

YEREL ÖZERKLİK: MODELLER VE UYGULAMALAR

Başak Koyuncu *

ÖZET

Bu makale, yerel özerklik kavramının batı literatüründe nasıl anlaşıldığının, hangi modeller çerçevesinde çalışıldığının ve farklı Avrupa ülkelerinde yerel özerklik uygulamaları analizinin, Türkçe literatüre kazandırılması amacıyla yapılmıştır. Bu bağlamda, makale yerel özerklik kavramını, kavramın gelişimindeki tarihsel süreci inceleyerek değerlendirmiş, literatürdeki argüman ve modelleri inceleyerek özetlemiştir. Daha sonra bu modeller farklı ülkelere uygulanarak, Türkiye'nin yapılan sentezin neresinde olduğu karşılaştırmalı bir çalışmayla tespit edilmiştir.

ABSTRACT

This paper considers the concept of local autonomy in a comparative perspective. The paper defines the meaning and evolution of the concept in Western local politics. It also analyses local autonomy models and arguments that have been developed by western urban scholars so far. These models are applied to various west European countries in order to compare their local autonomy patterns and practices. Finally, some conclusions are derived to understand where Turkish local government system stands as far as its local autonomy perceptions and policies are concerned. The author would like to note that the English version of the article is available and can be provided as a full text if requested.

Şehirlerin önemi yeni dünya düzeninde de artmaya devam etmektedir. Bir şehrin kendini nasıl yöneteceği global, ulusal ve yerel politika dinamikleri doğrultusunda şekillenmektedir. Acaba bu şekillenme ne ölçüde yerel yönetimlere merkezi yönetimlerden bağımsız karar alma ve uygulama hakkını vermektedir. Bu makale bu sorunun cevabını farklı modelleri analiz ederek ve bu modelleri farklı sistemlere karşılaştırmalı olarak uygulayarak bulmaya çalışacaktır.

Bu amacı gerçekleştirmek için bu makaleyi üç bölümde yazmayı uygun buldum. İlk bölümde yerel özerklik kavramının tanımını yaptıktan sonra, ikinci bölümde bugüne kadar geliştirilen modelleri incelemek, argüman ve iddiaların neleri kapsadığını özetlemek için okuyucuya literatür taraması sunulacaktır. Üçüncü bölümde ise modellerin karşılaştırmalı uygulamaları yapılarak,

* Yrd. Doç. Dr., Muğla Üniversitesi İ. İ. B. F. Kamu Yönetimi Bölümü

dünyanın dört bir yanındaki şehir yönetimlerinin ne kadar bağımsız hareket edebildikleri analiz edilecektir.

I. YEREL ÖZERKLİK KAVRAMININ TANIMI

Yerel özerklik, yerinden yönetim anlayışının prensip olarak kabul edildiği sistemlerde, yerel yönetimin görev ve sorumluklarını yerine getirirken, merkezi idarenin kontrolünden bağımsız hareket edebilme yetisiyle ve kendini merkezi idareye ihtiyaç duymadan yönetme kapasitesiyle açıklanmaktadır.¹ Yerel özerklik, yerel yönetimlerin sunacakları hizmetleri belirleme ve hizmetlere ilişkin vergilendirme yapabilme hakkını içerdiğinden dolayı seçilmiş yönetim sistemini meşrulaştıran temel kavramdır.²

Fransız devrimi (1789), yerinden yönetim ve yerel girişimcilik kavramlarının tarihte ilk defa geliştiği dönemi beraberinde getirmiştir. Bu dönemde meclis ve belediye başkanları, yerel seçimler, yerel yönetim birimleri ve yerel memurlar önemli yetkilerle donanarak pratik yönetim sisteminin temel taşları olarak kabul edilmişlerdir. Yerinden yönetim kavramının Avrupa'da güçlenerek, yerel özerkliğin demokratik devlet yönetiminin ayrılmaz bir parçası olduğu iddiasının perçinleşmesi 1830, 1848 ve 1860 devrim hareketlerinden sonra gerçekleşmiştir.³ Ancak bu gelişmelerden sonra birçok Avrupa ülkesi yerel yönetimleri anayasal olarak tanıyabilmiştir. Bu ülkelerden bazıları ve tarihleri şöyle sıralanabilir: Lüksembourg (1789), İsviçre (1803, 1848 ve 1874), Prusya (1808), Fransa (1831), Belçika (1831), Danimarka ve Norveç (1837), Hollanda (1848), İsveç (1862)⁴. Yerel yönetimlerin anayasal olarak tanınmaları, yerel yönetimlerin hukuki statülerinin tehlikeye girdiği her anda, örneğin merkezi yönetimin uygulamalarıyla yerel yönetim uygulama ve kararlarının çeliştiği durumlarda, yerel yönetimlere yargıya başvurma hakkını kazandırmıştır.

Yerel özerklik kavramı, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra, Batı Avrupa ülkelerinin siyasi programlarında daha çok önem kazanmaya başlamıştır. Literatürden anlıyoruz ki kavramın geliştirilmesinde özellikle iki farklı argüman etkili olmuştur. Bu argümanlardan ilki, yerel özerklik kavramı beraberinde gelişen yerel yönetimlerin vergilendirme ve yerel halkın talebine göre hizmet verme hakkından dolayı, yerel yönetimlerin halka karşı sorumluluklarının artacağı tezini ortaya atar.⁵ Bu düşünceye göre bir yandan yerel halk istekleri ve ihtiyaçları konusunda sesini duyurabilmek için sivil

¹ H. Wolman ve M. Goldsmith, *Urban Politics and Policy*, Blackwell London, 1992, s.45

² M. Goldsmith, 'Autonomy and City Limits', *Theories of Urban Politics*, (edit.) D. Judge- G. Stoker- H. Wolman, Sage, London, 1995, s.228-252.

³ A. Norton, *International Handbook of Local and Regional Government*, Aldershot Edwar Elgar, 1994, s.7

⁴ A.k. s. 9

⁵ M. Goldsmith, 'Autonomy and City Limits', *Theories of Urban Politics*, (edit.) D. Judge- G. Stoker- H. Wolman, Sage, London, 1995, s.228-252.

toplum örgütlenmelerini ve baskı gruplarını oluşturarak yerel politikada denge mekanizmalarını yaratırken, öte yandan bu baskı mekanizmaları karşısında yerel yönetimlerin artan sorumluluğu ve yerel ihtiyaçlara cevap verme gereği, yerel yönetimleri halka daha çok yakınlaştırır. Bu noktadan hareket eden sosyal bilimciler, yerel özerklik kavramının demokrasinin gereklerinin öğrenilmesinde hayati önemi olduğunu savunurlar.⁶ İkinci argüman ise temelinin, devletin rolünün en aza indirilmesi ve kurumların bireysel faydalara yönelik çalışmasını öngören ideolojik yaklaşımdan almaktadır. Bu düşünce yerel özerkliği 'hizmette yerellik' ilkesini kullanarak destekler.⁷ Bu ilkeye göre belli bir yerel hizmet, bu hizmetin gereklerini en iyi şekilde yerine getirebilecek birim tarafından halka götürülmelidir. Gerekli finansal kaynaklar karşılanmak veya bu kaynakları yaratma fırsatının yerel yönetimlere kayıtsız şartsız sağlanması kaydıyla, yerel hizmetin halka sunumu en küçük yönetim birimine bırakılmalıdır. Sadece bu birimin başarısızlığı durumunda hizmet daha büyük yönetim birimlerine kaydırılabilir.⁸

II. LİTERATÜR TARAMASI

Yerel özerklik literatüründe ilk model 'kaynak bağımlılık modeli' ile Rhodes (bakınız 1981, 1986 ve 1988) tarafından geliştirildi.⁹ Rhodes'un modeli, yerel özerklik kavramının araştırılmasında literatürdeki en önemli ve orijinal araç olma özelliğini korumaktadır. Rhodes bu modele ilişkin çalışmalarında literatürde ilk defa merkez ve yerel yönetimlerin inisiyatifinde olan kaynakları-örneğin anayasal ve yasal, düzenleyici, politik, profesyonel ve finansal kaynakları- birbirinden ayırmış ve açıklamıştır. Bu kaynakların yönetimin gereklerini karşılayabilmek için merkez ve yerel yönetimler tarafından bir araya getirilmesi gerektiğini vurgulamış ve bu kaynakların bir araya getiriliş şartlarına bakarak, yerel özerklik kavramının tartışılabilirliğini savunmuştur.

