YEREL YÖNETİMLERİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI

TÜRKİYE DENEYİMİ

ORTA DOĞU TEKNİK ÜNİVERSİTESİ
KENTSEL POLİTİKA PLANLAMASI VE
YEREL YÖNETİMLER ANABİLİM DALI
1997 YILI STÜDYO ÇALIŞMASI

Ankara-Aralık 2003 (3. Baskı)
Orta Doğu Teknik Üniversitesi
Kentsel Politika Planlaması ve Yerel Yönetimler Anabilim Dalı
Yayın No: 3
1. Baskı Ankara-Haziran 1998
2. Baskı Ankara-Kasım 2002

Derleyenler:
Prof. Dr. Melih ERSOY
Doç. Dr. H. Tarık ŞENGÜL

Yayına Hazırlayan:
Araş. Gör. Sezin DEMŞEK

Kapak Tasarımı:
Öğr. Gör. Fatih ÖZ

Çalışma grubu olarak;
Çalışmalarımız sırasında yardımlarından dolayı Kalkan Belediye Başkanı Sayın Şeref KARABAĞ'a,
Deneyimlerini bizimle paylaşan emekli vali Sayın Fethi AYTAÇ'a ve emekli vali Sayın Ziya Çoker'e,
Kitabın yayına hazırlanmasında emeği geçen Araş. Gör. Sezin DEMŞEK ve Araş. Gör. Bahar GEDİKLİ'ye,
ODTÜ Mimarlık Fakültesi basım işliği çalışanlarına...

TEŞEKKÜR EDERİZ...

ÖNSÖZ **13**
1. YEREL YÖNETİMLERE İLİŞKİN KURAMSAL YAKLAŞIMLAR **15**
1.1. ÇOĞULCU (PLURALIST) KURAM VE YEREL YÖNETİMLER **15**
1.1.1. Çoğulcu Modelin Temel Özellikleri 16
1.1.2. Klasik Çoğulcu Yaklaşım: Dahl'ın Ampirik Çalışması 17
1.1.2.1. Tarihsel Süreç 17
1.1.2.2. Politik Süreci Etkileyebilme Gücünün Dağılımı 19
1.1.2.2.1. Politik Katman (Political Stratum) 20
1.1.2.2.2. Politik Genellemeler (Political Axioms) 20
1.1.2.2.3. Liderler ve Yardımcı Liderler (Subleaders) 21
1.1.2.2.4. Siyasalar (Policies) 21
1.1.2.2.5. Politik Süreçle İlgili Varsayımlar 22
1.1.2.3. Toplumlardaki Etki Kalıpları (Patterns of Influence) 22
1.1.2.4. Toplumdaki Politik Kaynaklar 24
1.1.2.5. Politik İstikrar ve Çoğulcu Yapı 25
1.1.3. Yeni Çoğulcu Yaklaşım 25
1.1.3.1. Kentsel Siyaset Ekolojisi 26
1.1.3.2. Kent Ekolojisi Modeli (City Ecology Model) 27
1.1.3.2.1. Kentsel Siyasa Yasam Döngüsü 27
1.1.3.2.2. Kentsel Siyasa 27
1.1.3.2.3. Siyasanın İçeriği (Policy Ingredients) 27
1.1.3.2.4. Politik Kültür 27
1.1.3.2.5. Çıkar Grupları 28
1.1.3.2.6. Yerel Karar Mekanizmasına Etkin Nüfuz (Access) 28
1.1.3.2.7. Siyasa Üretimi ve Yerel "Demir Üçgenler" ("Iron Triangels") 28
1.1.3.3. Kentsel Siyasanın Yasam Döngüsü (The Life Cycle of City Policymaking) . 29
1.1.3.4. Merkezi Hükümet-Yerel Hükümet İlişkileri 30
1.1.4. Değerlendirme 31
1.2. YEREL DEVLET VE ARAÇSALCILIK **33**
1.2.1. Araçsalcılık 33
1.2.1.1. Araçsalcıların Devlete Bakışları 34
1.2.1.2. Araçsalcılarda Yerel Devlet 35
1.2.2. Cockburn'un Yerel Devlet Çalışması 35
1.2.2.1. Yönetim Devrimi, Toplu Yönetim Yaklaşımı 36
1.2.2.1.1. Yerel Yönetimlerde Bütünleşme 37
1.2.2.1.2. Yerel Yönetimlerde Yapılanma, Yönetim Çarkı 37
1.2.2.2. Yerel Devlet 38
1.2.2.2.1. Göreli Özerklik 38
1.2.2.2.2. Temsiliyet, İşçi Sınıfı ve Devletin Denetlenmesi 39
1.2.2.2.3. Yeniden Üretim, Devlet ve Yerel Yönetimler 40
1.2.2.2.4. Aile ve Yerel Yönetimler 41
1.2.2.2.5. Harcamaların Artışı, Şehirler ve Toplu Yönetim 41
1.2.2.3. Çalışma Alanındaki Değişim 42
1.2.2.3.1. Nüfustaki Değişim 43
1.2.2.3.2. Kolektif Eylemler 43
1.2.2.3.3. Yönetimin Konut Siyasası ve Squatting 44

1.2.2.3.4. Yönetimin Dayanacağı Kurumlar; Seçim ve Aile 45
1.2.2.4. İletişim ve Topluluk Yaklaşımı 45
1.2.2.4.1. Bildirim Kanallarının Oluşumu 45
1.2.2.4.2. Topluluk Çalışmalarının Türleri 46
1.2.2.4.3. Topluluk Çalışmaları Projeleri ve Programları 47
1.2.2.4.4. Topluluk Çalışmalarında Mahalle Meclisleri 48
Vassal ve Angell Deneyimi 48
Mahalle Meclislerinin Fonksiyon Kaybı 49
1.2.2.4.5. Yaklaşımın Yerel Devlet Anlayışına Etkileri 49
1.2.3. Sonuçlar ve Sınıf Mücadelesinin Yeni Zemini 50
1.3. KENTSEL YÖNETİMCİLİK KURAMI 53
1.3.1. Kentsel Sistemlerdeki Eşitsizlik 53
1.3.2. Pahl'ın Kent Sosyolojisi 54
1.3.2.1. Temel Varsayımlar 54
1.3.2.2. Kent Sosyolojisinin Alanı; Kaynak Dağılımı 55
1.3.2.2.1. Kaynak Dağılımı Yapısının Nedenleri 55
1.3.2.2.2. Temel Yanılgı ve Kentsel Oluşumlar 56
1.3.2.3. Konut Sınıfları Kuramının Yetersizliği 56
1.3.3. Kent Sosyolojisinin Yeniden Tanımlanması 58
1.3.4. Kent Yöneticileri 59
1.3.4.1. Kent Yöneticilerinin Kaynak Dağılım Politikaları 59
1.3.4.2. Kentsel Yönetimcilik Kuramı 60
1.3.5. Kentlerdeki Kaynak Dağılımı Yapısı 60
1.3.5.1. İdeal Model Seçenekleri 60
1.3.5.1.1. Saf Yönetimci Model (Pure Manageralist) 60
1.3.5.1.2. Devletçi Model (Statist) 61
1.3.5.1.3. Sermaye Denetimli Model (The Control By Capitalists Model) 61
1.3.5.1.4. Çoğulcu Model (Pluralist) 61
1.3.5.2. Yerel Yapılanmadaki Farklılıklar ve Kaynak Dağılımı 61
1.3.5.3. Kentsel Çatışmalar 62
1.3.6. Kentsel Yönetimcilik Kuramının Eksiklikleri ve Çelişkileri 62
1.3.6.1. Harloe'nin Eleştirisi 62
1.3.6.2. Kuram ve Çelişkiler Üzerine Değerlendirme 63
1.4. İKİLİ POLİTİKA (İKİLİ DEVLET) TEZİ VE YEREL YÖNETİMLER 67
1.4.1. Tezin Temel Tartışmaları 67
1.4.1.1. Korporatizm Tartışmaları 67
1.4.1.2. Kentsel Politika Tartışmaları 68
1.4.1.3. Devletin Farklı İşlevleri Tartışması 69
1.4.1.4. Göreli Özerklik Tartışmaları 70
1.4.2. İkili Politika Tezi 70
1.4.2.1. Tezin Kabulleri 71
1.4.2.2. Üretim ve Tüketim Politikaları 71
1.4.2.3. Merkezi ve Yerel Yönetim Arasındaki Görev Bölüşümü 72
1.4.3. İkili Politika Tezi Hakkında Değerlendirmeler 73
1.4.3.1. Teze Yöneltilen Eleştiriler 73
1.4.3.1.1. Üretimi ve Tüketimi Ayırması 73

1.4.3.1.2. Ethnocentrizm ve Tarihsellik Taşımaması 74
1.4.3.1.3. Eklektik Olması 75
1.4.3.2. Değerlendirme 75
1.5. DEVLET VE KENTSEL BUNALIM 77
1.5.1. Yapısalcı Yaklaşımın Temel Noktaları 77
1.5.2. Yaklaşımın Devlet Kuramı 77
1.5.2.1. Poulantzas ve Devlet 77
1.5.2.1.1. Devletin İşlevleri 78
1.5.2.1.2. Devletin Gelişim Aşamaları 78
1.5.2.2. Göreli Özerklik 79
1.5.3. Manuel Castells'in Yapısalcı Kentsel Politikası 80
1.5.3.1. Kentsel Sorunlar 81
1.5.3.2. Toplu Tüketim ve Kent Yaşamının Siyasallaşması 81
1.5.3.3. Toplu Tüketim Kavramı Eleştirileri 83
1.5.4. Kentsel Toplumsal Hareketler 84
1.5.4.1. Kentsel Çelişkiler 84
1.5.4.2. Kentsel Mücadele Süreci 85
1.5.4.2.1. Ekonomik Protesto Süreci 85
1.5.4.2.2. Siyasi Protesto Süreci 85
1.5.4.2.3. İdeolojik Kentsel Hareketler Süreci 86
1.5.4.3. Kentsel Toplumsal Hareketin Oluşumu 86
1.5.5. Kentsel Bunalım ve Devlet Bunalımı 86
1.5.6. Kent Mekanı 88
1.5.6.1. Kent ve Kentsel 88
1.5.6.2. Kentsel Oluşumun Mekansal Açıklanması 89
1.5.6.3. Kent Mekanında Yönetsel Örgütlenme 90
1.5.7. Yaklaşım Üzerine Eleştiriler 90
1.6. EŞİTSİZ GELİŞME KURAMI VE YEREL YÖNETİMLER 93
1.6.1. Yerel Çıkarları İzlemede Özerklik 93
1.6.1.1. Yerel Farklılaşma 94
1.6.1.2. Devletin Yönetme İhtiyacı 94
1.6.2. Yaklaşıma Katkı Sağlayan Araştırmalar 94
1.6.2.1. Çıktı Çalışmaları 95
1.6.2.1.1. Çıktı Çalışmalarının Yöntem Yetersizliği 96
1.6.2.1.2. Coğrafi Sınıflandırma 96
1.6.2.2. Örnek Olaylara Dayanan Çalışmalar 96
1.6.2.3. Kolektif Tüketim Tartışmaları 97
1.6.3. Eşitsiz Gelişme Yaklaşımı 98
1.6.3.1. Yerel Devleti Anlama Tartışmaları 99
1.6.3.2. Yerel Devlet ve Eşitsiz Gelişme 100
1.6.3.3. Mekansal Farklılıklar 102
1.6.4. Eşitsiz Gelişme Süreci 105
1.6.4.1. Gelişmenin Eşitsizliği 105
1.6.4.2. Mekansal Sabitlik Girişimi 105
1.6.4.3. Doğadaki ve Sivil Toplumdaki Eşitsizlikler 106
1.6.4.4. Devlet ve Kurumlarının Gelişmesi 106

1.6.5. Değerlendirme 108
1.7. DÜZENLEME OKULU POST-FORDİZM VE KENTSEL POLİTİKA 113
1.7.1. Düzenleme Kavramı ve Düzenleme Okulu 113
1.7.2. Fordizm, Neo-Fordizm ve Post-Fordizm 114
1.7.3. Düzenleme Okulunun Kentsel Politik Alana Uygulanması 116
1.7.3.1. Kentsel Politika ve Emek Süreci 116
1.7.3.2. Kentsel Politika ve Düzenleme Tarzı 117
1.7.3.3. Kent Yönetimi 117
1.7.3.4. Temsiliyet Kavramı 118
1.7.4. Post-Fordizm ve Yerel Yönetimler 118
1.7.4.1. Yerel Politikada Değişme 119
1.7.4.2. Kalkınmada Yerel Yönetimlerin Öneminin Artması 120
1.7.4.3. Sosyal Tüketimin Yeniden Yapılandırılması 121
1.7.4.4. Yerel Politik Alanda Genişleme 121
1.7.4.5. Post-Fordist Tarz; Girişimci Yerel Devlet 122
1.7.5. Eleştiriler ve Değerlendirme 123
1.7.5.1. Eleştiriler 123
1.7.5.2. Değerlendirme 124
1.8. BİRLİK/ORTAKLIK DEMOKRASİSİ VE YEREL YÖNETİMLER 127
1.8.1. Grupların Oluşumu 127
1.8.1.1. Liberal Anayasal Sınırlama 127
1.8.1.2. Halkçı Cumhuriyetçilik ve Yalıtım 128
1.8.1.3. Eşitlikçi Çoğulculuk ve Uzlaştırma 128
1.8.2. Birlik/Ortaklık Demokrasisi 129
1.8.2.1. Demokratik Yönetimin Kuralları 129
1.8.2.1.1. Halk Egemenliği 129
1.8.2.1.2. Politik Eşitlik 130
1.8.2.1.3. Hakça Dağıtım 130
1.8.2.1.4. Halk Bilinci 130
1.8.2.1.5. Ekonomik Performans 130
1.8.2.1.6. Yeterli Devlet 130
1.8.2.2. Grupların Sağladığı Genel Yararlar 130
1.8.2.3. Birlik/Ortaklık Demokrasisinde Temel Görüş 131
1.8.2.4. Grupların Farklılıkları 132
1.8.3. Grupların Çözüme Katkıları 132
1.8.3.1. Refah Devletinin Sorunları 132
1.8.3.2. Grupsal Çözümler 133
1.8.3.2.1. Ulusal Düzeyde Oluşturulan Gruplar 133
1.8.3.2.2. Bölgesel Düzeydeki Gruplar 134
1.8.3.2.3. Yerel ya da Firmalararası Örgütler 134
1.8.3.3. Farklılıklarda Ortaklıklar 135
1.8.4. Birlik/Ortaklık Demokrasisi ve Demokratik Yönetim 135
1.8.4.1. Halk Egemenliği 135
1.8.4.2. Politik Eşitlik 136
1.8.4.3. Hakça Dağıtım 137
1.8.5. "Birlik" ile Demokrasinin Uyuşması 137

1.8.5.1. Halk Egemenliği 137
1.8.5.2. Politik Eşitlik 138
1.8.5.3. Hakça Dağıtım 139
1.9. YERELLİK 141
1.9.1. Kavramın Ortaya Çıkışı 141
1.9.1.1. Tanımlamada Karışıklık 141
1.9.1.2. Mekan Faktörü 142
1.9.1.3. Mekanın Farklılıklar Oluşturması 143
1.9.2. Yerel Farklılaşma ve Yerellik Etkisi 144
1.9.3. Yer, Yerel ve Mekansal Fetişizm Yanılgısı 146
1.9.4. Yerellik Kavramının Yerel Yönetimlere Etkisi 147
2. YEREL YÖNETİMLERE İLİŞKİN YABANCI ÜLKE DENEYİMLERİ 149
2.1. AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ YEREL YÖNETİM SİSTEMİ 149
2.1.1. Amerika Birleşik Devletleri'nde Yerel Yönetimin Tarihsel Gelişimi 149
2.1.1.1. Koloni Dönemi Yerel Yönetimler 149
2.1.1.1.1. Koloni Dönemi Yerel Yönetimlerinde İngiliz Mirası 150
2.1.1.1.2. Koloni Valisi 150
2.1.1.1.3. Kolonilerde Yerel Yönetimler 151
2.1.1.1.4. Koloni Dönemi Belediyesi 153
2.1.1.2. Demokratikleşme Dönemi (1800-1860) 153
2.1.1.2.1. Demokratikleşmenin Belediyelere Etkisi 155
2.1.1.2.2. Siyasal Örgütlenme 155
2.1.1.2.3. Ekonomi ve Sosyal Faaliyetler 155
2.1.1.3. Kapitalist Devrim, Yağma ve Karanlık Dönem (1860-1900) 156
2.1.1.3.1. Erken Refah Devleti 157
2.1.1.3.2. Yönetim Gücü ve Siyaset 158
2.1.1.4. Reformlar (1900-1920) 160
2.1.1.4.1. Yönetimin Etkinleştirilmesi 161
2.1.1.4.2. Hizmetler ve Düzenleme 162
2.1.1.5. Modern Zamanlar (1920-1950) 162
2.1.2. Amerikan Yerel Yönetim Sisteminin Bugünü ve Reagan Dönemi Reformu 163
2.1.2.1. Reagan Döneminde Kentlerin ve Eyaletlerin Kalkınmadaki Rolü 167
2.1.2.2. Günümüz Amerikan Kentleri ve Yerel Yönetimleri 168
2.1.2.2.1. Eyalet Yönetimleri 169
2.1.2.2.2. Kent Yönetimleri 170
2.1.2.2.3. İlçe (County) Yönetimleri 171
2.1.2.2.4. Town ve Township Yönetimleri 172
2.1.2.2.5. Özel Bölge Yönetimleri (Special Districts) 172
2.1.2.3. Yerel Yönetimlerin Sundukları Hizmetler 173
2.1.2.4. Yerel Yönetimlerin Mali Kaynakları 174
2.1.2.5. Metropoliten Yönetim 174
2.2. DANİMARKA YEREL YÖNETİM SİSTEMİ 177
2.2.1. Danimarka'da Yerel Yönetimlerin Tarihsel Gelişimi 177
2.2.1.1. Kırsal Yerel Yönetimler 178
2.2.1.2. Kentsel Yerel Yönetimler 180
2.2.2. Yerel Yönetim Reformu 181

2.2.3. Danimarka'da Yerel Yönetimlerin Yapısı 184
2.2.3.1. İç Örgütlenme 184
2.2.3.2. Kurumsal Yapı 185
2.2.3.2.1. Amter'ler 187
2.2.3.2.2. Kommuner'ler 189
2.2.3.3. Mali Yapı 193
2.2.3.4. Merkezi Yönetim Yerel Yönetim İlişkileri 193
2.2.3.5. Temsiliyet Biçimi 194
2.3. FRANSIZ YEREL YÖNETİM SİSTEMİ 197
2.3.1. Yerel Yönetimlerin Yapısı 197
2.3.1.1.Belediyeler (Communes) 199
2.3.1.2. İl Yerel Yönetimi (Departement) 201
2.3.1.3. Bölge Yerel Yönetimi 203
2.3.1.4. Yerel Yönetim Maliyesi 204
2.3.2. Fransa'da 1982 Yerel Yönetimler Reformu 204
2.3.3. 1982 Reformunun Amaçları ve Sonuçları 213
2.3.3.1.Örgütlenme 214
2.3.3.1.1. Merkezi Yönetim -Yerel Yönetim 214
2.3.3.1.2. Yerel Yönetim Birimleri Arasındaki İlişkiler 219
2.3.3.1.3. Yerel Yönetim (İç örgütlenme) 221
2.3.3.2. Temsiliyet 224
2.3.3.3. Müdahale Biçimleri (İşlevler, Yetkiler, Olanaklar) 227
2.3.3.3.1. Aktarılan İşlevler ve Yetkiler 227
2.3.3.3.2. Mali Olanak Sorunu 228
2.4. İNGİLTERE YEREL YÖNETİM TARİHİ 233
2.4.1. İngiltere'de Yerel Yönetimin Tarihsel Gelişimi 233
2.4.1.1. Reform Öncesi Yerel Yönetimler 233
2.4.1.2. 1832 Parlamento Reformu 235
2.4.1.3. Merkezileşme Süreci 236
2.4.1.4. 1867 Parlamento Reformu 238
2.4.2. İngiltere Yerel Yönetim Sisteminin Bugünü 241
2.4.2.1. İkinci Dünya Savaşı Sonrası Yerel Yönetimler 241
Şekil 2: 1974 Yerel Yönetim Örgütlenmesi 243
2.4.2.2. 1986 Yerel Yönetimler Reformu 245
2.4.2.3. İngiltere'de Yürürlükteki Yerel Yönetim Modeli 247
2.4.2.3.1. Londra 247
2.4.2.3.2 .Diğer Metropoliten Alanlar 247
2.4.2.3.3. Metropoliten Olmayan Alanlar 248
2.4.2.4. Yerel Hükümetlerin Temel Görevleri 248
2.4.2.5. İç Örgütlenme 249
2.4.2.6. Mali Yapı 250
2.4.2.6.1. Yerel Emlak Vergisi 251
2.4.2.6.2. Merkezi Ödenekler 253
2.4.2.6.3. Hizmet Karşılığı Alınan Ücretler 254
2.4.2.7. Sonuç 254

2.5. İSPANYA YEREL YÖNETİM SİSTEMİ 257
2.5.1. İspanya'da Bölgesel Ve Yerel Yönetimler 258
2.5.1.1. 1978 Anayasası'ndan Önce Bölgesel ve Yerel Yönetimler 258
2.5.1.1.1. Bölgesel Yönetimler ve İller 258
2.5.1.1.2. Belediyeler 258
2.5.1.2. 1978 Anayasası'ndan Sonra Bölgesel ve Yerel Yönetimler 259
2.5.1.2.1. İl Yönetimi 260
2.5.1.2.2. Belediye Yönetimi 261
2.5.1.3. Yerel Yönetimler Arası Görev Dağılımı 262
2.5.1.4. Bölgesel ve Yerel Finansman 263
2.5.1.4.1. Bölgesel Finansman 263
2.5.1.4.2. İl Finansmanı 263
2.5.1.4.3. Belediye Finansmanı 264
2.6. İTALYA YEREL YÖNETİM SİSTEMİ 265
2.6.1. İtalya'da Yerel Yönetimlerin Tarihsel Geçmişi 265
2.6.2. İtalya'da Yerel Yönetimlerin Yapısı 265
2.6.2.1.Bölgeler 265
2.6.2.2. İller 267
2.6.2.3. Belediyeler 268
2.6.2.4. Mahalle Meclisleri 269
2.6.2.5. Bölgesel Denetim Meclisleri 269
2.6.2.6. Özel Amaçlı Kurumlar (Ad Hoc Agencies) 270
2.6.2.7. Mali Yapı 271
2.6.2.8. Yerel Demokrasi 272
2.6.2.9. Yerel Bürokrasi 272
2.6.2.10. Merkezi Yönetim Yerel Yönetim İlişkileri 273
3.TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN TARİHSEL GELİŞİMİ 275
3.1. OSMANLI İMPARATORLUĞU'NDA YEREL YÖNETİM 275
3.1.1. Tarihten Politikaya 275
3.1.2. Eski Rejim 278
3.1.3. Osmanlı Kenti, Taşrası, Kurumları ve Yönetim 279
3.1.4. Muhassıllık Meclisleri 283
3.1.5. Taşra Reformlarında Kurumsallaşma 285
3.1.6. Yeni Kentsel-Sosyal Yapı Ve İlk Belediye 287
3.2. 1930-1960 YILLARI ARASI BELEDİYECİLİĞİN EVRİMİ 295
3.2.1. Belediye Kanunu 295
3.2.2. 1945-1960 Dönemi 297
3.2.3. 1930-1960 Döneminde İmar Çalışmaları 299
3.3. 1960-1994 YILLARI ARASI BELEDİYECİLİK EVRİMİ 301
3.3.1. 1960-1973 Dönemi 301
3.3.2. 1973-1980 Dönemi 304
3.3.3. 1980-1994 Dönemi 307
3.3.4. Degerlendirme 309
3.4. TÜRKİYE'DEKİ SİYASAL PARTİ VE OLUŞUMLARIN YEREL YÖNETİMLERE YAKLAŞIMLARI 311
3.4.1. Kavramsal Çerçeveler 311

3.4.2. Öneriler 319
3.4.2.1 Örgütlenme 319
3.4.2.1.1. Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim 319
Yönetim Kademelenmesi 319
3.4.2.1.2. Denetim 322
3.4.2.1.3. Yerel Yönetim Birimleri Arasındaki İlişkiler 323
3.4.2.1.4. Yerel Yönetimlerin İç Örgütlenmeleri 324
3.4.2.2. Temsiliyet ve Katılım 325
3.4.2.3. Müdahale Alanı (İşlevler, Yetkiler, Olanaklar)-Müdahale Biçimleri 329
3.4.2.3.1. Aktarılan İşlevler ve Yetkiler 329
3.4.2.3.2. Mali Olanaklar 333
3.4.2.4. Değerlendirme 334
3.5. TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİM REFORMU TARTIŞMALARI 337
3.5.1. Kamu Yönetimi Araştırma Raporu 337
3.5.1.1. Kırsal Yörede Yeniden Yapılanma 339
3.5.1.2. Merkezi Yönetimin Sorumlulukları 340
3.5.1.3. Yerel Sorumlu Kuruluşlar 341
3.5.1.3.1. Köy Yerel Yönetiminin Yapısı ve Görevleri 344
3.5.1.3.2. Belediyelerin Yapısı ve Görevleri 344
3.5.1.3.3. İlçe Yerel Yönetimleri 346
3.5.1.3.4. İl Yerel Yönetimi 346
3.5.1.4. Değerlendirme 347
3.5.2. İçişleri Tarafından Hazırlanan Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılmasına ve Bu İdarelerle İlgili Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı . 348
3.5.2.1. Tasarının Genel Yapısı ve Gerekçeleri 349
3.5.2.2. Tasarının Öngördüğü Düzenlemeler 351
3.5.2.3. Merkezi ve Yerel Yönetimler Arası Hizmet Bölüşümü ile İlgili Öneriler .. 351
3.5.2.4. Yerel Yönetimlere İlişkin Ortak Hükümler 352
3.5.2.5. İl Özel İdarelerine İlişkin Öneriler 353
3.5.2.6. Belediyelere ve Büyükşehir Belediyelerine İlişkin Öneriler 353
3.5.2.7. Değerlendirme 354
3.5.3 İşçi Sendikalarının Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanmasına İlişkin Görüşleri 355
3.5.3.1. Neden Yerel Demokrasi? 355
3.5.3.2. İç Örgütlenme 357
3.5.3.2.1. Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri 357
3.5.3.2.2. Yeni Yerel Yönetim Kademeleri Ve Bu Kademeler Arasındaki İlişkiler 358
Belediye 359
İl Yerel Yönetimi 359
Bölge Yerel Yönetimi 360
Anakent Belediyesi 360
İstanbul'un Yönetimi 361
3.5.3.2.3. Denetim 361
İç Denetim 361

Kamuoyu Denetimi 362
Siyasal Denetim 362
Merkezi Yönetim Denetimi 362
Yargı Denetimi 363
Bağımsız Denetim 363
3.5.3.2.4. Akçal Kaynaklar 363
3.5.3.2.5. Örgütün Geliştirilmesi 364
3.5.3.3. Temsiliyet Biçimleri 365
3.5.3.3.1. Katılım 365
3.5.3.3.2. Yeni Seçim Sistemleri Ve Demokratikleşme 366
3.5.3.4. Değerlendirme 368
3.5.4. Sermaye ve Yerel Yönetim İlişkisi 368
3.5.4.1. Liberal Yaklaşım ve Yerel Yönetimler 368
3.5.4.2. Sermaye, Kent ve Yerel Yönetimler 370
3.5.4.3. Tüsiad'ın Devlet Reformu Önerileri 371
3.5.4.4. TÜSIAD'ın Yerel Yönetim Reformu Önerileri 373
3.5.4.4.1. Modelin Temel Hedefi 373
3.5.4.4.2. Modelin Yapısı 373
Geniş Alan Yerel Yönetimleri 373
Toplu Yerleşim Alanları Yerel Yönetimleri 373
3.5.4.4.3. İç Örgütlenme 374
Merkez Yönetimi ile Yerel Yönetimler Arasında Görev ve Yetki Bölüşümü .374
Merkez Yönetiminin Görevleri ve Yetkileri 374
Yerel Yönetimlerin Görevleri 374
Yerel Yönetimlerin Yetki Çerçevesi 375
Yerel Yönetimlerin İç Örgütlenmesi 375
Meclislerin Oluşumu 375
Yürütme Kurullarının Oluşumu 375
Yürütme Organları 376
3.5.4.4.4. İlişkiler Ve Denetim 376
Merkezle İlişkiler 376
Yerel Yönetim Birimleri Arasındaki İlişkiler 377
3.5.4.4.5. Alt Birimler ve Örgütlenmesi 377
Belediyeler 377
İl ve İlçe Yerel Yönetimleri 377
3.5.4.4.6. Müdahale Alanları 378
Hizmetlerin Özelleştirilmesi 378
Mali Kaynaklar 378
Personel 378
Merkezin Taşra kuruluşlarının Yerel Yönetimlere Devri 379
Yerel Yönetimler ve Serbest Rekabet 379
3.5.4.4.7. Temsiliyet 379
Katılım 379
Saydamlık 380
3.5.4.5. TÜGIAD'ın Yerel Yönetim Reform Önerileri 380
3.5.4.5.1. Hukuksal Reform 381

3.5.4.5.2. Yönetsel Reform 381
3.5.4.5.3. Mali Reform 382
3.5.4.6. TOBB'un Yerel Yönetim Reform Önerileri 383
3.5.4.7. Değerlendirme 384
3.5.5. Yerel Yönetim Reformuna İlişkin Değerlendirmeler 385
3.5.5.1. Ziya Çoker'in Yerel Yönetim Reformu Hakkındaki Makalesinin İncelenmesi 385
3.5.5.2. Teoman Ünüsan'ın Yerel Yönetim Reformu Hakkındaki Makalesinin İncelenmesi 387
3.5.5.3. Nuri Tortop'un Yerel Yönetim Reformu Hakkındaki Makalesinin İncelenmesi 388
3.5.5.4. Cevat Geray'ın "Nasıl Bir Yerel Yönetim Düzeltimi" Başlıklı Makalesinin İncelenmesi 389
3.5.5.5. Mustafa Tamer'in "Yerel Yönetimlerin Yeniden Düzenlenmesi" Başlıklı Makalesinin İncelenmesi 391
3.5.5.6. İlhan Tekeli'nin "Bir Demokrasi Projesi Olarak Yerel Habitatlar" Başlıklı Makalesinin İncelenmesi 393
3.5.5.7. Metin Berber ve A. Kadir Topal'ın "Yerel Yönetimlerde Optimal Ölçek Sorunu" Başlıklı Makalelerinin İncelenmesi 394
3.5.5.8. Değerlendirme 395
4. YENİDEN YAPILANDIRMAYA İLİŞKİN STÜDYO ÖNERİLERİ 397
4.1. YEREL YÖNETİMLERİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI: DÜZELTİMCİ YAKLAŞIM 397
4.1.1. Temel Sorunlar 397
4.1.2. Modelin Amaçları 398
4.1.3. Modelin Yöntem ve Araçları 398
4.1.4. İç Örgütlenme 399
4.1.4.1. Merkezi Yönetim 399
4.1.4.2. Yerel Yönetimler 400
4.1.4.3. İl Yönetimi 401
4.1.4.3.1. İl Yönetiminin Görevleri 401
4.1.4.3.2. İl Genel Meclisi 402
4.1.4.3.3. İl Daimi Encümeni 402
4.1.4.3.4. Vali 402
4.1.4.3.5. Kaymakam 403
4.1.4.4. Belediyeler 403
4.1.4.4.1. A Grubu Belediye 404
4.1.4.4.2. B Grubu Belediye ve İlçe Hizmet Örgütleri 404
Belediyelerin Organları 405
Belediye Başkanı 405
Belediye Meclisi 405
Belediye Encümeni 405
4.1.4.5. Büyükşehir Belediyeleri 405
4.1.4.6. Köyler 406
4.1.4.7. Yerel Yönetim Birlikleri 406
4.1.5. Denetim 407

4.1.5.1. Merkez-Yerel Yönetim İlişkileri 407
4.1.5.2. İl Yönetimi Düzeyinde Denetim 408
4.1.5.3. İlçe Düzeyinde Eşgüdüm 409
4.1.5.4. Belediye Düzeyinde Denetim 409
4.1.5.5. Kamuoyu Denetimi 409
4.1.6. Müdahale Biçimleri 410
4.1.6.1. Eğitim 411
4.1.6.2. Sağlık Ve Sosyal Hizmetler 411
4.1.6.3. Sosyo-ekonomik ve Fiziksel Planlama 412
4.1.6.4. Altyapı 414
4.1.6.4.1. Ulaşım 414
4.1.6.4.2. İçme Suyu Temini, Katı Atık ve Kanalizasyon Hizmetleri 414
4.1.6.5. Konut 415
4.1.6.6. Kültürel ve Doğal Çevre Yönetimi 415
4.1.6.7. Kültür Ve Spor Hizmetleri 415
4.1.7. Kaynak Tahsisi 416
4.1.8. Temsiliyet Biçimleri 417
4.1.8.1. Seçim Aracılığıyla Temsiliyet 418
4.1.8.2. Halk Katılımı 419
4.1.8.2.1. Belediyeler Düzeyinde Katılım: 419
4.1.8.2.2. İl Yönetimi Düzeyinde Katılım: 421
4.2. YAPISAL REFORMİST YEREL YÖNETİM MODELİ 423
4.2.1. Giriş 423
4.2.2. Temel İlkeler 425
4.2.3. Örgütlenme Yapısı 426
4.2.3.1. Merkezi Yönetim 426
4.2.3.2. Bölge Yönetimi 431
4.2.3.3. İl Yerel Yönetimleri 433
4.2.3.4. Anakent İl Belediyeleri 434
4.2.3.5. Anakent İlçe Belediyeleri 435
4.2.3.6. Belediyeler 436
4.2.3.7. İlçe Yönetimleri 437
4.2.3.8. Belde Yönetimleri 437
4.2.3.9. Mahalle-Köy Yönetimleri 438
4.2.4. Denetim Yapısı 439
4.2.5. Müdahale Biçimleri 440
4.2.5.1. Eğitim 441
4.2.5.1.1. Mali Kaynak 442
4.2.5.1.2. Personel 442
4.2.5.1.3. Yer Seçimi 443
4.2.5.1.4. Binaların Yapım/Bakım/Onarımı 443
4.2.5.1.5. Araç ve Gereç 443
4.2.5.1.6. Denetim ve katılım 443
4.2.6. Temsiliyet 443
4.3. ÖZ YÖNETİMSEL MODEL ÖNERİSİ 447
4.3.1. Genel Gerekçe 447

4.3.2. İç Örgütlenme 449
4.3.2.1. Alt Komün 450
4.3.2.2. Komün 451
4.3.2.3. Bölgesel Komün 452
4.3.2.4. Komünler Konseyi 452
4.3.2.5. Yönetim Konseyi 453
4.3.3. Temsiliyet Biçimi 453
4.3.4. Müdahale Biçimleri 455
4.3.4.1. Profesyonel Siyaset ve Bürokrasi İlişkisi 455
4.3.4.2. Planlama-Yönetim-Siyaset 457
4.3.4.3. Eğitim 459
4.3.4.4. Sağlık 459
4.3.4.5. Ulaşım 459
4.3.4.6. Altyapı 460
4.3.4.7. Spor-Kültür 460
4.3.4.8. Üretim ve Tüketimin Planlanması 461
4.3.5. Mali Yapı 461
4.3.5.1. Hizmetten bağımsız gelirler 461
4.3.5.2. Hizmetten kaynaklanan gelirler 462
4.3.6. Denetim 462
KAYNAKLAR 465

ÖNSÖZ

Bu çalışma, 1997-1998 Bahar ve Güz dönemlerinde gerçekleştirilmiş olup, Kentsel Politika Planlaması ve Yerel Yönetimler Anabilim Dalı stüdyosunda 'Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması' başlığı altında yapılan kuramsal ve uygulamalı araştırmaların bir ürünüdür. Yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılmasına ilişkin bir model oluşturabilmek için, kuramsal bir çerçeveye gereksinim duyulmuştur. Bu nedenle çalışmanın ilk bölümünde çoğulcu kuram ve yerel yönetimler, yerel devlet ve araçsalcılık, kentsel yönetimcilik kuramı, ikili politika tezi ve yerel yönetimler, devlet ve kentsel bunalım, eşitsiz gelişme kuramı ve yerel yönetimler, düzenleme okulu, post-fordism ve kentsel politika, birlik-ortaklık demokrasisi ve yerel yönetimler ve son olarak da yerellik tartışmaları anlatılmaktadır.

