünceye göre, sözü edilen en alt kademelerin de yapılacak tasarruf konusunda, ancak halk tarafından bizzat yerine getirilememesi durumunda devreye girmesi söz konusudur (Özcan, 2001:200-4). Bu ilke çok fazla yetki ile donatılan AB organlarının yetkilerinin sınırlandırılması amaçladığı gibi aynı zamanda demokrasi, çoğulculuk, bölgesel farklılık ve çeşitliliğin korunması ve bireysel özgürlükler bakımından da garanti olarak düşünülmüştür.

Bu ilkenin Türkiye gibi merkeziyetçi ülkelerde tam anlamıyla hayata geçirilmesinde bazı zorluklar vardır. Her şeyden önce bu bir gelenek ve kültür işidir. Uygulamaya kağıt üzerinde yapılan düzenleme kadar kolay değildir. Geleneksel olarak merkeziyetçi bir anlayışla yetişen siyasi elit, vaktiyle şikâyetçi oldukları tutum ve davranışlar içine girebilmekte, daha alt birimlere görev ve yetki aktarımında isteksiz tavırlar sergilemektedirler. Nitekim bunun çarpıcı örneği Türkiye'de Büyükşehir Belediyeleri ile bunlara bağlı ilçe ve alt kademe belediyeleri arasında yaşanmaktadır. Dolayısı ile bu ilkeyi tüm sorunları bir çırpıda çözecek sihirli bir değnek gibi görmek yanıltıcı olacaktır (Özcan, 2001:220-5).

Mevcut sorunları çözme konusunu Şimşek şu cümleleriyle çok güzel özetlemektedir:

'Türk kamu yönetimi alanında yapılması gerekenler bellidir. Fazla aceleci ve hayalci olmadan kararlılıkla bu önlemler alınmalıdır. Kamu sektörünün içine düştüğü durum (hantallık, kayırmacılık, kriz, yolsuzluk vs.) herkes tarafından bilinmektedir. Dünyadaki paradigmatik dönüşüme uygun olarak özelleştirme,

VII Kamu Yönetimi Forumu: Küreselleşme Karşısında Kamu Yönetimi Bildiriler Kitabı

özerkleştirme, yerelleştirme ve bilimsel yaklaşımlara açık olma olguları çözüm yolları olarak önümüzde durmaktadır (Şimşek, 1997:186-93).’

Ancak tüm bunlar yapılırken küresel güç ve sermayenin açık pazarı haline gelmeme konusunda ihtiyatlı olmalı ve milli menfaatleri önde tutma kaygısı ile hareket edilmelidir.

Sonuç

Türkiye’de 1980 sonrası tüm olumlu gelişmelere rağmen merkeziyetçi yapının halen varlığını güçlü olarak devam ettirdiği söylenebilir. Büyükşehir belediyelerinin kurulması, yerel yönetimlerin özellikle mali yönden güçlendirilmesi, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının onaylanması ve Avrupa Birliğine tam üyelik yolunda gayretler, demokratikleşme ve yerelleşme yolunda ciddi adımlar olarak değerlendirilebilir. Ancak ülkenin yaşadığı güncel sorunlar, (ekonomik sorunlar, terör vs.) merkezi yönetimin ülkenin birlik ve bütünlüğü gibi konularda duyarlılığını artırmıştır.

Zaman zaman yaşanan bazı olumsuz uygulamaları dolayısıyla yerel yönetimlere yönelik kısmen güvensizliğe rağmen 2004-2005’de gerçekleştirilen reform sayılabilecek mevzuatta yapılan köklü düzenlemeler, geleceğe yerelleşme adına olumlu bakılabilecek gelişmeler olarak düşünülebilir.

Kaynakça

- Aksoy, A.Ş. (1995) ‘Yeni Sağ ve Kamu Yönetimi’, *Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri*, 2. Cilt, Ankara, TODAİE.
- Bilgiç, V.K. (1998) ‘The Impact of the European Union on Local Governments’, *Dış Politika (Foreign Policy)*, C.22, S.3-4, ss.57-66.
- Bilgiç, V.K. (1999) *Yerel Yönetimler*, Ankara, 21. Yüzyıl Yay.
- Bilgiç, V.K. (ed.) (2009) *Değişik Yönleriyle Yerelleşme*, Ankara, Seçkin Yay.
- Çaha, Ö. (2000) *Aşkın Devletten Sivil Topluma*, İstanbul, Gendaş Kültür.
- Çevik, H.H. (2001) *Türkiye’de Kamu Yönetimi Sorunları*, Ankara, Seçkin.
- Duran, L. (1997) ‘Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler’, *Amme İdaresi Dergisi*, C.30, S.1, ss.3-15.
- Eke, A.E. (1985) ‘Anakent Yönetimi ve Yönetimler arası İlişkiler’, *Amme İdaresi Dergisi*, C.18, S.4, ss.41-62
- Eryılmaz, B. (1995) *Kamu Yönetimi*, İzmir, Akademi Kitapevi.