Rhodes'un ilk dönem çalışmaları, merkez ve yerel yönetimlerin, birbirlerine ihtiyaçtan doğan bir bağımlılık ilişkisi içinde olduklarını savunur çünkü her iki yönetim biriminin kendi inisiyatifinde olan kaynaklar diğer yönetim biriminin tam olarak işlev yapabilmesi için gereklidir. Bu yüzden merkez ve yerel yönetimler arasında kendi pozisyonlarını güçlendirmek ve kaynaklarını arttırmak için bir pazarlık geleneği vardır. Bu pazarlık ilişkisinde,

⁶ A.k.s. 394

⁷ A. Norton, *International Handbook of Local and Regional Government*, Aldershot Edwar Elgar, 1994, s.7

⁸ A.k. s.30

⁹ R. Rhodes, *Control and Power in Central-Local Government Relations*, Aldershot:Gower, 1981.R. Rhodes, 'Power Dependence, Theories of central-local relations: a critical reassessment' M. Goldsmith (edit.) *New Research in Central-Local Relations*, Aldershot: Gower, 1986, s.175-195.R. Rhodes, *Beyond Westminster and Whitehall*, London: Allen and Urwin, 1988.

tarafından birinin diğerini yönetmesi söz konusu değilse bile, pazarlığın sonucunda, tarafların pazarlık gücüne göre, biri kazanırken diğeri kaybeder.

Rhodes'un ilk dönem çalışmalarında merkez ve yerel yönetimler arasında var olduğunu iddia ettiği simetrik ilişki, daha sonraki çalışmalarında yerini, söz konusu kaynakların iki yönetim birimi arasında eşit dağılmadığını ve daha çok merkezi yönetimin kontrolünde olduğunu fark etmesinden dolayı, asimetrik bir ilişkiye bırakmıştır.

Düşünüştündeki bu değişim, Rhodes'un son dönemde yerel yönetim uzmanları tarafından çok tartışılan, sektörel ve uzmanlaşmış siyasi örgütlenmeler ve grupların, merkez ve yerel yönetim ilişkilerindeki rolleri hakkındaki çalışmalarını geliştirmesine öncülük etmiştir.¹⁰ Çalışmalarını özetleyecek olursak, Rhodes'un modelinde merkezi yönetim, anayasal ve yasal kaynaklarını kullanarak, yerel yönetimlerin pratikte nasıl hareket etmeleri gerektiğini belirlediğinden dolayı üstünlüğünü korur; fakat buna rağmen yerel yönetimler birçok alanda önemli ölçüde özerkliğe sahiptirler.

Bu model Peterson tarafından eleştirilmiştir. Peterson'a göre yerel politika doğası gereği kısıtlıdır. Bu yüzden yerel yönetimlerin yerel halkın refah düzeyini etkileme güçleri fazla değildir. Bu gücün sınırları yerel özerkliğin sınırlarını da direk olarak belirler. Bunun ötesinde yerel düzeydeki işçi sınıfı ve etnik örgütlenmelerinin zayıflığı ve güçlü yerel politik partilerin eksikliği, yerel yönetimleri politik açıdan kısıtlayan öğeler arasındadır.¹¹

Peterson'in argümanına bağlantılı olarak, Wolman ve Goldsmith yerel yönetimlerin halkın refah düzeyi üzerindeki etkisini araştırmaya karar verir. Literatürdeki genel anlayışın tersine, yerel özerkliği 'yerel yönetimin, halkın refah düzeyi üzerinde etki yapabilme yeteneğiyle' tanımlarlar.¹²

Bu çalışmaya göre halkın refahı 'bir bireyin bulunduğu ortamdan sağladığı doyumla' ilintilidir ve parasal veya fiziksel olarak bir çok etmeni kapsar.¹³ Refah düzeyinin ilk etapta özel sektör hareketleri ve ulus devletlerin ekonomik politikaları aracılığıyla belirlendiğini kabul etseler de, Wolman ve Goldsmith yerel yönetimlerin sınırlı da olsa, yerel gelir düzeyinde, kamu hizmetlerinde, çevre, ulaşım, sağlık, kişisel güvenlik ve koruma konularında halkın refah düzeyini etkileyebileceklerini savunurlar.¹⁴ Gelir seviyesi, refahın önemli fakat tek başına yeterli olmayan bir göstergesi olarak, özellikle ulus devletin para politikalara ve özel sektörün hareketlerinden etkilenmektedir. Ancak yerel yönetimler, yerel vergilendirme sisteminde 'gelire bağlı

¹⁰ R. Rhodes, *Understanding Governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*, Open University Press, 1997.

¹¹ P. Peterson, *City Limits*, Chicago, IL: University of Chicago Press, 1981.

¹² H. Wolman ve M. Goldsmith, *Urban Politics and Policy*, Basil Blackwell, Oxford, 1992, s.45

¹³ A.k. s.23.

¹⁴ A.k. s.45-47

vergileendirme usulü' kullanarak yüksek gelirlilerden aldıkları vergilerle düşük gelirlili kesime hizmet sunmak yoluyla halkın gelir seviyesini etkileyebilirler. Yerel yönetimler yerel kamu kuruluşlarının fonksiyon ve sayılarını arttırarak veya ihtiyaç duydukları mal ve hizmetleri yerel üreticilerden satın almak suretiyle yerel işsizlik oranını direk veya dolaylı olarak azaltabilirler. Bunun dışında yerel yönetimler bölgeyi özel yatırıma çekici hale getirecek hizmetleri arttırarak hem gelir hem de işlilik oranına katkıda bulunabilirler. Örneğin, altyapıyı geliştirerek, yerel vergi indirimleri uygulamalarına giderek veya çevre geliştirme projelerini subvanse ederek bölgeyi özel yatırıma ve üretici firmalara çekici hale getirebilirler.

Clark yerel yönetimlerin 'girişimcilik' ve 'merkezi yönetimlere karşı direnme gücü' kavramlarını kullanarak farklı yerel özerklik kategorileri belirledi.¹⁵ Girişimcilik kavramı yerel yönetimlerin görevlerini yerine getirmelerindeki yasal güçleriyle ilgilidir. Merkezi yönetime direnme gücü ise yerel yönetimlerin merkezi yönetimin kontrolünden bağımsız olarak hareket edebilme kapasiteleriyle ilgilidir. Yerel özerklik bu iki kavramla açıklanır ve bunun sonucunda yerel yönetimlerin takdir yetkisi, yerel yönetimlerin görevlerinde ve yasal işlemlerinde özerk davranabilme seviyesiyle belirlenir. Clark dört tip yerel özerklik kategorisini, her kategorideki girişimcilik ve direnç derecesine göre belirler. Bu modele göre ilk tip yerel özerklik kategorisine hem girişimci hem de merkeze direnme kapasitelerini tam olarak kullanabilen yerel yönetim sistemleri dahildir. Buna karşılık dördüncü tip kategoride yerel yönetimlerin girişimci kapasiteleri de merkezi yönetimlerden bağımsız hareket etme kapasiteleri de gelişmemiştir. Sonuç olarak, birinci tip kategoride yerel özerklik oldukça yüksektir; dördüncü kategoride ise yerel yönetimlerin özerklik ve takdir yetkisi yoktur.

Alternatif bir çalışma Hesse ve Sharp tarafından, yerel yönetimleri fonksiyon ve politik rollerine göre kategorilere ayırarak gerçekleştirilmiştir.¹⁶ Merkezi ve yerel yönetimler arasındaki ilişkinin doğasına bakarak, Hesse ve Sharp, yerel yönetimleri üç büyük grupta toplamışlardır. Birinci grup Franco grubudur ve bu grup Fransa, İtalya, Belçika, İspanya, Portekiz ve Yunanistan'ın bir kısmını kapsar. Bu grup üyeleri, yerel yönetimleri anayasal olarak tanımış olmalarına rağmen, hukuki düzenlemelerle yerel yönetimleri merkezi yönetimin direktif ve inisiyatifleri doğrultusunda çalışmaya yönlendirirler. Bu bağlamda bu gruptaki üyelerin yerel yönetimleri üzerinde, merkezi yönetimin yerel birimi aracılığıyla idari vesayet uygulanır. İkinci grup Anglo Sakson grubudur. Bu grupta İngiltere, İrlanda, Kanada, Avustralya, Yeni Zelanda ve belli ölçüde

¹⁵ G. Clark, 'A theory of local autonomy', Annals of the Association of American Geographers, Sayı 74, 1994, s. 195-200.

¹⁶ J. Hesse ve L. Sharpe (1991) 'Local Government in International Perspective: Some Comparative Observation', Local Government and Urban Affairs in International Perspective, (edit) Hesse, J (Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden), s.603-621.