Çalışmanın ikinci bölümünde ise yabancı ülke deneyimleri; ABD, Danimarka, Fransa, İngiltere, İspanya ve İtalya'daki yerel yönetim sistemleri ve 1980 sonrası bu ülkelerin yerel yönetimlerinde meydana gelen değişiklikler kapsamında incelenmektedir.

Çalışmanın "Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Tarihsel Gelişimi" başlıklı üçüncü bölümünde, bir yandan Türkiye'deki yerel yönetim sistemi tarihsel bir perspektif içinde ele alınırken bir yandan da yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılmasına ilişkin olarak Türkiye'de yapılan bazı çalışmalar incelenmektedir. Çalışmanın dördüncü ve son bölümü ise yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılmasına ilişkin getirilen üç farklı öneriyi içermektedir.

Bu kitabı oluşturan çalışmalar, Prof. Dr. Melih ERSOY ve Doç. Dr. Tarık ŞENGÜL yönetiminde UPL Yüksek Lisans Öğrencileri; Osman BALABAN, Mustafa BAYIRBAĞ, Haluk BİLGİN, Eser ERİŞEN, Ercan GÜNDOĞAN, Ahmet ORHAN, Yeşim TURGUL, Hülya ULUSOY, Ebru ÜSTÜNDAĞ ve Zafer ŞAHİN tarafından gerçekleştirilmiştir.

Kitabın derlenmesi Prof. Dr. Melih ERSOY ve Doç. Dr. Tarık ŞENGÜL tarafından yapılmış ve yayına hazırlanması Araş. Gör. Sezin DEMŞEK tarafından üstlenilmiştir. Çalışmaya emeği geçen herkese teşekkür ediyoruz.

1. YEREL YÖNETİMLERE İLİŞKİN KURAMSAL YAKLAŞIMLAR

1.1. ÇOĞULCU (PLURALIST) KURAM VE YEREL YÖNETİMLER

Çoğulcu kuram, liberal ekonomik ve politik düşünceden kaynaklanır ve toplumu farklı çıkar gruplarından oluşan bir bütün olarak ele alır. Politik gücün bu farklı çıkar grupları arasında oldukça dengeli bir biçimde dağıtılmış olduğunu ileri sürer. Çoğulcuların tümünü tek bir kuram altında toplamak olanaklı değilse de kuramın özellikle II. Dünya Savaşı'ndan sonra Amerikalı politik bilimciler arasında önemli bir gelişme gösterdiği ve bir ideoloji haline dönüştüğü söylenebilir.

Çoğulcu yaklaşım aslında politik bilimlerde kurumsallaşmaya karsı geliştirilmiş ve ampirik gözlemlerden yola çıkarak çalışmalarını geliştirmiş bir karsı kuram (anti-theory) dır. Pek çok grubun katıldığı çoğulcu siyasa üretme sürecini savunan bu yaklaşım, elit ve Marksist bakış açısına bir tepki olarak ortaya çıkmıştır (Jordan, 1990).

Çoğulcu yaklaşımda, çıkar grupları güçlerini farklı kaynaklardan alır ve kendileri ile ilgili kararların alındığı politik süreçte, karar verme mekanizması üzerinde etkili olmaya çalışırlar (Polsby, 1980). Ray Wolfinger'in tanımına göre, (Waste, 1989) "çıkar grupları, ortak bir düşünce paylasan, ortak çıkarları olan ve ortak bir tutumla yerel/merkezi yönetimden bir takım talepleri olan gruplardır." Bunlar, bazı kuramcılar tarafından baskı grubu olarak da tanımlanmaktadır (Waste, 1989).

Çoğulcu yaklaşımda, ekonomik ilişkilerin -sermaye-emek etkileşimlerinin-, politik süreçte toplum katmanlarını belirlemediği düşünülmektedir. Yani çoğulcular, sınıf tabanlı (class based) bir toplum yapısını kabul etmezler. Gruplar, belli olayların oluşumu sürecinde bir araya gelirler, hatta bireyler değişik olaylarda veya aynı anda değişik çıkar grupları içerisinde yer alabilirler. Servet, sosyal statü, bilgiye ulaşma, vb. kaynaklar, gruplar arasında oldukça dengeli bir biçimde paylaşılmıştır, bu nedenle hiç bir grup politik süreçte tekelci bir etkiye sahip olamaz. Dahl'ın da belirttiği gibi, politik güç, zaman içersinde, belli bir grubun egemenliğinden toplumdaki tüm diğer gruplara yayılmıştır. Bu süreç -politik kaynak dağılımında- artan eşitsizliklerden (cumulative inequalities), yayılmış eşitsizliklere (dispersed inequalities) geçişi tanımlamaktadır.

Böyle bir politik ortamda, çoğulcu yaklaşım, devleti, çıkar gruplarının amaçlarına ulaşmak için mücadele ettikleri bir alan olarak ele almaktadır (Hampton, 1991). Bu modelde devlet, işlevlerinde tarafsız ve belli sınıfların çıkarlarından bağımsız bir yapı olarak tanımlanır. Devlet, sivil toplumun ötesinde politik kurumlar bütünüdür ve sahip olduğu bu dışsallık ve üstünlükle, gerekirse güç kullanarak, sivil toplumdaki çatışmaları düzenleyici bir rol üstlenir (Saunders, 1979). Çıkar

grupları kendilerini ilgilendiren konulardaki siyasa üretim sürecinde devleti etkilemeye çalışırlar. Bu aşamada her çıkar grubu değişik kaynaklara sahip olmakla birlikte, eşit politik güce sahip değildir. Ancak alınan politik kararlar, doğrudan toplumun tercihlerini yansıtır; çünkü her grup, siyasa üretim sürecinde sahip olduğu kaynağı bir şekilde kullanabilmektedir.

Çoğulcu politik yapıda, devletin tarafsızlığı seçimlerle güvence altına alınmıştır. Bu noktada çoğulcu yaklaşım, gerçekçi bir bakış açısıyla demokrasiyi tüm bireylerin değil, seçilmiş bireylerin yönlendirdiği bir sistem olarak ortaya koymaktadır. Seçilmiş bireylerin denetim altında tutulması da yine seçimler aracılığıyla olacaktır. Belli çıkar gruplarına hizmet etmek için çalışan veya toplum üzerinde baskı kurmak isteyen bir rejim veya hükümet, bir sonraki seçimlerde toplum tarafından cezalandırılacaktır. Bu sistemde siyasal partilere büyük rol düşmektedir. Partiler, toplumsal uzlaşmanın sağlandığı ortamın yaratılma mücadelesinde önemli organlar olarak görülmektedir.

1.1.1. Çoğulcu Modelin Temel Özellikleri

Başlangıçta sayılan bütün noktalar bir araya getirildiğinde, çoğulcu modelin temel özellikleri şu şekilde sıralanabilir:

Politik güç, toplumda değişik çıkar (baskı) grupları arasında dağılmıştır.
Çıkar grupları, kendi amaçlarına ulaşabilmek için sahip oldukları kaynakları kullanırlar. Kaynakların eşit olarak dağılmadığı durumlarda toplumda, yayılmış eşitsizlikler ortaya çıkar.
Üretilen siyasaların politik sonuçları, farklı süreçleri, farklı aktörleri ve farklı güç dağılımlarını yansıtırlar.
Seçimler politik gücün kullanıldığı mekanizmalardır.
Devletin meşruluğu, çıkarlar arasında düzenleyici bir rol oynamasından kaynaklanmaktadır.
Siyasa üretim sürecinde her zaman daha iyi sonuçlara ulaşılabileceğine olan inanç ve bu sürecin çoğulcu yapısı, bireylerin sisteme olan bağlılığını arttırır.

Çoğulcu kuram, özellikle kentsel politikanın incelenmesinde karşı ve yandaş yaklaşımların geliştirildiği önemli bir bakış açısını temsil etmektedir. Çoğulcu yaklaşım, zaman içerisinde yöneltilen eleştiriler doğrultusunda değişimler geçirmiş ve değişik ülkelerin politik pratiklerine bağlı olarak farklılıklar göstermiştir (Judge, 1995). Bu sebeple klasik çoğulcu yaklaşımın en önemli temsilcilerinden R.DAHL'ın ve yeni çoğulcu yaklaşımın (neo-pluralism) temsilcilerinden R.WASTE'in yerel yönetimlerde politik güç dağılımı ve gelişimine ilişkin görüşleri aktarılarak çoğulcu yaklaşımın ana hatları ortaya konulacaktır.

1.1.2. Klasik Çoğulcu Yaklaşım: Dahl'ın Ampirik Çalışması

Robert DAHL, "Who Governs" isimli kitabında bir Amerikan kentinin temel özelliklerini taşıyan New Haven (Connecticut) da araştırmalar yaparak eski bir soruya yeni yanıtlar bulmayı amaçlamıştır. 1955 yılında başladığı çalışmalarını, 1961 yılında sonuçlandırarak kitabında toplamıştır. Çalışma için bu kenti seçmesinin temel nedeni öncelikle, yazara göre New Haven'in Amerikan kentlerini temsil edebilecek iyi bir örnek oluşturmasıdır. Bunun yanı sıra, diğer Amerikan kentlerine oranla daha uzun bir geçmişe sahip olması iki parti sisteminin de (Demokratlar ve Cumhuriyetçiler) daha uzun bir süre için karşılaştırılmasını da olanaklı kılmaktadır.

Dahl, örnek olarak New Haven'i seçmesinin nedenlerini açıkladıktan sonra kitabında yanıtını aradığı temel soruyu sormaktadır.

"Bireylerin yaşam koşulları arasında büyük eşitsizlikler vardır; bu eşitsizlikler bireylerin yönetimi ve kararları etkileyebilme güçlerine ne ölçüde yansımaktadır? Kapasitelerine de yansımakta mıdır? Bizi kimler yönetmektedir ve kaynaklardaki eşitsizliğe karşın demokratik bir sistem nasıl işlemektedir?"

Dahl, New Haven'daki politik sürecin tarihsel gelişimine ve bazı örnek olaylar üzerinde yaptığı ampirik incelemelere dayanarak yukarıdaki temel soruya ek olarak aşağıdaki soruların da yanıtını aramaktadır:

- Kaynakların dağılımındaki eşitsizlik birikimli midir (cumulative)?
- Önemli politik kararlar nasıl verilir?
- Kararlar üzerinde en etkili olan insanlar kimlerdir?
- En önemli politik güç olan "oy hakkı"nın politik süreçte önemi nedir?
- Kararlar üzerinde etkili olabilme gücü değişken midir?
- Demokrasi ve eşitliğe olan Amerikan inancı ne kadar önemlidir?

1.1.2.1. Tarihsel Süreç

Dahl, soruların yanıtını aradığı kitabının ilk bölümünde, New Haven'daki politik sürecin tarihsel gelişimini inceleyerek oligarşik yapıdan, çoğulcu toplum yapısına geçişi anlatmaktadır. Son iki yüzyıldaki gelişimlerin anlatıldığı bu bölüm, politik süreci dört aşamada ele almaktadır.

İlk aşama, New Haven'da soyluların politikada egemen olduğu 1784-1842 yılları arasındaki dönemi kapsamaktadır. Bu dönemde soylular, zenginlik, sosyal konum, eğitim ve yöneticilik konularında tekelci bir güce sahiplerdi. Sadece 18 yaş

üzerinde belirli bir gelir grubuna ait erkekler, seçime katılmaktadır ve seçkin tabakaya oy vermek bir gelenek halini almıştır. Ancak soylular hiç bir zaman çoğunluğun desteğine sahip olamamışlardır.

1840'larda soyluların yavaş yavaş politikadan çekilmesiyle birlikte paraya ve politikada etki yapabilme gücüne sahip olan iş adamları (entrepreneurs), kamu hizmetlerinde etkin rol oynamaya başladılar. İş adamları zenginliklerinin yanı sıra popülariteye de sahiplerdi, ancak yine de büyük bir çoğunluk tarafından desteklenmeyi başaramadılar.

İş adamlarından sonra, politik sahnede, eskiden alt katmanda yer alanlar (ex-plebes) ön plana çıktı. Bu durum, 1920'lerden başlayarak New Haven'a göçmenlerin gelişinin ve nüfusun büyük bir bölümünü oluşturmalarının bir sonucuydu. Politikacıların büyük çoğunluğu belli bir etnik gruptan geliyordu ve temel amaçları etnik kimlikten kaynaklanan olumsuzlukları gidermekti. Böylece New Haven'da politika, etnik politika haline gelmişti. Kente gelen etnik gruplar, geçirdikleri asimilasyon süreci sonunda, türdeş politik tercihleri olan işçi sınıfından, bu tür taleplerin azaldığı, politik tercihlerin çeşitlendiği orta ve üst sınıfa geçtiler. Bu süreç sonunda, 1900'lerden başlayarak yönetimde farklı etnik gruplardan gelen ve değişik mesleklere sahip kişilerin sayısı artmaya başladı. Eskiden alt sosyal katmanlarda yer alan insanların politikaya girmesi de bu dönemde başladı. Kısaca, bu dönem, popülaritenin, zenginlik ve sosyal statünün önüne geçtiği ve oligarşiden, çoğulcu toplum yapısına; artan eşitsizliklerden (cumulative inequalities), yayılmış eşitsizliklere (dispersed inequalities) geçişin başladığı dönemdir.

Tüm bu süreçte, New Haven'da etnik politika sınıf politikasının yerini almıştır. Çünkü grupların etnik özellikleri ve asimilasyon süreci, onların sosyo-ekonomik durumunu da belirlemektedir. Sosyalist parti, diğer endüstri kentlerinde olduğu gibi New Haven'da da basari kazanamamıştır; çünkü alt katman, bağlı olduğu etnik grubun sosyo-ekonomik durumunu iyileştirmeyi vaat eden liderlere oy vermektedir. Sosyalist parti içinde bile etnik çatışmalardan dolayı ayrılıklar yaşanmaktadır. Yani politikada başarılı olan sosyo-ekonomik yapı değil, etnik yapıdır. Etnik yapı, sosyo-ekonomik ölçütleri de içinde barındırmaktadır.

Ancak 1950'lerden sonra, New Haven'da politik süreç, hızlı bir değişim geçirmeye başladı. Çünkü asimilasyonun ileri aşamalarında etnik bağlar çözülmeye, politik ve sosyo-ekonomik çeşitlenme artmaya başlamıştır. Artık etnik gruplara veya sınıflara dağıtılan çıkarlar yerini, toplumdaki tüm grupların paylaştığı toplu yararlar ve maliyetlere bırakmaktadır. Kentsel gelişim, kentsel yenileme, okul, park ve bahçelerin yapımından elde edilen kamusal yararlar önem kazanmaktadır. Bunun için de şehir yönetiminde teknokratlara, plancılara,

profesyonel yönetici ve politikacılara gereksinim duyulmaya başlanmıştır. Bu dönem, artık toplumdaki çoğulcu yapının iyice ortaya çıktığı, eşitsizliklerin yayıldığı dönem olmuştur.

Bu değişim sürecinde, toplumsal ve ekonomik açıdan üst katmanlarda yer alan kesimin rolü de değişmiş ve siyasetten uzak durdukları için siyasi konularda etkilerini yitirmeye başlamışlardır. Vergiler gibi sadece kendilerini doğrudan ilgilendiren konularda etkilerini göstermektedirler. Diğer bir anlatımla, New Haven'da artık çoğulcu toplum yapısı egemendir ve eşitsizlikler yayılmıştır. Bu durumda Dahl'ın en basta sorduğu soru da değişerek, "Çoğulcu demokrasiyi kim yönetiyor?" biçimini almıştır.

1.1.2.2. Politik Süreci Etkileyebilme Gücünün Dağılımı

Dahl, kitabının ikinci bölümünde politik kararları etkileyebilme gücünün toplumun farklı kesimleri arasında nasıl dağıldığını incelemekte ve bu süreçte öncelikle, "liderlerle vatandaşlar arasındaki ilişkiyi" ele almaktadır. Çoğulcu demokraside liderler, etkili kişilerdir ve kendilerini lider yapanlara bağımlıdırlar. Dahl'a göre, liderlerle vatandaşlar arasındaki ilişkinin çok belirli olduğu söylenemez. Bu belirsizliğin, gözlem yapmayı ve kavramsal ilişkiler kurmayı da engelleyen çeşitli nedenleri bulunmaktadır.

Öncelikle liderler, yaptıkları ise meşruluk kazandırmak için onu bir demokratik ritüel haline getirmeye çalışırlar. Bu durum, sistemin işleyişi üzerinde doğru gözlem ve çözümleme yapılabilmesini ve vatandaşlarla liderler arasında demokratik kurallara dayalı ilişkilerin doğru bir şekilde saptanmasını engellemektedir. Diğer bir deyişle, gerçeğin gücü ile bu ritüellerin gücü arasındaki ayrım belirsizleşmiştir.

Bu belirsizliğin nedenlerinden bir diğeri, kararları etkileyen insanlardan bazılarının, karar verme sürecini daha doğrudan etkileyebilmeleridir. Aslında bunun nedeni doğrudan etkilemenin karar verme sürecinde daha belirleyici olmasından çok, daha rahat gözlemlenmesinden kaynaklanmaktadır. Ancak, toplumdaki gerçek güç dağılımının belirlenebilmesi için -zor da olsa- dolaylı yoldan yapılan etkilerin de bilinmesi gerekmektedir. Çünkü, çoğulcu bir demokraside dolaylı yoldan yapılan etkilerin göz ardı edilmesi yanlış sonuçlara varılmasına neden olabilir.

Çoğulcu demokrasilerde liderlerle vatandaşlar arasında bire bir ilişki olması ve kararların karşılıklı etkileşim sonucu olarak ortaya çıkması da belirsizliğin bir başka nedenidir. Bu nedenle, çoğulcu toplumlarda politik gücün dağılımını belirlemek oldukça zor bir süreçtir.

1.1.2.2.1. Politik Katman (Political Stratum)

Dahl, politikayla doğrudan ilgilenenlerin oluşturduğu kesimi bu ad ile tanımlamaktadır. Bunun yanında, toplumda, bir de apolitik katman (apolitic stratum) bulunmaktadır. New Haven'da, Amerika'nın diğer kentlerinde ve hatta diğer çoğulcu toplumlarda olduğu gibi, politik ve apolitik katmanlar farklı kültürlere sahiplerdir. Bilgi ve bir ideolojiye sahip olmak ve aktif politikaya katılmak, politik katmanın temel nitelikleridir; politik katman içinde iyi bir bilgi akışı sistemi işlemektedir. Apolitikler ise tercihlerini sadece oy vererek belirtirler. Bazıları bunu bile yapmamaktadırlar. Dolayısıyla politik katmanın kararlar üzerindeki etkisi yüksektir.

Politik katmana dahil olmak, katı kurallar gerektiren zor bir işlem değildir. İsteyen herkes, politikayla daha çok ilgilenerek, kaynaklarının bir bölümünü politikaya aktararak politik katmana katılabilir. Diğer bir deyişle, bu katmanın önceden belirlenmiş, belli bir sınıf tarafından denetlenen türdeş bir yapısı olduğu söylenemez. Örneğin, politikayla doğrudan ilgilenen herkes, bu sınıfın içinde yer almaktadır.

Herhangi bir konu, ancak politik katmandaki bir veya birkaç grubun ilgisini çekmesi durumunda politika gündemine gelebilir. Apolitik sınıf üyeleri de sorunları görebilir; ancak talepleri dile getirmek ve çözüm önerileri üretmek politik katmandakilerin işidir.

Politik katman da, "politikacılar" ve "diğerleri" (aydınlar, sanatçılar, uzmanlar, vs.) olmak üzere, ikiye ayrılmaktadır. Burada politikacının seçimleri kazanmak, kendine çıkar sağlayacak konularda farklı davranmak gibi düşünceleri olabilir. Ancak, politik katmanın bu ikili yapısı, yanlı kararları ve politikacıların eylemlerini denetlemenin de bir mekanizması olarak işlev görür.

1.1.2.2.2. Politik Genellemeler (Political Axioms)

Dahl bu bölümde, New Haven'da politik katmanın özelliklerini tanımlamak için reel ve normatif bazı genellemeler olduğunu ve bunların politik katmanın temel yapısını yansıttığını anlatmaktadır. Araştırmanın yapıldığı dönemde, New Haven'daki temel varsayımlar şöyle sıralanmaktadır.

1-)Güçlü politik bir etki yaratabilmek için bireylere ve gruplara yönelik özel çalışmalar yapılacağına yönelik sözler verilmeli,

2-)Bu çalışmalar çok çeşitli gruplara hitap etmeli,

3-)Siyasa üretme sürecinde etnik köken, din gibi etmenler göz önünde bulundurulmalı,

4-)Vaatlerde bulunulurken varolan sosyo-ekonomik yapı göz önünde tutulmalı (politik katmandaki insanlar genellikle şehrin fiziksel ve ekonomik özelliklerinin kendi denetimleri dışında olduğunu, bu yüzden de sosyo-ekonomik yapıyı dönüştürmeye ilişkin vaatlerin fazla gerçekçi olmadığını düşünmektedirler),

5-)Politik etkinlikler, anayasa ve yasalara uygun olmalı (yasadışı aktiviteler ve şiddet, politik etkinliği düşürmektedir),

6-)Demokrasiye ve eşitliğe duyulan inanç desteklenmeli, ancak bir inanç sisteminde uygulama ile ideal arasında büyük farklar olabileceği göz önünde tutulmalıdır.

1.1.2.2.3. Liderler ve Yardımcı Liderler (Subleaders)

Liderler, genellikle karizmatik özellikler taşıyan insanlardır ve lider olmakla da nefretten sevgiye, paradan üne kadar pek çok şeye sahip olmaktadırlar. Ancak liderlerin temel görevleri, siyasaları hayata geçirebilmek için eylem planları ve stratejiler geliştirmek ve bu stratejileri geliştirirken ileri görüşlü ve bilimsel olmayı başarabilmektir. Bu yüzden de liderler kendilerine çeşitli konularda yardımcı olacak yardımcı liderlere gereksinim duyarlar.

Yardımcı liderlerin görevi, strateji ve siyasaların biçimlenmesinde liderlere yardımcı olmak, fazla zaman alan ve uzmanlaşma gerektiren konularda çalışmak ve Amerika gibi demokrasinin çok önemli görüldüğü bir ülkede varlıklarıyla liderin yaptığı etkinliklere meşruiyet kazandırmaktır. Böylece liderlerle yardımcı liderler arasında, üretilen siyasalarda da etkisini gösteren bir etkileşim ortaya çıkmaktadır.

1.1.2.2.4. Siyasalar (Policies)

Siyasalar, politikacıların belirli koşullar altında, amaçlarına ulaşmak, yardımcı liderlerin yardımlarını alabilmek ve vatandaşların desteklerini kazanabilmek için yaptıkları tercihleri yansıtır. Dahl siyasaları açık (overt) ve gizli (covert) siyasalar olmak üzere ikiye ayırmaktadır. Açık siyasalar, politikacıların toplumdaki farklı gruplara verdiği sözleri yerine getirmek için izledikleri ve herkes tarafından bilinen açık stratejileri kapsamaktadır. Gizli siyasalar ise, toplumdaki gruplar tarafından bilinmeyen, liderlerle yardımcı liderler arasında kararlaştırılıp belli amaçlara ulaşmak için izlenen stratejilerdir.

Bazen politikacıların izlediği açık ve gizli siyasalar arasında çelişkiler olabilir ama politikacı her zaman dengeyi kurmak zorundadır. Çünkü siyasalar ne kadar gizli olurlarsa olsun topluma yansıyan sonuçlar ve tüm politik etkinlikler, çoğulcu bir toplumda halk tarafından denetlenir. Çoğunluğun isteklerine ters düsen bir işin yapılması politikacının aleyhine sonuçlar doğuracaktır.

1.1.2.2.5. Politik Süreçle İlgili Varsayımlar

Dahl, New Haven'daki politik yapıda gücün nasıl dağıldığına ilişkin temel genellemeleri böylece sıraladıktan sonra bu kentteki politik süreçle ilgili çeşitli varsayımlarda bulunur.

1-)Vatandaşların çok küçük bir bölümü politik kararlar üzerinde "doğrudan etkili" olabilmektedir,

2-)Siyasa üretim sürecinde yardımcı liderlerin oldukça önemli bir etkisi vardır,

3-)Liderler, halkla daha yakından iletişim kurabilen ve daha geniş bir katmanın isteklerini kendilerine ileten yardımcı liderlerin etkisi altında kalmaktadırlar,

4-)Liderler, kendilerini destekleyenlerin bu desteğini kaybetmemeye çalışmaktadırlar,

5-)Liderler, desteğin devam edebilmesi için kendini destekleyenleri sürekli olarak ödüllendirmek ve verdikleri sözleri yerine getirmek durumundadırlar; bu da vatandaşların kararlar üzerinde dolaylı yoldan etkili olmasını sağlamaktadır,

6-)Liderler açık ve gizli siyasaları arasında ortaya çıkan çelişkileri, kendisini destekleyenlerin lehine çözmek durumundadırlar.

Dahl, geliştirdiği varsayım ve düşünceleri, New Haven kentinde üç örnek olay üzerinde incelemiş ve bulgularını görgül verilerle desteklemiştir. İncelediği örnek olaylar "politik bağışlar, kentsel yenileme ve eğitim"dir.

1.1.2.3. Toplumlardaki Etki Kalıpları (Patterns of Influence)

Politik sistemde, politik etki, liderler ve yardımcı liderlerin elinde özelleşmiştir. Bunlar etkiyi politik kararlara doğrudan yansıtan kişilerdir. Yardımcı liderler, maddi durum, eğitim ve sosyal statü açılarından oldukça üst bir düzeyde yer almakla birlikte topluma ve vatandaşlara daha yakın bir konumdadırlar ve onların isteklerini liderlere yansıtmaktadırlar. Bu bakımdan her ne kadar politik etki,

liderler ve yardımcı liderlerin elinde yoğunlaşsa da özünde toplumun isteklerini yansıtmaktadırlar.

Dahl, sayısız liderlik kalıpları (patterns of leadership) olabileceğini belirtmekte, ancak New Haven'da yapılan çalışma verilerine bakarak genel olarak beş temel kalıp ortaya koymaktadır:

Ekonominin önde gelen isimlerinin gizli olarak etkili olması (covert integration by economic notables): Siyasalar, politikacılar ile ekonomik güce sahip olanlar arasında yapılan gizli görüşmeler ve anlaşmalarla biçimlenmektedir. Yani açık olarak görünmese de, politikada ekonomik etkinlik egemendir. Ancak New Haven'da ekonomik güce sahip olanlar politikaya fazla katılmadığı için bu kalıp, fazla görülmemektedir.

1-)Yürütme merkezli güç birlikleri (an executive-centered "grand coalition of coalitions"): Bu sistemde toplumun çeşitli kesimlerinin isteklerini yansıtan kişiler, lider ile güç birliği yapmaktadırlar. Bu genellikle karizmatik özelliklere sahip liderlerin başarıya ulaştığı bir sistemdir. Böyle bir durumda, köklü değişiklikler isteyen gruplar, birleşerek güç kazanabilir.

2-)Önderlerin güç birliği (coalition of chieftains): Bu sistemde, değişik grupları temsil eden liderler, tek bir lider altında değil, görev ve yetki dağılımı esasında güç birliği yapmaktadırlar.

3-)Bağımsız egemenlikler (independent sovereignties): Bu sistemde, değişik olgularda değişik liderler, toplumda temsil ettikleri grubun istekleri doğrultusunda amaçlar ve stratejiler geliştirerek özel bir alanda etkili olurlar.

4-)Yarışmacı egemenlikler (rival sovereignties): Yukarıdaki sistemde bağımsız grupların çıkarları ve amaçları çatışmaya başladığında gruplar, birbirlerine üstünlük kurabilmek için mücadele etmeye başlarlar. Bu süreç, egemenlikler arasında yarışmanın başlaması anlamına gelir. Politik partiler arasındaki mücadele, bu kalıba örnek gösterilebilir.

Bu kalıplar, farklı olgularda ve farklı zamanlarda çeşitli şekillerde birleşimler oluşturarak bir arada bulunabilirler. New Haven'da yapılan araştırmalar, ilki dışında kalan diğer tüm kalıpların ve bunların birleşimlerinin kentte görüldüğünü ortaya koymaktadır.

1.1.2.4. Toplumdaki Politik Kaynaklar

Dahl, politik etki gücünün ne şekillerde dağılabileceğini anlattıktan sonra, toplumdaki politik kaynakların nasıl dağıldığı üzerinde durur. Öncelikle toplumun, sivil insan (homo civicus) ve politik insan (homo politicus) adı verilen iki ayrı gruptan oluştuğunu söylemektedir (Dahl, daha önce bu ayrımı, farklı tanımlarla, politik katman ve apolitik katman olarak da yapmıştı.). Sivil insan, sadece kendi çıkarlarına doğrudan bir müdahale olması durumunda, bu konudaki politik kararlar üzerinde etkili olmaya çalışır; ancak bunun dışında apolitik yaşamını sürdürür. Politik insanin temel amacı ise siyasaları yönlendirmektir. Yani politik insan yaşamı boyunca, sivil insan ise sadece belli durumlarda politik kararları etkileme çabasındadır.

Politik insanin elinde zaman, para ve zenginliğe ulaşabilme, meslek ve bilgi üzerinde yetkin olma, karizma, meşruiyet, yasalara uygunluk ve kamu görevlerinde çalışabilme gibi kaynaklardan bazıları sınırlı olarak vardır. Politik insan, elindeki bu sınırlı kaynakları iyi kullanarak hem toplumdaki grupların desteğini kazanmayı hem de kaynaklarını arttırmayı amaçlamaktadır.

Toplumda bu kaynakların nasıl kullanıldığı tarih içinde süreçte yaşanan değişimleri de açıklar. Örneğin, artan eşitsizliklerden dağılmış eşitsizliklere geçiş, kaynak dağılımdaki değişikliğin bir sonucudur. Kaynak dağılımının nasıl yayılmış eşitsizliklerinin ortaya çıkarttığını kaynak dağılımının özelliklerini inceleyerek anlamak olanaklıdır. Bu özellikler şu şekilde sıralanabilir:

- Vatandaşların elinde yöneticileri etkileyecek değişik kaynaklar vardır,
- Bu kaynaklar, eşitsiz dağılmıştır,
- Bir kaynağa kolayca ulasan kişi, genellikle diğer kaynaklara sahip değildir,
- Kararlarda hiç bir zaman tümüyle tek bir kaynak etkili olamaz,
- Herhangi bir kaynak belirli bir olguda çok etkili olabilir, ancak bütün konularda aynı etkiyi gösteremez,
- Etkili bir kaynağa sahip olmayan birey veya grup hemen hemen yoktur. (Örneğin, parası veya statüsü olmayan insanlar zaman, enerji veya yeteneklerini kullanabilirler.)

Dahl, toplumda kaynakların eşit dağıldığını söylememiştir. Onun ısrarla üzerinde durduğu nokta, kaynakların toplumdaki gruplar arasında yayılmış olduğudur (Jordan, 1990).

Politik kaynakların nasıl kullanılacağı bireylerin veya grupların politik veya apolitik olmasına göre değişir. Kaynaklar etkin olarak kullanılabilecekleri gibi,

kullanılmayabilirler de, ancak her zaman kullanılabilme potansiyeline sahiptirler. diğer bir deyişle, bireyler veya gruplar bir karar üzerinde politik etki yapmak istedikleri zaman potansiyel kaynaklarını etkin olarak kullanmaya başlayabilirler. Kaynağın nasıl kullanıldığı kişilerin yaşları, çeşitli olgular, kendilerini ilgilendiren konular gibi değişkenlere bağlıdır.

1.1.2.5. Politik İstikrar ve Çoğulcu Yapı

Sonuç olarak Dahl'ın geldiği noktayı özetleyecek olursak; hükümet ve politika toplumsal yaşamın ayrılmaz bir parçasıdır ve çıkar grupları, politik sistemin temel birimleridir. Politikayla profesyonel olarak ilgilenip, tüm yaşamını onun üzerine kuran, zamanını politikaya ayıran insanlar, bu konuda uzman hale gelirler. Ancak elde ettikleri bu gücü, toplum üzerinde diktatörlük kurmak için kullanamazlar; çünkü grupların elinde potansiyel kaynakları vardır ve böyle bir durumda kaynaklar devreye girerler. Bu yüzden çoğulcu yapı, politik istikrarın temel güvencesidir ve kökten bir değişikliğe izin vermez.

Dahl'a göre, istikrarı sağlayan bir diğer mekanizma da Amerikan toplumunda demokrasiye olan inançtır. Çünkü hem politik katmanın hem de apolitik katmanın insanları, demokrasiye tam bir inanç duymaktadır.

1.1.3. Yeni Çoğulcu Yaklaşım

Çoğulcu akımın tek bir modeli olmadığına daha önce değinilmişti. Çoğulcu akım modelleri bir yandan İngiliz ve Amerikalı yazarlar arasında farklılıklar gösterirken, bir yandan da zaman içinde oldukça önemli değişikliklere uğramıştır. Çoğulcu yazarlar genel olarak siyasa üretim sürecini inceledikleri modellerinde pek çok yönden eleştirilmişlerdir. Bu eleştirilere karşılık olarak çoğulcu yaklaşım; özellikle son yıllarda tekrar ele alınarak geliştirilmiştir. Bu alandaki girişimler "yeni çoğulculuk" olarak adlandırılabilir (Smith, M. J., 1990).