VII Kamu Yönetimi Forumu: Küreselleşme Karşısında Kamu Yönetimi Bildiriler Kitabı

- Eryılmaz, B. (2002) *Bürokrasi ve Siyaset*, İstanbul, Alfa.
- Fındıklı, R. (2001) *İdare Hukuku*, Ankara, Özen Yay.
- Görmez, K. (1997) *Yerel Demokrasi ve Türkiye*, Ankara, Vadi.
- Gözübüyük, A.Ş. (1991) *Yönetim Hukuku*, Ankara, S Yay.
- James, J. (1997) *Gelecek Zamanda Düşünmek* (Çev. Zülfü Dicleli), İstanbul, Boyner Hold. Yay.
- Kalkınma Planları (I-IX)*, DPT.
- Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA)*, (1991) Ankara, TODAİE.
- Karaman, Z.T. (1996) *Yerel Yönetimler*, İzmir, DEÜ: Yay.
- Karaman, Z.T. (1995) *Kent Yönetimi ve Politikası*, İzmir.
- Keleş, R. (1994) *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, İstanbul, Cem/Kültür.
- Keleş, R. (1995) 'Hizmette Halka Yakınlık (Subsidiarite) İlkesi ve Yerel Hizmette Halka Yakınlık (Subsidiarity) İlkesi ve Yerel Yönetimler', *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 4 (1), ss.3-14.
- Nadaroğlu, H. (1989) *Mahalli İdareler*, İstanbul, Beta.
- Oktay, C. (1997) *Siyasal Sistem ve Bürokrasi*, İstanbul, Der Yay.
- Ortaylı, İ. (1985) *Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği*, İstanbul.
- Osborne, D. & Gaebler, T. (1993) *Reinventing Government*, New York, A Plume Book.
- Örnek, A. (1991) *Kamu Yönetimi*, İstanbul.
- Özcan, M. (2001) 'Subsidiarite (Hizmette Yerellik) İlkesi: Avrupa Birliğindeki Uygulama ve Türkiye'de Uygulanabilirliği', *Türkiye'de Kamu Yönetimi Sorunları*, H.H. Çevik, içinde, Ankara, Seçkin, ss.195-225.
- Sarıbay, A.Y. (2001) *Postmodernite, Sivil Toplum ve İslam*, İstanbul, Alfa.
- Savas, E.S. (1987) *Privatization: The Key to Better Government*, Chicago, Markham Pub.
- Soysal, M. (1986) *100 Soruda Anayasanın Anlamı*, Ankara, Gerçek Yay.
- Şimşek, H. (1997) *21. Yüzyılın Eşiğinde Paradigmalar Savaşı ve Kaostaki*
- Tekeli, İ. & Ortaylı, İ. (1978) *Türkiye'de Belediyeciliğin Evrimi*, Belediyecilik Araştırma Projesi, Türk İdareciler Derneği Bilimsel Araştırma Projesi-2, Birinci Kitap (Ed.) Ergun Türkcan, Ankara, Türk İdareciler Derneği.
- Ulusoy, A. (2000) 'Regülasyon Kurumları Hakkında Genel Bir Değerlendirme', *İdari Yargı Sempozyumu*'na Sunulan Bildiri, Ankara, 11-12 Mayıs, Danıştay.
- Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 2001-2005 (2000)*, Ankara, DPT.
- Yavuz, F. (1966) *Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi*, Ankara.
- Yayla, A. (1998) *Siyaset Teorisine Giriş*, Ankara, Siyasal Kitabevi.
- Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu* (2001), Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Ankara, DPT.

**VII Kamu Yönetimi Forumu: Küreselleşme Karşısında Kamu Yönetimi Bildiriler
Kitabı**

Yıldırım, T. (2000) 'Bağımsız İdari Otoritelerin Yargısal Denetimi', *İdari Yargı Sempozyumu*'na Sunulan Bildiri, Ankara, 11-12 Mayıs, Danıştay.