Amerika Birleşik Devletleri yer alır. Bu grupta yerel yönetimler anayasa tarafından güvence altına alınmamışlardır. Yerel yönetimler yasalar ve tüzükle kurulurlar ve görevlendirilirler. Bu grupta yer alan ülkelerde yerel yönetimler, merkezi otoriteden bağımsız, özerk bir ortamda hareket ederler çünkü yerel yönetimler üzerinde vesayet kontrolü sağlayan bir mekanizma gelişmemiştir. Hesse tarafından belirlenen üçüncü grup ise Kuzey ve Orta Avrupa ülkelerinin birbirlerine benzer şekilde oluşturdukları yerel yönetim sistemidir. Bu ülkeler arasında Norveç, Danimarka, İsveç, Avusturya, İsviçre, Almanya ve Hollanda sayılabilir. Kuzey ve Orta Avrupa ülkeleri yerel yönetimlere verilen görev ve sorumlulukların niteliği ve niceliği bakımından Anglo Sakson grubunda bulunan ülkelerle benzerlikler gösterebilir de; üçüncü grup ülkelerde yerel demokrasinin önemi ikinci grup ülkelerden daha fazla vurgulanmaktadır. Bu yüzden Hesse ve Sharp, Kuzey ve Orta Avrupa yerel yönetimlerini üç grup içinde en çok yerleşmiş ve en özerk olan grup olarak kabul ederler. Bu kategoride yerel yönetimler güçlü bir anayasal statü ve siyasi kararların alınış ve uygulanış aşamasında önemli özerkliğe ve finansal bağımsızlığa sahiptirler. Ayrıca bu kategorideki yerel yönetimler sosyal devlet anlayışını en üst düzeyde benimsemiş ve bu özellikleriyle de yerel özerkliklerini perçinleştirmiş yönetimlerdir.

Gurr ve King yerel özerklik üzerindeki kısıtlamaları, 1987'de yayınlanan çalışmalarında tartışmışlardır.¹⁷ Gurr ve King, yerel özerkliğe getirilen kısıtlamaları iki grupta toplarlar. Birinci gruptaki kısıtlamalar, yerel gelirleri yaratma sürecinde karşılaşılan sorunlar, güçlü ekonomik aktörlerin, yerel siyasi kararlar üzerinde etkin olmak istemeleri ve güçlü yerel sosyal hareketlerin yerel yönetim politikalarına ve bunların uygulamalarını etkileyecek güçte olmalarını içerir.¹⁸ İkinci grup kısıtlamalar ise merkezi hükümetlerden kaynaklanan sınırlamaları içerir.¹⁹ Belirlenmiş olan bu her iki sınırlama grubu iki farklı çalışmada derinlemesine analiz edilmiştir. Bu yüzden bu iki önemli araştırmanın özetlenmesinin gerekliliğine inanıyorum.

İlk grup kısıtlamanın ekonomik doğası Pickvance ve Precetelli'nin araştırmalarının (1991) konusudur.²⁰ Bu iki araştırmacı merkez ve yerel yönetim ilişkilerinde 1970 ve 1980' lerdeki global ekonomik krizlerden sonra yeniden yapılanan ekonomik düzenden kaynaklanan değişiklikleri çalıştılar. Onlara göre bu politik değişimin ana sebebi özellikle, İngiltere ve Danimarka gibi ülkelerde başlayan ve merkezi yönetimlerin sosyal devlet gelişimine dair sağladığı ekonomik ve politik desteğin azalmasıdır. Ulusal seviyede merkezi yönetimin çabaları daha çok özel sektörün kapital birikimini arttırmaya

¹⁷ T. Gurr ve D. King, *The State and the City*, Macmillian Education, 1987.

¹⁸ E. Page ve M. Goldsmith, *Central and Local Government Relations*, Sage, s.57-58, 1987.

¹⁹ A.k. s.62

²⁰ C. Pickvance ve E. Preteceille, *State Restructuring and Local Power*, London, Pinter, 1991.

²¹ E. Page ve M. Goldsmith, *Central and Local Government Relations*, Sage, 1987, s.156-169

yöneliktir. Bu yüzden, Pickvance ve Precetelli'ye göre, dünya ekonomik düzeninde değişmeler, globalleşme, uluslararası firmaların büyümesi ve yeni teknolojik gelişmeler politik tercihler ve kaynaklar üzerinde direk etkiye sahiptirler. Merkezi ve yerel yönetimler, yeni dünya düzeninde koruyucu rollerinden çok rekabetçi ve girişimci rollerini ön plana çıkarmak zorundadırlar. Uzun dönemdir süregelen yönetim geleneğine aykırı bu yeni rol, aslında yerel yönetimlerin özerkliklerini pazar ilişkileri ve artan rekabetten dolayı sınırlar.

Yerel yönetimler üzerindeki merkezi hükümetlerden kaynaklanan ikinci grup sınırlamalar ise Page ve Goldsmith'in uluslararası karşılaştırmalı araştırmalarında geliştirdikleri teorik çerçevede ayrıntısıyla incelenmiştir.²¹ Page ve Goldsmith, sekiz Avrupa ülkesindeki yerel özerklik anlayışını karşılaştırabilmek amacıyla, bu ülkelerdeki yerel yönetimlerin hangi 'yasal' ve 'siyasi' faktörler çerçevesinde görev ve sorumluluklarını yerine getirdiklerine bakmışlardır.²² Yasal faktörler yerel yönetimlerin anayasal statüleri, görevlerinin nitelik ve niceliği, merkezi otoriteye karşı direnme güçleri ve merkezi idare tarafından uygulanan vesayet kontrolü gibi faktörleri içerir.²³ Yasal faktörlerin teoride ve pratikte işlerlik kazanması yerel yönetimlere 'yasal özerkliğin' verildiği anlamına gelir.

Siyasi faktörler ise yerel politikacıların ulusal karar mekanizmaları üzerinde ne kadar etkin olduğu ilişkilidir. Diğer bir deyişle, Page ve Goldsmith, merkezi politikacılarla yerel politikacılar arasındaki iletişimin sıklığının, tarzının ve ne kadar etkin olduğunun yerel özerkliği etkileyen en önemli politik faktörler olduğunu iddia etmektedirler. Eğer yerel politikacılar ulusal düzeyde yörelere yönelik alınan kararlarda merkezi etkileyebilme gücüne sahiplerse, o zaman bu sistem siyasal özerkliğin gelişmiş olduğu bir sistemdir. Page ve Goldsmith'e göre yerel özerklik ancak ve ancak yasal ve politik açılardan özerkliğin tam sağlandığı yerel yönetim sistemlerinde mevcuttur.

Page ve Goldsmith'in ortak çalışmalarında ve Page'in daha sonra kendi çalışmasında da vurguladığı gibi yerel yönetimlerin güçleri merkezi yönetimin inisiyatifinde olan yasalar, tavsiyeler, bağışlar vs. aracılığıyla sınırlandırılabilir. Fakat, eğer yerel aktörler merkezi kararlar üzerinde etkili olabiliyorsa veya diğer bir deyişle eğer merkezi kararlar sadece ulusal politikacılar ve bürokratlar arasındaki çalışmanın basit bir sonucu değilse, o zaman yerel aktörlerin devlet hizmetlerini etkilemeleri için daha esnek bir hareket alanı vardır denmektedir. Bu argumani daha sonraki çalışmasında kullanan Page'in belirttiği gibi 'yerel elitin (merkezi kararlar üzerinde) etkisi fazlalaştıkça politik yerelleşme artar'.²⁴

²² A.k. s. 5

²³ A.k.s.156-160

²⁴ E. Page, *Localism and Centralism in Europe*, Oxford: Oxford University Press, 1991, s.42

Page yalnız başına yaptığı çalışmada merkezi hükümet ve yerel politikacılar arasında iki tip iletişim şeklinin olduğunu açıklar. Bunlardan biri direk, diğeri dolaylı iletişimdir. Direk iletişim çift yönlü bir ilişkidir ve İtalya, Fransa veya Amerika Birleşik Devletlerinde olduğu gibi yerel memurlar ve ulusal politikacılar ile bürokratlar arasında direk kişisel iletişimi gerektirir. Dolaylı iletişim ise merkezi yönetim kararları üzerinde organize ve kollektif baskı grupları aracılığıyla etki kurmak anlamına gelir. Dolaylı iletişim İngiltere ve İskandinav ülkelerindeki durumu simgeler.²⁵ Belediye başkanları veya belediye meclis üyelerinin oluşturduğu bir topluluğun yerel hizmetlere ilişkin bir yasada değişiklik yapmaya çalışması dolaylı bir iletişim tipine bir örnektir.