Robert Waste'in siyasa üretim süreci, yeni çoğulcu yaklaşımın merkezi ve yerel devlet ilişkileri ve devlet kavramı hakkındaki düşüncelerini belirlemek amacıyla örnek olarak incelenecektir. Waste, Amerikan kentlerinde siyasa üretim sürecini araştıran ve açıklayan yeni bir model kurgulamış, bu modeli oluştururken de kentler ekolojik perspektifte ele almıştır. Waste'in sorguladığı kentsel siyasa üretiminin önemli yönleri şunlardır:

1.Olgular (issues) nasıl oluşuyorlar ve yerel yönetimlerin gündemlerine nasıl giriyorlar?

2.Siyasa üretenler olguları nasıl siyasaya dönüştürüyorlar?

3.Kentlerin gelişme süreçleri siyasaların üretiminin içeriğini ve sürecini nasıl etkiliyorlar?

4.Çoğulcu koalisyonlar nasıl oluşuyorlar ve kentsel siyasete nasıl katılıyorlar?

Waste' in ekolojik modeli bu sorulara yanıt ararken aynı zamanda suç, kirlilik, yoksulluk gibi kentsel sorunlarla ilgilenen başka modellerin eksik ve güçlü yönlerini de ortaya koymaktadır.

Çoğulcu yazarların çoğu gibi Waste de kuramını Amerikan kentlerinde yaptığı araştırmalarından örnekler vererek desteklemiştir. Aslında yazarın asil katkısı da kuram ve örnek çalışmalar arasında çok iyi bağlantılar kurmasında görülmektedir.

1.1.3.1. Kentsel Siyaset Ekolojisi

Waste, A.B.D. kentlerinin siyasal ekolojilerini tanıtarak kuramına başlamaktadır. Kentler hem birçok yönden birbirlerine benzerler, hem de birbirlerinden çok farklıdırlar. Yazara göre; A. B. D. kentleri de aralarındaki pek çok farklılığa karsın şu iki noktada benzer özellikler gösterirler:

- Siyasa tüm kentlerde aynı yollarla yapılır; hep aynı "Yaşam Döngüsü"nden (life cycle) geçer.
- Tüm kentler aynı "siyasa ekolojisini" paylaşırlar. Siyasa ekolojisinin de temel elemanları vardır:

1. Yaş,
2. Yer (locale),
3. Kentin (ve kentteki siyasi hayatin) büyüme süreci ve büyüme hızı,
4. Yerel politik kültür,
5. Kentteki seçilmiş veya atanmış siyasetçilerin (policymakers) kişilikleri,
6. Politik skandalların veya reform çalışmalarının varlığı,
7. A. B. D. kentlerinde oluşan siyasi çatışmaların tipleri,
8. Kentte düzenleyici etkinliklerin (regulatory activities) varlığı ve gücü,
9. Yönetimler arası ilişkiler başlığı altında toplanabilecek dış faktörler.

Yazara göre, ekolojik faktörler kentsel siyasayı belirlemezler, fakat bütün A. B. D. kentlerinde siyasa yaşam döngüsünü (policy life cycle) değişik ölçülerde etkilerler. Bu etmenler bütün kentlerde vardır, ancak bir araya gelişleri ve gücü kentten kente değişir. Bu da farklı ekolojiler, yani kentsel siyasa yaşam döngüsünün aktörleri açısından farklı sonuçlar, talepler, avantaj ve dezavantajlar oluşturur. "Yaşam Döngüsü Modeli" siyasayı anlamayı ve de anlatmayı kolaylaştırdığı gibi, bir çok

değişkeni birlikte incelediğinden; her kentin neden aynı olguyu aynı şekilde ele almadığını da anlatmaktadır.

1.1.3.2. Kent Ekolojisi Modeli (City Ecology Model)

Waste' in modeline geçmeden önce, yazarın ekolojik model için gerekli gördüğü birkaç tanımı vererek, bu konulara ilişkin bakış açısını da anlamak yerinde olacaktır.

1.1.3.2.1. Kentsel Siyasa Yaşam Döngüsü

A.B.D. kentlerinde siyasa üretimini ekolojik bir perspektifte ele alan görüsün kullandığı temel elemandır. Potansiyel bir konunun, toplumsal bir durumdan (community condition) nasıl toplumsal bir probleme dönüştüğü, siyasaların nasıl yapıldığı, nasıl uygulandığı, incelendiği ve sonuçlandığını, bu süreç içindeki önemli aşamaları açıklamaya çalışır. Konuların bu süreci tamamlamadaki başarılarını da kışkırtıcı (triggering) ve engelleyici (containment) işlevler ve stratejiler belirler.

1.1.3.2.2. Kentsel Siyasa

Waste, kamu kaynaklarının dağıtımını ve yerel hükümette otoriteyi elinde tutanların aldıkları kararları, verdikleri sözleri ve yaptıkları uygulamaları "kentsel siyasa" olarak tanımlıyor.

1.1.3.2.3. Siyasanın İçeriği (Policy Ingredients)

Yazar, daha etkin bir politik süreç için üç siyasa öğesi tanımlıyor:

1. Amaç,
2. Amaca ulaşabilmek için geliştirilen bir strateji,
3. Bu stratejiyi uygulayabilmek için gereken araçlar

1.1.3.2.4. Politik Kültür

Her toplumun kendi inançlar sistemi ve ortak bir tarihi vardır; bu ortak tarih politik kültürü oluşturur. Politik kültür, toplumun fikirlerini ve kentsel siyasayı etkiler. Politik kültür yansız değildir ve uygulanan politikalar uygulandıkları kentin politik kültürüne göre farklı sonuçlar doğuracaktır. Örneğin, liberal bir öneri, liberal bir politik kültürü olan bir kentte daha iyi bir etki yaratacaktır. Ayrıca, kişilerin yerel yönetime bakış açıları da çok önemlidir (Ethos of Local

Communities). kişilerin kendileri için nasıl bir başkan ve nasıl seçim sistemleri istedikleri o kentin siyasa üretim sürecini de etkileyecektir.

1.1.3.2.5. Çıkar Grupları

Waste, çıkar gruplarından bahsederken Raymond Wolfinger' in tanımına yer vermektedir. Wolfinger, "ortak çıkarlarda bir araya gelmiş, ortak bir düşünce paylasan ve ortak bir tutumla yönetimden bir takım talepleri olan grupları" çıkar grubu veya baskı grubu olarak tanımlamaktadır. Çıkar gruplarının yerel yönetimlerin karar ve politika organları üzerindeki etkileri; politik güçleri ve bu organlara nüfuz etme derecelerine göre farklılık gösterir. Yerel toplumlarda (local community) çıkar gruplarının kaynakları, toplumsal konumları ve etkileri gruptan gruba ve en önemlisi, olgudan olguya değişir.

1.1.3.2.6. Yerel Karar Mekanizmasına Etkin Nüfuz (Access)

Truman' a göre nüfuz etme üç etmene dayanır: Grubun toplumdaki sosyal konumu, grubun kaynakları ve her gruba çok sayıda erişme noktası sağlayan Amerikan federalist sistemi. Waste' e göre, genel olarak grubun sosyo-ekonomik statüsü (gelir, eğitim düzeyi, mesleki prestij) ne kadar yüksekse grup isteklerini iletmede ve karar alma sürecinde o kadar etkili ve başarılı olmaktadır. Ancak yazar bu durumun pek çok istinası olduğunu da eklemektedir. Örneğin, var olan tüm kaynaklarını amaçları için kullanmak isteyen bir grup, ekonomik kaynakları daha çok olan bir gruptan daha başarılı olabilir.

Yazar, çıkar gruplarının politik süreci etkileme yeteneklerinin ve yollarının kentin yönetim biçimine, kentsel yönetimin yönetimi kimlerle paylaştığına göre de değişiklikler göstereceğini belirtiyor. Waste' e göre, gücü, önce ulusal ve yerel güç merkezlerine, sonra da yaşama, yürütme ve yargı dallarına ayıran Amerikan federalist sistemi, gruplara pek çok nüfuz alanı yaratıyor. A.B.D. kentlerinde beş ana yönetim biçimi olduğunu belirten yazar, her yönetiminin biçiminin farklı etkileme ve katılım yolları sunduğunu ileri sürmektedir.

1.1.3.2.7. Siyasa Üretimi ve Yerel "Demir Üçgenler" ("Iron Triangels")

Douglas Cater (1964) "Power In Washington" adlı yapıtında ulusal politika üretim sürecini komisyonlar, yürütme organları ve çıkar grupları arasındaki karşılıklı bağımlılık, destek ve bilgi ilişkilerinden oluşan bir "demir üçgen" ("iron triangle") olarak tanımlamıştır. Waste bu tür bir ilişki türünün yerel siyasa sürecinde de görülebileceğini söylemektedir. Ancak yazara göre, politik ilişkilerde sadece üç aktör yoktur. Daha gerçekçi bir biçimde bakıldığında siyasa ilişkisi bir poligondur

ve Hugh Heclo (1978) "Issue Networks and the Executive Establishment" adlı kitabında bu ilişkiyi "konu ağı" (issue network) olarak tanımlamaktadır.

1.1.3.3. Kentsel Siyasanın Yaşam Döngüsü (The Life Cycle of City Policymaking)

Waste, modelini oluştururken kongrelerde nasıl siyasa üretildiğini ve federal ve eyalet bürokrasilerinde nasıl uygulandığını açıklayan baslıca üç modelden yararlanmaktadır:

- Gündem oluşturma (agenda setting) modeli (Roger Cobb, Charles Elder),
- Siyasa döngüsü (Bryan Jones),
- Siyasa akısı (Randal Ripley).

Yazar; B. Jones' un modelini temel almış ve bu modelleri birleştirerek belediye düzeyinde siyasal davranışı açıklamaya çalışmıştır.

Jones' un modelinde siyasal süreç, bir sorunun toplumun bir kesiminin ilgisini çekip kamu gündemine girmesiyle baslar. Sorun kentsel bir olguya dönüştüğü anda da siyasa gündemine girmiş demektir. Ancak bu aşama, bu sorunun çözümü için siyasa üretileceği anlamına gelmez. Bazen önemini koruyan sorunlar bile gündem dışına atılabilirler. Süreçteki ilk aşamadan sonraki aşamalar sırasıyla, siyasa formülasyonu, siyasanın kabul edilmesi (enactment), uygulama, etki, değerlendirme ve sonuçlandırma aşamalarıdır. değerlendirme aşamasında sürecin başına dönülerek geri beslemeler yapılabilir.

Waste bu modele 4 noktada müdahale etmektedir;

1-)Yazar, Cobb ve Elder' in "kamusal ve resmi gündem ayrımlarını döngüye eklemiştir. Kamu gündemi kentsel bir durumun toplumda bir sorun olarak ele alınmasıyla gerçekleşir.

2-)Eğer bir siyasa, formülasyon aşamasından sonra bir kent çalışanı tarafından yerel yönetimin gündemine girebildiyse resmi gündeme ulaşmış demektir.

3-)Waste' e göre geri beslemeler her aşamada olabilir. Bu nedenle siyasa; sonuca ulaşmadan önceki her aşamada iptal edilebilir.

4-)Cobb ve Elder siyasa üretim sürecinde iki mekanizmanın önemini vurgulamışlardır: Kışkırtıcı (Triggering) ve Engelleyici (Containment) Mekanizmalar

Kışkırtıcı mekanizmalar bir sorunun kentsel konuya dönüştüğü aşamada kamunun dikkatinin artırıcı olaylar ve hareketler olarak nitelendirilebilirler. Engelleyici mekanizma ise bir kararı iptal ettirmek, ertelemek veya bir olayı gizlemek için yapılan hareketlerdir. Ancak engelleyici stratejiler bir konuyla veya bir siyasayla ilgili çatışmaları yönetebilmek veya koruyabilmek için kullanılabilirler. Jones' un modelinde olmayan bu mekanizmaları Waste kendi modeline eklemiştir.

Yazara göre, siyasa döngüsünü inceledikten sonra göz ardı edilmemesi gereken bir nokta daha vardır: Aslında bütün siyasa üretimi bu döngüde gerçekleşmemektedir. Halkın gündemine girmeyen sorunlar veya olgularla ilgili siyasalar bu sürecin dışında ele alınırlar (Süreç dışı (off-cycle) siyasalar).

1.1.3.4. Merkezi Hükümet-Yerel Hükümet İlişkileri

Waste' e göre kent aslında zayıf bir siyasa üretim birimidir. Çöküntü alanları, yoksulluk gibi çözülemeyen kentsel sorunlar ve 1960'lardan sonra bu problemleri çözmek için federal hükümet ve yerel yönetimler arasında başlatılan ortak programlar ve ilişkiler kentsel siyasa üretim sürecini çok sorunlu bir alan haline getirmiştir.

Paul Peterson' a göre (1976, School Politics: Chicago Style) kentlerin politik gücünün sınırları vardır. Kentler kentsel yaşam hakkında siyasa üretebilirler, ancak toplumsal refahı artırabilmek için fazla bir şey yapamazlar. Yerel yönetim birimi; bu konularda yeterli kaynak ancak federal düzeyde sağlanabildiği için hükümete bağımlı kalmakta, yoksulluk, kentsel çöküntü alanları ve yüksek suç oranları gibi sorunlarla yıllardır uğraşmalarına karsın hiç bir kesin sonuç alamamaktadırlar.

Bu tür konular 1960'lardan sonra kentlerin basa çıkamadıkları sorunlar haline gelince, bu konularda federal-yerel programlar başlatılmıştır. Yerel sorunlar üzerine devlet kararlar almaya başlamış ve yerel planlama hızla devletin eline geçmiştir. Programların başlatılması ve uygulanmasındaki istikrarsızlıklar, aynı zamanda sorunların yine çözümsüz kalması kentsel politizasyona ve karmaşaya sebep olmuştur. Zaten zayıflamış olan yerel siyaset süreci daha da karmaşıklaşmış ve büyümüş sorunlarla karşı karşıya bırakılmış ve sonuçta yerel siyasetçilerin otoritesi ve gücü daha da azalmıştır.

Waste' e göre kentlerin asil sorunu; yukarıda sayılan nedenlerden dolayı güçlü siyasa üretim birimleri olmamalarıdır.

1.1.4. Değerlendirme

Çoğulcu kurama yöneltilen eleştirilerden çoğu, klasik çoğulcu yaklaşımın öncülerinden Dahl'ın yapıtı üzerinde yoğunlaşmaktadır. Dahl' in yapıtı üzerinde yoğunlaşan eleştirilere geçmeden önce; klasik çoğulcu kuramın geneline yöneltilen eleştirilere kısaca değinmek istiyoruz.

Çoğulcu yazarlar gücün toplumda farklı gruplar arasında yayıldığını ve farklı siyasa alanlarında farklı çıkar gruplarının etkili olduklarını belirtirler. Klasik çoğulcular, siyasa üretim sürecini anlatırken, sadece başarılı olan gruplara değinip; neden bazı grupların kendi isteklerini iletemediklerini veya yaptıramadıklarını ise sorgulamamışlardır. Buradan hareketle Smith (1990) makalesinde; çoğulcuların, siyasa üretim sürecine yanlış perspektiften baktıklarını söylemektedir. Çoğulcu yazarlar, devletin siyasa üretim ve uygulama sürecinde karşılaştığı kısıtlayıcı etmenleri ve ideolojinin rolünü incelememişler, aynı zamanda gücün kavramsallaştırılmasını, devlet örgütünü ve hedeflerini anlatmada da yetersiz kalmışlardır. Oysa bunlar siyasanın sonuçlarını belirleyen temel etmenlerdir. Gruplar siyasanın belirlenme sürecindeki tek etmen olamazlar.

Çoğulcuların ve özellikle Dahl'ın aldığı en önemli eleştiri, çoğulcu yaklaşımın bir kuram oluşturup oluşturamayacağı üzerinedir. Çünkü Dahl, New Haven kentinde betimleyici bir çalışma yapmış, ampirik gözlemleri yorumlayarak bazı sonuçlara ulaşmıştır. Bu sonuçları, genelleştirmek ve kavramsallaştırmak oldukça zordur. Çünkü New Haven'da yapılan çalışma, özel bir şehirde özel bir zamanda yapılmış bir çalışmadır. Çoğulcu yaklaşımın bir kuram değil, varolan bir politik sistemin idealleştirilmesi olduğu söylenmektedir (Saunders, 1979). Ancak Dahl, çoğulcu yaklaşımın, betimleyici ve ampirik bir kuram olduğunu savunmakta ve karar verme sürecinin gerçekte nasıl olduğunu açıklamaya çalıştığını belirtmektedir (Judge, 1995).

Dahl aynı zamanda yanlış bir yöntem izlemekle de suçlanmaktadır. Kitabında ortaya koyduğu düşünceleri desteklemek üzere incelediği üç örnek olayda, neden bu olguları seçtiğini açıklamamıştır. Bu üç örnek olayın çok yetersiz olduğu, bunlardan elde edilen sonuçların da genelleştirilemeyeceği söylenmektedir. Çünkü bu üç örnek olayın, toplumun büyük kesimlerini ilgilendirdiği, o yüzden de çıkar gruplarının güçlerini ortaya koyduğu ancak bu kadar popüler olmayan konularda kararların nasıl verildiği ve gücün nasıl kullanıldığı konusunda bir saptama olmadığı eleştirinin temel dayanağıdır (Judge, 1995).

Bu yaklaşımın hiç bir gerçeği yansıtmadığı sadece bir ütopya olduğu da eleştirilerden bir başkasıdır. Dahl, kitabında insanların politik ve apolitik olmasının neye göre belirlendiğini, apolitik katmandan bir insanin nasıl politik

katmana geçebileceğini ve politikacı ve toplumdaki diğer bireylerin nasıl bu kadar ideal davranabileceğini açıklamamıştır. Demokrasiye duyulan inanç, bilimsel bir çalışma için fazla bağlayıcı olamaz (Saunders, 1979).

Bütün bu eleştiriler sonucunda çoğulcu yaklaşım, özellikle son yıllarda tekrar ele alınarak geliştirilmiş, bu alandaki girişimler yeni çoğulculuk akımı olarak adlandırılmıştır. Bu çalışmada yeni çoğulcu yazarlara örnek olarak incelenen Waste'in çalışmalarına da pek çok eleştiri yöneltilmiştir. Bu eleştiriler aslında, klasik çoğulcu akıma gelenlerden çok farklı değildir. Çünkü Waste ve diğer yeni çoğulcuların çalışmalarında akıma gelen temel eleştirilerin odaklandığı noktaların pek değişmediği görülmektedir.

Örneğin, "toplumdaki değişik çıkar gruplarının politik gücü paylaştıkları" düşüncesi, Wate'in çalışmalarında da vurgulanır. Ancak Waste'in bu konudaki yaklaşımı: "Politik güce ulaşmada kaynakların gruplar arasında oldukça dengeli biçimde paylaşıldığını" söyleyen Dahl'ınkinden biraz farklıdır. Waste göre grupların politik süreçteki etkileri, politik güçleri ve siyasa üretim sürecine katılımları sahip oldukları kaynaklara ve olaylara göre değişmektedir. Yazar, genel olarak grubun sosyo-ekonomik statüsü ne kadar yüksekse isteklerini iletmede ve karar alma sürecinde o kadar etkili ve başarılı olduğunu belirtir. Ancak Waste, tüm kaynaklarını amaçları için kullanmak isteyen bir grubun, sosyo-ekonomik statüsü daha yüksek olan gruplar kadar başarılı olabileceğini de söyleyerek yine klasik çoğulcuların söylemine yaklaşır.

Tıpkı Dahl gibi, Waste de kuramını Amerikan kentlerinde yaptığı araştırmalarından örnekler vererek desteklemiştir. Bazı yazarlar göre Waste'in asil katkısı da kuram ve örnek çalışmalar arasında iyi bağlantılar kurmasında görülmektedir. Ancak Waste'in çalışmaları da "çoğulcu akimin bir teoriden çok ampirik verilere dayalı bir betimleme olduğu" eleştirisinin önüne geçememiş, yeni çoğulcular diğer eleştirilere de doyurucu cevaplar getirememiştir.

1.2. YEREL DEVLET VE ARAÇSALCILIK

Yerel devlet konusunda araçsalcı görüşlere geçmeden önce özetle de olsa araçsalcılık kavramı üzerinde durmak uygun olur.

1.2.1. Araçsalcılık

Bertrand Russel, Marx'ın materyalizminin bugün araçsalcılık (aygıtçılık, enstrumentalizm) adı verilen akıma daha yakın olduğunu söylemektedir (Russel, 1983, 771). Marx eski materyalizmi, duyumu edilgen saymakla ve etkenliği özneye yüklemekle eleştirmişti. Oysa, duyum ya da algı özneyle yüklem arasındaki karşılıklı etkiydi. Çıplak nesne, bilme işleminde biçim değiştirmekteydi. Marx, Feuerbach üzerine tezlerde, nesnel doğruluğun düşünceyle ilişkisinin pratik bir sorun olduğunu, doğruluğun pratikte kanıtlanması gerektiğini söylüyordu. Pratikten ayrı bir doğruluk tartışması skolastik bir sorundu. Marx'a göre biz şeyleri onlara göre davranışımızın bir parçası olarak fark ederiz ve eylemi dışarıda bırakan herhangi bir kuram yanıltıcı bir soyutlamadan ibarettir (Russel, 1983, 771-772).

Russel'ın Marx'ın araçsallığından kastettiği, doğruluğun sınandığı alan olarak eylemin gösterilmesidir. Oysa durum biraz daha farklıdır. Araçsalcılık teriminin iki ayrı anlamı söz konusudur. ilki, diş dünyaya egemenliği amaçlayan görüştür. Diğeri bilgi kuramında bir konumu ifade eder. Buna göre, bilimsel kuramlar, kestirimler üreten hesaplama aygıtlarıdır. Araç olarak kuramların doğrulukları yanlışlıkları değil, yararlılıkları değerlendirilebilir. Kuramlar bilgi değil, kestirim verirler. Kuramın ve gözlemin uyuşması, kuramın doğru ve bilimsel olduğuna değil, sadece elverişli olduğu anlamına gelir.

Kuramlara gerçekçilikte olduğu gibi bir sahicilik yüklenmez. Bir araçsalcı, birbiriyle yarışan modelleri aynı anda kullanabilir, çünkü hiç bir model ilgili görüngülerin tamamını içeremez. Her modelin ayrı yararları söz konusudur. Modellerin sadece araçsal değerleri vardır (Keat ve Urry, 1994, 73-81). Görüldüğü gibi, bir araçsalcının nesnel doğrulukla sorunu yoktur. Oysa Marx'ın sorunu nesnel doğruluğun sınanma yeriyle ilgilidir.

Araçsalcılık, William James' in kurduğu pragmatizmin bir kolu olarak Amerikalı filozof ve eğitimci John Dewey tarafından geliştirilmiştir. Dewey' e göre, bilgi, zeka ve bilim göreli ve pratik bir değere sahiptir. Bilginin doğruluğu, akıl ilkelerine uygunluğuyla değil, pratik değeri ve etmişiyle ölçülür. Mutlak gerçek yoktur. Eylem ve düşünce birdir. Gerçek (hakikat) eyleme göre değişebilir (Bolay, 1979, 212-215). Burada araçsalcılık, bağnazlığın karşıtı bir yere konumlandırılmaktadır.

Dewey'in bilimsel soruşturma yöntemi ise 'sorun çözme'dir. Buna göre, bilim adamı belirsiz (indeterminete) bir durumla karşılaşır ve ardından sorun belirlenir. Hipotez kurularak geçici bir çözüme ulaşılır. Mantıksal bir düşünme sürecinden sonra da soruşturmanın sonuna gelinir. Ancak bu durum da geçicidir, soruşturmanın sonlanması sadece başka bir soruşturmanın başlayacağı anlamına gelir. James Conant tarafından, Dewey'in yöntemi, bilimsel araştırma ile günlük yasamın birbirine karıştırılması nedeniyle eleştirilmiştir. Yönteminin pratik durumlarda görgül bir yöntem olduğu söylenmiştir (Yıldırım, 1981, 27-31).

1.2.1.1. Araçsalcıların Devlete Bakışları

Araçsalcılık, siyasal sosyolojinin gereksinimleri açısından nasıl kullanılmaktadır? Devlet ve iktidar sorunlarına araçsalcı konumdan bakanların ayırıcı özellikleri nelerdir?

Burada, devlet tartışmalarına araçsalcı Marxsist konumdan katılmış olan Ralpf Miliband'ın görüşlerine Peter Saunders'i izleyerek kısaca değineceğiz. Miliband, devletin yanlılığının üç nedenden kaynaklandığını söylemektedir:

- devleti yönetenlerin sınıfsal arka planları,
- iş dünyasının yöneticiler üzerindeki etkileri (power)
- devletin süreğen kapitalist birikime bağımlılığı.

Bu üç neden, devletin yönetici sınıfın 'aracı' olduğunu göstermektedir. Miliband, sivil toplum-devlet ayrımına koşut olarak, devlet ve sınıf eylemleri arasında da ayrım yapmaktadır. Devlet, sınıf egemenliğinin aracı olduğu halde, sınıf ve devlet iktidarı (power) arasında zorunlu ve kendiliğinden bir örtüşme ilişkisi yoktur. İktidar konumundakilerin bir özgürlük dereceleri olduğundan göreli özerklik de söz konusudur. Üretim biçimi siyasal eylemin belirleyicisi değil, bir kısıtlılığıdır. Zaten siyasal liderlerin kullandığı serbestliğin nedeni de budur. Bu serbestliğin nasıl kullanılacağını, liderlerin karşılaştıkları siyasal baskı ve kendi değerleri göstermektedir. Ayrıca, Miliband, devletin kapitalist sınıftan ve fraksiyonlarından 'biraz' özerk olduğunu söyleyerek, devletin egemen sınıfın bir aracı olduğu düşüncesinde dikkatlidir (Saunders, 157-163).

Araçsalcılık, devlet ve iktidar tartışmalarında, devlet veya siyasal iktidarın egemen sınıfın bir aracı olarak belirlenmesinde yatmaktadır. Egemen sınıfın bu iktidarı kullanmasındaki dolaylılık-dolaysızlık vurguları ise karşımıza göreli özerklik konusunu getirmektedir. Miliband'a göre bu özekliğin, temelde, yapmış olduğu sınıf iktidarı-devlet iktidarı ayrımından kaynaklandığını söylemek mümkündür. Yani devlet iktidarı araçsallaşmakta ama yine de sınıf iktidarının aynısı (indirgenmişi) olmamaktadır. Çünkü araçsallık, araya aracı koymaktır.

1.2.1.2. Araçsalcılarda Yerel Devlet

Araçsalcılığı devletten Yerel Devlet sorununa bağlayan Cyntia Cockburn'un Yerel Devlet (The Local State) adlı çalışmasıdır. William Hampton, Cockburn'un, çalışmasında, Marksist 'yapısal belirlemecilik' ve 'göreli özerklik' vurguları arasında, belirlemeci tarafa yakın durduğunu söylemektedir. Hampton, yapısal belirlemeciliği, devletin egemen sınıfın veya onun hakim fraksiyonunun aracılığı niteliğine vurgu yapan çizgi olarak kullanmaktadır (Hampton, 1991, 241). Göreli özerklik vurgusunu ise yapısalcı Marksizm tarafına yerleştirmektedir.

Gerçekten de, Cockburn, yerel yetkililere bağımsız hareket alanı tanımadığı için, en azından Miliband' in göreli özerklik kavramını tanımıyor gibi görünmektedir. Ayrıca, yapısalcı Marksizm'deki varolan devletin sınıf mücadelesindeki pragmatik göreli özerkliğini belirlemesini de kullanmamaktadır. Cockburn'un çalışmasındaki konum, daha çok Leninizm'e yakındır. Yani, devletin egemen sınıfın doğrudan aracı olduğu belirlemesine yakındır. Bu belirlemenin siyasal sonucu, bilindiği gibi, devletin İşçi sınıfı tarafından anayasal ve demokratik-evrimci yollarla ele geçirilemeyeceğidir. Katılım ve demokrasiye sadece ikili iktidar açısından prim verilmektir.

Yine Hampton'a göre, Cockburn çalışmasına 'Yerel Devlet' başlığını koymakla birlikte, konuyu pek fazla hesaba katmamaktadır. Çünkü yazar yerel yönetimi, ulusal yönetimin bir yönü, devletin bir parçası olarak ele almaktadır. Yerel yetkililere özerklik alanı tanımayışı da bundandır. Hampton, yerel devlet ulusal devlete tabi ve onun bir parçası ise, 1980'lerde yaşanan merkezi ve yerel yönetimler arası çatışmanın nasıl açıklanacağını sormaktadır (Hampton, 1991, 241-242).

1.2.2. Cockburn'un Yerel Devlet Çalışması

Yerel devlet incelemesinde araçsalcı yaklaşıma bir örnek olarak verilen Cockburn'un `Local State' (1977) adlı çalışması, Cockburn'un Çevre Araştırmaları Merkezinin bir üyesi olarak yaptığı üç yıllık bir soruşturmaya dayanıyor. Yazar, Londra'nın bir ilçe belediyesi olan Lambeth'de (Lambeth Borough Council), seçilmiş ve atanmışlarla yönetimin çalışmaları üzerine karşılıklı görüşmeler yapmıştır. Yönetim ve yönetim dışı olmak üzere İlçede 60'in üzerinde ilgilinin görüşlerine başvurulmuştur.

Çalışmanın amacı, yerel yönetimleri kökten etkilemiş olan iki yeni eğilim arasındaki ilişkiyi ortaya çıkarmaktır. Bu iki eğilim, toplu yönetim ve topluluk gelişimi yaklaşımlarıdır. Bu dönemde, 1968-1974 arası ve sonrası, katılım yoluyla demokratik denetim sağlanmaya çalışılmaktadır. Toplu yönetimle topluluk

gelişimi, ters yönlerde mi çalışmakta, yoksa her ikisi de yönetme ilkesinin iki tamamlayıcı yönü müdür? Cockburn çalışmasında bu ilişki üzerinde durmaktadır.

1.2.2.1. Yönetim Devrimi, Toplu Yönetim Yaklaşımı

'Yönetim Devrimi', Labour (İşçi Partisi anlamında kullanılacaktır) tarafından 30 yıl yönetilmiş belediyenin (council) 1968'de Tory'lerin (Muhafazakar Parti) eline geçmesiyle aynı dönemde başlatıldı. Bu reform, 1971' de iktidara tekrar gelen Labour tarafından değiştirilmedi. Yeni sistem iki partinin ve yerel bürokrasinin eseri oluyor. Ancak yönetim reformlarında ilk itici güç, iş dünyasının büyük dönüşümünden kaynaklanmaktaydı.

Bu dönemde büyük şirketlerin denetim araçları verimsizleşmeye başlamıştır. Yeni teknikler geliştirilmekte, bilgisayar kullanımı artmaktadır. Amerikan iş yönetimi okullarının müfredatları İngiliz yüksek öğrenimine de girmeye başlamıştır. Sistemler kuramı, sibernetik ve örgütler üzerine üniversiteler de araştırma yapmaya başlamıştır. 1960'larda, toplu yönetim ve planlama pratiği, iş dünyasından merkezi ve yerel yönetim alanına da aktarılmaya başlanmıştır. Toplu yönetim, yerel otoritelerin iç yönetim reformları olmasının yanında, yerel düzeyde farklı devlet birimleri arasındaki boşlukları doldurmak ve farklı otoriteleri birleşik (coherent) bir yönetim sistemine dönüştürmeyi amaçlamaktadır (Cockburn, 2-12).

1963'te Büyük Londra Belediyesi ve 32 Londra ilçe belediyesi, Londra Yönetimi Yasası'na göre oluşturuldu. Bu yasanın hazırlığı 1957'de Tory'ler tarafından yapılmıştır. Lambeth İlçesi de 1963 tarihli yasayla oluşturulmuştur. Yeni sistem, eski Metropoliten İlçe Belediyesi'nin yerine geçmiştir. Daha toplu (corporate) bir düzen yaratılmıştır.Yapıdaki değişiklik, 1972 tarihindeki bir başka yasayla daha da hızlandırılmıştır. Bu yasa ile tüm ülkedeki 1300 belediye (council) yerine 400 belediye getirilmiştir. İş dünyasına benzer bir gelişme bu yeni yönetimlere de telkin edilmiştir: bütünleşme, yukarıdan denetim, paranın ve emeğin daha verimli kullanımı ve planlama.

Bu dönem boyunca, toplumsal refah yönetimi rasyonalize edildi, yerel yönetimlerin yapmış olduğu pek çok hizmet (su ve kanalizasyon gibi) merkezi yönetime kaydırıldı ve yeni yerel kurumlar (agencies) oluşturuldu. Ulusal sağlık ve sosyal güvenlik çalışmalarında bölgesel yeni işbölümleri geliştirildi. Reformla ilgili çalışmalarda, yeni oluşturulan otoriterin rasyonel toplu yönetim ve eşgüdüm planlamasına (coordinative planning) gitmeleri uyarısında bulunuldu. Öneriler, ulaşım, eğitim, çevre ve konut konularını kapsıyordu. Merkezi yönetim, çıkardığı genelgelerle (circulars) yönetim önerilerinin benimsenmesini yerel birimlerden istemiştir.

Kent planlama tüzesinde de değişikliğe gidilmesi kaçınılmazdı. 1940 ve 1950'lerin arazi planlaması (land-use planning) yerine kapsamlı (comprehensive) ve uzun dönemli stratejik planlamaya geçildi. Yeni yapısal planlama, toplu yönetimin amaçlarına uyuyordu. Toplu yönetim, sistemin kendi içine bakarken, yapısal planlama dışarıya, sanayiye, araziye, konuta ve çevreye bir bakıştı. İki yaklaşım da birbirini tamamlayıcı nitelikteydi. İhtiyaç duyulan çözümleyici ve kestirim yapmaya elverişli teknikler ise araştırma merkezleri ve üniversiteler tarafından üretiliyordu. Dönemin kilit kavramı ise verimliliktir (Cockburn, 13-15).

1.2.2.1.1. Yerel Yönetimlerde Bütünleşme

Reformun ikinci dalgasında ise, yerel yönetimler bir bütün olarak ele alınmak istenmiştir. Yerel yönetimlerde çalışma komitelerinin sayılarının azaltılması ve daha fazla uzmanlaşmaya gidilmesi önerilmiştir. Etkin bir yönetim için, merkezileşme özendirilmiş, bölümcülüğün (departmentalism) ve özerk çalışmaların kaldırılması talep edilmiştir. Mesaj "bütünleş!"tir. Tüm kararlar üst düzeyde alınacaktır. Harcamalar ve personel yönetimi sıkılaştırılacaktır; bütünleşme, yatay eşgüdüm ve düşey kademelenme ile sağlanacaktır.

1969-1970 arası yönetim hareketine yeni bir nitelik vermiştir. Kentsel sefalet yeniden keşfedilmiş, kentlerde İşçi sınıfı eylemciliği yükselmiştir. Yönetimlerden, sorunların çözümü için topluma (community) gitmeleri istenmiştir.