Türkiye sistemine yakın ilişkisi nedeniyle direk iletişim şeklini biraz daha açıklamak gereğini duyuyorum. Page'e göre direk iletişimin yerel özerklik üzerindeki etkisini anlamak için farklı ülkelerde farklı göstergeler analiz edilmelidir.²⁶ Page ve Goldsmith (1987) ve Page (1991) tarafından çalışıldığı üzere direk iletişimin, en önemli göstergeleri İtalya ve İspanya'da varolan, müşteriçilik²⁷ ve hemşehrilik ilişkileriyle, Fransa'da yaygın bir uygulama olan 'cumul des mandats'²⁸ lardır. Page ve Goldsmith ilgili çalışmalarını sekiz Avrupa ülkesinde yaptıktan sonra, özellikle İtalya, İspanya ve Fransa'da yerel politikacı ve yöneticileri ile merkezdeki politikacılar ve bürokratlar arasında birebir ve kişisel ilişkilerin çok önemli olduğunu görmüşlerdir. Fransa'da direk iletişim, belediye başkanlarının aynı zamanda ulusal politikada yer alabilmeleri ve böylelikle kendi yörelerine yarar sağlayabilmelerini mümkün kılan 'cumul des mandats' sistemi tarafından desteklenmektedir.²⁹ Fransız sistemindeki bu iletişim şekline karşın, Akdeniz ülkelerinin siyasetinde özellikle İspanya ve İtalya'da yerel elit, merkezi yönetimle yapacağı her türlü pazarlık ve yöresine sağlamaya çalıştığı her türlü yararda, yörenin oy potansiyelini kullanmakta ve politik parti kanallarını devreye sokmaktadır. Bu ülkelerdeki oranlı temsil seçim sisteminden dolayı yerel politikacılar merkezi sistem üzerinde büyük etkiye sahip olabilirler.³⁰ Müşteriçilik ve hemşehrilik ağlarını kullanarak partiyi destekleyenleri, yerel yönetim ve diğer kamu kuruluşlarındaki iş imkanlarını kullanarak ödüllendirme yoluna giderler. Yerel yönetimin inisiyatifindeki kaynakları kullanarak desteklenen bu müşteriçilik ilişkileri, parti mekanizmaları dolayısıyla ulusal karar birimleri üstünde etkili olurlar. Yerel müşteriçilik ağları, ulusal düzeydeki bir parçası olarak seçmenlerin desteğini sağlamak için sürekli olarak seçmene yarar sağlamakla yükümlüdür.³¹

²⁵ A.k. s. 161

²⁶ A.k.s.57

²⁷ Seçmenle seçilen arasındaki ilişkinin maddi çıkarlar doğrultusunda yönlendirilmesi.

²⁸ 'Cumul des mandats'lar siyasetçilerin hem yerel hem de ulusal siyaset düzeyinde görev yapabilmeleri anlamına gelir.

²⁹ E. Page ve M. Goldsmith, *Central and Local Government Relations*, Sage, 1987, s. 7.

³⁰ E. Page, *Localism and Centralism in Europe*, Oxford: Oxford University Press, 1991, s. 62

³¹ A.k. s.63

Page ve Goldsmith'in araştırması göstermektedir ki direk iletişim, dolaylı iletişime kıyasla, yerel yönetimlere merkezi yönetim üzerinde etkin olma konusunda daha çok avantaj sağlar.

Teorilerini güney ve kuzey Avrupa'da birçok ülkeye uyguladıktan sonra, Page ve Goldsmith güney Avrupa ülkelerinde direk iletişim kanallarının, Kuzey Avrupa'dan daha çok açık olduğu ve bu ülkelerde politik yerleşmenin daha çabuk geliştiği sonucuna varmışlardır. Bu ülkelerde yüksek politik yerleşme yerel özerkliği arttırmıştır çünkü parti bağları ve müştericilik ağları belli bir bölgeyi yararlandırmak açısından, yerel yönetime önemli araçlar sağlamıştır. Güney Avrupa'da Page ve Goldsmith'in belirttiği gibi 'sadece yerel yönetim sistemin sorunları genel olarak merkezce duyulmakla kalmaz fakat bireysel belediyeler ihtiyaçlarından merkezi haberdar etme şansını yakalarlar'.³²

III. YEREL ÖZERKLİK UYGULAMALARI

Makalenin bu bölümünde, Page ve Goldsmith'in modelini baz alarak, karşılaştırmalı olarak yerel özerklik uygulamalarını tartışacağız. Page ve Goldsmith kendi geliştirdikleri modeli Batı Avrupa ülkelerine uyguladıktan sonra Kuzey ve Güney Avrupa'nın yerel yönetim tecrübeleri arasında empirik bir farklılaşmanın varlığına işaret ederler. Yukarıda da belirtildiği gibi, onlar için yerel özerklik iki ana etmene bağlı olarak gelişir: yasal ve siyasi etmenler. Onlara göre, yerel özerklik hem yasal özerkliğin –ki bu anayasal garantiyi, minimum seviyede merkez gözetimini ve esnek finansal rejimi kapsar- hem de yerel siyasetin ulusal siyaset üzerinde etkisini arttıran politik özerkliğin tam fonksiyonla çalışması durumunda sağlanır.³³

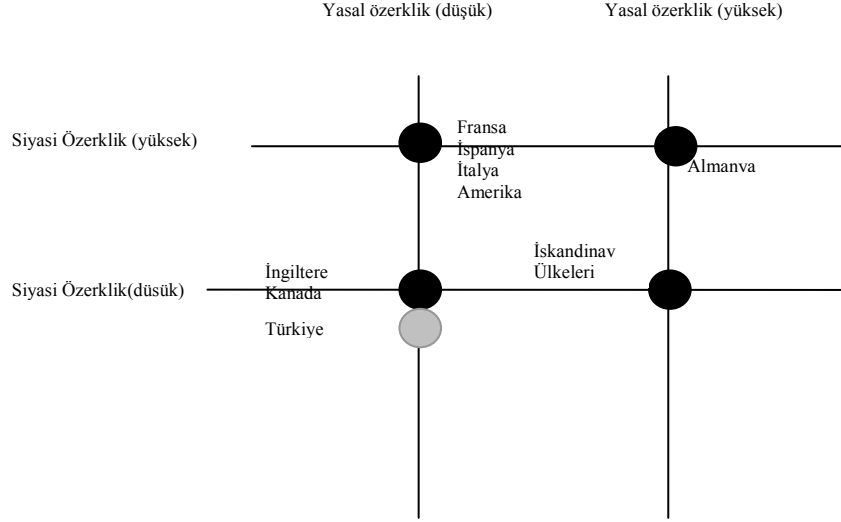
Page ve Goldsmith'in modelini kullanarak, Batı Avrupa ülkelerinde dört tip yerel özerklik tipolojisinin olduğunu görüyoruz (bakınız şekil 1). Bu kategorilemeye göre, İspanya yüksek özerklik kategorisindeyken, İtalyan, Fransız ve Amerika Birleşik Devletleri yerel yönetimleri, yüksek siyasi özerklikleri yanında, düşük yasal özerkliklerinden dolayı orta yerel özerklik kategorisinin üyeleridirler. Benzer şekilde İskandinav ülkeleri de orta kategoride yer alırlar. Ancak İskandinav ülkelerinde yasal özerklik oldukça yüksek fakat siyasi özerklik çok düşüktür. İngiltere ve Kanada'daki yerel yönetimler, ne siyasal ne de yasal özerkliğe sahip olduklarından dolayı, düşük yerel özerklik kategorisinde yer alırlar.³⁴

³² E. Page ve M. Goldsmith, *Central and Local Government Relations*, Sage, 1987, s. 162

³³ M. Goldsmith, 'Autonomy and City Limits', *Theories of Urban Politics*, (edt.) D. Judge- G. Stoker- H. Wolman , Sage, London, 1995, s 237

³⁴ E. Page ve M. Goldsmith, *Central and Local Government Relations*, Sage, 1987, s. 160-168

Şekil 1: Yerel Özerklik Kategorileri:



Bu saptamamızı daha anlaşılır hale getirmek için yerel özerklik kavramı çerçevesinde anahtar olan birkaç ülkenin derinlemesine analizini yapalım. Öyle iddia edilir ki İspanyol siyasal yaşamında Franco dönemi sonrası demokrasiye geçişle birlikte, direk iletişim kanalları, özellikle müştericilik ve hemşehrilik ağları şeklinde, merkez ve yerel yönetimler arasında yakınlaşma yaratmıştır. Demokratikleşmeden sonra, İspanya’da yerel özerklik önemli ölçüde arttırılmışsa da, bölgesel yönetimlerin şekil ve yapılarına ilişkin anayasal düzenlemelere halen ihtiyaç duyulmaktadır. Bu düzenlemeler, yerel yönetimlerin hizmet ve sorumluluklarını yerine getirirken hukuki haklarının neler olduğunun açıkça ifadesini ve yerel yönetimlerin merkezi hükümet tarafından rollerinin yeniden tanımlanmasını içermelidir.³⁵ İspanyada’ki yerel özerkliğe ilişkin üç nokta özellikle dikkatle incelenmelidir. Birincisi, yerel yönetimi bir bütün olarak anlayabilmek için, yeni yerel yönetim anlayışı çerçevesinde İspanya’da kurulan özerk bölgeler biraraya gelerek kendi yasaları dahilinde geliştirecekleri finans sistemlerini açıkça tanımlamalı ve farklılıklar ortaya çıkarılmalıdır. Yerel yönetimlere kendi vergi oranlarını belirleme konusunda daha esnek davranma hakkı verilmelidir. Çünkü ancak böyle bir sistem, yerel yönetimlerin ekonomik etkinliğini ve halka karşı sorumluluklarını