Reform boyunca, devletin alt ve üst düzeyde yapılandırılmasının ardından, toplu yönetim, sadece yerel yönetim değil tüm yerel devlet kurumlarıyla, belli bir bölgede, yönetimin ortak yürütülmesi için bir araç olacaktı. Akademilerde de 'yönetişime' toplu bir yaklaşım geliştirilmekteydi. Stratejik karar alma süreci sadece toplu değil, örgütler arası bir süreç olmalı, yönetim ve iş dünyası sınırları boyunca genişletilmeliydi (Cockburn, 16-19).

1.2.2.1.2. Yerel Yönetimlerde Yapılanma, Yönetim Çarkı

'Yönetim Devrimi' ile birlikte, yerel yönetimlerde, Siyasa Komitesi ve Yönetim Ekibi oluşturuldu. Üst düzey yöneticiler atandı. Lambeth'de oluşturulan yapının da üç yeniliği vardı. Şef Yönetici, Müdürler Kurulu ve Siyasa Komitesi.

Toplu planlama birimi doğrudan şefe, siyasa planlama grupları da doğrudan Müdürler Kurulu'na bağlıydı. Komiteler de meclis ve Siyasa Komitesiyle birlikte çalışıyorlardı. Şef ve Müdürler Kurulu ve doğrudan bağlı birimleri atanmışlar tarafını oluşturmaktaydı. Seçilmişlerin başı ise Siyasa Komitesiydi. Bu komite kabine olarak çalışıyordu. Kabine, meclis çoğunluğunu alan parti tarafından oluşturuluyordu. Müdürler Kurulu ise yönetimin kalbiydi.

Bu mekanizmada en önemli özellik, sıradan meclis üyelerinin (backbenchers) karar alma süreçlerinden uzak tutulmuş olmasıdır. Çünkü tüm kararlar Siyasa Komitesi'nde alınmaktaydı. Zaten, toplu yönetim, üst yönetimin bir işiydi. Üst düzey memurlar ve siyasi liderler güçlendirilmiş, yerel yönetim anti-demokratik bir nitelik almıştır. Bu da, yönetimin meşruiyetini azaltmıştır. sıradan meclis üyesinin karar alma süreçlerinden uzak tutulması, İşçi sınıfının çıkarları açısından da olumsuz bir durum yaratmıştır. Toplu yönetimin anti-demokratik zafiyetleri, topluluk yaklaşımı araçlarıyla telafi edilecekti (Cockburn, 27-40).

1.2.2.2. Yerel Devlet

Cockburn'a göre Kapitalizmde devlet sınıf egemenliğinin aracıdır. Karakteristik işlevi baskıdır. Bu anlamda devlet, 'silahlı kuvvetlerdir, polistir, hakimlerdir ve hukuk mahkemeleridir'(Cockburn, 42). Yerel yönetim de (council), 'tüm devlet yapısının sadece küçük bir parçasıdır'. Devletin ulusal olarak yönetici büroları Londra'dadır. Fakat, silahlı kuvvetler, mahkemeler ve polis yerel düzeyde bulunur. Merkez bürolar Londra'da olmakla birlikte, bu bürolar işlerini yerel düzeyde yerine getirirler. Bu işler teknik olarak yerel ve bölgesel yetkililerin sorumluluğundadır. Bazı hizmetler de yerel düzeyde merkezi devlet tarafından yerine getirilir. Tüm yerel kurumlar, yerel düzeyde devleti oluştururlar.

Cockburn, yerel yönetimin anayasal olarak merkezi hükümetten bağımsız olduğuna inanıldığını, oysa kapitalizmde, yerel yönetimlerin merkezi yönetime tabi olduklarını söylemektedir. Gerçekten de, yerel yönetimler modern İngiltere'de parlamentonun eseridir ve parlamentonun yaptığı yasalar yerel yönetimlerin niteliğini belirlemiştir. Çoğu durumda, yerel yönetimlerden ne istendiği açıkça tanımlanmıştır. ''Yerel otoriteler ulus devletin parçasıdır ve onun işlerini paylaşırlar. Ben Lambeth İlçe Belediyesi'nden 'yerel devlet' olarak bahsettiğimde, bu ne ulusal devletten ayrı olduğu, ne de tek başına yerel olarak devleti temsil ettiği anlamına gelir. Sadece bir bütünün parçasını belirtmek içindir.'' (Cockburn, 46-47).

1.2.2.2.1. Göreli Özerklik

Devletin sermaye sınıfıyla ilişkisinin ise dolaysız ve yakın olmadığını söyleyen Cockburn, Poluntzas'ı takip ederek, hakim sınıfın hiziplere bölünmüş olduğunu ve devletin bu hiziplerin başat bir sekreteri olmadığı düşüncesindedir. Çok sayıda hizip ekonomik çıkar farklılıklarının üstesinden gelemez. İşçi sınıfının mücadelesi de sorunları arttırır. Bundan dolayı, kapitalist devlet burjuvazinin çıkarlarını bir bütün olarak gözetir ve işçi sınıfını kültürel ve siyasal olarak bastırır.

Burada ilginç olan, Cockburn'un Poluntzas'ın göreli özerklik anlayışı ile araçsalcılık yapıyor olmasıdır. Ayrıca yine Poluntzas'a başvurarak, devletin sınıf mücadelesinde, herhangi bir burjuva fraksiyonundan belli bir uzaklık içerisinde bulunduğunu söylemektedir. Bu nedenle de, burjuvazi dolaysızca ve sürekli temsil edilmez. Açıkça söyleyebiliriz ki, Cockburn ya saf bir araçsalcı değildir, ya da araçsalcılığı eklektik şekilde kullanmaktadır.

Cockburn göreli özerkliğe örnek olarak da, kapitalist girişimlerin toplu yönetim anlayışının yerel yönetimlere aktarılmasını göstermektedir. İş dünyası doğrudan müdahale edememiş, yeni yönetim ilkelerinin gösterdiği yol çeşitli ve dolaylı olmuştur. Araçsalcılık burada, sınıf iktidarı ile siyasal iktidar arasında belirlenen dolaylı bir ilişkinin tespitinde yatmaktadır. Yazar burada Miliband'a yakındır. Bu görüsün peşinden, "..yine de, devlet bir bütündür. Tüm parçaları özünde bütün olarak çalışır" demektedir. Örneğin "toplu yönetim hareketinde, merkezi yönetim, yerel yönetim, üniversiteler ve araştırma kurumları, meslek birlikleri, siyasal partiler, kısa sürede etkin bir değişimi gerçekleştirmek için hep birlikte çalışmışlardır." Ancak burada, Marksist araçsalcılığın talep ettiği, sivil toplum-devlet uzantısı kavrayışı bozulmakta ve pek çok sivil kurum doğrudan 'devlet' olarak alınmaktadır.

1.2.2.2.2. Temsiliyet, İşçi Sınıfı ve Devletin Denetlenmesi

Yukarıda belirtilen bütünlük ideolojik bir anlama da sahiptir. Çünkü, devletin, kısmi çıkarları değil genel çıkarı temsil ettiği düşüncesini pekiştirmektedir. Devletin sürekli yapısının denetlenmesi ise 'değişen bir parça' ile sağlanır. Bunlar 'seçilmiş parçalardır'. 'Parlamento ve çok sayıda yerel meclisten oluşmaktadır.' Ayrıca, 'temsili demokrasi işçi sınıfının yeterli temsilini mümkün kılmaktadır.' Bu sürece, 'İşçi sınıfının sosyal demokrat bir partisinin dahil edilmesi, devletin meşruiyeti ve İşçi sınıfı liderleriyle ortak çalışmayı güvence altına aldığı için, siyasi hareketi kurumsallaştıran önemli bir mekanizmadır.'(Cockburn, 48-49).

Temsili mekanizma, devletin görevlerini, sınıfa göre değil, ulusal seviyede yaptığını da gösterir. Yerel meclisler ve parlamento, sınıf yarışını (contest) kurumsallaştırmakta ve mücadelenin renksizleştirilmesine hizmet etmektedir. İşçi sınıfı temsilcilerini hükümete gönderdiğinde ise, parlamentonun gücü bürokratlara ve kabineye kaymaktadır.

Toplu yönetimin gündeme gelmesiyle, Lambeth örneğinde olduğu gibi, iktidar Siyasa Komitesi'ne kayacaktır. Sıradan sol kanat meclis üyeleri iktidarsızlaştırılacaklardır (Cockburn, 49-50). Çok nadiren de olsa, İşçi sınıfının tamamen temsil edildiği bazı ilçelerde ise, müfettişler ve yargıçlar devreye sokulmakta ve hatta bu ilçe yönetimi tamamen haritadan silinebilmektedir.

Cockburn, Clay Cross örneğini aktarmaktadır. Bunlara rağmen, devlet yapısı içindeki oyunda, işçi sınıfı fırsat yakalayabilmektedir. Devlet ve sermaye her zaman inisiyatif sahibi değildir. Çünkü devlet, sürekli değişen dinamik bir durumla uğraşmaktadır.

1.2.2.2.3. Yeniden Üretim, Devlet ve Yerel Yönetimler

Kapitalizmde, devletin birincil görevi, sürekli şekilde kapitalist birikimin gerçekleşebileceği ortamı yeniden üretmektir (Cockburn, 51). Ulusal sanayisi için ucuz girdi olanakları sağlar. Ekonomiye doğrudan müdahalede bulunabilir. Gerekirse, şirketlerin gelişim programlarıyla devletin ekonomi planlarını birleştirebilir. Şirketlerle ortaklıklar kurabilir. Modern kapitalizmde devletin görevi, baskı yanında ekonomiktir de. Ulusallaştırılmış girişimler sanayiye ucuz girdi sağlamak açısından, önemlidir. Bu ulusallaştırmalar ' İşçi sınıfından çok sermaye için yapılır.'

Tüm bu girişimler merkezi yönetim tarafından yapılır. Fakat, yerel yönetimler de artan şekilde sermaye ilişkilerine dahil olmaktadırlar. 1975 tarihli Arazi Yasası (The Community Land Act), yerel yönetimlerin arazi almalarını ve imara açmalarını şart koşmuştur. Lambeth gibi bir çok yerel yönetim birimi emlak ve mali sermaye ilişkilerine dahil edilmiş ve pek çok yerel yönetim yerel firmalarda hisse sahibi olmuşlardır.

Kapitalist sistemde üretim sürekliliği için, sermayenin yenilenmesi, üretim araçlarının ve üretim koşullarının modernleştirilmesi, yaygınlaştırılması gerekmektedir. Üretim araçlarına ilaveten emeğin yeniden üretilmesi de gerekir. Bu yeniden üretim ise firma ve işletmelerin dışında gerçekleşir. İşte, devlet bu genişletilmiş yeniden üretim işini üzerine alır, eğitimin, konutların, sağlığın ve toplumsal hizmetlerin planlama ve sunumunu tüm ülke için yapar. emeğin genişletilmiş yeniden üretimi ve üretim araçlarının yenilenmesi kolektif şekilde gerçekleşmektedir.

Yerel yönetimler özellikle 20.yüzyılda, emeğin yaygın yeniden üretiminden sorumlu tutulmuş kurumlardır. Bu yeniden üretimin gerektirdiği hizmetlerin arkasında, işçi sınıfının eylemciliği ve pazarlıkları olduğu için, 'bu hizmetler ayrıca işçi sınıfı tarafından kazanılmıştır.' Kazanılan hizmetler, ulusal sosyal güvenlik, eğitim ve sağlık hizmetleriydi ve yüzyılın basından itibaren yasal güvenceye kavuşturulmuşlardır. Öyleyse, refah devleti işçi sınıfı için gerçek bir kazanımdı; ancak yine de tümüyle kazanç sayılamazlar, çünkü devlet ve sermayeye göre bütünüyle kayıp sayılmazlardı. Sermaye sadece, etkin ve uygun emeğe gereksinim duymuyor, ayrıca işçi sınıfının toplumu devirecek hoşnutsuzluğunu da silahsızlandırmaya gereksinim duyuyordu (Cockburn, 55).

Yeniden üretimin ikinci bir yönü, üretim ilişkilerinin yeniden üretimidir. Bu, İşçilerin işçi kalmasını, sermayeye karşı aynı konumda kalmalarını sağlamaktadır. İşçilerin, ücret, mülkiyet ve iktidar ilişkilerinin dışına çıkartılmaması demektir. Kapitalist ilişkilerin yeniden üretimi, sınıf sisteminin, mülk sahipliğinin, her şeyden öte bir zihin halinin yeniden üretilmesi demektir. Cockburn, katılım ve topluluk gelişimi gibi resmi önlemlerin de, kapitalist ilişkilerin yeniden üretimine dahil olduğunu söylemektedir. Çünkü yeniden üretim daha çok kültüreldir. Faşistlerin zor kullandığı yerde, liberal demokrasi kültürel iknayı kullanmaktadır (Cockburn, 57). Bu, eğitimle, sosyal çalışmayla, seçim siyasetiyle olmaktadır. Bugün, İşçi sınıfına, burjuva iktidarını vermeden, burjuva değerleri, burjuva kültürü aracılığıyla verilmektedir (Cockburn, 58).

1.2.2.2.4. Aile ve Yerel Yönetimler

Yerel devlet tartışmasına aile sorununu da yerleştiren Cockburn'a göre, yerel yönetim nasıl ulus devletin bir parçası ise, aile de, üretim tarzının çalıştırıcı bir parçasıdır. Çocuk ileride gireceği istihdam ilişkisinden çok daha önce, sosyal sınıfını aile içinde edinmektedir. Sermayenin aileye ve ev kadınına gereksinimi vardır. Çünkü ev kadını ve aile, emekçiyi, ve ulus devletin 'beyini' yetiştirmektedir. Aileyle ilişkili olarak konut sorunu önem kazanır. Yerel yönetim tarafından sunulan tek konut biçimi, ailelere yöneliktir. Aile olarak yaşamayanlara konut sunumu son derece sınırlıdır. Cockburn, ailenin ve toplulukların yönetim sisteminin bir parçası olduğunu söylemektedir (Cockburn, 62).

1.2.2.2.5. Harcamaların Artışı, Şehirler ve Toplu Yönetim

Devletin görevlerinin artması, devlet harcamalarını da arttırmıştır. Daha önemlisi, yerel yönetimlerin toplam kamu harcamalarındaki oranının artmasıdır. 1954'de toplam kamu harcamalarının % 23'ünü harcayan yerel yönetimler, 1974'de % 31'ini harcıyorlardı. Aynı tarihler arasında yerel yönetimlerin istihdam ettiği personel sayısı ise, 1.5 milyondan 2.5 milyona çıkmıştır. Devlet harcamaları içinde toplumsal hizmetlerin brüt ulusal gelirdeki payları ise 1951-1973 arasında %50'ydi (Cockburn, 62-63). Refah devleti, savaş sonrasında, sermaye ve emek arasında oluşturulmuştu. Sermaye, verimliliğini arttırmak için sermaye birikiminin genel koşullarını toplumsallaştırmak zorundaydı. Şehirleri var eden de bu görevdir (Cockburn, 63).

Emek gücünün yeniden üretiminin pek çok yönü kolektif olarak gerçekleştirilmek zorundadır. Hizmetler belli miktarlarda nüfus gerektirir. Şehirler, bu anlamda, yeniden üretim sürecinin gerçekleştiği biçimlerdir. Fabrikalar kapitalist üretim için ne ise, şehirler de kapitalist üretim için odur. Bu nedenle, devletin yerel düzeydeki

mali krizi, en belirgin biçimde, büyük şehirlerin yönetimlerinde yaşanmaktadır (Cockburn, 64).

1960'lar, hem devlet harcamalarının arttığı, hem de kentlerde sefaletin yeniden keşfedildiği tarihlerdir. Sefalet, özellikle kent merkezi ve çevresinde hissedilmiştir. Bu dönemde, yerel yönetimlerin performansları, merkezi yönetimin üzerinde durduğu bir konudur. Şehirlerde eylemcilik ve protesto eylemleri artmıştır. Toplu yönetim, şehirlerde artan sefalete çözüm üretmek ve artan devlet maliyetlerini düşürmek amacıyla gündeme gelmiştir.

Yerel yönetimlerde, artan harcamalara karşın kaynak sorunları büyümüştür. 1954'te yerel yönetim gelirlerinin %41'i merkezden gelirken, bu oranlar, 1964 ve 1974'te sırasıyla, %38 ve %30'a düşürülecektir. Kaynak sorunu ele alınmadıkça, sefalete karşı etkin siyasalar geliştirmek olanaklı da değildi. Toplu yönetim reformları, yerel yönetimleri merkeze karşı duyarlı yapacak ve ulusal ekonomi ve siyasetle ilgili önceliklere uygun davranmalarını teşvik edecekti. Merkez, yerel yönetimlere uzmanlaşmış mali planlama ve kaynak yönetimi sağlayacak, harcamalarda ve paylarda kesintiler yapabilecek, teşvikleri etkin hale getirecekti. Daha da önemlisi, 'kentsel sefalet skandalına' karşı, çözüm bulmak amacıyla, zeki, bilgili ve analitik kentsel siyasa yapılması umuluyordu (Cockburn, 66).

1.2.2.3. Çalışma Alanındaki Değişim

Sermaye şehirde esas itici güçtür. Devlet bir bütün olarak, ayrı pek çok kurumları içinde, sermayenin taleplerine tepki verir ve sermayeye hizmet eder (Cockburn, 71). Ulus devlet aygıtı içindeki iş bölümü hiç bir şekilde devletin bir bütün olarak birliğini, ve onun kapitalist birikimi sürdürme genel amacını yadsımaz; bu amaç Lambeth İşçi sınıfının hakli olarak kendi yerel yönetiminden beklediklerini sınırlar (Cockburn, 72).

Cockburn'un çalışma alanı olarak seçtiği Lambeth belediye yönetiminin 1968-1974 arasında harcamaları reel olarak %50, borcu ve işsizlik oranı ise 3'er kat artmıştır. İşçi sınıfının yoksunluğunun nedeni yüksek işsizlik ve düşük gelirdir. İşsizliğin temel nedeni ise ülkede sermayenin mekansal olarak eşitsiz gelişmesidir.

Sermaye hareketliliği eski sanayi bölgelerinde durgunluğa yol açmış, Londra'da konut sıkıntısına, trafik sıkışıklığı ve hava kirliliğine neden olmuştur. Bir yatakhane bölgesi olan Lambeth'de, taşınmaz değerleri aşırı yükselmiş, üretici firmaların bölgede yer seçmeleri zorlaşmıştır. İlçede, sanayi ve ticari mekan kullanım oranları azalmış, büro kat kullanımı artmıştır. İlçe sanayi istihdamının 1/4'ünü, ticari istihdamının da 1/3'ünü kaybetmiştir.

1.2.2.3.1. Nüfustaki Değişim

Pazar güçlerinin yanında, devletin aldığı planlama kararlarıyla da ilçenin nüfusu düşmüştür. 1930'larda 400 binle en üst noktasında olan orijinal nüfusun 100 bini 1971'de kaybedilmiş bulunmaktaydı. 1966-71 arasında orta sınıf oranı da büyük ölçüde düşmüştü. İşsizlik nedeniyle, daha fazla evli kadın dışarıda çalışmaya başlamıştı. Ekonomik gerileme sonucu, az kazanan kesim artarken, bağımlı nüfus da artmaktaydı (Cockburn, 67-70).

Bu ekonomik gerileme sürecinde, ilçenin etnik yapısı da değişmiştir. 1966-71 arasında, ülke dışında doğup ilçede yerleşen nüfus %17'den %21'e çıkmıştır. Belediyenin ürettiği evler için bekleyenlerin sayısı da, 1969-74 arasında 11 binden 15 bine çıkmıştır.

1970'lerde, Lambeth'deki yerel devlet gittikçe azalan bir parayla, maliyeti yüksek bir nüfusa hizmet etmek zorundaydı. Daha fazla insanin sosyal refaha gereksinimi vardır; daha fazla çocuğun oyun alanına, bakım evine ihtiyacı vardır. Daha fazla insan konut bekleme listesine kaydolmakta ve masraflı geçici konutlara yerleştirilmektedir. Okuldan ayrılan çocuk sayısında, asayiş olaylarında artış olmaktadır.

1.2.2.3.2. Kolektif Eylemler

İşçi sınıfı, bu bunaltıcı duruma karşı kolektif eylem örgütlemeye başlamıştır. Eylemler daha çok planlama ve konut üzerine yoğunlaşmıştır. Evsizlik ve kiracılığa karşı, 'topluluk eylemleri' örgütlenmeye başlamıştır. Ayrıca, 1970'lerde, belediye ve özel mülklerde kaçak yerleşmeler artıyordu. Topluluk eylemciliği, sanayi eylemciliğinin cılız olduğu yerde, İşçi sınıfı hareketinin özel bir ifadesidir. 1974'te madenciler hükümeti devirecek kadar eyleme başlamışlardı bile. Lambeth'de fabrikaların yerine büro binalarının gelmesi, örgütlü eyleme az yer bırakıyordu.

Pek çok insan için, en büyük rüya bir belediye konutunda kiracı olabilmekti. İşsizlik, konut sorunu ve asayişin artması, yerel yönetimi, insanların gözünde bir düşmana dönüştürmüştü. Hoşnutsuzluk, sadece bürokrasiye değil, seçilmiş üyelere de karşıydı. Boş evler, evsiz insanlar ve *squatting* (terkedilmiş konutların işgali) yöneticilerin kabusu haline gelmişti. Yeniden imara açma ve yenileme siyasasının Tory'ler tarafından başlatılması ve 1970'lerde Labour tarafından devam ettirilmesi yönetime karşı hoşnutsuzluğu daha da arttırmıştır.

1.2.2.3.3. Yönetimin Konut Siyasası ve Squatting

Lambeth'de *squatting*, 1971 seçimlerinde yönetime beklenmedik oranda sol kanat meclis üyesinin katılması ile birlikte başladı. *Squatting* yoluyla konut ihtiyacını karşılayan kesimler arasında bir dayanışma ilişkisi gelişmeye başladı. Kendi gereksinimlerini kendi kaynaklarından karşılayarak, yerel devletin işini yaptıklarının farkındaydılar (Cockburn, 78). *Squatters* (terkedilmiş konutları işgal edenler), kendi aralarında bir iletişim ağı kurdular. Bu arada yönetim tarafından tanınmayan ve içlerinde pek çok 'mahalle meclisi' ve siyahlar ile eşcinsellerin örgütlerinin de olduğu başka *squatter* grupları da örgütlenmeye başladı.

Squatting olgusu yönetime, belediyeleştirmede öncülük etmiştir. Altı haftada bir *squatting* ikiye katlanıyordu ve bu durum sadece bireysel konut ihtiyacına pratik bir çözüm değildi aynı zamanda mülk sahipliğiyle ilgili bir tavırdı. Dolayısıyla, siyasal bir hareketti ve Labour'ın sol kanat meclis üyeleri bu hareketi tanıyarak, aktif şekilde bu kişilerle birlikte çalışmaya başladı. İlçe belediyesinin konut siyasasının, kalifiye ve gelir düzeyi iyi olan işçilere yönelik olması ilginçtir (Cockburn, 78-82).

1971 sayımlarına göre ilçede bir emlak kralına ait 5250 boş konut vardı. Labour sol kanadının uyarışıyla, yönetim bu daireleri, tek tek satın almaya başladı ve haber tüm Londra'ya yayıldı. Haberler, konutlar için dışarıdan gelenleri teşvik etmiş oldu.

Bu dönemde *squatting* olgusuna karşı ulusal çapta bir kampanya başlatılmıştır. Bu bir sınıf mücadelesiydi, bir topluluk mücadelesi değildi (Cockburn, 83). 1973 yazında çatışma yaygınlaştı ve iki kitlesel *squatting* gösterisi yapıldı. Yönetimin saldırısı *squatter'ları* birbirlerine yakınlaştırdı ve "All Lambeth Squatters" (Lambeth'de terkedilmiş konutları işgal edenlerin tümü) adı altında bir konfederasyon kuruldu. Bu konfederasyon *squatting* olgusunun, evsizliğe çözüm olduğunu, sorunun parçası olmadıklarını açıklayarak "yönetim tersini düşünüyorsa, nerede yaşamamızı öneriyorlar?" diye bir soruyu ortaya attı.

Yönetimin konut siyasası ise çöküntünün eşiğindeydi. 1974 yılında yönetim 600 kişilik bir *squatter* grubu ile toplantı yaptı. *Squatter'lar* yönetimden; tahliye işlemlerinin durdurulmasını, herkese ev ve konut dağıtımında açıklık olmasını, boş konutların belediye tarafından satın alınmasını, belediyenin kendi konutlarını yıkmayı durdurmasını, belediyenin açılan davalara karşı olduğunu kamuya açıklamasını talep ettiler. Son talepleri ise, tüm ülkede ortak bir talebe dönüştü. Ancak, 1974 yılı boyunca yıkım işlerine devam edildi. 1976 yılına gelindiğinde Lambeth, 3000 kişilik bir *squatter* grubunu barındıran ve bu yönü ile Londra'da bu sorunun en yoğun yaşandığı bölge haline geldi (Cockburn, 86-87).

1.2.2.3.4. Yönetimin Dayanacağı Kurumlar; Seçim ve Aile

Böyle durumlarda yönetimin sınıf mücadelesinde dayanacağı mekanizma seçim sistemidir. Yönetim ikna günü kaybetmiştir. Ayrıca halkla yerel Labour arasındaki bağlantı zayıflığı önemli bir sorundur. İlçede seçime katılma oranları da düşüktü. Cockburn, seçim sisteminin bir tür ikna hilesi (confidence trick) olduğunu söylemektedir. Bu hile başarılı değilse, yönetimlerin diğer önlemlere başvurması beklenecektir. Örneğin bazı katılım biçimleri veya topluluk gelişimi memurlarının atanması gibi bazı girişimler olacaktır.

Seçim demokrasisi kapitalizmin koruyucularından sadece biridir. Aile de, burjuva ideoloji ve pratiğinin beklediği gibi, bir diğeridir. Fakat Lambeth'de aile kurumu sorunla karşılaşmıştır. Hane halkları küçülmekte, standart çekirdek aile sayısı azalmakta, bekarların sayısı artmaktadır. Aile kapitalizmin kendine verdiği görevi desteksiz yerine getirememektedir. Daha da kötüsü, aile ideolojisinin tehlike altında olmasıydı. Konut sorunu ve sefalet, komünal ilişkiler yaratmaktaydı. Ailenin zayıflaması, aileye bırakılmış pek çok görevin devlet tarafından yapılması gerektiği anlamına gelecekti.

1.2.2.4. İletişim ve Topluluk Yaklaşımı

Tüm sorunlar, kent yönetim reformunun başarısızlığı anlamına gelmekle birlikte, toplu reformlar (corporate reforms) yeni yönetimin tek yönü değildi. Madalyonun diğer yüzü topluluk yaklaşımıydı (Cockburn, 93-96). nasıl, firmalar pazar belirsizliğini, talebi denetleyerek, zekice reklam ve ürün tasarımları yaparak azaltmaya çalışıyorlarsa, devlet de, katılımcı demokrasiyi ve topluluk yaklaşımını kullanmaktadır (Cockburn, 97).

Katılım ve toplu yönetim yaklaşımı, toplu karar almanın safhalarıdır. Karar alma süreçlerinin yönetim içerisinde değil, yönetimle topluluk arasında birleştirilebilmesi önemli bir sorundur. Dönemin, yönetim amaçlı geliştirilen sibernetik ve sistemler kuramları, açık sistem olarak kabul edilen sosyal sistemlerin çevreleriyle zengin bir bildirim akımına gereksinim duyduklarını belirlemekteydi.

1.2.2.4.1. Bildirim Kanallarının Oluşumu

Toplu yönetimle getirilen yapı, keskin kademelenmiş, içe bakan bir sistemdir. Yeni kademeli yapı, karmaşa dolu bir açık sistem olan yerel yönetim sisteminde iyi tasarlanmış bir model değildir. Bu örgütlenmede, çevre ile merkez arasında geri besleme kanalları verimsizdir. Karar alma amacıyla oluşturulmuş Müdürler Kuruluna bildirimin gitmesi ve tekrar oradan dışarıya yöneltilmesi, bu mekanizma

da olanaklı değildir. Bildirim akışı tek yönlü olmakta, çapraz geçişler sağlanamamaktadır

Buna uygun olarak, yeni yönetim yapısı, çevresi ile zengin bildirim kanalları kurmak için, yerel nüfusu, belirgin (predictable) aile ve topluluklar olarak tanımlayacak, yönetimle bu birimler arasında ortak komiteler kurulmasıyla da bildirim akımları (iletişim) kurulabilecekti. Böylece 'yönetişim' ortaya çıkabilecekti. Devletin denetimi artacak, çalışan nüfus devlet sistemine bağlanacaktı (Cockburn, 98-101).

Yönetim, yerel devletin karar alma sürecini kamuya açmış, yerel nüfusun gruplar halinde örgütlenmesini teşvik etmiştir. İlişkileri düzenlemiş ve yapılandırmıştır. Gruplara, yönetime katılmaları için davette bulunuldu. Meclis üyeleri ve topluluk gelişimi görevlileri topluluklarla belediye arasında, bağlantı kurdular. Bu dönemde halk katılım talep ediyordu, yerel yönetim de katılımda avantaj görüyordu.

1968 tarihli planlama yasasında, yapısal planlarda halka danışılmasına ilişkin bir hüküm getirilmişti. Halkın haberdar edilmesiyle, planların daha kolay uygulanacağı düşünülüyordu. Ayrıca, yerel sorunların toplu tartışılması için topluluk forumları bir araç olarak düşünülmüştü. Bu araç sonuçta, mahalle veya topluluk meclisleriydi. Merkezi yönetimin yaptığı diğer komisyon çalışmalarında da, merkezi yönetim yapısının yanında, merkezileşmenin demokratik tamamlayıcıları olarak, topluluk meclisleri fikri öne sürülüyordu. Pek çok bölgede resmi niteliği olmayan mahalle meclisleri kurulmuş, 1970'te Mahalle Meclisleri Birliği oluşturulmuştur (Cockburn, 103-106).

1.2.2.4.2. Topluluk Çalışmalarının Türleri

Toplu yönetimin tamamlayıcı yönü olan topluluk çalışmalarının üç türü, kent yönetimi tekniği içerisinde, sosyal patoloji, sosyal planlama ve çatışma yaklaşımları biçimlerinde yer almaktadır.

Sosyal patoloji yaklaşımı devletin aileye müdahalesinin bir biçimidir. Sorunlu aileler belirlenmekte ve bu ailelerin standart burjuva aileleri olmalarına çalışılmaktadır. Ailenin kapitalizmin yüklediği işlevleri yerine getirilmesine çalışılmaktadır. Aile topluluk içerisine yerleştirilmekte, topluluk büyük bir aile olarak düşünülmektedir. Topluluk kanalıyla aile devletin bir parçası haline getirilmektedir.

Sosyal planlama yaklaşımı ise, sorunları bir bütün içine yerleştirmekte ve topluluk çalışmasını daha üst ölçek planlama ve yönetim yapısına bağlamaktadır.

Çatışma yaklaşımı ise, çatışmayı yok etme amacında değildir. Çatışma verimli ve ise yarar hale getirilerek yönetişim sisteminin parçası yapılmasına çalışılır. Seçime dayalı temsil sistemine dahil edilen çatışma durumu, demokrasi fikrini de güçlendirecektir. En önemlisi, sınıf mücadelesinin oy sandığında geçtiği sanısı verilecektir. Bu düşüncelerin arkasında, 1960'larin siyaset biliminin hakim demokrasi anlayışı yatmaktadır. Toplumsal mücadeleler alanı, sınıf mücadelesi olarak değil, çok sayıda çıkar grubunun birbirleriyle çekiştiği alan olarak görülmekteydi (Cockburn, 107-119).

1.2.2.4.3. Topluluk Çalışmaları Projeleri ve Programları

Merkezi yönetim reform sürecinde, yerel alanlarda bir dizi proje başlatmıştır. Bu projeler, Britanya'daki yaygın sefalet düşüncesi üzerine oturtturulmuştur. Karşılaşılan temel sorunlar, kamusal harcamalarda kısıntı, kentsel sefalet ve İşçi sınıfının eylemciliğidir. Devlet birimlerinin yerel ortak çalışmasıyla, etkin bir kentsel yönetişim yaratılacaktı. Toplu yönetim, yapısal planlama ve sosyal planlama birbirleriyle kesişen çalışma alanlarıydı.

Topluluk gelişiminin, topluluğun eğitilmesinden ayrı olmadığı, okul ve aile çalışmalarının ev ve çevrede ortaya çıkan sosyal sorunlarla birlikte gittiği görülüyordu. Sorunların kaynağı olarak aile ve topluluk başarısızlığı gösterilmekteydi. Çocuk, ebeveyn ve öğretmen arasında üçlü bir ilişki kuruldu. Eğitimde öncelikli yerler belirlendi. Topluluk okulları önerileri yapıldı.

Toplumsal Gelişim Projeleri (Community Development Projects) için merkezi yönetimin mali desteğiyle çalışma ekipleri oluşturuldu. Ekipleri, yerel yönetim atadı. Çalışma ekipleri, proje alanlarında gereksinimleri belirlemişler, toplulukların sorumluluk almalarını teşvik etmişler ve yenilikler üzerinde düşünceler geliştirmişlerdir.

Bu sürece yönetimin memurları ve seçilmişler de katılmışlardır. Böylece, yerel yönetim yerel devlet işlerine dahil ediliyordu. diğer amaç da sosyal denetimin sağlanmasıydı (Cockburn, 120-127).

Kapsamlı Topluluk Programları (Comprehensive Community Programmes) da, Tory'ler tarafından hazırlanmış, Labour tarafından kamuya duyurulmuştur. Oluşturulan çalışma ekipleri şef yöneticinin denetiminde olacak ve merkezin İçişleri Bakanlığı'nın (Home Office) kaynaklarıyla desteklenecekti. Ekipler her on bin kişinin yaşadığı mekansal birimlerde durum saptaması yapacak, araştırmaların ardından siyasa oluşturacaktı. Program toplu yönetimin içsel bir parçası olacaktı. Bütçe ve karar alma süreçlerine bağlı çalışacaktı.

Bu süre boyunca, sefalet bölgelerine ek para harcanmamıştır. Yoksulluk sorununa özel bir ilgi de gösterilmemiştir. Geriye kalan, küçük alan yoğunlaşması ve demokratik retoriktir. Yönetimin gereksindiği ''İşçi sınıfı hakkında bilgi kaynağı oluşturulması'' olanaklı hale getirilmiştir (Cockburn, 128-131).

1.2.2.4.4. Topluluk Çalışmalarında Mahalle Meclisleri

Topluluk çalışması, toplulukla yönetim arasında, sosyal refah konusunda ortak çalışma olarak belirleniyordu. Müdürler, para harcama önceliklerini topluluktan alınan bilgiye dayandıracaklardı. Toplulukla yönetim arası bağlantı kurulması, yönetimin atadığı memurlar tarafından yapılacaktı. Başlangıç olarak halkla toplantılar yapılmış, tüm yerel kuruluşlar davet edilmişlerdir. Bu toplantılarda inisiyatif Labour meclis üyelerinde gibi görünmüştür. 1971'de altı olan mahalle meclisi sayısı, 1974'te 10'a çıkmıştır. İçlerinde oluşturdukları komiteler, diğer sokak grupları ve örgütlerin katılımıyla, Kuzey Lambeth ve Vassal'de 'federal komite' oluşturmuşlardır.

Mahalle meclisleriyle belediye (council) arasında bağlantı, 'Mahalle Meclisleri Alt komitesi' aracılığıyla kurulmaktaydı. Alt komitede, başkan vekili ve 9 meclis üyesi ile mahalle meclis temsilcileri bulunuyordu. Alt komite oylamayla aldığı kararları ilgili komiteye gönderiyordu.

Vassal ve Angell Deneyimi

Cockburn tarafından, iki mahalle meclisi deneyimi önemli gösterilmektedir. Vassal ve Angell mahalle meclisleri siyasal hoşnutsuzluğa neden olmuşlar, katılım ve topluluk gelişimi sürecini yönetim için bir tehlikeye dönüştürmüşlerdir.

Vassal, sokak gruplarını ve kiracıları örgütleyerek güçlenmiştir. Bölgede, yenileme çalışmaları nedeniyle yasam belirsizleşmiştir. Meclis, boş alanlara oyun sahaları yapılmasını talep etmiş, yönetimin konuyu ertelemesi üzerine, gürültülü bir gösteri düzenlenmiştir. Ardından yönetim isteği yerine getirmiştir. *Squatter'ların* (terkedilmiş konutları işgal edenler) da örgütlendiği Vassal'de, meclis toplantılarında, yönetici memurlara karşı tavır sergilenmiştir. Yöneticilere göre 'çok fazla ileri gitmiş olan Vassal', başarılı bir örnek olarak kabul edilebilir.

Yöneticilerin hoşnutsuzluğunun ardında yatan neden, meclisin çekirdeğini 1968 olaylarında deneyim kazanmış eylemcilerin oluşturmasıdır. Eylemciler, özel konutların kiracısıdırlar. Konut sorununa karşı tepkileri, bürokrasiye, kademelenmiş yönetime, kurumlara ve siyasal partilere yöneltmişlerdir. Seçimli temsili demokrasinin dışına çıkılmaya çalışılmış, seçilmişlerle ortak çalışma reddedilmiştir.

Ayrıca, Angell belediyesinin kiracıları, 1936 Kamu Sağlığı Yasası'na uymadığı için belediyeyi mahkemeye vermiştir. Hukuk yolu özel mülk sahiplerine karşı da kullanılmıştır. Angell, 'topluluk silahını' yönetime karşı kullanmış, meclis üyelerine kuşkuyla yaklaşmış olduğu için, Labour meclis grubunda da rahatsızlığa neden olmuştur (Cockburn, 143-146).

Mahalle Meclislerinin Fonksiyon Kaybı

Belli bir süre sonra, kademeli yapının bozulduğu, yönetimin önceliklerinin dikkate alınmadığı, çok fazla bilgi ve görüşme talebinde bulunduğu gibi pek çok gerekçe ile, yönetimin atanmışlar kesimi (Şef yönetici ve Müdürler) yapının yeniden gözden geçirilmesini Siyasa Komitesi'ne götüreceklerdir. Seçilmişler tarafında da, şemanın meclis üyelerinin rollerini zedelediği yönünde düşünceler ortaya çıkmıştır. Sonunda, Labour grubu kapalı bir toplantıda alt komiteyi tasfiye edecektir. Mahalle meclisleri de zamanla güdükleştirilmiştir (Cockburn, 148-151).

1.2.2.4.5. Yaklaşımın Yerel Devlet Anlayışına Etkileri

Topluluk yaklaşımı yönetime katkı yanında maliyet de getirmiş, ayrıca yerel devleti tehlikeye de sokmuştur. İlk tehlike, yerel grupların ayrı bir dayanışma içerisine girmeleridir. Diğer tehlike, bu grupların, Labour'a ve seçim demokrasisine karşı tavır almış olmalarıdır. Üçüncü bir tehlike örgütlerin iç yapısından kaynaklanmaktadır.

1974 yazında, mahalle meclisleri bir araya gelerek, diğer gruplarla, yönetimin konut siyasasına karşı ortak kampanya yapmışlardır. Dayanışma, yönetime meydan okumaya kadar gitmiştir. İlginç bir nokta da, sendika şubeleriyle ortak cephe oluşturulması yönünde çaba olmamasıdır. Ancak buna rağmen, Angell'de, mahalle meclislerinin işçi sınıfını harekete geçirmede gösterdikleri basari rahatsızlık yaratmıştır.

Mahalle meclislerinin iç yapıları ise seçilmişler tarafında tartışma konusu olmuş, meclislerin belirgin, temsili bir kurumsallığa kavuşturulmalarının daha faydalı olacağı düşüncesi öne sürülmüştür. Diğer bir fikir ise, mahalle meclislerine resmi nitelik verilmesinin, seçilmiş yönetim üyeleri için doğrudan tehdit oluşturabileceğidir.

Alt komite aracılığıyla, eylemcilerin karar alıcılarla karşı karşıya gelmiş olmaları da hoşnutsuzluk meydana getirmiştir. Yönetim zamanla, toplulukla birlikte çalışan memurlarını geri çekecek ve ilgili çalışmalardan tecrit edecektir.

1968'de başlayan toplumsal yükseliş 1974'de alt komitelerin tasfiyesi ile kesinti noktasına ulaşmıştır. Süreç boyunca, inisiyatif işçi sınıfı ve devlet arasında gidip gelmiş, her iki taraf da, katılım deneyimini yasamış, kendi iktidarının farkına varmıştır (Cockburn, 153-156).

1.2.3. Sonuçlar ve Sınıf Mücadelesinin Yeni Zemini

Cockburn, topluluk eyleminin karşısına, kolektif eylemi yerleştirmektedir. Ona göre, kolektif eylem üç alandan gelişebilir; kolektif yeniden üretim (devlet hizmetlerinin alıcısı olduğumuz nokta), yeniden üretimde istihdam (yerel devletin işgücünü oluşturduğumuz nokta) ve özelleşmiş yeniden üretim (aile) (Cockburn, 158-159).

Topluluk hareketi, devletin hazırladığı bir zeminde geçmekte, ilgiyi üretim biçiminden 'ürünlere' yöneltmekte, insanlara siyasal ve ekonomik açıdan zayıf bir konum olan 'tüketici' rolü vermekte, sınıfsal kimliği ve eylemi parçalamaktadır. Sınıf mücadelesi yerine, küçük kaynaklar için birbirleriyle yarışan gruplar ve topluluklar konulmaktadır. Yerel devlet, kapitalist yeniden üretim alanındaki mücadele ile sınırlı kalır.

Sınıf ilişkilerini olanaklı kılan yeniden üretimdir, kolektif hareket de yeniden üretim üzerinden gelişmektedir. Daha önce belirtildiği gibi bu hareket, devlet hizmetlerine, istihdama ve aileye odaklanmıştır. Kapitalist üretim fabrikalarda, madenlerde geçerken, yeniden üretim, okullarda, konut bölgelerinde, sokaklarda ve ailede geçmektedir. Yeniden üretimin başlangıç noktası olarak alınması, gerçek mücadelenin sadece üretimde olmadığını anlamamıza yardım eder (Cockburn, 164). Cockburn sınıf mücadelesinin sadece üretim alanında olmaması gerektiğini, Marx'in bir uyarışıyla pekiştirmektedir: "Marx İşçilere, fabrikalardaki mücadelelerini saf ekonomik taleplerden başka taleplere doğru geliştirmeleri gerektiğini söylemekteydi." (Cockburn, 165-166).

İşyeri ile sınırlı kalan mücadele, sömürü olgusunun yarışını dışarı atmak demekti. Üretime yoğunlaşmak, ücretsizleri ve örgütsüzleri dışarıda tutmak anlamına gelecektir. Yeniden üretim bizim sermayeyle ilişkimiz olarak, herkesin dahil olduğu bir şeydir. Hizmetler sorununda, ücretlilerle ücretsizler, kadınlar ve erkekler, devletin çalışanlarıyla halk kesimi bir araya gelirler.

Hizmetlerin kolektif yeniden üretiminde, seçilmişlerin konumu neler? Cockburn, bürokraside ve seçilmişlerde üst düzey yöneticilerin, siyasal olarak farklı konumlarda olmalarının doğru olmadığını söyler. Lambeth örneğinde, iki kesimin üst görevlileri arasında yakın bir çalışma (partnership) söz konusudur. Bu ortaklık, toplu yönetimle daha da artmıştır ve omuz omuza mücadele vermişlerdir.

Bürokrat-siyasetçi ayrımının keskin bir şekilde, liberal-demokrat yazında işlendiğini söyleyen Cockburn, iki kesim arasındaki ortaklığın Lambeth' e özgü olmadığını, Poulantzas'ı izleyerek, "modern kapitalizmde sosyal demokrasinin bir niteliği" olduğunu eklemektedir (Cockburn, 168-169). Böylece, idarecilerin siyasetçilere tabi oldukları görüşü reddedilerek, devlet içerindeki araçsallık ilişkisi de yadsınmış olmaktadır. Devlet içinde sadece bir işbölümü söz konusudur. Kolektif üretim ve istihdam ilişkisi ise, devlet çalışanlarının hem hizmet üretiminde, hem de hizmetlerin alımında onadıkları çifte rolde yatmaktadır. Kamu harcamalarının kısılması bu kesimi iki yönden etkilemektedir. 1960 ve 1970'li yıllar kamu çalışanlarının hızla sendikalaştıkları yıllar olmuştur. Harcamalardaki kısıntılar, bu kesimin hem hizmet alıcısı, hem de devlet çalışanı oldukları bilincini yerleştirmiştir. Devlet çalışanlarının, işçiler olarak, (kendilerinden gerçekleştirilmeleri istenen) yeniden üretim sorunlarını kendi ücret talepleriyle birleştirmeleri gerekmektedir (Cockburn, 172-176).

Özelleşmiş yeniden üretimde yer alan aile ise "işlevsiz bırakılmalıdır." "Dönüşüm için yeniden üretim mücadelesi başlangıç noktası sunmaktadır." Çocukların bakımı için kadınların bir araya gelmeleri, tüketim kooperatifleriyle ortak dükkanların açılması örnek verilebilir. Sınıf gruplarını birbirine bağlayan, cinsiyet, yas ve mekan tarafından belirlenmemiş ve kısıtlanmamış pratik çalışma biçimlerinin geliştirilmesi gerekmektedir. kolektif hareketler, devlet ve sermayeyle gerçek ilişkimizin bilincini keskinleştirdiği sürece, daha geniş bir toplumsal mücadelenin parçası olabilirler. Yeniden üretim ilişkilerini, sosyalizmin ataerkilliğin evde ve işte kaldırılmasını sağlamak için, sosyalizm mücadelesinin parçası olarak dönüştürmek zorundayız (Cockburn, 182-183).

Cockburn'ün "Yerel Devlet" adlı çalışması, bir kuşku, bir eleştiri, bir yadsımadır. Yazarın araçsalcılık, yapısalcılık tartışmalarının içerisinde değerlendirilmesi, çalışmanın öne sürdüğü, açığa çıkardığı ilişkiler göz önüne alınırsa, ikinci plana düşmektedir. Farklı kuramsal araçlar, farklı düzeylerde, farklı amaçlarla kullanılmaktadır. Kapitalist devletin bir bütün olarak, toplumsal ilişkilerin her noktasına girdiği, bir araç olarak devletin adeta her kurumu ve ilişkiyi araçsallaştırdığı söylenmektedir.

Aile, topluluk, yerel devlet ve merkezin yönetim aygıtları bir bütün olarak devletin parçalarıdır. Bu anlamda devlet bir iktidar ilişkileri bütünü olarak, yapısallaşmakta, altyapısına tekrar boyun eğerek onunla bir ve aynı şey haline gelmektedir. Açıkça söylenebilir, Cockburn için devlet, yapısallaşmış ilişkilerin aracıdır. Sivil toplum devleti araçsallaştırmış, ama devlet de tüm ilişkilere nüfuz ederek yapısallaşmıştır. Böylece, Lenin'de burjuvazinin doğrudan aracı olarak görülen devlet, Cockburn için tüm iktidar ilişkilerinin yaşandığı yapı haline gelmiştir. Cockburn'un siyasal sosyoloji anlayışı, siyasal iktidarı değil, tüm iktidar

ilişkilerini konu edinmektedir. Yapısalcılıkla, araçsalcılığın yan yana gitme sebebi budur.

Dikkat edilmesi gereken bir başka durum da, araçsalcılığın felsefi konumlarla ilişmişinin yanında, burjuvazinin eylem felsefesi olduğudur. Egemenliği sürdürmek için, dış dünya ve ilişkilerin mücadele amacıyla araçsallaştırılması gerekir. Burjuva devleti, burjuvazinin sınıf mücadelesinde, deneyci, sorun çözücü ve pragmatik davranmaktadır. Belirsizlik durumunun, geçici çözümlerle üstesinden gelinebilmektedir. Çözümün kendisi de tekrar sorunsallaşmaktadır. Dewey'in bilimsel soruşturma yöntemi, burjuvazinin eylem felsefesinin felsefe haline getirilmiş biçimidir. Cockburn bu araçsalcılığı saptamakta, ancak nedenlerini gösterirken yapısalcılığa başvurmaktadır. Kuramların bu çok katli kullanımı da bir başka düzeyde araçsalcılıktır.

1.3. KENTSEL YÖNETİMCİLİK KURAMI

Kentsel yönetimcilik (urban manageralism) yaklaşımı, Weber'in politik sosyoloji alanındaki görüşlerinin yerel devlet ve yerellik kavramlarını anlamada, uygulanması olarak açıklanmaktadır (Saunders, 1979). Bu yaklaşımın geliştirilmesinde, Weber sosyolojisinin iki temel ilkesi etkili olmuştur.

Bu ilkelerden birincisi, politika ile ekonomik anlamda sınıfsal farklılaşma arasında kayda değer bir ilişkinin varlığının yadsınmasıdır. Bu görüşün gerekçesi ise, politik gücün ya da politik partilerin çok farklı/çeşitli toplumsal temellilerden biçimlendiğini ve önemli dahi olsa da, sınıfsal farklılaşmanın bu toplumsal temellerden sadece birisi olduğu biçiminde ifade edilmektedir.

İkinci ilke ise, modern toplumlarda, belirleyici politik biçimin, esas ve artan önemde bürokrasi olduğudur. Bu görüşe gerekçe ise, devletin (bürokrasinin) sınıf mücadelelerinde tarafsız kaldığı ve bu mücadelelerden bağımsız olduğu için, sınıfsal çatışmalardan etkilenmeyeceği olarak belirtilmektedir. Çünkü "daha rasyonel yönetim biçimlerinin geliştirilmesi yönündeki eğilim, bürokrasiye olan politik baskıyı azaltır" denilmektedir. Ayrıca bürokrasi içerisinde yer alan yönetici konumundaki "profesyonellerin", mesleklerinin ve uzmanlıklarının gereklerini yapmayı, politik baskılardan, sınıf baskılarından üstün tutacakları da varsayılmaktadır (Saunders, 1979).

1.3.1. Kentsel Sistemlerdeki Eşitsizlik

Kentsel yönetimcilik kuramının temel varsayımı, "kentsel sistemlerdeki eşitsizlik" olarak vurgulanmaktadır. Belirli nedenlere bağlı olarak kentsel sistemlerde varlığı yadsınamaz eşitsizliklerin olduğu kabul edilmektedir. Burada sözü edilen "eşitsizlik", kentsel kaynak ve faaliyetlerin dağılımı alanındaki eşitsizliği ifade eder. Bu tezler söz konusu eşitsizliklerin kaynağını, temel anlamda, sosyo-ekolojik sistemin ürünü olarak açıklamaktadırlar. Sosyo-ekolojik sistem ise kaçınılmaz ve engellenemez olan mekansal eşitsizlikler ile bu mekansal eşitsizlikleri ya pekiştiren/sağlamlaştıran ya da azaltan, kentsel yöneticilerin (urban gatekeepers) eylem ve kararlarının bütününü ifade etmektedir.

Başka bir deyişle, toplumdaki sosyal ve ekonomik eşitsizliklerin açıklanması, kentsel sistemi yönetenlerin değer yargılarının, ideolojilerin ve eylemlerinin incelenmesiyle yapılabilir. Burada kentsel yöneticiler (urban gatekeepers-managers) diye ifade edilen kesim, salt yerel bürokratlardan değil, aynı zamanda, meclis, encümen (council) üyeleri, sosyal çalışanlar (social workers), emlak acenteleri (real estate agents), inşaat işleri yöneticileri (building society managers) gibi kentsel kaynak ve faaliyetlere, (örneğin, konut, eğitim vb), erişilebilirliği

denetleyen meslek gruplarını ifade etmektedir. Ancak, eşitsizliklerin kaynağı salt yukarıda sözü edilen grup olarak görülmemektedir. Kentsel yöneticilerin, eylem ve kararlarında, ekolojik güçlükler ve mekansal yapılar ile de kısıtlandıkları belirtilmektedir (Saunders, 1979).

1.3.2. Pahl'ın Kent Sosyolojisi

Pahl'ın "Whose city" (Kimin Kenti) isimli kitabı, kentsel yönetimcilik (urban manageralism) diye adlandırılan yaklaşımın öncüsü olarak belirtilir. Pahl, öncelikle kent sosyolojisinin alanını ve tartışma odağını yeniden tanımlama çabasında olduğunu belirtmiştir. Bu türden bir yeniden tanımlama ile, kentsel sorunun algılanmasında belirgin ve farklı bir yaklaşım geliştirmeyi, ileri endüstri toplumunun sosyal yapısına ilişkin temel anlayışı ve algılamayı geliştirmeyi ve kapsamlaştırmayı amaçladığını vurgulamıştır.

1.3.2.1. Temel Varsayımlar

Geliştirmeyi öne sürdüğü bu yaklaşım için temel önerme ve varsayımları ise şu şekilde sıralamaktadır:

1-)Kıt olan kentsel kaynaklara ve faaliyetlere ulaşmada bazı mekansal kısıtlamalar vardır. Bunlar zaman/maliyet mesafesi olarak ifade edilmektedir.

2-)Yine, sözü edilen kaynaklara ve faaliyetlere ulaşmada temel toplumsal kısıtlamalar vardır. Bunlar toplumdaki güç dağılımını yansıtır. Örnek olarak, bürokratik kural ve süreçler, kaynak ve faaliyetlerin dağılımının ilkelerini belirleyen ve bunları denetleyen kentsel yöneticiler verilebilir.

3-)Ekonomik düzey ve konumları sabit kalsa bile, farklı yerelliklerde yoğunlaşan nüfus gruplarının, kıt kentsel kaynak ve faaliyetlere ulaşma fırsatları farklıdır. Kaynaklara ulaşmada farklı fırsatlara sahip nüfus grupları bağımlı; bu kaynakları denetleyen yöneticiler ise kentsel sistemin bağımsız elemanları olarak tanımlanır.
4-)Kentsel sistemlerde çatışma kaçınılmazdır. Bir kentsel kaynağın değeri ne kadar yüksek ve sunumu nedenli kısıtlı ise, çatışma da o kadar fazla olur.

Yukarıdaki varsayımlara göre, Pahl'ın kentsel sistemlerdeki çatışmaların kaynağını, kentsel kaynak ve faaliyetlere ulaşmada etkili olan mekansal ve sosyal kısıtlamaların sonucu olarak gördüğünü söyleyebiliriz. Örneğin, dağıtımı rastgele olmayan, yani bürokratik kural ve süreçlere bağlı olan konut ve sağlık gibi hizmetler, merkezin etki ve denetimi dışında, dağılımı yerel ölçekte mümkün olan hizmetler olduğundan, Pahl'a göre, kentsel sistemin potansiyel çatışma kaynaklarıdır. Bu kaynakların dağılımı ile ilgili ilke ve kararları belirlemek sureti

ile, kentte yaşayan toplulukların yaşam biçimlerinde önemli değişiklikler yapabilecek olan birim ise bürokrasidir. Bir başka deyişle, "bu önemli kararlar bürokratik olarak verilir" diyerek, Pahl, kentsel sistemin açıklanmasında vurguyu bürokrasiye ve kent yöneticilerine kaydırmaktadır.

1.3.2.2. Kent Sosyolojisinin Alanı; Kaynak Dağılımı

Sıraladığı varsayımlardan sonra Pahl, kent sosyolojisinin temel tartışmasının, belirli bir yerellikte, farklı işleyen kısıtlamalar dokusunun anlaşılması üzerine kurulmasının gerekli olduğunu belirtmiştir. Kentsel alanda yaşamı ilgilendiren temel değişikliklerin kaynağı, kentsel kaynak ve faaliyetlere ulaşmada etkili ve o kente özgü olan kısıtlamaların yapısı ile açıklanabilir. Pahl her kentin diğerlerinden farklı ve özgün kısıtlamalar yapısına sahip olmasının da, kentlerde çok farklı ve çeşitli biçimlerde çatışmalar ortaya koyabileceğini belirtmiştir. Bir başka deyişle, Pahl, kent sosyolojisinin alanının, kentsel kaynak dağılım yapısının nedenlerini; -bu nedenler kentsel sistemlerdeki eşitsizlik ve çatışmaların kaynağıdır;- anlama ve inceleme çabası olması gerektiğini söylemektedir.

1.3.2.2.1. Kaynak Dağılımı Yapısının Nedenleri

Kentsel kaynak dağılım yapısının nedenleri, kentsel kaynakların dağıtımı, örgütlenmesi ve denetimi gibi konularda karar verme yetkisine sahip olan kentsel yöneticilerin, uzmanların (professionals, managers, gatekeepers) kendi değer yargıları ve ideolojileridir. Pahl'ın, kent yöneticileri diye adlandırdığı yerel bürokrasi; belediye çalışanları (local government workers), meclis/encümen üyeleri, toplum hizmetleri çalışanları, emlak acenteleri, inşaat işleri yöneticileri, konut hizmeti yöneticileri, toplu konut firmaları, sigorta şirketleri, iş ve işçi bulma kurumu çalışanları gibi kentsel kaynak ve faaliyetleri denetleyen meslek gruplarını ifade etmektedir.

Pahl, bu değer yargıları ve ideolojilerin kesinlikle sınıf mücadelesinden etkilenmeyeceğini belirtmekte, ancak bu değerlerin nereden geldiğini açıkça söylememektedir. Asil önemli olan bu farklı meslek ve uzmanlıkların oluşturduğu kent yöneticilerinin ideolojilerinin uyumlu olup olmadığı, birbirleriyle çatışmaların ne düzeyde olduğu gibi konularda incelemeler yapılmasıdır. Bu yöneticiler kentsel sistemin bağımsız elemanlarıdır ve kentsel sistemin anlaşılmasında çok önemli bir araştırma konusu oluşturmaktadırlar. Pahl ayrıca, sosyologların araştırmalarında, mekansal kısıtlamaların erişilebilirliği ne ölçüde etkilediğini de anlamaya çalışmalarının gerekli olduğunu vurgulamaktadır.

1.3.2.2.2. Temel Yanılgı ve Kentsel Oluşumlar

Sosyologların esas amaçlarını "kentin anlamını aramak" olarak görmeleri, Pahl'a göre, kent sosyolojisi alanındaki karışıklık ve verimsizliklerin temel nedenini oluşturmaktadır. Kent sosyolojisinde temel yanılgı, kente sadece kentin bir anlamını belirtme amacıyla bakılmasıdır. Aslında kentler birer arenadır ve bu arenada aranacak anlam ise, o kenti yaratan toplumu tümden anlama çabası olmalıdır. Dolayısıyla kent sosyolojisinin yanıt aradığı soruların, kenti oluşturan toplumdan bağımsız olarak anlaşılması olanaksız, "kentsel sorunlar" veya "kentsel süreçler" gibi özel başlıklar altında kurgulanmasından çok, sosyal ve mekansal örgütlenmeler arası ilişkilerden yola çıkarak farklı ekonomik sistemlerin (feodal sistem, pazar ekonomileri ve sosyalist ekonomiler) yapılarını saptayabilecek biçimde kurgulanması gereklidir. Bu bağlamda kent sosyolojisi, sosyal ve mekansal oluşumların denetlenmesi ve örgütlenmesi diye örneklenen, kentsel üretim süreçlerinin organizasyonu ve güç dağılımı gibi konulara odaklanmalıdır.

Pahl, konunun daha da açıklık kazanması için, sosyologların kentte varolan oluşumlardan hangileri ile ilgilenmeleri gerektiği sorusunun yanıtını aramaktadır. Pahl'a göre kentlerin her ne kadar merkezi devlete karşı politik özerklikleri olmasa da, bazı kararların, -merkezci ekonomik sistemlerde bile- merkezi bürokrasi dışında verilmeleri gerekmektedir. Örneğin, konut gibi bir kentsel hizmetin dağıtımının, ulusal düzeyde tümüyle merkezi devletin denetimi altında yapılması olanaksızdır. Dolayısıyla sosyologlar ilk olarak sunumu çoğunlukla yerel düzeyde örgütlenen kentsel hizmetlerin dağıtılması konusu ile ilgilenmelidirler.

Kentler; o kenti oluşturan toplumların mekansal görünümleri, yansımalarıdır. Bir kentin politik, ekonomik, tarihi ve toplumsal süreçlerinin sonucu olarak oluşan belirgin, özgün mekansal oluşumlar (configuration), o kentteki kaynak dağılımını etkileyecektir. Bu sebeple Pahl, üzerinde durulması gereken ikinci konuyu da kentlerin özgün mekansal oluşumları olarak ifade etmektedir. Bu görüsün arkasında , kentlerin ekolojik ve mekansal yapılarının incelenmesinin -güç dağılımı ve politik yapısı ne olursa olsun- kenti anlamada yeterli olacağı varsayımı bulunmaktadır.

1.3.2.3. Konut Sınıfları Kuramının Yetersizliği

Pahl, Weber'in katmanlaşma üzerine geliştirdiği kuramsal fikirlerinden yola çıkarak, sistematik bir kent kuramı geliştirmenin olanaklı olup olmadığını da sorgulamaktadır. Bu amaçla, Rex ve Moore tarafından geliştirilen ve "konut sınıfları" (housing classes) kavramını kullanarak, sosyal bir sistem olarak kente yeni bir yaklaşım getirdiğini savunan kuramın eleştirisini yapmaktadır. Bunu yapmaktaki amacını ise, "bu yaklaşımın yaygın ve kapsamlı bir toplumun sorun ve

çekişmelerini anlamadaki başarısını sorgulamak" olarak açıklamaktadır. Pahl, yaklaşımın öncelikle kent sosyolojisine bağımsız bir bakış açısı getiremediğini ve yanılgısının ise kente, kendi içinde sosyolojik bir varlık olarak yaklaşması olduğunu belirtmektedir.

Rex ve Moore, kentlerdeki temel süreci, "konut kullanımı üzerinde yapılan sınıf mücadelesi" olarak açıklamaktadırlar. Devlet müdahaleleri göz önüne alındığında, Rex ve Moore "konut sınıf"larının farklılaşmasını, salt gelir dağılımının bir sonucu olarak değil, aynı zamanda, bu konut kullanımlarının erişilebilirlik (accessibility) derecesindeki (konut sahibi olabilme derecesindeki) farklılaşma ile de ilişkilendiriyorlar. Diğer bir deyişle, kentteki sınıf mücadelesinin, üretim mekanı dışında bir yorumunu da yapmaktadırlar. Farklı sınıfların varlığı, farklı erişilebilirlik derecelerinin varlığına işaret etmektedir. Bu "konut sınıf"larından herhangi birine ait olmak ise, öncelikle o bireyin üye olduğu derneği (association), ilgi ve zevklerini, yaşam tarzını ve kentsel toplumsal yapıdaki konumunu belirlemektedir. Yani, bir bireyin "konut sınıf"ları içerisindeki konumu, gelir dağılımından çok, onun üyesi olduğu derneği, ilgi ve zevkleri ile yaşam tarzını yansıtır. Çünkü bunlar erişilebilirliği etkiler ve belirler.

Pahl'ın Rex ve Moore'un kuramında gördüğü bir sorun, "konut sınıf"larından birine ait olmayı sadece konut sahipliliği düzeyi açısından ele almanın yetersizliğidir. Bireylerin sahip oldukları, maddi anlamdaki değer ve kaynakların, "konut sınıfı"nı belirleyebileceği göz ardı edilmiştir. Pahl örnek olarak, bir kente yeni gelen ve sermaye birikimine sahip olan bir bireyin, yerel yönetimin kurallarınca fazla kısıtlanamayacağını ve o bireyin yerel kurallarca konut sahibi olma hakkı verilmese de konut edinmekte sıkıntı çekmeyeceğini göstermektedir.

Kurama ilişkin bir diğer sıkıntı ise, modelde yerel otoriteye yer verilmemesidir. Pahl, birçok kentte konut sunumunun denetiminin ve hatta konutların bir bölümünün mülkiyetinin de yerel otoritelerde olduğunu belirtip, yerel otoritenin de bir sınıf olup olmadığını sormuştur. Kısacası, Rex ve Moore, kuramlarında yerel otoritenin yerini ve rolünü belirlemekle önemli bir yanılgıya düşmüşlerdir.

Pahl son olarak da, kimlerin kimler ile çatışma halinde olduğunun açıkça ortaya konmamış olmasını, kuramın bir diğer sorunu olarak belirtmektedir.

Pahl'ın eleştirisinden yola çıkarak yaptığı öneri ise erişilebilirlik dereceleri ve ilişkileri ile belirlenenlerin, kentsel sınıflar olmadığı; kent yöneticileri tarafından dağıtım kural ve süreçleri belirlenmiş konut biçimleri olduğudur. Çünkü, Pahl'a göre, mevcut konut yapısının, sınıf mücadelesini ve yapısını anlamakta bir rehber ya da belirleyici olması olanaklı değildir.

Pahl, Rex ve Moore'un çalışmalarına yaptığı eleştirinin, yıkıcı bir eleştiri olmaktan çok, onlar tarafından geliştirilen kuramın daha ileriye götürülmesi çabası olduğunu söylemektedir. Kentin toplumsal yapının mekansal görüntüsü olduğu varsayımından yola çıkan Pahl, sosyolojinin esas odağının, kentten çok, kapsamlı/geniş topluma kaydırılması ile, belirli toplumlara özgü çekişme ve gerilimlere dikkat çekerek, toplumlardaki benzer sorunlara çözüm aranabileceğini amaçlamaktadır.

1.3.3. Kent Sosyolojisinin Yeniden Tanımlanması

Kitabın, "Yeni bir kent sosyolojisine doğru" isimli bölümünde Pahl, eleştirmekte olduğu mevcut kent sosyolojisi kavramının yeniden tanımlanmasına ilişkin görüşlerini netleştirmektedir.

Pahl, o zamana değin geliştirilmiş olan sosyolojik çözümlemelerde sosyal ve mekansal yapılar arasındaki karşılıklı ilişkilerin yeterli ve gerekli düzeyde kavramsallaştıramadığını ve bu nedenle toplumsal çözümlemenin önemli bir boyutunun göz ardı edildiğini vurgulamaktadır. Yazara göre, bir kentin mekansal yapısı, o kentin ekonomik ve politik süreçlerini hem yansıtmakta hem de belirlemektedir. Bu noktada Pahl, Chicago okulu temsilcilerini ve güncel (contemporary) Marksist görüşleri eleştirmekte ve bu iki görüş temsilcilerinin eksikliğini, "mekansal ve toplumsal yapıların diyalektiğini, tutarlı bir analitik çerçevede kavramsallaştıramamaları" olarak ifade etmektedir.

Pahl, sözünü ettiği türden bir mekansal mantığın, Lösch ve Christaller'in çalışmalarında belirginleştirildiğini belirtmektedir. Çeşitli mal ve hizmetlere yönelik olarak geliştirilen eşik analizinin salt alışveriş modelleri için değil; aynı zamanda kamu mal ve hizmetlerinin sunumu için de geliştirilmiş olmasını örneklemektedir. Pahl'a göre, herhangi bir ekonomik ve politik sistemde kaynaklar üzerinde kaçınılmaz olarak çeşitli kısıtlamalar vardır. Bu sınırlamalar altında dağılımın en etkin biçimde yapılabilmesinin yollarını aramanın çok önemli ve kaçınılmaz olduğunu belirten Pahl, mekansal mantığın araştırılmasının da, rasyonel dağılımın sağlanabilmesi için yaşamsal önemde olduğunu vurgulamıştır.

Pahl'ın mekansal mantık ile ifade ettiği, her kente özgü olan ve o kentin kaynak dağılımı üzerinde kısıtlamalar oluşturan fiziksel yapı olmaktadır. Pahl politikaların mekandan bağımsız olarak kararlaştırılması ve uygulanmasının, eşitsizlik yaratacağını belirtmektedir. Politik müdahaleler ile kaynak dağılımındaki kısıtlamaların giderilebileceği olanaklı gibi görünse de; bu müdahalenin kısıtlamaların yarattığı etkileri tümüyle ortadan kaldırmasının olanaksız olduğu belirtilmektedir. Bu sorunun asılması için ise mekansal mantığın tümüyle anlaşılmasının önemi üzerinde durmaktadır.

Sonuç olarak Pahl, sosyolojinin yeniden tanımlanmasındaki amacının, toplumsal dağıtım mekanizmaları/süreçleri (social allocative mechanism) ile mekansal mantık (spatial logic) arasındaki diyalektik ilişkilerin açıklanması olduğunu söylemektedir. Bu diyalektik ilişkinin de her mekanda farklı ve kendine özgü bir diyalektiğinin olduğunu eklemektedir. Toplumsal dağıtım mekanizmalarının yapısında, o yapıyı saran ve destekleyen mekansal elemanın göz ardı edilmemesi gereklidir. Pahl, sözünü ettiği mekansal mantığı, eşitsizliklerin mantığı olarak açıklıyor ve önleyici politik müdahalelerin olmaması koşulu ile, toplumlarda -hatta eşitlikçi bir ücret kompozisyonuna sahip toplumlarda bile- bu mekansal eşitsizliklerin açıkça ortaya çıkacağını belirtmektedir. Bu nedenle yazara göre, her toplum içsel mekansal mantığını belirlediği gibi, aynı zamanda o mantık tarafından da belirlenmektedir.

1.3.4. Kent Yöneticileri

Pahl, kent yöneticileri üzerinde odaklanmanın yararlı bir araştırma stratejisi olduğunu belirtmektedir. Bu yöneticilerin amaçlarını, değer yargılarını, varsayımlarını ve ideolojilerini keşfetmek; araştırmacılara, uzmanların bürokrasideki rollerini ve etkinliklerini araştırmakta yararlı bir yöntem sağlayacaktır.