³⁵ M. Goldsmith, ‘Autonomy and City Limits’, Theories of Urban Politics, (edit.) D. Judge- G. Stoker- H. Wolman , Sage, London, 1995, s, 238

³⁶ J.S.Vilanova, ‘Regional and Local Government Finance in Spain: Is Fiscal Responsibility the Missing Element?’ (edit) Benett, R. J, Decentralisation Local Governments and Markets Towards a Welfare Agenda, Clarendon Press, Oxford, 1990, s.352.

arttıracaktır.³⁶ İkinci olarak, yerel özerkliğin yasal güvencesi problemlili noktalardan biridir. 1985 Yasası yerel özerkliği korumak için bir dizi dolaylı mekanizmayı kabul etse de, bunlar bugüne kadar pratikte çok etkin olamamışlardır. Yerel özerkliği koruyacak iki seçenektan biri yasaca belirtilen mekanizmayı tümüyle pratik yönetim sistemi içerisinde test ederek, özerliğe gerçek anlamda ne kadar hizmet ettiğini anlamaktır. Bu deneyin sonucunda bu sistem ya onaylanmalı yada reddedilerek, sistemin bağımsız yargıya daha çabuk ulaşabileceği alternatif metodlar aranmalıdır. Üçüncü olarak varolan politik-yönetim kültürünün tutucu olması, yönetim fonksiyonlarının, merkezi yönetimden alt yönetim birimlerine hızla kaymasını ve siyasete katılım artışını engelleyerek; anayasada öngörülen yerel özerkliğin pratikte çok etkin olamamasına neden olmaktadır.³⁷ Sonuç olarak, yerel özerklik konusunda İspanya’da Franco döneminden sonra çok önemli gelişmeler olduysa da, politik ve yasal anlamda yerel özerklik konusunda hala birtakim reformlara gerek vardır.³⁸

İtalya’da müştericilik ve hemşerilik ilişkileriyle, güçlü parti ilişkilerinin varlığı yüksek siyasi özerkliği simgeler. Fakat, yerel yönetimlerin merkeze ulaşmada bir çok değişik yolu kullanmalarından dolayı, İtalyan yerel yönetimleri arasında büyük farklılıklar vardır.³⁹ Bu problemden dolayı, Page ve Goldsmith’in direk iletişim kanallarının yerel politikleşmeyi artırdığına dair iddialarına rağmen, İtalya’da direk iletişim mekanizmasının etkinliği her yerde aynı düzeyde değildir. Bundan başka İtalyan yerel yönetim sisteminin yerel özerlikle ilgili bazı ana problemleri şunlardır: Birincisi, belediyenin bütçe sorumluluğu oldukça azdır çünkü finansal kaynaklar merkezde toplanmıştır ve bunların dağıtımı merkezce yapılır. Yasalar bütçe sorumluluğu açısından da merkezi yönetimi koruyan şekilde oluşturulmuştur.⁴⁰ İkincisi, merkezleşmenin boyutlarından dolayı karar mekanizmaları ile finansal kaynakların

³⁷ P.L. Alfanso, ‘Local Government in Spain: Implementing the Basic Law’, Local Government and Urban Affairs in International Perspective, (edit.) J. Hesse, 1991, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, s.463-497.

³⁸ T. Clegg, ‘Spain’, Central and Local Government Relations (edit) Edward, Page- Micheal, Goldsmith Sage, 1987, s.130-156.

³⁹ E. Sanantonio (1987) ‘Italy’, Central and Local Government Relations (edit) Edward, Page- Micheal, Goldsmith Sage, 1987, s. 123-128

⁴⁰ M. Rey and G. Pola, ‘Inter Governmental Relations in Italy: Recent Institutionalisation and Financial Development’, Decentralisation Local Governments and Markets Towards a Post-Welfare Agenda (edit.) R. J. Benett, Clarendon Press/ Oxford, 1990, s.381.

⁴¹ A.k.s. 382

⁴² M. Keating, ‘Decentralisation in Mitterand’s France’, Public Administration, Sayı. 61, Guz, 1983, s. 237-251.

⁴³ Y. Meny, ‘France’, Central and Local Government Relations (edit) Edward, Page- Micheal, Goldsmith Sage, 1987, s. 88-107.

harcanmasından sorumlu olan birimler arasında büyük bir mesafe vardır. Bu da yerel yönetimlerin halka karşı sorumluluklarını oldukça azaltan etmenlerden biridir.⁴¹

Fransa'daki durumda ise, 1980'lerden sonraki yerelleşme reformundan sonra, yerel yönetimlerin görev ve sorumluluklarında bir artma, merkezin kontrol derecesinde bir azalma olmuş ve yerel politikacıların aynı zamanda anahtar ulusal politikacılar olma durumlarına karşı bazı yasal sınırlamalar getirilmiştir. Fransız valilerinin yöneticilik rolleri önemli ölçüde azaltılmış, yerel yönetim birimlerinin görev ve sorumlulukları ile bürokratik kaynakları kullanmadaki güçleri artırılmıştır.⁴² Bütün bu gelişmelerin sonucunda, Fransız yerel yönetimlerinde, yasal özerklik artırılmış fakat buna karşın siyasi özerlikte azalma gözlenmiştir.⁴³

Üç İskandinav ülkesi –Norveç, Danimarka ve İsveç'te- yerel yönetimler yasal güvence altına alınmıştır. Bu yüzden, yerel özerklik yasal açıdan bu üç ülkede de güçlüdür. Norveç'te, yerel yönetimler oldukça yüksek bir meşruiyete sahiptirler.⁴⁴ İsveç'te ise, halen yerel yönetimler arasında eşit hizmet dağılımı veya hizmetlerin yerel ihtiyaçlara göre yerel birimlerce belirlenmesi tartışılan ve politik ortamlarda tansiyonu yükselten konular arasındadır. Yasal açıdan İsveç yerel sistemi hizmet sunumu ve ücretler bağlamında yeniliğe ihtiyaç duymaktadır.⁴⁵ Öte yandan Danimarka yerel sisteminde, yerel yönetimin yerel hizmet fiyatlarının artırılması en çok düşünülen ve tartışılan mevzular arasındadır. Bogason'a göre ekonomik sorumluluk seçilme sorumluluğundan daha önemli bir konudur. İskandinav ülkelerinin genelinde yerel seviyede, organize olmuş grupların çıkarları, birey çıkarlarından daha çok önem taşımaktadır. Fakat, özetlemek gerekirse her üç ülkede de trend, politikaların merkez tarafından saptanması yolundadır.⁴⁶ İskandinav ülkelerinde, hayli detaylı yasalara uygunluk kontrol sistemi, merkezi yönetimin yerel yönetim üzerindeki etkisini pratikte güçlendirmektedir. 'Serbest yerel toplum' deneyi de bu yönetim şeklinin bir örneği olarak gösterilebilir. Page ve Goldsmith'in ifade ettikleri üzere:

⁴¹ T. Hansen, 'Norwegian Local Government: Stability Through Change', Local Government and Urban Affairs in International Perspective, Hesse, J. (edit), (Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden), 1991, s.211-241.

⁴⁵ G. Gustafsson, 'Swedish Local Government: Reconsidering Rationality and Consensus', Local Government and Urban Affairs in International Perspective, Hesse, J. (edit), (Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden), 1991, s.241-261.

'İskandinavya'da varolan serbest yerel toplum deneyi yönetsel düzenlemenin devamını simgeler ve deney en iyi şekilde, direk kontrolden dolaylı merkezi yönetim kontrolüne geçişle açıklanabilir'.⁴⁷

Bu üç ülkede de merkezle dolaylı iletişim sistemi vardır. Merkezle iletişimde yerel örgütler aracılık eder. Goldsmith'e göre yerel yönetimlerin merkez üzerindeki etkisi ancak resmi seviyede kaldığı için, bu ülkelerin yerel sistemleri düşük siyasi özerklikle karakterize edilebilirler.⁴⁸ Sonuç olarak, İskandinavya'da yerel yönetim sisteminde varolan düşük siyasi özerkliğe karşın yüksek yasal özerklik, İskandinavları ancak orta yerel özerklik kategorisine yerleştirmemize yeterlidir.