1.3.4.1. Kent Yöneticilerinin Kaynak Dağılım Politikaları

Plancılar, toplum hizmetleri çalışanları (social workers), konut politikası yöneticileri (housing managers) ve benzeri kent yöneticileri, çoğunlukla, kaynak dağılımını, kentsel sistemin en dezavantajlı bireyi lehinde düzenlemeye çalışırlar. Ancak bazı durumlarda, kullandıkları verilerin eksiklik ve yanlışlıklarından, faaliyetleri sonucu ortaya çıkan istenmeyen sonuçların farkında olamamalarından, ya da, çok basit olarak, insani hatalarından; eylemleri, olumsuz etkilenen grupların durumunu daha da kötüye götüren istenmeyen sonuçlar da verebilir. Kısacası, Pahl'a göre, kent yöneticilerin kaynak dağılımı konusunda verdikleri kararların, toplumun düşük gelir grupları aleyhine sonuçlar doğurması, bilinçli olarak yarattıkları bir durum değildir. Bu türden bir durum ancak, kullandıkları verilerin hatalı olmasından ya da bireysel yanılgılardan kaynaklanabilir.

Pahl, yöneticilerin, kendi değerlerine ve profesyonel eğitimlerine aykırı olduğu halde, istemeden de olsa, bazen eşitsizlik yaratacak politikalar ürettiklerini kabul etmektedir. Bunun nedenini de, kaynakların yetersiz ve eksik olmasının, yöneticilerin istedikleri plan, program ve dağıtım yapısını tam anlamıyla uygulamalarını engellemesi olarak göstermektedir. Bu gibi durumlarda sorun, merkezi devletin öncelik sıralamasından ya da özel girişimcilerin kişisel çıkarlarını, kamusal çıkarlardan üstün tutmasından kaynaklanabilir.

1.3.4.2. Kentsel Yönetimcilik Kuramı

Pahl, yerel yönetim çalışanlarına ilişkin olarak yapılacak araştırmaların bürokratik kurum ve kuruluşların nasıl çalıştıkları konusunda çok önemli bilgiler verebileceğini ve bu araştırmaların kapitalist toplum kentlerini anlamada çok yararlı olacağını ileri sürmektedir. Pahl bu noktada, kent yönetimciliği diye adlandırdığı kuramını, aynı kentsel kaynak ve eylemlerin, farklı yerelliklerdeki sistematik denetim mekanizmalarını anlama çabası olarak ifade etmektedir. Bu kuramın ayrıca, politikacıların (elected councilers) kentsel sistemde nasıl etkisiz olduklarını da açıkladığını savunmaktadır.

Pahl, kentsel sistemde, kent yöneticilerinin sermaye sahipleri ve politikacılardan daha etkin olduklarını belirtmektedir. Endüstriyel yönetimci (industrial manageralist) tezlerin ortaya koyduğu mülkiyet ve denetim ayrımının önemli olduğunu ve kentsel sistemde yaşamsal kararları verenlerin sermaye sahipleri değil, yöneticiler olduğunu belirtmektedir. Pahl, kentlerde sanayi gelişimine ilişkin kararları da, teknik birikimlerinden dolayı yine yöneticilerin veriyor olmasını, sermaye sınıfının etkisizliğine örnek olarak göstermektedir.

Pahl'a göre, kent yöneticileri, politikacıları, istekleri doğrultusunda yönlendirebilirler. Kent yöneticileri yarattıkları dolaylı baskılar ve çalıştıkları kurumların etkinliği yolu ile merkezi devletin yaşama faaliyetlerine de etki yapabilirler.

1.3.5. Kentlerdeki Kaynak Dağılımı Yapısı

1.3.5.1. İdeal Model Seçenekleri

Pahl, kentlerdeki kaynak dağılımı yapısını netleştirmek amacıyla dört ayrı ideal model seçeneği geliştirmiştir.

1.3.5.1.1. Saf Yönetimci Model (Pure Manageralist)

Bu modelin varsayımı, kaynak dağılımına ilişkin karar verme ve denetleme yetkilerinin tümüyle kent yöneticilerinin elinde olmasıdır. Bu modelde, ortak ideolojiye sahip olan kent yöneticileri, politikacıları, gerçekleştirmek istedikleri eylemlere ilişkin karar ve politikalar üzerinde fazla değişiklik yapmamalarını sağlayabilecek ölçüde yönlendirebilmektedirler.

1.3.5.1.2. Devletçi Model (Statist)

Bu modelin varsayımı, yerel kaynak ve eylemler (facilities) üzerindeki denetimin tümüyle merkezi devlette olmasıdır. Bu modelde kent yöneticilerinin etki alanı çok kısıtlıdır. Merkezi yaşama faaliyetlerinin planlama, konut, eğitim gibi kaynaklar üzerindeki kararlarının, toplumun reel ve dolaylı gelirlerini doğrudan etkileyeceği ve belirleyeceği varsayılmaktadır. Yazar, yerel anlamda bazı marjinal sapmalar olsa da bunların farklı sosyal sınıfların tüketim kapasitesini etkileyecek ölçüde olmayacağını belirtmektedir.

1.3.5.1.3. Sermaye Denetimli Model (The Control By Capitalists Model)

Bu model, gerek ulusal gerekse yerel düzeydeki kaynakların, tümüyle sermaye sınıfının çıkarlarını arttırıcı biçimde dağıtıldığını varsaymaktadır. Bunun da sağlıklı ve üretken emeğin yeniden üretimini amaçladığı belirtmektedir. Örnek olarak, konut sunumunun işgücü arzını etkilediği bir ortamda, konut sunumuna ilişkin olarak verilecek kararların, işgücü arzını istenen düzeye getirmek amacına uygun olarak alınması gösterilebilir. Bu modelde kamusal hizmet ve eylemlerin üretilmesi "lüks" olarak değerlendirilmektedir.

1.3.5.1.4. Çoğulcu Model (Pluralist)

Bu modelde, kaynak dağılımının denetimini elinde tutan ulusal bürokrasi ile sermayenin çıkarları arasında sürekli bir gerilim olduğu varsayılmaktadır. Bu gerilim, sermaye sınıfı ile egemen sınıfı temsil eden ve iktidarda olan politik parti arasındaki mücadele olarak açıklanmaktadır. Bu modelde yerel yönetimler, merkezi bütçeden daha fazla pay almak için birbirleri ile yarışırlar. Elde edilen kaynaklar üzerinde de kamu ve özel sektör arasında yerel düzeyde bir mücadele verilecektir.

1.3.5.2. Yerel Yapılanmadaki Farklılıklar ve Kaynak Dağılımı

Pahl, toplumların yapısı üzerinde yapılacak incelemeler sonucunda yukarda sıralanan seçeneklerden hangisinin o topluma uygun olacağının saptanabileceğini vurgulamaktadır. Pahl, yerel yönetimlerin ulusal kaynaklara yönelik olarak taleplerinin ve gereksinimlerinin eşit olmadığı İsveç gibi bir ülke için devletçi (statist) modelin uygun olduğunu belirtmiştir.

Pahl, yerel yapılanmaların farklılık göstermesinin, o yerellikteki kaynak dağılımının yapısında farklılıklar yaratacağını söylemektedir. Yani her yerellikte kaynakların sunum miktarı birbirinden farklı olabilir. Örneğin, bir kentte sağlık

hizmetlerinin yeterli ve etkin bir biçimde sunulmasına karşın, eğitim hizmetleri için aynı şey geçerli olmayabilir; ya da tam tersi olabilir.

Bu belirlemeleri yaptıktan sonra Pahl, insanların kentsel hizmet sunumunu yaşadıkları kentin yapısından etkilenerek algılayacaklarını, dolayısıyla da ortak bir sınıf bilincinin oluşmayacağını savunmaktadır. Ayrıca Pahl, farklı grupların, farklı kentsel hizmetlerden, farklı zamanlarda yararlanıyor olmalarının da, ortak bir sınıf bilincinin ya da kentsel bilincin oluşmasını olanaksız hale getirdiğini vurgulamaktadır.

1.3.5.3. Kentsel Çatışmalar

Pahl'a göre, kentlerdeki çatışmalar doğrudan doğruya, o kentin kendine özgü kaynak dağılımı yapısından kaynaklanır. Bu nedenle kentlerin kendilerine özgü mekansal yapılanmaları ile ilgili ciddi araştırmalar yapmadan herhangi bir kentteki toplumsal yapı genelleştirilemez. Almanya, Fransa, Avusturya, İngiltere, ABD vb ülke kentlerinin birbirinden farklı kentsel sorunsalları vardır.

Her kentin kendine özgü olan bu yapısını, kentsel çatışmanın kaynağını öğrenebilmenin yolunu Pahl, ilgi odağını, -doğrudan ücretlerin nasıl oluşup, nasıl dağıtıldığını göz ardı ederek- dolaylı ücretlere çevirmek olarak göstermektedir. Kentler her koşulda adaletsiz ve eşitsizdir. Kapitalist toplumda kent sosyolojisinin amacı, toplumsal kaynakların nasıl dağıtıldığına ilişkin sistemi keşfetmek, ortaya çıkarmak olmalıdır. Pahl, bir kentsel sistemde kent nüfusu ve kapitalist ekonomi arasında aracı rolü üstlenmiş olan kent yöneticilerinin, kentsel sorunsalın aydınlatılması için önemli olduklarına işaret etmektedir.

1.3.6. Kentsel Yönetimcilik Kuramının Eksiklikleri ve Çelişkileri

1.3.6.1. Harloe'nin Eleştirisi

Pahl'ın geliştirmiş olduğu kuram çok eleştiri almıştır. Harloe (1977), "Kent sosyolojisinde yeni eğilimler; Webergil ve Marxgil Yaklaşımlar" isimli makalesinde, Pahl'ın geliştirmiş olduğu kurama ilişkin eleştirilerine de yer vermiştir.

Harloe, Pahl'ın kent yöneticilerinin eylem ve kararlarının kentsel sistemi anlamada önemli olduğu biçimindeki savının doğru olduğunu ancak Pahl'ın kent yöneticileri diye adlandırdığı yerel bürokrasinin bu karar ve eylemlerini, politik ve toplumsal ilişkilerin kapsamlı değerlendirmesi ile ilişkilendirilmesi noktasında çok eksik kaldığını vurgulamaktadır.

Harloe'nun bir diğer eleştirisi ise Pahl'ın kentsel kaynak ve eylemlerin kıt olmasına getirdiği yorumla ilgilidir. Pahl, kentsel kaynak ve eylemlerin kıtlığının doğal bir durum olduğunu savunarak, kuramında kıtlık kavramının varoluşu ile ilgili herhangi bir tartışmaya girmemiştir. Pahl'a göre, kentsel kaynakların kıt olması doğal ve engellenemez bir durumdur. Harloe ise kıtlık kavramının, toplumun politik ve sosyal örgütlenmesine bağlı olduğunu ve kentsel kaynakların kıtlığının doğal bir durum olarak kabul edilmiş olmasının doğru olmadığını belirtmektedir.

Harloe, Pahl'ın kuramda, kentsel nüfus, yani kentte yaşayanlar ile kaynak dağılımı üzerinde kararlar geliştiren yöneticiler arasında varolabilecek herhangi bir çatışmaya işaret etmemesinin önemli bir eksiklik olduğunu vurgulamaktadır.

Harloe, ayrıca Pahl'ın mekana yönelik fikirlerinin de sorunlu olduğunu vurgulamıştır. Pahl mekan faktörünü, çözümlemesine tatmin edici düzeyde dahil edememiştir. Haloe, Pahl'ın mekan göndermeli olarak belirlediği ve kaynağını erişilebilirliğin eşitsizliği ile açıkladığı kentsel sorunların, toplumun bir özelliği olamayacağını, bunun ancak toplumun ekonomik yapı ve ilişkilerin bir sonucu olabileceğini belirtmektedir.

1.3.6.2. Kuram ve Çelişkiler Üzerine Değerlendirme

Kentsel Yönetimcilik Kuramı çıkış noktasını Weber'in politik sosyoloji alanında geliştirdiği görüşlerinden almaktadır. Weber sosyolojisinin öne sürdüğü iki temel ilke olan; politik düzey ve sınıfsal farklılaşma arasındaki ilişkilerin yadsınması ve modern toplumların belirleyici politik biçiminin bürokrasi olduğunun varsayılması, Pahl tarafından yerellik, yerel devlet ve kentsel sistem gibi kavramların algılanması için kullanılmıştır.

Kuramın temel varsayımı, kentsel sistemlerde kaynak ve faaliyetlerin dağılımı alanında varlığı yadsınamaz bir eşitsizliğin olduğudur. Pahl, kentsel sistemi anlamanın aslında kentsel sistemdeki eşitsizlikleri ve nedenlerini anlamak ile mümkün olacağını belirtmektedir. Pahl kentsel sistemdeki eşitsizlikleri anlamak ve dolayısıyla da kentsel sistemi algılamak için araştırmaların odak noktalarını, yerel bürokratlar, meclis ve encümen üyeleri, sosyal çalışanlar, inşaat işleri yöneticileri gibi kentsel kaynak ve faaliyetlerin dağılımına ilişkin karar geliştiren meslek gruplarından oluşan kent yöneticilerine ve bu yöneticilerin değer yargılarına, ideolojilerine, rollerine çevirmenin anlamlı olacağını vurgulamaktadır. Çünkü Pahl'a göre bir kentsel sistemde kaynak ve faaliyet dağılımına ilişkin kararları veren grup kent yöneticileridir ve eşitsizliklerin kaynağı da yöneticilerin karar verme sürecinde etkili olan değer yargıları, ideolojileridir.

Pahl kent yöneticilerinin kaynak dağılımını, kentsel sistemin en dezavantajlı bireyi lehinde düzenlemeye çalıştıklarını, bu çabanın da yönetici sınıfın değer yargılarının ve profesyonel eğilimlerinin doğal sonucu olduğunu belirtiyor. Bu varsayımın nedeni politik düzeyin yani politikacıların bürokrasi üzerinde etkili olabileceğinin reddedilmesidir. Pahl'a göre bürokrasi içindeki yöneticiler meslek ve uzmanlıklarının gereklerini yapmayı politik baskıların ve isteklerin üzerinde tutabilmektedirler. Ancak Pahl yöneticilerin kararları sonucu kaynak dağılımının en dezavantajlı bireyler aleyhine de olabileceğini, bunun nedenini ise kullanılan verilerin eksik olması veya yöneticilerin basşt, insani hataları biçiminde açıklamaktadır. Yani yöneticilerin kararlarında politik baskı ve isteklerin etkisi yoktur.

Kentsel sistemdeki eşitsizliklerin neden olduğu sorusu Pahl tarafından cevaplanmamaktadır. Bu eşitsizlik kuramda, her zaman varolan ve varolacak bir durum olarak kabul edilmektedir. Ancak sistemdeki eşitsizliklerin nedeni, o sistemin sosyal ve politik örgütlenmesi sonucu da olabilir. Kuram eşitsizliklerinin nedenini politik ve sosyal düzey ile ilişkilendirme noktasında zayıf kalmaktadır.

Kuramda bir diğer sorun ise bürokrasinin, politik düzeyden bağımsız ve ondan etkilenmeyen bir konumda varsayılmasıdır. Bürokrasinin işleyişine ilişkin kararların ve bürokratların politik düzeyce belirlendiği toplumsal sistemlerde, bürokrasinin mevcut ideoloji ve politikacıların tercihleri lehinde karar geliştirmeleri olası bir durumdur.

Pahl kuramda, kaynak dağılım yapısını netleştirmek amacıyla dört ideal model seçeneği önermiştir. Ancak kuramda savunulan görüşler ile modeller birbiri ile çelişir durumdadır. Bürokrasinin politik düzeyden etkilenmeyeceğini ve politik düzey ile sınıfsal farklılaşma arasında ilişki olmadığını savunan Pahl, sermaye denetimli modelde ulusal ve yerel düzeyde kaynak dağılımına ilişkin kararların tümüyle sermaye sınıfı lehinde olacağını belirtmektedir. Yöneticilerin doğal amacının sistemin en dezavantajlı bireyi lehinde çalışmak olduğunu savunan Pahl, aksi bir durumun yöneticilerin veri eksikliği ve insani hataları gibi ellerinde olmayan nedenlerden kaynaklanacağını vurgulamaktadır. Ancak aynı modelde bürokrasinin tüm kararlarının bilinçli olarak, sermaye sınıfı çıkarları lehinde olacağını savunmaktadır. Çoğulcu modelde ise Pahl, ulusal bürokrasi ve sermaye sınıfı arasında sürekli bir gerilim olduğunu varsayarak, bu gerilimi, egemen sınıf ve iktidarda olan politik parti arasındaki mücadele olarak tanımlamaktadır. Bu modeldeki varsayımı, politik düzey ile sınıfsal farklılaşma arasındaki ilişkileri reddeden görüsünü çürütmektedir.

Sonuç olarak kuramda, kentsel sistemlerdeki eşitsizliğin ve bu noktada bürokrasi tarafından geliştirilen kararların etkili olduğunun saptanması olumlu görüşlerdir.

Ancak bu saptamaların nedenlerinin varolan politik ve toplumsal yapı ile ilişkilendirilmemesi, politik düzeyin oluşan eşitsizliklerde ve bürokrasinin işleyişinde etkili olamayacağının savunulması kuramı gerçekçi olmaktan uzaklaştırmaktadır. Nitekim bu durum Pahl tarafında önerilen modellerde de açıkça belirmektedir. Kuramın pratiğe indirgenmesi olarak tanımlayabileceğimiz model seçenekleri içersisinde yapılan öneri ve saptamalar, kuramın temel varsayım ve savunuları ile çelişir durumdadır.

1.4. İKİLİ POLİTİKA (İKİLİ DEVLET) TEZİ VE YEREL YÖNETİMLER

70'li yılların sonlarına doğru, Alan Cawson (1978) ve Peter Saunders'in (1979), geç kapitalizm döneminde korporatizm sorunu ve kentsel eşitsizlikler üzerine yaptıkları çalışmalar yeni bir kentsel politika yaklaşımı doğurdu: İkili devlet ya da ikili politika tezi. Bu tezin ana yaklaşımı, devletin farklı düzeylerinin farklı toplumsal temellerde ve farklı tarzlarda örgütlenerek, yeni bir görev dağılımıyla, modern sanayi toplumlarında ortaya çıkan "yönetme ve ussallık sorunlarını" aşabileceği varsayımına dayanmaktadır. Daha sonra değinileceği gibi, bu tez çoğulculuktan sınıf savaşımına, araçsalcılıktan işlevselciliğe kadar geniş bir tartışma zemini yaratmıştır.

1.4.1. Tezin Temel Tartışmaları

İkili politika tezi dört ana tartışma alanından beslenmiş ve bu alanlardaki kuramlardan yararlanarak kendi özgün modelini oluşturmuştur.

1.4.1.1. Korporatizm Tartışmaları

Alan Cawson "Government and Opposition"da 1978'de yayımladığı bir makalesinde korporatizm ile ilgili yaklaşımını açıklamıştı. Cawson, çağdaş kapitalist ekonominin tekelci ve rekabetçi sektörleri arasındaki ayrım, kapitalist devletin görece kapalı 'korporatist' birimiyle daha açık ve çoğulcu 'rekabetçi' birimi arasındaki ayrımla bir koşutluk içinde olduğunu belirtmektedir. O, bu konuda, Philippe Schmitter gibi düşünmektedir; korporatizm, çıkarların mekansal/alansal (territorial) temsili yerine işlevsel temsili tarafından karakterize edilen çıkar aracılığı tarzıdır ve farklı işlevsel çıkarların katılımıyla devlet politikalarının geliştirilmesini ve tamamlanmasını sağlar (Saunders;1993).
Aynı yıllarda Bob Jessop İngiliz politikasında, seçime dayalı demokratik politikayla, ekonomik çıkarlar doğrultusunda önemli bir işlevi olan korparatist çıkar temsilciliği arasında, politika üretiminde bir bölünme olduğuna işaret etmiştir (Jessop;1978, 1979). Keith Middlemas da, korporatist eğilimin İngiliz politika sisteminde I.Dünya savaşının bitmesinden bu yana geliştiğini yazmaktaydı (Middlemas;1979).

Bu üç yazarın korporatizm yaklaşımları birbirinden önemli farklılıklar içermektedir. Cawson için korporatizm, üçlü bir modelle (tripartizm) eş tutulamaz. Korporatist temsil biçimi ve arabuluculuk rolü hem ekonomik politika hem de sermaye, emek ve devlet ilişkileri açısından aynı anlamı taşımaz. Korporatizm, sadece örgütlü emek ve sermayenin değil aynı zamanda farklı üretici gruplarının da temsil edilebileceği bir sistemdir. Buna karşılık, Jessop'un yaklaşımında sermaye, emek ve devlet ilişkilerinde emeğin rolü küçük ortak niteliğindedir.

Middlemas için ise, korporatist arabuluculukta örgütlü emek, özel sermaye giderlerinde anahtar role sahiptir.

Yaklaşımlardaki bu farklılıklara karşın, demokratik devlet kurumlarında bir arada varolan ayrı korporatist politikaların ortaya çıkması ve gücün devletten bu alana doğru kaymış olması üzerinde görüş birliği vardır. Jack Winkler'a göre bütün bunlar kapitalist toplumdan korporatist topluma geçiş göstergeleridir. Bu yazarlar, korporatizmi, yeni bir ekonomi-politika önermekten çok varolandan farklı bir örgütlenme biçimi yaratmak için önermektedirler (Saunders;1985).

İkili politika tezinin korporatizmin şu üç sorununu konu alarak geliştiği söylenebilir:

1. Korporatist aracılıkta hangi çıkarlar temsil edilecektir?
2. Bu çıkarlar nasıl ve hangi politik arenada bir araya geleceklerdir?
3. Korporatist politikaların daha çoğulcu yarışmacı birimlerle ilişmişi nasıl olacaktır?

1.4.1.2. Kentsel Politika Tartışmaları

Kentsel politika tartışmalarında iki önemli konu vardır; bunlardan ilki yerel yönetimle yerel nüfus içindeki farklı çıkar gruplarının ilişkisi, ikincisi ise yerel politikalarla merkezi devlet ilişkisidir. Bu konuda, ilk olarak Pahl'ın "kentsel yöneticilik" yaklaşımından söz edilebilir (önceki bölümlere bakiniz). Kentsel kaynakların üretiminden ve kullanımından sorumlu olan stratejik noktalara yerleştirilmiş bireylerden oluşan kentsel yöneticilerden, kentsel eşitsizlikleri en aza indirmesi beklenir. Pahl daha sonra, yöneticilere tanıdığı "bağımsız" statüden vazgeçerek, onlara, bir yandan özel sektör üreticilerinin talepleriyle devlet harcamaları arasında, diğer yandan da merkezi devletin talepleriyle, yerel toplulukların talepleri arasında bir aracı konumu yüklemiştir. Ancak, Pahl'ın yaklaşımında yerel yönetim ve merkezi devlet arasındaki görev dağılımının nasıl ve hangi çerçevede gerçekleştirileceği açık değildir (Saunders;1986).

İkinci bir yaklaşım olarak, "Local state" isimli çalışmasında Cynthiya Cockburn, yerel özerkliği ve yöneticilik gibi bireysel düzeyde yapılan kentsel politika çözümlemelerini yadsır. Kapitalist üretim tarzı yapısı içerisinde derin çelişkilerin politik sonuçlarının belirleyici olduğu bir kuramsal bütünlükten hareket eder. Bu kurama göre, devletin görevi, sermaye birikimiyle, toplumsal üretim ilişkilerinin yeniden üretilmesi arasında ortaya çıkan çelişkiden kaynaklanan sınıf çatışmasını düzenlemektir. Cockburn'e göre yerel yönetim ancak bir bütün olan kapitalist devletin bir parçası olarak anlaşılabilir. Yerel yönetimin hizmet sunum biçimi de

bir bütün olarak sermayenin gerekliliklerini yansıtacak biçimde örgütlenir (Cockburn;1977).

Cockburn'ün çalışması yerel devleti ve kapitalist devleti aralarında herhangi bir görev ve özerklik düzeyi gözetmeksizin birbirleriyle özdeş olarak ele almasıyla kuramsal indirgemecilik hatasına düşmektedir. Ayrıca kapitalist devletin bir bütün olarak sermayenin çıkarlarını gözettiğini söyleyerek politik düzlemde herhangi bir özerklik düzeyini de yadsır. Oysa yerel yönetim, özgül niteliklere sahiptir; merkezi ve yerel düzeyde işleyen farklı politik belirlenimleri vardır. Bu yüzden, yerel yönetim çözümlemelerinde farklı kuramsal yaklaşımlar söz konusu olabilir.

1.4.1.3. Devletin Farklı İşlevleri Tartışması

İkili devlet tezinin üçüncü bileşeni daha çok Almanya'da gelişen eleştirel kuramdan yola çıkılarak incelenen devletin işlevleri konusudur. Jurgen Habermas'a göre geç kapitalizmi anlayabilmek için Marksist ekonomi politik yeterli değildir. Üretim güçlerinin teknolojik gelişmeyle birlikte yeni bir dönüşüme uğramaları, Marx'ın emek-değer kuramıyla açıklanamaz. Geç kapitalist dönemde, piyasanın ekonomik katmanından devletin politik katmanına doğru yer değiştiren "yönetme krizi" giderek bir sistem bunalımına dönüşmüştür. Devlet geleceğin toplumsal yaşantısını planlama ve geliştirme sorumluluğunu kendi üzerine alarak, piyasa kurallarının hakim olması gereken ekonomik alanda anahtar bir rol üstlenerek, "ussallık sorunlarının" ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bu bunalım bir yandan sistemin meşruiyetini sarsarken, diğer yandan da bireysel katılımın önüne bir set çekmiştir (Habermas;1976).

Claus Offe de devletin işlevlerini iki baslık altında toplamıştır; devletin sermaye birikimi koşullarını yerine getirmek için otoriter yol olarak "geleneksel tahsis edici işlevi" ve yine aynı amaçla refah devleti uygulamalarıyla üstlendiği "daha yeni üretim işlevi". Birinci işlevini gerçekleştirmek için görece politik ağırlığı olan çıkar gruplarının belirlediği uygulamalar olanaklıyken, ikinci işlevinde bu uygulamaları rekabetçi politik baskılardan yalıtmak mümkün değildir. Böylelikle, Habermas'ın koyduğu "ussalcılık sorunları"nın, geç kapitalist dönemde çözülmesi olanaksızdır (Offe;1984).

James O'Connor da kapitalist devletin ana işlevinin, özel sektörün sermaye birikimini desteklemek olduğunu savunmuştur. Devlet bu amacına ulaşmak için farklı müdahalelerde bulunmaktadır. Bu alandaki ana ayrım devlet harcamalarında belirlenir. Toplumsal giderler ve toplumsal sermaye harcamaları, (social expenses and social capital expenditure) sermaye birikimini doğrudan ya da dolaylı olarak etkilemektedir. Devletin bu harcamaları bir mali bunalıma neden olmaktadır (O'connor;1973).

İkili politika tezi toplumsal üretim ve toplumsal tüketim konusunda önceleri O'Connor'ın terminolojisiyle kurulmuşsa da, onun, devletin tüm harcamalarının zorunlu olarak sermayenin çıkarlarını desteklemek için yapıldığı savıyla örtüşmemektedir. Saunders'a göre devletin tüketim politikaları her zaman sermaye birikimine katkıda bulunmak mantığıyla oluşturulmaz (Saunders;1993). Bazı politikalar farklı çıkar gruplarının hareketliliğini sağlamaya yöneliktir. Örneğin, kamu konutlarında yaşayan kiracılar, hastalar ve öğrenciler için yapılan harcamalar ya da doktorlar, kamu personeli ve öğretmenler için yapılan harcamalar bu biçimde değerlendirilebilir. O halde devletin tüketim politikaları sınıf tabanlı değildir.

1.4.1.4. Göreli Özerklik Tartışmaları

Kentsel politika geleneği 70'li yıllarda yapısalcı Fransız Marxizminden etkilenmiştir. Habermas'in tersine Althusser, Mark'sın ekonomi politiğinin artık geçersiz olduğunu değil, ancak yanlış anlamlar yüklendiğini öne sürmektedir. Ekonomik belirlenimcilik bir üst yapı olarak düşünülemez. Ekonomik, politik ve ideolojik katmanların birbirlerinden görece bağımsız bir biçimde etkinlikleri vardır (Althusser;1977).

Fransız yapısalcılarının çözmeye çalıştığı sorun, devletin bir sınıf olarak burjuvazinin dışında kalan katmanların taleplerine nasıl yanıt verebildiği ve bunu yaparken uzun dönemde kapitalist sınıfın taleplerini nasıl karşıladığıdır. Aynı zamanda, egemen ideolojinin işçi sınıfının yaşam pratiklerini nasıl belirlediği de, yapısalcıların yanıt aradığı sorulardan biridir. Politikanın ve ideolojinin görece özerkliği, kapitalist sınıfın gereksinimlerinin sınıfsal pratiği ve işçi sınıfının taleplerinin görece özerkliği, yapısal belirlenimin bir ürünüdür. Saunders'a göre, bu açıklamanın yanıt veremediği soru görece özerkliğin halihazırda nasıl işlediğidir.

Poulantzas da, diğer yapısalcı Marksist kuramcılar gibi, sınıf savaşımının belirlediği sistemle birlikte anlam kazanacak bütüncül bir kuramsallaştırma peşindedir. Poulantzas, bir yandan devletin görece özerkliğini kabul ederken, diğer yandan ideolojik bir aygıt olarak devletin tamamen özerk olduğunu kabul etmektedir. Geç kapitalizmin yönetsel sorunları bütüncül bir kuramla açıklanamazlar. İkili yaklaşımın gerekliliği bu noktada ortaya çıkmaktadır.

1.4.2. İkili Politika Tezi

İkili politika tezi, şu dört tartışmadan beslenmiştir:

1. Korporatist ve rekabetçi çıkar tarzları arasındaki bölünme.

2. Devlet sisteminin farklı düzeyleri arasındaki ilişki sorunu.
3. Sınıf temelli "üretim politikaları" ve grup temelli "tüketim politikaları" arasındaki ayrım.
4. Politikanın ve ideolojinin göreli özerkliği.

Saunders'a göre (1993), ikili politika tezi her şeyi açıklama savında değildir. Weberci bir anlayışla, ideal bir model (an ideal type) yaratılmaya çalışılmıştır. Farklı kuramların kavramları pratik içinde sınanarak bir araya getirilmiştir. Modelin sorunlara yanıt verebiliyor olması farklı yaklaşımların tek bir kuram içinde toplanmasını olanaklı kılmıştır.

1.4.2.1. Tezin Kabulleri

İkili politika tezi, bileşenlerinin ampirik olarak birbirlerinden ayrılamayacağını, ancak analitik olarak aralarında bir ayrım olduğunu savunmaktadır. Ayrıca, dikey ya da düşey eksende herhangi iki boyut arasında zorunlu olarak yer tutmak zorunda değildir. Ancak tezin savunduğu şey şudur; iki farklı boyuttan farklı bileşenler pratik olarak giderek daha fazla örtüşme eğilimi göstermektedirler. Varsayım halindeki bu ilkelerin her zaman sınanabilme şansları vardır. Tez için anahtar olabilecek varsayımlar şunlardır:

a) devlet, daha korporatist örgütlenme biçimi, daha merkezi hale gelen çalışması ve özel mülkiyet haklarının desteklenmesindeki anahtar rolüyle, müdahalelerini doğrudan üretim sürecine yönlendirerek, egemen sınıfın ya da fraksiyonunun çıkarları doğrultusunda çalışacaktır;
b) devlet, daha demokratik örgütlenme biçimiyle, yurttaşlık nosyonunu daha fazla desteklemesindeki anahtar rolüyle, tüketimin karşılanmasına daha fazla önem vererek, halkın düşüncesine ve nüfusun farklı birimlerinden yükselen taleplere karşı daha fazla yanıt verebilecek hale gelecektir.

1.4.2.2. Üretim ve Tüketim Politikaları

Saunders'in (1979) kentsel sosyoloji alanına ilişkin çalışmaları ve Cawson'un (1978) korporatizm yaklaşımından yola çıkılarak hazırlanan ikili politika tezi, bilimsel olarak Weberci bir perspektife sahiptir. Weberci ideal bir model olarak tasarlanan ikili politika tezi, çağdaş kentsel toplumun ancak iki ana kavramla açıklanabileceğini varsayar; merkezi devlet tarafından belirlenen üretim ve tüketim politikaları.

Saunders için, kentsel sosyoloji, kentin kendisini ya da bir mekan sorunsalını temel alarak incelenemez. Bu alandaki anahtar kavram kentsel tüketimdir. Bir tüketim sosyolojisi devleti ve onun mekansal örgütlenmesini içermek zorundadır,

böylelikle tüketim politikaları tarafından örgütlenen kentsel yaşam pratikleri anlamlandırılabilir. Bunu yaparken Saunders, yerel ve merkezi düzeyde devletin üretim ve tüketim politikalarını karşılaştırarak politikaların oluşturduğu çıkar çevrelerinin, devlet müdahalesinin ve egemen ideolojinin bir çözümlemesini yapmak savındadır.

Saunders'e göre politikanın üretim ve uygulama sürecinde devlet müdahalelerinin açıklanabilmesi için farklı düzey ve alanlardan farklı politik kuramların uygun düsen kavramları kullanılabilir. Toplumsal tüketim ilişkilerinin ortaya çıkardığı toplumsallaşmış tüketim ve özel tüketim (socialized and private consumption) ayrımı, toplumsal üretim ilişkilerinden kaynaklanan sınıf ayrımı kadar önemlidir. Modern dönemde üretimin örgütlenmesinden kaynaklanan egemenlik ve yabancılaşma deneyimlerinin, insanların gündelik yaşantılarını denetleyebilmeleri için önemli bir potansiyel alan açan tüketime de yansıdığı söylenebilir. Bu gizli gücün gerçekleşmesi ancak devletin tüketimdeki rolünün yeniden yapılandırılmasıyla olanaklıdır.

1.4.2.3. Merkezi ve Yerel Yönetim Arasındaki Görev Bölüşümü

İkili politika tezinin, merkezi devlet ve yerel yönetim arasında öngördüğü görev dağılımı, üretim ve tüketim politikaları doğrultusunda biçimlenir. Üretim politikaları ulusal düzeyde merkezi devlet tarafından üstlenilirken, tüketim politikaları yerel düzeyde yerel yönetimlerce belirlenir. Devletin bu iki düzeyi arasında tek bir yöntem ya da ideolojik birlik aranmaz.

Merkezi devlet tarafından üretim politikaları belirlenirken temel alınması gereken toplumsal yapı, sınıf çıkarlarını gözetmelidir. Toplumsal çıkarların üretim politikalarına yansıması korporatist bir tarzda olmalıdır. Yani merkezi devlet, sermaye, emek gücü ve diğer üretici güçlerin çıkarlarının ortaklasa yansıtıldığı bir tarzla üretim sürecinden kaynaklanan sorunların çözümüne gidebilmelidir. Merkezi devlet korporatist bir tarzda üretim politikalarını belirlerken özel mülkiyet ideolojisiyle hareket etmelidir. Bunu gerçekleştirmek için en uygun devlet kuramı, sınıf çıkarlarını temeline alan araçsalcı yaklaşımdır.

Yerel yönetimler, tüketim politikalarını belirlerken toplumsal temel olarak tüketici grup çıkarlarını gözetmelidir. Değişik çıkar grupları arasındaki temsiliyet tarzı tümüyle piyasa koşulları tarafından belirlenen yarışmacı bir yapıya sahip olmalıdır. Yerel yönetimlerin ideolojik altyapısı hem etnik sorunları giderici, hem de insan haklarına saygılı bir tarzda yurttaşlık hakları tarafından oluşturulmalıdır. Bu düzeyde en uygun devlet kuramı çoğulculuktur.

İkili Politika Tezi Tablosu

	Üretim Politikaları	**Tüketim Politikaları**
Toplumsal Temeli	sınıf çıkarları	tüketici grup çıkarı
Çıkar Aracılığı Tarzı	korporatist	rekabetçi
Müdahale Düzeyi	merkezi devlet	yerel devlet
Egemen İdeoloji	özel mülkiyet hakları	yurttaşlık hakları
Uygun Devlet Kuramı	araçsalcılık (sınıf kuramları)	çoğulculuk (grup çıkarı kuramları)

1.4.3. İkili Politika Tezi Hakkında Değerlendirmeler

1.4.3.1. Teze Yöneltilen Eleştiriler

İkili politika tezine yöneltilen eleştiriler geniş ölçüde yönteme ilişkindir. Birbiriyle ayrılmaz bir bütünlük oluşturan iki kavramın (üretim ve tüketim) analitik olarak birbirinden ayrılmış olması; eklektik bir yapıya sahip olması; tezin tarihsel bir yapıya sahip olmaması (ahistorical), araştırmacıların yaşadıkları ülkenin özgül niteliklerini taşıması (ethnocentric olması) ve bu nedenle başka ülkelerde geçerli olamayacağı teze yöneltilen en önemli eleştirilerdir.

1.4.3.1.1. Üretimi ve Tüketimi Ayırması

Harrigton, Duncan ve Goodwin gibi bazı yazarlar, ikili politika tezinin, gerçekliği analitik olarak farklı alanlara böldüğünü ileri sürdüler. Saunders bu eleştirileri, analitik olarak tüketim üzerine yoğunlaşmanın, üretim ve tüketimin ayrı kategoriler olarak ele alındığı anlamına gelmeyeceğini ileri sürerek yanıtlamaktadır (Saunders;1993). Üretim, tüketimi belirler ve onun sınırlarını çizer. Üretimin toplumsal örgütlenmesi, farklı gruplardan insanlar arasında farklı düzeylerde tüketimin gerçekleşmesine neden olur. Ancak, bunun tersi de geçerlidir; bu nedenle, üretim ve tüketim arasında tek yönlü bir belirleme ilişkisi değil, karşılıklı bir etkileşim vardır.

Ancak, bazı tüketim düzeyleri bir kişinin üretim sürecindeki konumuyla ilgili olmayabilir. Örneğin, devletin sağladığı konutlar, eğitim, sağlık vb hizmetlerin tüketimi, piyasanın ekonomik mantığını yansıtmaktan çok, devletin politik

mantığından kaynaklanır. O halde piyasanın ve emeğin işleyişiyle, devletin işleyişi iki ayrı alan olarak karşımıza çıkmaktadır. Marksistler de dahil, çağdaş politika kuramcılarına göre bu iki alan birbirine indirgenemez.

Eğer tüketimin bir bölümü piyasanın katılımıyla, diğer bir bölümü de devletin özerkliğiyle belirleniyorsa, onların tüketimin örgütlenmesindeki rollerini salt üretimin örgütlenmesindeki rollerinden yola çıkarak kavramak olanaksızdır. Yine, üretim ve tüketimin karşılıklı bir etkileşim içinde olduklarını kabul edersek, birbirlerinden farklı etkenler tarafından belirlenen süreçler olduklarını da kabul etmek zorundayızdır. O halde, bu iki kavramı analitik olarak ayırmak olanağı olduğu gibi, bu yaklaşımın daha verimli bir alan açacağı da kesindir.

1.4.3.1.2. Ethnocentrizm ve Tarihsellik Taşımaması

Saunders ikili politika tezine yöneltilen ethnocentrizm ve tarihsellik taşımama eleştirilerini kısmen kabul eder. Ancak, eleştiri sahiplerinin (Paris, Badcock, Duncan ve Goodwin) bu kavramlara yükledikleri anlamları ve onların kuramsal sonuçlarını benimsemez. Saunders'a göre, ideal model yöntemine dayanan bir yaklaşım ethnocentrizm ve tarihsel olmama kavramlarını yeniden üretir gibi görünmektedir, çünkü ideal modeller somut toplumsal görünümün belirli bir zaman diliminde ve belirli bir mekanda gözlemlenmesiyle oluşturulur. Sunulan çerçevede bu tezin çağdaş dönem İngiltere'sini (Britanya) yansıttığı açıktır. Tezin Britanya tarihine yansıtılamayacağı ya da günümüzdeki herhangi bir diğer ülkede geçerli olamayacağı eleştirilerine Saunders'in verdiği yanıt yine Weberci yaklaşımı içerir.

İdeal model yönteminde, ideal modellerin hem generic, hem de bireysel (individual) kabul edildiği bir gerçektir. Sözgelimi Weber'in kent ya da bürokrasi gibi bireysel modelleri, denk düştükleri zaman ve mekanın dışına genişletilemezler. Bunlar zamansız ve mekansız olarak alınan generic modeller temelinde oluşturulurlar. Bu örnekte ikili politika tezi bireysel bir model olarak çağdaş Britanya'yı yansıtır, ancak üretim ve tüketim gibi iki önemli merkez bilesene (core elements) sahiptir. Bu yüzden tezin bileşenleri genelleştirilebilir. O halde tezin 19. yüzyıla ya da bu gün başka bir ülkeye uygulanamayacağını söylemek yanlıştır. Çünkü bu tezin en önemli amaçlarından biri, devlet sistemlerinin benzerliklerinin veya farklılıklarının belirlenmesiyle tarihsel ve karşılaştırmalı varsayımların geliştirilmesini sağlayacak bir kavramlar kümesi oluşturmaktır.

1.4.3.1.3. Eklektik Olması

İkili politika tezine yöneltilen üçüncü önemli eleştiri, eklektik olduğudur. Tezin, analitik kategorileri bağlamlarından koparak başka bir çerçevede çelişkili olarak kullandığı ileri sürülmüştür (Kalltorp;1984). Saunders, ikili politika tezinin kuramsal çoğulculuk ilkesiyle oluşturulduğunu ileri sürerek, eklektizm eleştirisini yadsır. Tezde, farklı kuramsal geleneklerin gerçekliğe en uygun biçimde uygulanabilecek olan kavramları, dikkatli bir biçimde bir araya getirilerek kullanılmıştır. Bazı Marxsist eleştirmenlerin, kendi bütüncül kuramlarını koruma ve her şeyin açıklamasını barındırma savları, Saunders'a göre, eleştirilerin ana nedenidir.

Paris ve Kalltorp'un eleştirileri, bir paradigmanın diğer bir paradigmanın geçerliliğini yok ettiği düşüncesine dayalı bir toplumsal bilimler anlayışının ürünüdür. Bu da, bir entelektüel durgunluğun ya da kuramsal sonun önerilmesinden başka bir anlam taşımaz. Yirminci yüzyılın en önemli kuramlarına bakılacak olursa, tek bir kuramla özdeşleşmek yerine birden fazla kuramsal geleneğin etkileşiminden yararlandıkları görülecektir. Örneğin, Habermas'in geliştirdiği Alman "eleştirel kuram"ı Marx'tan olduğu kadar, Weber ve Freud'dan da etkilenmiştir.

1.4.3.2. Değerlendirme

İkili politika tezinin kuskusuz bazı sorunları vardır, ancak tezin ele aldığı konular hala tartışılmaktadır. Bu tartışmaların sonuçları tez için yeni veriler sağlayacaktır. İkili politika tezi, önyargılı bir biçimde, henüz kendi gizli gücünü gerçekleştirme fırsatı verilmeden yargılanmazsa, geç kapitalist toplumlarda önemli bir yönetsel boşluğu doldurabilir.

İkili politika tezinin, yirminci yüzyılın yönetim (administration) ve yönetişim (governance) sorunlarına bir yanıt verme savında olması, en azından niyet olarak, kendi içinde hakli ve tutarlı olabilir. Ancak, iki yüzyılın birikimi olan ve bazı görünümlerin soyutlamasıyla elde edilen kavramların bu kadar kolayca bir arada kullanılmış olması ister istemez bazı soruları gündeme getirmektedir. Her kuramın kendi özgün evrenini kurarak, gerçeklik ile olan ilişkisini kendi kavramlarıyla teyellendirmeye çalışması, bu kavramların bağlamlarından koparılarak başka bir bağlamda keyfi bir biçimde kullanılmaları, aynı zamanda ideolojik bir içeriksizleştirme işlevi görme tehlikesini de barındırabilir. Sınıf çatışması ve onun bileşenleri Marksist bir söylemden koparılarak, yalnızca emek ve sermaye arasındaki tarihsel olmayan bir çekişmeye indirgenirse, Marx'ın tarih ve toplum bilimi yaklaşımları içeriksizleştirilmiş olur.

Bu yüzyılın ana sorununun ulus-devletin meşruiyeti olarak belirlenmesi ve ortaya çıkan bunalımın yönetsel işbölümleriyle giderilmeye çalışılması, toplumsal dinamiklerin yukardan aşağıya tek yönlü bir belirlenim içinde olduklarını savunmak anlamına gelir. Böyle bir yaklaşımda, ana sorun iktidarın davranış biçimleri olurken, sınıf savaşımı, toplumsal cinsiyet ayrımcılığı ve giderek artan daha fazla demokrasi talepleri bu ana sorunun çevresinde uçuşan figüranlar olarak belirlenir. Oysa, ana sorun liberal demokrasilerin iktidar konusunda gösterdikleri ısrar olarak koyulursa, o zaman figüranlar gerçek aktörler konumuna yükselir ve bilimsel yaklaşımların bütünlükçü bir yönteme gereksinim duydukları görünür.

Üretim ve tüketim politikalarının belirlenme sürecinin yerel düzeyde, sorunun gerçek aktörlerince yönlendirilmesi, yani aşırı demokrasinin desteklenmesi, yapay bir biçimde yükselen "yönetme krizlerinin" gerçek ilacı olabilir. Saunders'ın bütüncül kuramları parçalara ayırarak ise yarar gördüklerini projesine dahil etmesiyle, uluslarötesileşme eğilimi gösteren sermayenin mekansal örgütlenmesinde, kar marjını arttıracak yerel yönetimlerle işbirliğine girme çabaları arasında bir koşutluk vardır. Bilimsel bir yaklaşımın ana ereği, gerçekliği daha "iyi" açıklayabilmektir. Bilim bunu yaparken kendi geçerliliğini görgül (empiric) olgularla kanıtlama çabaşına girmez, sadece olgularla kuram arasındaki çelişkileri en aza indirmeye çalışır. Görgül olgulardan yola çıkılarak yapılan bir çalışma, bilimsel olmaktan uzak olacağı gibi, tarihsel bir yapıdaki görgül sonuçları mutlak sayma hatasına düşeceği için de, saf bir metafizik yaklaşım olarak, gerçeklikle arasında bir bağ kuramaz.

1.5. DEVLET VE KENTSEL BUNALIM

1.5.1. Yapısalcı Yaklaşımın Temel Noktaları

Yapısalcı bakış açısını üç temel nokta üzerinde özetleyebiliriz:

- Yapısalcı yaklaşım doğrudan gözlenebilen ve bilinebilen sosyal gerçekliğin arkasında yatan "yapı"yı tanımaya çalışır. Toplumsal yaşamda doğrudan gözlediğimiz olaylar sosyal gerçekliğin bozulmuş görüntüleridir. Bu yüzden sosyal bilimlerde teorik açıklamalar yaparken, gözlenebilen olaylar yerine bunların arkasında yatan gizli yapılar başlangıç noktası olmalıdır. Bu yapılar sınanır ve eğer dış dünyadaki gerçekleri açıklayabiliyorlarsa oluşturulan kuramsal yapı geçerlidir.

- Yapısalcı yaklaşım olayların tekil öğelerine ayrılmaması ve parçalayarak incelenmemesi gerektiğini ileri sürer. Onun yerine her sistem karşılıklı ilişkili öğelerin örgütlenmiş bir bütünü olarak ele alınmalıdır.

- Bireyler, sosyal gerçekliğin arkasında yatan yapıların "bilinçsiz" taşıyıcılarıdır. Bireylerin ne düşündüğünden çok yapıların bireyleri neye zorladıkları önemlidir.

1.5.2. Yaklaşımın Devlet Kuramı

Yapısalcı yaklaşımın kente bakış açılarının incelenebilmesi için devlet kuramı üzerinde durulması gerekir. Devletin yapısalcı yaklaşımla açıklanması politik çözümlemenin ana kategorisinin bireyler değil sınıflar olduğu önermesine dayanır. Çünkü gelişmiş kapitalist toplumlarda üretim ilişkileri sermaye ve emek arasında objektif bir ilişki tanımlar. Kapitalist bir sistemde bireyler bilimsel olmaktan çok ideolojik bir kategori teşkil eder. Dolayısıyla bilimsel bir çözümleme, kapitalist toplumun gerçek ekonomik ve politik sınıflandırmasına ulaşmak için bu ideolojik yapıyı aşmalıdır. (Saunders, 1979; 181)

1.5.2.1. Poulantzas ve Devlet

Yukarıda sözü edilen anlayışın doğal sonucu bireysel temellere dayanan kentsel yönetimci ve temsiliyetçi yaklaşımların yadsınmasıdır. Poulantzas, kapitalist devletin, sınıflardan ayrı bir şey olarak ele alınamayacağını ve sınıflar arası politik ilişkilerin yoğunlaşmış bir biçimi olarak çözümlenebileceğini söylemektedir. Devlet ne sınıfsal hakimiyetin bir aracı, ne de sınıfsal etkilerden bağımsız bir güç merkezidir. Devlet, herhangi bir toplumdaki sınıfsal güçlerin dengesinin bir yansımasıdır. Genel olarak, devlet uzun dönemde tekelci sermayenin lehine işlese dahi, göreli olarak herhangi bir sınıfa bağımlı değildir (Saunders, 1979; 181-182).

1.5.2.1.1. Devletin İşlevleri

Poulantzas'a göre devlet, toplumdaki farklı sosyal oluşumlar arasında bir denge unsurudur. Vurgunun yapılması gereken nokta, varolan sistemin yani kapitalizmin kendisini yeniden üretebilmesinin nedenlerini ve koşullarını araştırmak olmalıdır. Devlet bu koşulları yerine getirir. Yeniden üretimin koşullarını sağlayarak varolan sistemin birliğinin ve bütünlüğünün sağlanması ve korunması, yani politik rolü, devletin global işlevidir (Poulantzas, 1975;44).

Devletin politik işlevinin yanında sosyal, tekno-ekonomik, ideolojik görevleri de olabilir. Sosyal demokratlar devleti sosyal sınıfların oluşturduğu bir kurum olarak ele alırlar. Onlara göre devletin politik işlevi sınıf çatışmalarına neden olur, bundan dolayı da politik işlev "kötü"dür. Buna karşın, devletin sağlık, eğitim gibi sosyal görevleri ise "iyi" işlevlerdir. Poulantzas devletin işlevlerini "iyi ve kötü" diye ayıran bu görüsü reddeder. Ona göre böyle bir ayırım yapılamaz, çünkü sosyal demokratların iyi diye tanımladıkları işlevler, sistemin kendisini yeniden üretmesi için olduğundan dolaylı da olsa politik işlevler olurlar. Bu açıklamada yapısalcılığın "dış dünyaya bakışla tüm ilişkiler anlaşılmaz" ilkesini kolaylıkla görebiliyoruz.

Poulantzas'in devletin işlevleri ile ilgili görüşlerinden iki temel sonuç ortaya çıkmaktadır:

- Devletin politik işlevi dışındaki işlevler dolaylı olarak global işlevi ile çakışır.
- Bu işlevler sistemin devamını sağlamak için olduğundan hakim sınıfın çıkarlarıyla da çakışır. Hakim sınıfın bunun farkında olması gerekmez. Poulantzas bu noktada araççı devlet anlayışından ayrılmaktadır. Ona göre devlet ile hakim sınıf arasında birebir çıkar ilişkisi olması gerekmez. Hakim sınıf için önemli olan sistemin devamının, yeniden üretilmesinin sağlanmasıdır. Araççı devlet anlayışında ise her şey hakim sınıf içindir.

1.5.2.1.2. Devletin Gelişim Aşamaları

Poulantzas, devletin gelişiminde üç aşamadan bahseder:

- Asya-tipi üretim tarzı
- Liberal devlet
- Tekelci-kapitalist devlet

Asya-tipi üretim tarzında; tarım için yapılan büyük sulama projeleri ve bunun gibi tekno-ekonomik fonksiyonlar devletin temel görevi olarak gözükür. Devlet bu işlevleri yerine getirdiği için politik düzeyde hakimiyetini sürdürür. Politik düzey hakim düzeydir ancak bu tekno-ekonomik işlevlerin öne çıkmasıyla sağlanır. Hakim sınıf, yönetici sınıf veya hanedandır.

Liberal devlet; kapitalizmin yeni oluştuğu döneme egemen olmuştur. Üretim araçlarında ve toprak üzerinde özel mülkiyet gelişmiştir. Hakim rol ekonomik düzeydedir. Artı değeri kimin topladığı önemlidir ve tüm mekanizma bunun üzerine çalışır. Devlet ekonomiye müdahale etmez, sadece pazar ekonomisinin iyi çalışmasını sağlayan yasal düzenlemeleri hazırlar. Yatırım özel kesim tarafından yapılmaktadır, devlet ise sadece bunun koşullarını hazırlamaktadır. Bu anlayış 1930'lara kadar devam etmiştir. Liberal devlette ekonomik düzey hakim iken devletin politik işlevleri öne çıkmaktadır. Devletin ekonomiye müdahale etmemesi sistemin yerleşmesi ve giderek birliğinin ve sürekliliğinin sağlanması içindir.

Tekelci kapitalist devlet; refah devletinin hakim olduğu 1930 buhranı sonrası dönemdir. Bu dönemde sosyal formasyonun bütününde politik düzey hakimdir. Ancak bu hakimiyetin sağlanması için devlet ekonomiye müdahale eder ve böylece sistemin birliğini ve sürekliliğini sağlamış olur.

1.5.2.2. Göreli Özerklik

Poulantzas'in çözümlemesine göre her ne kadar devletin global rolü politik olsa da belli dönemlerde diğer roller öne çıkar, önemli olan sistemin kendini yeniden üretmesinin koşullarını hazırlamaktır. Devlet bu koşulları sağlamak için mekanizma olarak "görece özerklik"ini kullanır. Devletin görece özerkliğini kullanarak sistemin devamını sağlaması toplumun bütün kesimleri tarafından benimsenmiştir. Ama bu görüntünün arkasındaki yapı, görece özerkliğin dolaylı da olsa hakim sınıfın çıkarları için kullanıldığıdır (Poulantzas, 1975;260).

Burada Miliband'ın görece özerklik anlayışı ile Poulantzas'ınkini birbirinden ayırmakta yarar vardır. Miliband'a göre, devlet üzerindeki kısıtlayıcılar, devleti yönetenlerin sınırlı bir özerklik kazanmasını engelleyecek kadar ağır değildir. Devleti yönetenler kapitalist sınıfın çıkarlarına en iyi şekilde hizmet edecek kadar özerkliğe sahiptirler. Ancak, alınan kararlar her zaman hakim sınıfların taleplerini yansıtmayabilir. Poulantzas'a göre ise, devletin görece özerkliği sosyal formasyondaki ekonomik ve politik belirleyiciler tarafından yapısal olarak biçimlendirilir. Ancak bu belirleyiciler üretim ilişkileri tarafından belirlense dahi ekonomik olan şeyler politik olanı belirlememektedir. Her düzeye göre oluşan sosyal formasyon diğerine göre görece özerktir. Bu formasyonlara göre oluşan sınıfsal deneyimler de birbirine göre özerktir. Örneğin 19. yüzyıl İngiltere'sinde

aristokrasi, burjuvanın ekonomik hakimiyetine karşın yönetimi elinde tutmuştur. Dolayısıyla devletin doğrudan hiçbir sınıfın çıkarlarını temsil etmeyeceği sonucuna varılabilir (Saunders, 1979; 181-182).

Yapısalcı devlet yaklaşımının tersine araççı yaklaşım devleti bir "araç" olarak ele alır ve devletin görece özerkliğinin olmadığını söyler. Dolayısıyla devlet, politik ve ekonomik çıkarlar arasında birebir bir ilişkiyi anlatır.

Poulantzas kapitalist bir toplumdaki devletin görece özerklik gereksinimini üç nedene bağlar:

- Burjuvazi hiçbir zaman genel çıkarlarının farkında değildir, özel (dar) çıkarları genel çıkarlarının daima üstündedir. Çünkü burjuvazinin kendi içinde fraksiyonları vardır ve her fraksiyon diğerine üstünlük sağlamaya çalışmaktadır. Dolayısıyla burjuvaziyi organize edecek olan yapı devletin görece özerkliğidir. Kısacası devlet hakim sınıfın politik örgütü olarak işlev görür.

- Devlet görece özerkliği sayesinde işçi sınıfının politik örgütlenmesini engeller. Devlet karşısında insanların "yurttaş" kimliği vardır ve bu da sınıfsal örgütlenmeleri engeller.

- Bazı geçiş toplumlarında köylüler ve küçük üreticiler önemli bir kesimi oluştururlar. Ancak bu kesimin mekansal olarak dağınık olmalarından dolayı örgütlenmesi zordur. Bu sınıflar devlet aracılığıyla temsil edilme olanağı bulurlar. Bu sınıfların da devletin kendilerini temsil ediyor olduğunu varsayması için devletin görece özerk olması gereklidir (Poulantzas, 1975; 255-260).

1.5.3. Manuel Castells'in Yapısalcı Kentsel Politikası

Yapısalcı okulun kentsel politika alanındaki yansıması "topluluk gücü" (community power) ve "kent yöneticileri" (urban managers) gibi bireyci yaklaşımları reddeden Castells'de görülebilir. Castells yerel devletin kökeninde araştırılması gerekenin, yerel devlet kuramları ya da politika üretim mekanizmaları değil, sınıfsal mücadele olduğunu söylemektedir. Dolayısıyla Poulantzas gibi Castells'in de devleti kapitalist olmayan sınıfların neden olduğu çatışmaları düzenleyen bir mekanizma gibi gördüğü söylenebilir. Devlet kapitalist sistemin kendi kendisini yeniden üretebilmesi için sınıfsal çatışmaları en aza indirmeye çalışır. Devletin yaptığı bu tür düzenlemeler uzun dönemde hakim sınıf yararınadır (Saunders, 1979; 182-183).

1.5.3.1. Kentsel Sorunlar

Castells'e göre kentsel sorunlar giderek sanayileşmiş kapitalist toplumlardaki siyasi tartışmaların merkezinde yer almaktadır. Örneğin, İtalyan solu 1975'de bütün büyük kentlerde, yerel seçimlerde çoğunluğu elde etmiştir ve bu kısmen kentsel protestolara, kısmen de alternatif bir yerel yönetim biçimi sunmasına dayanmaktadır. Aynı gelişmeleri Japonya'da da izlemek mümkündür. Sosyalistler kentsel ve çevresel sorunlara öncelik tanıdıkları için önemli kentlerin çoğunda yönetimi ele geçirmişlerdir. Amerika'da New York krizi kaçınılmaz olarak Amerikan toplumunun hakim çıkarları etrafında örgütlenmiş bir kent modelinin sorgulanmasına yol açmıştır (Castells, 1997; 209-210).

Son yılların en önemli olgularından biri, kentsel ve çevresel sorunlarla ilişkili toplumsal protestoların ve taleplerin ortaya çıkışıdır. Kent ve kentsel sorunlar merkezi yönetimlerin uygulamalarında gittikçe önem kazanmaktadır. Bu ilişki ters bir yönde de gelişmektedir; o da devletin giderek kenti daha fazla biçimlendirmesidir. Kent üzerindeki devlet müdahalesi hem doğrudan hem dolaylı olarak kent yapısını oluşturan kamu kaynaklarının örgütlenmesinde temel bir unsur haline gelmektedir.

Bu "kentsel siyasileşmenin nereden kaynaklandığı ve nereye doğru gittiği" sorusuna da Castells yanıt aramaktadır. Bu sonuç kısmen, gelişmiş kapitalizmin ekonomik ve toplumsal evriminin yarattığı çelişkili sürecin bir yansımasıdır. Sermayenin yoğunlaşması, üretim araçlarının ve yönetim birimlerinin, aynı zamanda da işgücünün yoğunlaşmasına neden olmaktadır. İşçilerin mekansal olarak yoğunlaşması, bu işçilerin gereksindiği tüketim araçlarının da yoğunlaşmasını beraberinde getirmektedir. Bu özel bireysel tüketimin yanında toplu tüketimi de içermektedir (Castells, 1997; 210).

1.5.3.2. Toplu Tüketim ve Kent Yaşamının Siyasallaşması

Castells "kentsel" olarak adlandırılan sorunların çoğunu anlamak için "toplu tüketim araçlarının organizasyon"undan bahsetmiştir. O'na göre kent ve kentsellik (city - urban) ideolojik içeriği olan kavramlardır. Dolayısıyla kentsel mekanı, kentsel yaşamı ve kent sorunlarını ancak kapitalizm ve kent arasındaki ilişkiye bakarak anlayabiliriz. Nasıl kapitalist üretim biçiminde fabrikalar üretimin kaynağı ise, kentler de emeğin yeniden üretilmesini sağlayan kaynaklardır (Hampton, 1991; 242).

Kentlerde emeğin yeniden üretilmesi, çalışan kesimlere konut gibi bir takım maddi gereksinimleri sağlanarak gerçekleştirilir. Sermaye, emeği, ondan yararlanabileceği bir düzeyde bulundurmayı ister. Bunu sağlayacak olan da mal ve

hizmetlerden oluşan temel tüketim araçlarıdır. Bu tüketim araçları bireysel olarak piyasadan karşılanabileceği gibi, topluca devlet tarafından da sağlanabilir. Castells'e göre gelişmiş kapitalist ülkelerde tüketim araçları giderek devlet tarafından sağlanmaktadır.

Castells, kapitalist üretim biçimindeki, emek ile sermaye arasındaki mücadelenin tek başına bir siyasal kopmayı sağlamak için yeterli olmayacağı görüşündedir. Ona göre, devrim koşullarının oluşabilmesi için kentteki bu temel çelişkinin başka aktörlerce güçlendirilmesi gerekmektedir. Castells, bu aktörlerin ekonomik sistemin kendi içinde (üretim, tüketim, değişim süreçleri arasında) ve ekonomik sistemle öteki toplumsal örgütlenmeler arasında (siyasal, ideolojik) bulunduğu görüsünü öne sürmektedir (Castells, 1983).

Castells'e göre kent sorunu tüketim ile üretim arasında gidip gelir. Bu hareket tüketim lehine de üretim lehine de sonuçlanabilir. Örneğin, belli bir kentteki sanayileşme o yörede işçi konutu gereksinimini artırır ve özel inşaat sektörü bu gereksinimi tek başına sağlayamaz. Castells'e göre eğer sermaye kendi işgücünün yeniden üretimi gereksinimine yanıt vermezse ve bu alanda etkili bir devlet müdahalesi de yoksa, ortaya çıkacak bunalım önemli sonuçlar doğurur. Yani devlet, emeğin yeniden üretilmesi sürecine, sermayenin uzun dönemli çıkarlarını korumak amacıyla karışır. Kısacası Poulantzas gibi Castells de, devletin ekonomik sistem ile yapısal bir ilişki içinde olduğunu belirtmektedir. Çünkü devletin ekonomiye karışması, sistemin çelişkilerini sermaye lehine düzenlemek amacıyladır. Castells buradan yola çıkarak devletin toplu tüketim araçlarına karışmak istemesini "emeğin yeniden üretilmesi sürecini düzenlemek" ya da çalışan sınıfların siyasal baskılarının satın alınmasına çalışmak" biçiminde yorumlamaktadır.

Toplu tüketim araçlarının devlet içindeki ulusal, bölgesel ve yerel kuruluşlarca üretilmesi tüm kent yaşamının siyasallaşmasına yol açmaktadır. Çünkü konut, sağlık, eğitim, ulaşım gibi hizmetler insanin günlük yaşamının temel unsurlarıdır. Devlet bu hizmetlerin sağlanması için piyasaya karışınca, ekonomik bir durumu siyasallaştırmış ve toplu bir tepkinin oluşmasına katkıda bulunmuş olur (Castells, 1983).

Castells aynı zamanda, toplu tüketim araçlarından kaynaklanan siyasal tepkilerin önceden belirli olmayıp, söz konusu kentsel yığınların siyasal deneyim ve kültürlerinin düzeyine bağlı olarak gelişeceğini belirtmiştir.

1.5.3.3. Toplu Tüketim Kavramı Eleştirileri

Castells'in toplu tüketim açıklamalarını üç noktada eleştirilmiştir (Hampton, 1991; 243-244).

Birinci eleştiri noktası, Castells'in önerdiği gibi "toplu tüketim kavramının mekansal birimlerle özdeşleştirilmesi"nde yatmaktadır. Saunders'a göre, her tür toplu tüketimin mekansal bir boyutu olmayabilir. Örneğin konut, hastane, okul gibi bazı toplu tüketim araçlarının mekansal bir boyutu varken, sosyal güvenlik ödemeleri, sağlık yardımları gibi tüketim araçlarının mekansal bir boyutu yoktur.

Saunders ikinci eleştiriyi, Castells'in toplu tüketimi sadece emeğin yeniden üretilmesine referansla açıkladığı için yöneltmiştir. Ona göre emeğin yeniden üretilmesi kentsel sürecin sadece bir yanıdır. Toplumsallaştırılmış tüketim araçlarının sunumu sadece emeğin yeniden üretilmesini sağlamaz, aynı zamanda ulaşım, telekomünikasyon gibi ekonomik karlılığı olmayan altyapı yatırımlarının gerçekleşmesine de olanak sağlar.

Toplu tüketim açıklamalarıyla ilgili olarak Castells'e yöneltilen üçüncü eleştiri bu kavramın içeriği konusundadır. Toplu tüketim, toplu olarak sağlanan(collectively provided) hizmetleri mi, yoksa toplu olarak tüketilen (collectively consumed) hizmetleri mi içermektedir? Castells'e göre toplu tüketimin belirleyici öğesi, bu hizmetlerin devletçe sağlanmasıdır ve toplu tüketimi de bireysel tüketimden ayıran bu niteliğidir. Bu yaklaşımı eleştiren J. Lockine'e göre toplu tüketimin temel özelliği bunların kim tarafından üretilmekte olduğu değil, tüketim eyleminin topluca yapılmasıdır. Örneğin, parkların, çocuk-oyun alanlarının bireysel olarak tüketilmesi olanaklı değildir. Ayrıca sorun sadece bir tanım sorunu olarak kalmamaktadır. Toplu tüketim, kentsel toplumsal hareketlerin oluşumundaki farklı etmenlerle de ilgilidir. Örneğin, Castells'e göre okullar ve hastaneler ancak devletçe sağlandıkları sürece toplu tüketim araçları sayıldıkları halde, Lockine bunların bireysel olarak üretilip tüketilmelerinde bile, toplu olarak kullanıldıkları için, toplu tüketim hizmeti sayılmaları gerektiğini savunmaktadır (Keleş, 1994).

Ray Pahl ise bu iki yaklaşımı da eleştirmiştir. Eğer Castells'in savunduğu gibi hizmetlerin devlet tarafından sağlanması ölçüt olarak alınırsa, özel sermayenin işlettiği parklar, hayvanat bahçeleri vB. bu tanımın dışında kalmaktadır. Öte yandan, Örneğin eğitimin toplu tüketilmesi için bir zorunluluk yoktur. Pahl "neden evde kitap okuyarak öğrenmek bireysel tüketim olurken, aynı kitabı okulda okumak toplu tüketim olmaktadır?" diye sormaktadır. Özetle, Pahl, toplu tüketim kavramını anlamlı bulmamaktadır (Keleş, 1994).

Aslında Castells'in toplu tüketim kavramı, toplumsal bakımdan zorunlu olan kimi kolaylıkların topluca sağlanmasını anlatmaktadır. Bunlar emeğin yeniden üretilmesine yardımcı olan kolaylıklardır. Örneğin, konut, toplu olarak devlet tarafından ya da bireysel olarak piyasa mekanizması tarafından sağlanabilen bir hizmettir. Ancak, her iki durumda da barınma hizmetini bireyler tüketir. Sonuçta konut hem toplu tüketime hem de bireysel tüketime konu olmaktadır. Bu durumda ise, konut bunalımının geniş bir anti-kapitalist işbirliğine dayanan kentsel toplumsal hareketlere yol açması beklenemez.

1.5.4. Kentsel Toplumsal Hareketler

Kentsel çelişkiler, gelişmiş kapitalist toplumlarda giderek toplumsal ve siyasi alanın tam merkezinde yer almaya başlamıştır. Castells'e göre, bunun iki temel nedeni vardır:

- Bunlardan ilki, gelişmiş kapitalizmde tüketim sürecinin oynadığı önemli işlevle ilişkilidir. Tüketimin gittikçe artan biçimde toplumsallaşması ve bunun yönetimi için yapılan devlet müdahalesi, kent sorunsalının temelinde yer almaktadır. Bunlar tüketimin örgütlenmesinde büyük önem taşırlar; çünkü çelişkileri derinleştirirken aynı zamanda da siyasileştirirler.

- İkinci neden ise, kent ideolojisinin hakim sınıflara özgü bir biçimde yayılmasıdır. Bu ideoloji, sınıf çelişkilerini "kentsel" olarak kabul ederek "doğallaştırır". Örneğin, Fransa'da kentsel sorunlara gösterilen ilgi halk mücadeleleri ya da yönetilen sınıfların örgütlenmeleri sonucunda ortaya çıkmamıştır. Aksine hakim sınıfların bu konuyu vurgulamaları sonucunda oluşmuştur (Castells, 1997; 161-165).

1.5.4.1. Kentsel Çelişkiler

Castells, değişen toplumsal ilişkilerin bir aracı olarak kentsel toplumsal hareketlerde bir artış olacağına ve bunun da kentsel çelişkiler nedeniyle ortaya çıkacağına inanmaktadır. Ona göre, genellikle, toplumdaki hakim sınıflar deneyim ve bilgiye ulaşabilmektedirler. Bu yolla tarihsel eğilimleri keşfetmek ve bunları kendi bakış açılarından değerlendirmek şansına sahip olurlar. Yönetilen sınıflar ise yalnızca etkileri hissederler. Bu sınıflar bilinç ve deneyimin bir araya geldiği bir dayanışma ve bunu izleyen mücadele oluşana dek savunmacı bir konumda kalırlar.