Son yirmiyılda İngiltere'de merkezileşmede önemli bir artış ve seçilmiş yerel yönetimlerin yasal ve fonksiyonel statülerinde önemli bir azalma görülmektedir. Vergi ve harcamalar konusundaki kısıtlamalar, merkezi yönetim tarafından atanmış ve yarı özerk yerel kuruluşlarının sayılarında artma yaratmıştır. Yerel yönetimlerin birçok görev ve sorumluluklarını bu kuruluşlara devredilmiştir. Bu nedenler İngiltere yerel politikasında, özerkliğin önemini azaltan ana nedenler arasındadır. 1979 yılından beri süregelen değişimler, Parlamento egemenliğinden çok devlet üstünlüğünü perçinleştirmektedir. Bu dönemden itibaren, yerel yönetimlerin eskiden kendileri tarafından belirlenen yerel yönetim harcamalarına, yasal çerçevede detaylı kontroller getirilmiştir. Finansal politikayı belirleme gücü, yerel vergi oranlarını belirleyebilme yetkisiyle birlikte, yerel yönetimlerden merkezi otoritelere kaydırılmıştır. Yerel yönetimlerin halka karşı sorumlulukları, birçok meclis ve seçim sistemlerinin yürürlükten kaldırılmasıyla en aza indirilmiştir. Örneğin büyükşehir yönetiminin kaldırılması veya seçilmiş birimlerin fonksiyonlarını seçilmemiş birimlere devretme zorunluluğunun getirilmesi gibi.⁴⁹

Kanada da düşük yerel özerklik sisteminin yerleştiği ülkelerden biridir. İl yönetiminin, yerel yönetim üzerinde ağır bir hiyerarşik gücü ve yönlendirme yetkisine ek olarak finansal güçlerinin az olması, yerel yönetimlerin yasal açıdan desteklenmediklerinin bir göstergesidir. Bunun dışında Kanada yerel yönetim sistemi, aynı zamanda düşük siyasi özerklik statüsü çizer çünkü federal düzeyde yönetim sistemiyle gerçek bir yakınlık kurulamamaktadır. Ulusal düzeyde etkin belediye örgütlenmelerinin olmayışı da Kanada'da yerel

⁴⁶ P. Bogason, 'Danish Local Government: Towards an Effective and Efficient Welfare State' , Local Government and Urban Affairs in International Perspective, Hesse, J. (edit), (Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden), 1991, s. 261-291.

⁴⁷ E. Page ve M. Goldsmith, Central and Local Government Relations, Sage, s. 160-161

⁴⁸ A.k.s. 161

⁴⁹ W.G. Jones, 'Local Government in Great , Local Government and Urban Affairs in International Perspective, (edit.) J, Hesse, 1991, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, s.167-211.

yönetimlerin yatay bağlamda biraraya gelerek güçlenmelerini zorlaştırmaktadır.⁵⁰

Amerika Birleşik Devletlerinde yerel yönetimler üzerinde bir genellemeye gitmek oldukça güçtür, çünkü yerel yönetimlerin tipleri, yönetsel yapıları, federal finansal yardımdan aldıkları pay ve yönetim birimlerinin büyüklükleri konularında eyaletler arasında homojenlik gözlenmez. Fakat bilinmektedir ki son yıllarda ülkenin genelinde yerel yönetimlere aktarılan finansal kaynaklarda bir düşüş söz konusudur.⁵¹ Bu durum sonuçta, yerel özerkliği negatif yönde etkileyen en önemli nedenlerden biridir. Amerika’da vergilendirme ve harcamaların merkez tarafından sınırlandırılması, yerel özerkliğin en çok yasal açıdan kısıtlandığını ortaya koyar. Buna karşın Birleşmiş Devletlerde, yerel yönetimlerin tıpkı Fransa ve İspanya’da olduğu gibi oldukça yüksek bir politik statüleri vardır, çünkü şehirlerin federal düzeyde temsil edilmeleri, ulusal politikada oldukça önemli olduğu gibi, eyalet yöneticilerinin de federal seviyede politik kararları etkileme güçleri oldukça fazladır. Bütün bunların yanı sıra çok sayıda lobicilik gücü yüksek yerel baskı grupları bulunmaktadır. Sonuç olarak, Amerika Birleşik Devletleri yerel özerklik açısından düşük hukuki özerkliğe karşın yüksek politik özerklik mekanizmalarından dolayı orta özerklik kategorisinde yer alır.⁵²

Page ve Goldsmith’in kategorizasyonları dikkate alındığı zaman Almanya’nın da yüksek yerel özerklik kategorisine, yerel yönetimlerin politik ve hukuki özerkliklerini sağlamış olmaları bakımından, dahil edildiğini görürüz. Eger Almanya örneğine kısaca bakacak olursak, yerel yönetimin bir uygulama, koordinasyon ve bütünleşme otoritesi haline geldiği anlaşılır. Dahası Almanya’da yerel yönetimler ulusal politika belirleme ve problem çözme mekanizmasının önemli bir parçasıdır. Ekonomik, sosyo-kültürel ve yapısal alanda meydana gelen değişimler şehir alanlarını önemli politik, yönetsel, ekonomik, kültür ve icat merkezleri haline getirmişlerdir. Merkezi otoritenin yerelleşme planlarının bir parçası olarak yükümlülüklerini alt yönetim birimlerine kaydırmaları ve yerel yönetimlerin politik bütünleşmede, büyük

⁵⁰ D. Higgins, ‘Local Government and Urban Affairs in International Perspective: The Case of Canada’, Local Government and Urban Affairs in International Perspective, (edit.) J. Hesse, 1991, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, s.45-77

⁵¹ A.B. Gunlicks, ‘Local Government in the United States: Diversity and Uneven’, Local Government and Urban Affairs in International Perspective, (edit.) J. Hesse, 1991, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, s. 77-109.

⁵² M. Goldsmith, ‘Autonomy and City Limits’, Theories of Urban Politics, (edit.) D. Judge- G. Stoker- H. Wolman, Sage, London, 1995, s.243.

boyutlardaki sosyal problemlerden dolayı, artan rol ve önemi bütün dikkatleri yerel yönetimler üzerinde toplamaktadır.⁵³

Bu durumda, hizmette yerellik prensibine uygun olarak yasal açıdan 'yerel yönetimler yerel tüm hizmet ve görevlerin yerine getirilmesinde, belirlenen yasal çerçevede kendi sorumluluklarını kullanarak hareket edebilme garantisine sahiptirler'.⁵⁴ Öte yandan, politik açıdan vurgulanmaktadır ki, Almanya'nın yerel ve bölgesel yönetimleri ulusal politik ve yönetsel işler üzerinde önemli etkileme kapasitesine ve otonomisine sahiptirler. Bunun nedeni merkezi hükümetle yerel yönetimler arasında kontrol mekanizmasının gelişmesinden çok, birlikte çalışma ve paralel hareket etme anlayışının gelişmiş olmasıdır. Bu yüzden Almanya yüksek özerklik kategorisine dahil edilmektedir.

Son olarak, bu literatür taramasının ışığı altında ve analitik perspektif çerçevesinde, Türkiye'deki yerel özerklik düzeyine açıklık getirelim. Türkiye'yi aslında şu ana kadar belirlediğimiz kategorilerden birine sokmak zor olmakla birlikte, şekil 1 yerel özerklik düzeyi açısından Türkiye'nin hangi kategori içinde yer aldığını anlamakta yardımcı olabilir. Türkiye, şekilde de gösterildiği gibi oldukça düşük yasal özerkliğe sahip ülkeler grubunda yer almaktadır. Düşük seviyedeki yasal özerklik yerel yönetimlerin yönetsel ve finansal açılardan merkeze bağımlı kılınmasının sonucudur. Bu bağlamda merkezi otoritenin yerel yönetimler üzerindeki hiyerarşik üstünlüğü, merkezi yönetime hükmetme ve hükme uyma talebinde bulunma hakkını vermektedir. Bu anlayış kaynağını ataerkil ağırlıklı toplumsal yapının, yönetime yansıyışından almakta ve 'hükümler' olma arzusu hem merkezi hem de yerinden yönetim birimi yürütme organlarını eklemektedir.⁵⁵ Türkiye'de idari vesayet sisteminin uygulanması, merkezin yerel idarenin hareket alanını sınırlamak için kullandığı hiyerarşik araçlardan biridir. İdari vesayet şartları ve sınırları kanunlarla belirlenmiştir ve yerel yönetimlerin kararları, hareket ve aktiviteleri, kurumları ve personeli üzerinde, İçişleri Bakanlığı, ilgili diğer bakanlıklar veya yöredeki ilgili makam, örneğin vali veya kaymakam tarafından uygulanır. Uygulamada onay, erteleme, iptal veya izin kararları verilebilir. İdari vesayet aşırı merkezîyetçi sistemin en belirgin özelliğidir. Yerel özerkliği önemli ölçüde zedeler çünkü sadece yasal kontrolü değil aynı zamanda uygunluk kontrolünü de belli ölçüler içerisinde öngörür.⁵⁶

⁵³ J.J Hesse, 'Local Government in a Federal State: The Case of West Germany' (edit.) J, Hesse, 1991, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, s. 353-387

⁵⁴ M. Goldsmith, 'Autonomy and City Limits', Theories of Urban Politics, (edit.) D. Judge- G. Stoker- H. Wolman , Sage, London, 1995, s, 245

⁵⁴ Z. T. Karaman , Yerel Yönetimler, Dokuz Eylül Üniversitesi Yayınları, İzmir, s.16

⁵⁴ O. Pirlar, N. Tortop, and A. Bassoy, Municipalities and Administrative Tutelage, 1995, Ankara:Türk Belediyecilik Derneği and Konrad Adenauer Vakfı, s. 73-83

⁵⁵ Z. T. Karaman , Yerel Yönetimler, Dokuz Eylül Üniversitesi Yayınları, İzmir, s.16

⁵⁶ O. Pirlar, N. Tortop, and A. Bassoy, Municipalities and Administrative Tutelage, 1995, Ankara:Türk Belediyecilik Derneği and Konrad Adenauer Vakfı, s. 73-83

Türkiye’de merkezileşmenin güçlenmesini sağlayan ve yerel yönetimler üzerindeki kontrolleri en etkin kılan araç finansal kaynakların merkezin kontrolünde olmasıdır. 1982 Anayasanın 73. maddesine göre yerel yönetimler kendi başlarına yerel vergilendirme hakkına sahip değillerdir. Bilakis yerel gelirlerin tümünün oranı, merkez tarafından alt ve üst limitler olarak belirlenmekte ve gerekli değişimler de yine merkezin ilgili makamlarınca ancak öngörülen oranlarda yapılabilmektedir.

Türkiye’de yerel yönetimlerin yerel vergilerden- Reklam Vergisi, Eğlence Vergisi, İletişim Vergisi, Elektrik ve gaz Tüketim Vergisi, Yangın Sigorta Vergisi, Emlak Vergisi ve Çöp Vergisi- aldıkları pay toplam belediye gelirinin ancak yüzde 20 civarında bir kısmını oluşturur.⁵⁷ Şunu da belirtmek gerekir ki hizmet karşılığında alınan ücretler de yasalarla belirlenir. Yerel yönetimlerin ana mali kaynakları ulusal vergi gelirlerinden aldıkları paylardır. Ulusal vergi gelirlerinden aldıkları pay toplam olarak yüzde 10.95’ tir. Yerel bütçe yerel yönetimlerin bütçe ve hesap prosedürlerine göre dengede olmak zorundadırlar.⁵⁸ İllerde valililer ve ilçelerde ise kaymakamlar belediye bütçesini onaylarlar. Vali yerel bütçede zorunlu görevlerin karşılanmasında doğan herhangi bir eşitsizliği gidermek için müdahale hakkına sahiptir. Böyle bir durumda zorunlu olmayan harcamalardan zorunlu olan harcamalara kaydırma yaparak eşitliği sağlayabilir.

Belediye gelirleri gibi belediye harcamaları da yasalarla düzenlenmiştir. İçişleri Bakanlığı ile İmar İskan Bakanlığının çalışmaları aracılığıyla devlet harcama şartlarını düzenler. Bunu yapabilmek için, devlet yönetmelikler yayınlar ve harcamaların nasıl yapılması gerektiğini belirler.⁵⁹

Finansal yetkilerin dağıtılmasında ve harcamaların kontrolünde aşırı merkeziyetçi tutum, sıkı bir idari vesayetle bir arada uygulandığı zaman yasal özerkliğin oldukça düşük olduğu bir yerel yönetim sistemini doğurur.

Türkiye’de, hemşehrilik ve müşteriçilik ilişkilerinin ulusal ve yerel politikada yaygınlığı nedeniyle, Page ve Goldsmith’in modeli çerçevesinde Türkiye’nin yüksek politik özerkliğe sahip olduğu gibi bir yanıltıcı yargıya varmak mümkündür. Yerel istek ve çıkarları temsil eden yerel örgütlenmelerin sayısının azlığına ve pazarlık güçlerinin zayıflığına rağmen, merkezi yönetimler ile yerel yönetimler arasındaki kişisel ve politik bağların oldukça güçlü olduğu yadsınamaz. Ancak bu ilişkiler, yasal özerkliği getirmekten ve Page ve Goldsmith’in çalışmasında savdukları gibi yerel yönetimlerin sorunlarının

⁵⁷ B. Eryılmaz ve M. Şen, 2000’li Yıllara Doğru Türkiye’de Yerel Yönetimler, MÜSIAD Araştırma Raporları:5, 1994, s.34

⁵⁸ R. Keles, ‘Municipal Finance in Turkey with Special Reference to Istanbul’, Dilemmas of Decentralisation (edit) M. Heper, 1985, s. 37-57.

⁵⁹ R. Keles, Questionnaire on the Financial Resources of Local Authorities in relation to their Competencies, Congress of Local and Regional Authority of Europe Report,1997, s. 10

merkeze iletilmesinde veya haklarının korunmasından daha çok, kaynakların dağıtımı sırasında sıkça kullanılır. Türkiye’de sözkonusu olan ilişkiler, en çok merkezi yönetimden bir takım finansal yardımların alınması sırasında belirginleşir. Bu tip yardımlar, genellikle Maliye Bakanlığının yetkisi altındadır ve çoğunlukla politik parti kanalları ve müştericilik ilişkilerinin yoğunluğu doğrultusunda yörelere dağıtılır. Bu yüzden yerel yöneticiler, partilerin yüksek hiyerarşideki politikacıları, yüksek bürokratlar, meclis üyeleri ve bakanlarla iyi ilişkiler içerisinde bulunmak yoluyla, yerel halkı yarandıracak finansal kaynakları yöreye çekmeye çalışırlar. 1988’de yüzde 5.5 olan bu fonlar 1992’de yüzde 3.8’e düşmesine rağmen, hala belediye başkanlarının daha çok finansal imkanlardan yararlanabilmek için zaman zaman parti değiştirmek durumu Türkiye’ye çok yabancı olamayan bir pratiktir.⁶⁰ Son dönemde yapılan bir araştırma gösterdi ki Türkiye’deki hemşehrilik ve müştericilik ilişkileri Page ve Goldsmith’in modelinde tanımlanandan çok başka bir fonksiyona, daha açık bir deyişle eşitsizliği getiren partizan ilişkilere ve yolsuzluğun artmasına imkan veren kurumlaşmamış ilişkilerin güçlendirilmesine neden olmaktadır.⁶¹ Ayrıca Türkiye’nin farklı bölgelerinde müştericilik ve hemşehrilik ilişkileri farklı karakteristiklere sahiptir, örneğin müştericilik ilişkilerinin yapısı ülkenin batısında ve doğusunda tamamen farklılaşır. Bütün bu noktalar bize Türkiye’de yaygın olan müştericilik ve hemşehrilik ilişkilerine rağmen, diğer Akdeniz ülkelerindeki gibi politik yerelleşmenin iddia edilemeyeceğine dair ipuçları verir. Bu bağlamda, müştericilik ve hemşehrilik ilişkilerinin gerçekten ne ölçüde siyasal özerkliği geliştirdiği ve yerel halka ne ölçüde yarar sağladığı, belli bir yöredeki müştericilik ilişkilerinin özellikleri ve yapısına bağlıdır. Türkiye’de bu ilişkilerin diğer Akdeniz ülkelerinden farklı fonksiyonlarının olmasından dolayı bu ilişkilerin siyasal özerklik konusunda pozitif bir katkıları olduğunu savunamıyorum. Elimizdeki genel veriler çerçevesinde diyebiliriz ki Türkiye, bu çalışmada yer alan diğer ülkelerle kıyaslandığında, düşük yerel özerklik kategorisindeki noktada, oldukça kısıtlı politik ve yasal otonomi karakteristikleriyle, yer alır (bakınız şekil 1).

IV.SONUÇ

Makalede sunduğumuz veriler ve argümanlar yerel özerkliğin hemen hemen bütün sistemlerde belli bir kısıtlamaya tabii tutulduğunu göstermektedir. Ancak kısıtlamaların farklı oranlarda ve farklı şekillerde olması, yerel yönetim sistemlerini birbirinden ayırmaktadır. Bu farklılıklar baz alınarak ve karşılaştırmalı olarak analiz edilerek, bu konuda çalışan sosyal bilimciler bir çok modeller ortaya koymuşlardır. Literatürdeki modellerin sayısına bakarak, Batı dünyasında akademikerler, yasa yapıcılar ve uygulayıcıların konuya

⁶⁰ A.k. s. 11

⁶¹ B. Koyuncu, The Dynamics of Turkish Local Government: Local Autonomy and Clientelism, unpublished Ph.D. Thesis, Strathclyde University:Glasgow, 2000, s.110-130

Başak Koyuncu

verdikleri önemi arttırdıklarını görüyoruz. Vurgulanması gereken diğer nokta ise yerel özerklik dinamik bir kavramdır ve global, ulusal veya yerel politik ve ekonomik faktörlerin değişimiyle hızla içerik ve gereksinimlerini yenilemektedir.

Modelleri genel olarak özetleyecek olursak, yerel özerkliğin iki ana faktör tarafından şekillendirildiğini görmekteyiz. Birincisi, Gurr ve King, Wolman ve Goldsmith, Page ve Goldsmith, Pickvance ve Preteceille tarafından ağırlıklı çalışılan ekonomik ve sosyal faktörler; ikincisi ise Clark, Page ve Goldsmith, Rhodes ve Wolman ve Goldsmith tarafından çalışılan yasal ve siyasi doğal faktörlerdir. Birinci tip faktörler tartışılırken kapitalist ilişkilerin, globalleşmenin, fordizimden postfordizme geçişin ve yeni teknolojinin ağırlıklı vurgulanıp, araştırıldığını görmekteyiz. İkinci faktörler ise kurumsal dinamikleri ve yerel yönetimlerin politik ve yasal statülerinin çalışılmasını ağırlıklı olarak gündeme getirirler.

Yerel özerklik, yasal ve siyasal özerkliğin tam olarak sağlandığı yerel yönetim sistemlerinin karakteristiğidir. Yasal ve siyasal özerkliği yerel özerkliğin farklı ülkelerde seviyesini anlamak için kullanırsak şu sonuçlara varırız. İspanya ve Almanya yasal ve siyasi özerkliklerini güvence altına almış olduklarından dolayı yüksek özerklik kategorisinde yer alırlar. Fransa, İtalya ve Amerika Birleşik Devletler, siyasi özerkliklerinin yüksekliğinden fakat yasal özerkliklerinin çok yüksek olmamasından dolayı orta yerel özerklik kategorisinde yer alırlar. Orta yerel özerklik kategorisine, İskandinav ülkeleri de yüksek yasal fakat düşük siyasal özerkliklerinden dolayı dahildirler. Son olarak, Kanada ve İngiltere, ne siyasal ne de yasal özerkliklerini güvence altına aldıkları için düşük yerel özerklik kategorisinde yer alırlar. Bu bağlamda Türkiye oldukça sorunlu bir örnektir. Türkiye’de müştericilik ve hemşehrilik ilişkileri yaygın olduğu halde, yüksek siyasal özerkliğin varlığından bahsedemiyoruz çünkü bu ilişkiler Page ve Goldsmith’in araştırmaları sonucunda, Akdeniz ülkelerinde buldukları fonksiyonları yerine getirmekten çok, genellikle özerkliğe zarar verici, eşitliksiz ve yolsuzluğa sıkça yol açan ilişkiler olarak tanımlanabilir. Türkiye’yi de bu değerlendirmelerden sonra, yasal ve siyasal özerkliğe sahip olmamasından dolayı, düşük yerel özerklik kategorisine yerleştirdik.

KAYNAKÇA

- ALFANSO, P.L. 'Local Government in Spain: Implementing the Basic Law', Local Government and Urban Affairs in International Perspective, (edit.) J, Hesse, 1991, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden
- BOGASON, P. 'Danish Local Government: Towards an Effective and Efficient Welfare State' , Local Government and Urban Affairs in International Perspective, Hesse, J. (edit), (Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden), 1991
- CLARK, G. 'A theory of local autonomy', Annals of the Association of American Geographers, Sayı 74, 1994
- CLEGG, T. 'Spain', Central and Local Government Relations (edit) Edward, Page- Micheal, Goldsmith Sage, 1987
- ERYILMAZ, B. ve Şen, M. 2000'li Yıllara Doğru Türkiye'de Yerel Yönetimler, MÜSIAD Araştırma Raporları:5, 1994
- GOLDSMITH M., 'Autonomy and City Limits', Theories of Urban Politics, (edit.) D. Judge- G. Stoker- H. Wolman , Sage, London, 1995
- GUNLİCKS, A.B. 'Local Government in the United States: Diversity and Uneven , Local Government and Urban Affairs in International Perspective, (edit.) J, Hesse, 1991, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden
- GURR, T. ve King, D. The State and the City, Macmillian Education, 1987.
- GUSTAFSSON, G. 'Swedish Local Government: Reconsidering Rationality and Consensus' , Local Government and Urban Affairs in International Perspective, Hesse, J. (edit), (Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden), 1991
- HANSEN, T. 'Norwegian Local Government: Stability Through Change', Local Government and Urban Affairs in International Perspective, Hesse, J. (edit), (Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden), 1991
- HESSE, J. Ve Sharpe, L. (1991) 'Local Government in International Perspective: Some Comparative Observation', Local Government and Urban Affairs in International Perspective, (edit) Hesse, J (Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden)
- HESSE, J.J. (1991) 'Local Government in a Federal State: The Case of West Germany'(edit.) J, Hesse, 1991, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden

- HIGGINS, D. 'Local Government and Urban Affairs in International Perspective: The Case of Canada', Local Government and Urban Affairs in International Perspective, (edit.) J, Hesse, 1991, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden
- JONES, W.G. 'Local Government in Great , Local Government and Urban Affairs in International Perspective, (edit.) J, Hesse, 1991, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden
- JONES, W.G. 'Local Government in Great , Local Government and Urban Affairs in International Perspective, (edit.) J, Hesse, 1991, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden
- KARAMAN, Z. Yerel Yönetimler, Dokuz Eylül Üniversitesi Yayınları, 1998, İzmir
- KELES, R. Questionnaire on the Financial Resources of Local Authorities in relation to their Competencies, Congress of Local and Regional Authority of Europe Report,1997,s. 10
- KELES, R. 'Municipal Finance in Turkey with Special Reference to Istanbul', Dilemmas of Decentralisation (edit) M. Heper, 1985
- KOYUNCU, B. The Dynamics of Turkish Local Government: Local Autonomy and Clientelism, unpublished Ph.D. Thesis, Strathclyde University:Glasgow, 2000.
- M.Keating, 'Decentralisation in Mitterand's France', Public Administration, Sayı. 61, Guz, 1983
- MENY, Y. 'France', Central and Local Government Relations (edit) Edward, Page- Micheal, Goldsmith Sage, 1987
- NORTON, A. .International Handbook of Local and Regional Government, Aldershot Edwar Elgar, 1994
- PAGE, E. Localism and Centralism in Europe, Oxford: Oxford University Press, 1991
- PAGE, E. ve Goldsmith, M. Central and Local Government Relations, Sage, 1987
- PAGE, E. ve Goldsmith, M. Central and Local Government Relations, Sage, 1987
- PETERSON, P. City Limits, Chicago, IL: University of Chicago Press, 1981.
- PICKVANCE, C. ve Preteceille, E. State Restructuring and Local Power , London, Pinter, 1991.

- PIRLER, O. Tortop, N. and Bassoy, A. Municipalities and Administrative Tutelage, 1995, Ankara:Türk Belediyecilik Derneği and Konrad Adenauer
- REY M. and POLA G. 'Inter Governmental Relations in Italy: Recent Institutionalisation and Financial Development', Decentralisation Local Governments and Markets Towards a Post-Welfare Agenda (edit.) R. J. Benett, Clarendon Press/ Oxford, 1990
- RHODES, R. 'Power Dependence, Theories of central-local relations: a critical reassessment' M. Goldsmith (edit.) New Research in Central-Local Relations, Aldershot: Gower, 1986.
- RHODES, R. Beyond Westminster and Whitehall , London: Allen and Urwin, 1988.
- RHODES, R. Control and Power in Central-Local Government Relations, Aldershot:Gower, 1981.
- RHODES, R. Understanding Governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability, Open University Press, 1997.
- SANANTONIO, E. (1987) 'Italy', Central and Local Government Relations (edit) Edward, Page- Micheal, Goldsmith Sage, 1987
- VILANOVA, J.S. 'Regional and Local Government Finance in Spain: Is Fiscal Responsibility the Missing Element?' (edit) Benett, R. J, Decentralisation Local Governments and Markets Towards a Welfare Agenda, Clarendon Press, Oxford, 1990
- WOLMAN H. ve GOLDSMITH M., Urban Politics and Policy, Blackwell London, 1992