Örneğin, Avrupa'da işçi hareketinin yükselişi sırasında "toplumsal sorun" ilk olarak reformist burjuvazi tarafından ortaya atılmıştır. Aynı biçimde bugünkü "kentsel sorun" da teknokrat elitler tarafından ortaya atılmıştır ve kökleri kapitalist üretim tarzının günümüzde yaşamakta olduğu yapısal çelişkilere dayanmaktadır.

Castells'e göre, hakim ideoloji bu çelişkilerin biçimini bozsa da aynı zamanda kapitalist toplumun özünde bulunan sömürü ve baskıyı hatırlatarak halk kitlelerini ayaklandırmaktadır. Bu "ikincil" bir yapısal çelişkinin derinleşmesidir ve bu çelişki toplumsal hareketler yoluyla önemli bir rol oynayarak bir değişim süreci başlatacaktır.

Castells'in kentsel toplumsal hareketler üzerindeki araştırmasının temelinde yer alan kuramsal ilke şudur; gelişen toplumsal uygulamaların yapısal niteliğini anlayarak ve bunların yapılar üzerindeki etkilerini inceleyerek, "öznel uygulamaların nesnel çözümüne" ulaşmak mümkündür. Ona göre toplumsal hareket, hem ilişkili olduğu yapısal durumla, hem ilgili aktörlerin toplumsal konumuyla, hem de hareketin biçimiyle tanımlanabilir.

1.5.4.2. Kentsel Mücadele Süreci

Castells üç tür kentsel mücadele sürecinden bahsetmektedir. Bu süreçlerde örgütlenme türü en önemli unsurdur. Ancak, bunun yanında diğer bazı unsurlar da örgütlenme türünden bağımsız olarak bir araya gelip kendi etkilerini yaratabilmektedirler (Castells, 1997; 167-180).

1.5.4.2.1. Ekonomik Protesto Süreci

Ekonomik protesto süreci işçi sınıfının ekonomik örgütlenmesine dayanır. Bu örgütlenme genellikle konut ve kentsel politika gibi işgücünün yeniden üretilmesine yönelik talepler etrafında yoğunlaşan bir toplumsal güç oluşturmaktadır. Bu süreçteki hareketler çok güçlüdür ve hakim sınıfların birbirlerinden farklı tavırlar almalarına yol açan bir güç ilişkisi ortaya çıkarır. İçsel tutarlılığı çok güçlü olan bu tür bir süreç aynı zamanda kentsel toplumsal hareketlerin en yaygın biçimidir. Castells bu süreci tüketici sendikacılığı (consumer trade unionism) olarak adlandırmıştır.

1.5.4.2.2. Siyasi Protesto Süreci

Siyasi protesto süreci, toplumsal bir güç oluşturabilen, çok sınıflı bir siyasi örgütlenmeye dayanır. Bu süreç aynı zamanda işgücünün yeniden üretimine ilişkin talepler etrafında oluştuğundan, kentsel sistemin yeniden örgütlenmesi düzeyinde de yer almaktadır. Örneğin, ulaşım konusu genellikle bu süreçle bağlantılı olarak görülmektedir. Castells'e göre, bu süreç, orta düzeyde bir hareket olmasına karşın, yine de sık sık baskıyla karşılaşır. Baskının nedeni hareketin düzeyi değil, ortaya konulan taleplerdir. Ancak, çok sınıflı toplumsal tabanı nedeniyle hareket, ezici bir müdahaleye karşı korunmuş olur. Her ne kadar bu hareketin güçlü bir protesto

tabanı varsa da, kentsel politik hareket olarak nitelendirilebilmesi için kentsel sistemin mantığını sorgulamalıdır.

1.5.4.2.3. İdeolojik Kentsel Hareketler Süreci

Son süreç ideolojik bir örgütlenme etrafında yapılanmıştır; hem öğrencilerden oluşan bir toplumsal güçten, hem de çevre sorunlarına büyük önem veren bir yaklaşımdan destek almaktadır. Düşük hareket düzeyi ve toplumsal ilişkiler bu tür protestoların belirleyicisidir. Hareket düzeyinin düşük olması yanında örgütlenme tarzı da tehdit edici değilse, hakim sınıflar müdahale etmekte tereddütlü davranırlar. Bununla birlikte, örgütlenme ve bunun oluşturduğu toplumsal güç genellikle otoriteleri kızdırır. Durumun belirsizliği ve yol açtığı tepkiler nedeniyle bu süreci Castells, ideolojik kentsel hareketler olarak tanımlamaktadır.

1.5.4.3. Kentsel Toplumsal Hareketin Oluşumu

Castells, kentsel mücadele süreçlerinin, toplumsal pratikler olarak önemlerinin, yalnızca sınıf ilişkileri ve kent sistemi üzerindeki etkilerinin gözlemlenmesiyle çıkarılabileceğini söylemektedir. Bir tepkinin "kentsel toplumsal hareket" adini alabilmesi bir niteliksel etki yaratmasına ve kapitalist mülkiyet ile erk ilişkilerinde bir değişiklik içermesine bağlıdır. Nitel değişmelere yol açmayan, varolan toplumsal ilişkiler sisteminin yeniden üretilmesiyle sonuçlanan toplumsal hareketler ise protesto eylemi olarak adlandırılmalıdırlar (Castells, 1977;374).

Kentsel toplumsal hareketlerin genel sınıf çatışmalarına bağlanmak zorunda olması, sonuç olarak şu koşulların varlığını da zorunlu kılar:

- Güçlü devrimci siyasi örgütlenmelerin olduğu yerlerde, kentsel çatışmalar sınıf çatışmaları içinde yer alır ve onun bir parçasını oluştururlar.

- Bu örgütlerin güçlü olmadığı yerlerde ise, kent sorunları ikinci planda kalır. Bu durumda, kentsel toplumsal hareketler kapitalizme karşı olan güçlerin geniş tabanlı birliğine dayandıkları oranda güç kazanırlar. Sadece proletaryaya dayanmak başarı için yeterli değildir.

1.5.5. Kentsel Bunalım ve Devlet Bunalımı

Castells'e göre, kapitalizmin yaşadığı kentsel bunalımın temel özelliği, sermayenin hem üretim sürecini, hem de işçilerin taleplerini karşılamak için gerekli olan işgücünün yeniden üretim araçlarını karlı bir duruma getirememesidir. Bu noktadaki sorun, üretim ve tüketimin toplumsallaşması ve bu iki sürecin özelleştirilmesi arasındaki çelişkidir. Bu nedenle, gelişmiş kapitalizmde giderek

daha derinleşen bir bunalıma tanık olunmaktadır; kentsel politika bunalımı. Castells bu krizi kentsel bunalımın sonuçlarına müdahale eden devletin bunalımı olarak yorumlamaktadır (Castells, 1997;81).

Ona göre devlet müdahalesi, sınıf ilişkileri alanındaki değişikliklerden başlayarak kavranabilir. Bu bakış açısına göre, tarih boyunca devlet, sınıf mücadelelerinden etkilense bile, sırayla gelen hakim sınıfların hegemonyasının (hakim oldukları için devlet iktidarını ellerinde bulundurmaktadırlar) oluşturduğu bir aygıttır. Bu aygıt, hakim ve yönetilen sınıflarla ikili bir ilişki içinde, varolan toplumsal düzenin yeniden üretilmesi için gereken işlevleri yerine getirmektedir. Devlet, hakim sınıfların çıkarlarını güvence altına alır ve hakim sınıfın değişen çıkar ilişkilerindeki çelişkileri düzenler. Yönetilen sınıfların ise temsil ettiği düzenle bütünleşmelerini en üst düzeye çıkarmaya çalışır ve bu düzeni baskıyla sürdürür (Lowe, 1986;12).

Gelişmiş kapitalizmin yapısal evriminin bir parçası da, sermayenin, devletin işlerini genişletmeden bugünkü toplumu ve ekonomiyi işletmesinin olanaksız olmasıdır. Bunun sebebi kısmen yapısal ekonomik çelişkiler, kısmen de devlet politikasının temelinde yatan sınıf mücadelesi tarafından belirlenmesidir. Fiyatların toplumsallaşmasının ve karin özelleşmesinin yapısal sınırları vardır ve tekelci kapitalist devlet, kontrol altına alınamayan bir enflasyona yol açmadan bu sınırları aşamamıştır. Üretim ilişkilerinde niteliksel bir etki içermeyen reformlar kitleleri bütünleştirme kapasitesinin sınırlarına ulaşmıştır. Büyüme ve tüketim ideolojilerinin yerini ekolojik ideolojiler almıştır. Kent planlamasının çözülmesi, devletin dışlanması, toplumsallaşmış tüketim sektörünün yoksulluğu, büyük projelerin terk edilmesi, büyük kentlerde giderek artan düzensizlik, bunlara paralel olarak gelişen geçmişe dönme (doğaya dönüş), aynı olgunun çeşitli özelliklerini yansıtmaktadır; işgücünün yeniden üretiminin bunalımına karşı yapılan devlet müdahalesinin bunalımı. (Castells, 1997; 84-85)

Böyle bir bunalım iki nedenle sınıf mücadelesinin bütünü üzerinde önemli niteliksel etkiler yaratma sürecine girmiştir:

1. Toplumsallaşmış tüketim alanında büyüyen çelişkiler yalnızca işçi sınıfını değil, bütün halk tabakalarını etkilemektedir.
2. Bütün toplumsal sorunları "kentsel ve mekansal" olarak gören hakim sınıf kent ideolojisinin yayılması bunları küçük burjuva üzerinde de yayarak meşrulaştırmaktadır.

Sonuç olarak Castells'in ulaştığı nokta kentsel krize karşı yapılan devlet müdahalesi, yeni halk mücadelelerine yol açmakta ve sosyalizm için kitlesel tabanı genişleterek kapitalist devlet krizini derinleştirmektedir.

1.5.6. Kent Mekanı

Castells, 1972 yılında Fransa'da yayınlanan "The Urban Question" adlı kitabıyla basmakalıp kentleşme kuramını eleştirmiş ve Marksist bir perspektifle ketleşmeye ilişkin alternatif bir bakış açısı getirmiştir (Sheridan, 1980).

Kapitalizmin gelişmesi kentlerin mevcut politik ve yönetsel işlevlerine ekonomik olanı da eklemiştir. Zaman içerisinde bu ekonomik işlev, kentlerin gerek mekansal gerekse toplumsal gelişimini biçimlendiren en önemli etmen haline gelmiştir. Bu gelişme kentsel mekan çözümlemelerine yönelik yoğun bir akademik çalışmayı da beraberinde getirmiştir.

Castells tarafından oluşturulan alternatif bakış açısından önce kentsel mekana ilişkin çözümlemeler, iki ana yaklaşım biçimi arasında yer almaktadır. Bunlardan birincisi, toplumbilimsel bir kuramı kentsel alana mekanik bir biçimde aktaran yaklaşımlardır. Diğeri ise kentsel mekanı toplumbilimsel kuramlardan ve toplumdan arındırıp teknik bir bakış açısı ile ele alan yaklaşımlardır. Castells'in başını çektiği Neo-Marksist yaklaşımlar dışında kalan kimi Marksist çözümlemelerde bu gruplamanın dışına çıkmamaktadır. Çünkü bu yaklaşımlarda mekan, toplumsal yasaların bir izdüşümü olarak görülmekte ya da hakim sınıfın eylemlerinin bir ürünü olarak değerlendirilmektedir (Keskinok, 1988).

1.5.6.1. Kent ve Kentsel

Castells'in kentsel mekan kuramının çıkış noktası, Lefebvre'in çalışmalarına Althusserci ve yapısalcı bir yaklaşım ile cevap verme isteği olmuştur. Castells'in benimsediği bu Althusser'ci ve yapısalcı yöntem kentsel mekan tanımlamasında baskın olarak ortaya çıkmıştır.

Castells'e göre sorun, mekan kuramı ortaya atmaktan çok, mekanın nasıl ele alınacağı sorusudur. Bu yüzden de çözümlemesinde, "Bir toplumsal yapı kuramının özel bir alana uygulanması durumundaki mekan kuramında kentselin kavramsal sınırlarının çizilmesine yarayacak bir kuram nesnesine gereksinim duymaktadır." (Keskinok, 1988). Bu kuram nesnesi tanımlama gereksinimi Castells'in yapısalcı yaklaşımının bir ifadesi olarak algılanabilir.

Yapısalcı yaklaşımda, temel olan toplum içindeki ilişkilerin, gözle görünmeyen ancak bir kavram olarak var olan yapıların ortaya çıkarılıp, nedenlerinin araştırılmasıdır. Eğer bu yapılar ortaya çıkarılmaz ise, toplumsal ilişkilerin algılanması salt fiziksel ve yüzeysel görüntüler ile sınırlı kalır. Bu fiziksel görüntüler de toplumsal gerçekliklerin kendisi değil, sonucudur. "Kentsel alanda böyle bir sınırlamanın ve kuram nesnesinin zor olduğunu belirtse de, Castells,

çözümlemesine kuramsal anlamda girişmemesi durumunda yalnızca mekan kavramı ile baş başa kalacağını fark etmiştir ve fiziksel mekanın tek başına yapılı çevrenin üretilmesinde geçerli olan toplumsal ilişkilerin basit birer kılıfı veya gerçeği gizleyen görüntülerden başka bir şey olmadığını belirtmiştir." (Keskinok, 1988).

Bu yapısalcı yaklaşım, Castells'in kent mekanının tanımlanmasında Kentsel (Urban) ve Kent (City) ayırımı ile somutlaştırılmıştır. Kentsel kavramı ekonomik, politik ve ideolojik öğelerin oluşturduğu bir bütünlüğü, niteliği anlatırken; kent kavramı, kentsel olanın fiziksel görünümünü, yani biçimini ifade eder.

1.5.6.2. Kentsel Oluşumun Mekansal Açıklanması

Bu bağlamda Castells, mekanı sosyal yapının farklı öğeleri olan ekonomik, politik ve ideolojik elemanlar arasındaki ilişkiler tarafından belirlenmiş bir toplumsal ürün olarak tanımlamaktadır. Bunun yanı sıra, mekanı sadece kapitalizmin toplumsal yasalarının bir yansıması olarak gören yaklaşımlardan farklı olarak onun tarihsel boyutunu da ele almıştır. Castells'e göre mekan, üretim tarzındaki değişiklikler ile biçimlenen, üzerinde bir toplumun özgünlük kazandığı tarihsel bir araya gelişin somut ifadesidir. Bu süreç içinde mekan yeni biçimler ve işlevler kazanırken, toplumsal anlamda da değişiklikler izlenir. Bu birbirini izleyiş tek yönlü bir ilişki olmaktan çok karşılıklı bir ilişkiyi anlatmaktadır. İnsanlar birbirleri ile mekana bir biçim, işlev ve toplumsal bir anlam kazandıran ilişkiler içindedirler (Castells, 1977).

Castells'de kentsel mekan, ekonomik, politik ve ideolojik sistemlerin ve elemanların, bütün bunların birleşmelerinin ve bunlardan çıkan toplumsal pratiğin şekillendirilmesi olarak açıklanmaktadır. Sıralanan bu sistem ve elemanlar ile kentsel oluşumun ve bu sistemin mekansal açıklanması yapılmaktadır. Politik sistem bir düzenleyici olarak görülmekte, ideolojik sistemde imgesel, mekansal yapılarda vurgulanmaktadır. Ekonomik sistem ise temel ve son kertede belirleyicidir (Keskinok, 1988). Ekonomik öğe, Castells tarafından "kentsel"i tanımlamak için kullanılmaktadır. Çünkü böylesi bir tanımlama, mevcut üretim tarzlarında ekonomik ilişkilerin diğer ilişkiler üzerinde egemen olduğu seklindeki Althusser'ci buluş ile uyum sağlaması açısından gereklidir. Zira Althusser ekonomik ilişkilerin kapitalizmin tek baskın yapısı olduğunu vurgulamıştır.

Castells kentsel mekanın kapitalist öğelerini, yani elemanlar düzeyinde üretim araçlarını; ilişkiler düzeyinde mülkiyet ilişkilerini reddetmemektedir. Ancak bunların mekana doğrudan yansıması kabul edilmezken mekan düzeyinde baskın olan tüm elemanların yapısal bir bütünlük içinde anlamlı olduğunu ve bunların

özgün tarihsel özellikler taşıdığı düşüncesini temel almaktadır. Bu da her kent için ayrı bir çözümlemeyi gerektirmektedir (Keskinok, 1988).

1.5.6.3. Kent Mekanında Yönetsel Örgütlenme

Mekanın ekonomik örgütlenmesinin yanı sıra yönetsel örgütlenmesi de söz konusudur. Kurumsal sistemin, mekanda kendini belli edişi bir anlamda mekanın kentsel bölgeler, komünler, mahalleler ve benzeri biçimlerde bölünmesi, diğer anlamda da kurumsal sistemin mekanın örgütlenmesi üzerindeki hareketidir. Bu ise kentsel birimler düzeyinde devlet aygıtından kaynaklanan iki sürecin, hükmetme-düzenleme ve bütünleşme-baskı süreçlerinin birlikteliğinde kendini açığa vurur (Keskinok, 1988).

Castells, kent hizmetlerinin görülmesinde devletin rol almasını, toplumsal çatışmaları yatıştırma, sermayenin çıkarlarını uzun dönemde güvence altına alma, işgücünün yeniden üretilmesi sürecini kolaylaştırma amacıyla üstlendiği biçiminde açıklar. Yani, Althusserci bir yaklaşımla devletin, kent soylularının ve kapitalizmin çıkarlarını savunmak, güvenceye bağlamak için varolduğu savında birleşirler. Kentsel sorunun, genelde sınıf çatışmalarının elverişli bir ortamını oluşturduğu, ancak sonuç alabilmenin, örgütlenmeye ve siyasallaştırmaya bağlı olduğunu öne sürer. Devlet müdahalesi kapitalist gelişmenin çelişkilerinden de kaynaklanmaktadır. Kapitalist ekonominin ihtiyaç duyduğu fakat üretemediği mal ve hizmetler devlet müdahalesi ile çözümlenir. Başka bir politik aktivite olan kent planlaması, Castells'e göre kapitalist üretim biçiminin devamını sağlamak için bir araçtır (Bradley, 1981).

Castells, kent mekanının salt, ideolojik sistem-kültürel yapı tarafından belirlendiği seklindeki görüsü kabul etmemektedir. Castells'e göre kentsel mekanın biçimleri ve dokusu birinden diğerine simgesel bir yapıda eklemlenmiştir. Ona göre her bir imge toplumsal bir pratiğe bağlıdır, çünkü toplumsal olarak üretilmiş olmakla kalmayıp bizzat toplumsal ilişkilerde varolmaktadır. Yani birbirinin içinde tanımlanırlar (Keskinok, 1988).

1.5.7. Yaklaşım Üzerine Eleştiriler

Castells, en çok, yaptığı çözümlemenin çok teorik bir sistem ortaya koymasından dolayı eleştirilmiştir. Ortaya koyduğu kategoriler ve formüle ettiği teoriler, fazla soyut ve Althusserci bulunmaktadır. Castells ayrıca potansiyel kentsel sosyal hareketlerin köklü yapısal değişiklikler getireceği yolundaki tahminlerinde aşırı bir iyimserlik içinde olduğu söylenerek eleştirilmiştir (Bradley, 1981).

Bu yaklaşıma getirilen eleştirilerden biri, yapısalcılığın neden değişik kapitalist toplumlarda devlet müdahalesinin farklı biçimler aldığını yorumlayamadığı doğrultusundadır. Poulantzas bu eleştiriyi sınıfsal mücadelenin ve dolayısıyla devlet müdahalesinin değişik tarihsel koşullar altında değişik biçimler aldığını söyleyerek yanıtlamıştır. Fakat bu açıklama yapısalcılığın yanlışlanabilirligini ortadan kaldıran ve ampirik araştırmaya olanak tanımayan paradoksal bir açıklama biçimidir. Sonuçta iki ayrı soru belirmektedir. Eğer yapısal açıklamalar yalnızca sınıfsal deneyimlerde ortaya çıkıyorsa yapısal açıklamaların geçerliliği nasıl anlaşılır ve eğer devletin görece özerkliği ile ilgili kuramsal çatı karşıt açıklamaların var olmasına izin vermiyorsa yaklaşımın doğruluğu nasıl anlaşılacaktır? Sonuçta devletin hangi durumlarda hakim sınıfın aracı olduğu ve hangi durumlarda görece özerk olduğu açıklanması gerekirken her kalıba uyan bir kuramsal çerçeve çizilmiştir (Saunders, 1979; 183).

Pickvance devletin sınıfsal çıkarlardan ne derece özerk hareket edebileceğinin yalnızca ampirik çalışmalarla anlaşılabileceğini söylemiştir. Aslında bu Poulantzas ve Castels'deki, devletin hiçbir zaman kapitalist ilişkileri değiştirecek reformlar yapamayacağına dair görüsün totolojik olduğuna işaret etmektedir.

Bunun ötesinde, yapısalcı görüş, aynı zamanda teleolojik olmakla da suçlanmaktadır. Yapısalcılık, kurulan düzenden çok, çatışmaya ve ekonomik belirleyiciliğe dayanmasına karşın fonksiyonalist teoriler gibi bireyin amaçlı hareketleri olmaksızın sistemin nasıl düzenlendiği sorusuna yanıt aramaktadır. Fonksiyonalistler bu soruyu evrimci ve sibernetik teorilerle çözmeye çalışmışlardır. Yapısalcılar ise bunu sınıf mücadelesine dayalı bir kuramla asmaya çalışmışlardır. Poulantzas ve Castells'e göre devlet hakim sınıf ve diğerleri arasındaki ilişkileri düzenleyici bir fonksiyona sahiptir. Yine burada devlete bir amaç ve eğilim atfedilerek devletin sınıfsal çatışmaları önlediğinin söylenmesi, devletin politik sınıf ilişkilerinin bir sonucu olduğu görüsü ile çelişmekte ve devleti çıkarları ve amaçları olan bir şey gibi göstermektedir. Sonuçta bu nokta bireylerin istenççi (voluntarist) yanının kurama katılması ile çözülmeye çalışılmış, ancak Miliband'da olduğu gibi bireylerin hareketleri ile yapıların nasıl eklemlendikleri karanlıkta kalmıştır.

Diğer bir eleştiri de, yapısalcılığın son tahlilde ekonomik gerekirciliğe (determinizme) olan yatkınlığına ilişkindir. Hirst, devletin üretim koşullarını belirleyen koşulları hazırladığını, ancak ne devletin biçiminin ne de uygulanan politikaların türünün yalnızca üretim ilişkileri ile açıklanamayacağını vurgulamıştır. Bu nedenle devleti sadece üretim mekanizmalarına gönderme yaparak inceleyen türevci devlet (state derivationist) yaklaşımı yadsınmıştır. Diğer yandan bu tutum devlet incelenirken ekonomik ve politik süreçlerin ayrı ayrı ele alınmasına neden olmuştur. Üretimin sosyal arka planının belirli bir politik aygıt

ve belirli bir politika demeti ile sağlandığı kabul edildiğinde ise sınıfsal açıklamalardan uzaklaşılarak daha çok Weber'ci bir tutuma yaklaşılmaktadır (Saunders, 1979;184-185).

1.6. EŞİTŞİZ GELİŞME KURAMI VE YEREL YÖNETİMLER

Yerel devleti ve politikalarını anlamak amacıyla geliştirilen önemli bakış açılarından biri de "Eşitsiz Gelişme" (Uneven Development) kuramıdır. Bu bakış açısını yansıtan en temel çalışma Simon Duncan ve Mark Goodwin'in "Yerel Devlet ve Eşitsiz Gelişme" (1988) (The Local State and Uneven Development) adlı yapıtlarıdır.

Eşitsiz gelişmeyi tartışan bakış açısı, yerel devleti, yerel politikayı anlamak için yerel toplumsal ilişkileri anlamak gerektiğini savunmaktadır. Önemli olan yerel devletin işlevlerinden çok, neden ortaya çıktığı ve politikalarındaki farklılaşmanın nasıl ve neden kaynaklandığıdır. "Duncan ve Goodwin, diğer Marx'dan ilham alan yazarlardan farklı olarak, yerel devletin işlevleri üzerinde odaklanmamakta, hatta yerel devletin özgül işlevleri olduğunu bile yadsımaktadırlar." (Pickvance, 1995; 263).

1.6.1. Yerel Çıkarları İzlemede Özerklik

Bu yaklaşımdaki farklılaşma nosyonu ve işlevlere verilen ikincil önem, yerel devletin ve yerelliğin bir dereceye kadar özgünlüğü ve özerkliğiyle örtüşmektedir. Duncan ve Goodwin tartışmalarını Miliband'in, yerel devlet merkezi devlet için hem ajan (agent) hem de engeldir sözüne dayandırmaktadırlar. Temel sorun yerel çıkarları izlemekteki özgürlüğün derecesidir (Pickvance, 1995; 263). Duncan ve Goodwin bu özerkliği, seçilmiş yerel yönetim organlarının "parlamento dışında, evrensel seçim ve halkın oyuna dayanarak meşruiyet iddiasında bulunan tek güç merkezi" olmasıyla vurgulamaktadır (Duncan ve Goodwin, 1988).

Bu özerklik, yerel çıkarlara duyarlı olmayı da beraberinde getirmektedir. Dolayısıyla denetim ya da etki kimde olursa olsun, temel nokta yerel hükümetin yerel çıkarlara duyarlı olması ve bunun da politika farklılaşmalarına ve farklı düzeylerde hizmet sunumuna olanak sağlamasıdır.

Merkezi hükümet ve merkez tarafından empoze edilen yasal statüler tarafından sınırlandırılmasına karşın yerel hükümet hareketlerinde görece de olsa özeredir. Bu yüzden (İngiltere'deki) yerel yönetimler yasası öncelikle, görevlerden çok güçlerle ilgilidir ve zorunlu olarak içinde yerel otoritelere, hareket özgürlüğü veren bir yasal çerçeve oluşturur (Duncan ve Goodwin, 1988; 5). Bu özerkliğin sunduğu olanaklar yerelliğin özgünlüğünü de ortaya koymaktadır. Diğer bir deyişle yerel devlet sadece ortak refah hizmetlerinin en önemli kaynağı ve kamu parasının önemli bir tüketicisi değil, aynı zamanda, toplumun nasıl çalıştığı -ya da çalışması gerektiği- ile ilgili deneyim ve beklentilerin de, alternatif hizmetlerin ve olanakların sunumuyla gerçekleştirildiği bir yerdir (Duncan ve Goodwin, 1988).

1.6.1.1. Yerel Farklılaşma

Yukarıda bahsedilen özerklik, özgünlüğün, yerel farklılaşmanın vurgulanması açısından önemlidir. Politikalarda ortaya çıkan hizmet sunumundaki farklılıklar, bilinçli politik tercihler, varolan gereksinim örüntüleri, dağıtım tarzı (delivery mode) hakkında önceden verilmiş kararlar, hizmet türü ve harcama, merkez tarafından dayatılan mali sistemlere bağlanabilir" (Duncan ve Goodwin, 1988; 6). Ancak nedeni ne olursa olsun, politikada ve hizmet dağıtımında, kanıtlanmış bir yerel otorite farklılaşması vardır. Bu farklılaşma, bir biçimde toplumsal eşitsiz gelişme ile ilintilidir.

Böyle bir 'yerel tercih'in -nereden geldiği ve nasıl biçimlendiği- bizim için önem kazanmaktadır. Diğer bir deyişle bu nedenler (politik tercihler, varolan gereksinim örüntüleri) neden ve nasıl farklı biçimlere bürünmektedir? İşte bu temel sorunun yanıtını toplumsal ve ekonomik gelişmenin eşitsizliği vermektedir.

1.6.1.2. Devletin Yönetme İhtiyacı

Toplumsal ve ekonomik gelişmenin eşitsizliği, salt, politika ve hizmet sunumu farklılaşmasına neden olmasından dolayı değil, fakat daha da önemlisi, bu farklılaşmayla yerel devletin varoluş nedenini hazırlaması açısından da önemlidir. "Bu yerel ajanların (agent) seçilmesi, İngiltere gibi kapitalist ülkelerde temsili demokrasinin ortaya çıkışının altını çizen özel toplumsal ve tarihi süreçlerden dolayıdır. Ancak yerel ajanların varolması, devletlerin, toplumun eşitsiz gelişmesini yönetmek gereksiniminden kaynaklanır." (Duncan ve Goodwin, 1988). Dolayısıyla, yerel devletin varlığı, devletin, (merkezin), eşitsiz gelişmenin neden olduğu yerel farklılaşmayla basa çıkma gereksinimine bir yanıt olarak ortaya çıkmaktadır.

1.6.2. Yaklaşıma Katkı Sağlayan Araştırmalar

Duncan ve Goodwin, yukarıda teyellendirilen tartışmaların geniş bir alanda yapılması gerektiğini ve sadece belirli bir alanla kısıtlanamayacağını belirtmektedir. Bu bağlamda, "toplumsal ve politik coğrafya, kent sosyolojisi, tarih ve siyaset bilimi" gibi farklı alanlarda yapılmış çalışmaları irdelemektedirler. Yazarlar bunu yaparken, yukarıda sözü edilen farklı çalışmaları bir yandan eleştirmekte, bir yandan da bu irdelemelerde varmış oldukları sonuçları birleştirmek istemektedirler. Ancak, bu çalışmaların yürütülmüş olduğu alanların (çok belirgin bir biçimde olmasa da) farklılığı ve kapsamı, Duncan ve Goodwin'in bu çalışmasına ve oluşturdukları kuramsal çerçeveye gelebilecek olası "seçmecilik" (eclecticism) eleştirileri için bir zemin oluşturmaktadır.

1.6.2.1. Çıktı Çalışmaları

Yerel politikayı ve farklılaşmaları anlamaya yönelik önemli çabalardan birisi betimleyici düzeyde statiksel yöntemleri kullanarak sosyo-ekonomik dış değişkenlerin ya da (daha içsel) siyasi girdilerin, politik kararlarla ilişkilerini irdeleyen, çıktı çalışmalarıdır. Nicelleştirilebilen, ölçülebilir karşılaştırmalar yapmaya çalışan bu yaklaşım altındaki çalışmalar, politik süreç ve kararların yerel çıktıları üzerinde yoğunlaşmaktadır. Dikkatler politika değişikliklerinin ölçülmesi ve karşılaştırılmasına yöneltilmiştir.

Çıktı çalışmalarının önemli bir özelliği, ilk olarak siyaset bilimcileri tarafında değil, ekonomistler tarafından geliştirilmiş olmasıdır. Dolayısıyla, bu çalışmalarda ağırlıklı olarak siyasi değişkenler değil, yerel harcamalar biçiminde ortaya çıkan politika çıktılarının sosyo-ekonomik süreçlerden etkilenip etkilenmediği incelenmektedir. Bu yapılırken, Multiple Regression tekniği kullanılarak (yerel yönetimlerin) harcama düzeyleri ile nüfus yoğunluğu, kişi başına gelir, kentleşme ve sanayileşmenin düzeyi gibi bir takım dışsal değişkenler arasındaki ilişki düzeyi araştırılmaktadır. Yani iktisatçılar temel belirleyicilerin siyasi olmaktan çok sosyo-ekonomik olduğunu vurgulamaktadır.

Siyaset bilimciler ise yaptıkları nicel araştırmalarda, tam tersine dışsal değişkenleri göz ardı ederek, seçimler, oy davranışları, partiler ve liderlik, baskı gurupları vb. daha içsel, siyasi girdilerin, yerel yönetimin politika çıktılarının temel belirleyicileri olduğunu kanıtlamaya çalışırlar. Yapılan bütün çalışmalarda, girdilerle çıktılar arasındaki istatiksel birliktelikten söz edilmektedir. Ancak bu, politik, sosyal ve ekonomik güçlerin politika çıktılarına nasıl, neden ve hangi mekanizmalardan geçerek çevrildiğini açıklamamaktadır.

Kuzey Amerika'da yapılan bu çalışmalar İngiltere'de, sosyo-ekonomik değişkenlere siyasi değişkenler de eklenerek; bir yerel otoritenin politikalarının, o yörenin nüfus yapısına yanıt verdiğini savunan 'nüfus yaklaşımı' olarak ortaya çıkmıştır. Ancak bu tür çalışmaların sonuçları arasında tutarsızlıklar ve karışıklıklar vardır. Dolayısıyla, istatistiksel bir çalışmada görgül veriler ve izlenen yöntemler ne kadar geliştirilmeye çalışılırsa çalışsın, bununla sorunun asılması zordur. Diğer bir deyişle, ortaya çıkan sonuçlar, kullanılan veriye göre değişmektedir. Siyasal sistem, kuskusuz siyasa (policy) sürecini etkiler; ancak bu etkinin istatistiksel yolla ölçülemeyecek yanları da vardır. Çıktı yaklaşımı altında bunlar bir yana bırakılmakta ve nicelleştirilemeyecekleri için de, hiçbir 'açıklama'da yer almamaktadırlar (Duncan ve Goodwin, 1988; 10-15).

1.6.2.1.1. Çıktı Çalışmalarının Yöntem Yetersizliği

Duncan ve Goodwin'e göre, çıktı çalışmalarının içine düştüğü betimleyici düzeyde kalma sorunu, Sharpe ve Newton tarafından, çıktı çalışmalarının yerine önerilen (yine görgül-istatiksel) "Bütünsel" (Unitary) yaklaşım tarafından da yinelenmektedir. Bu araştırmacılar bir kentin politikasını, kenti daha geniş bir sistemin parçası olarak görüp yorumlamaya çalışırken sadece, "bir kentin harcamalarının, onun birincil ekonomik işlevi, kentsel hiyerarşi içindeki yeri, siyasi parti denetimi ya da (genelde olduğu gibi) üçünün belirlenemez bir karışımıyla ilişkili olduğunu savunmaktadırlar" (Duncan ve Goodwin, 1988; 15). Yani hala istatistiksel birlikteliklerle uğraşmaktadırlar. Siyasi sürecin kendisine yönelik bir açıklamada bulunmamaktadırlar. "Siyasi ve toplumsal gücün toplum içinde varolan dağılımının sürdürülmesinde yerel devletin oynadığı özel rolü ve bu role ilişkin daha geniş nosyonları göz ardı etmektedirler" (Duncan ve Goodwin, 1988; 16). Duncan ve Goodwin'in bu eleştirisi, istatistiksel birlikteliklerin arkasında gördükleri temel dinamiklere ilişkin önemli bir ipucu vermektedir.

1.6.2.1.2. Coğrafi Sınıflandırma

Daha sonra Sharpe ve Newton, yukarıda sözü edilen yönteme ilişkin sınırlamalardan kurtulmak için coğrafik kavramlar üzerine odaklanmışlardırlar. Ancak, buradan yola çıkarak kullandıkları coğrafi teknikleri daha çok bölgesel adalet (territorial justice) kavramıyla ilişkilendirmişlerdir. Sharpe ve Newton bu odaklanmanın öneminin farkındadırlar, ancak, bunu, İngiliz kasaba ve kentlerinin istatistiksel çözümlemesine yardımcı olan bir sınıflandırma (taxonomy) kurmakla sınırlamışlardır. Asla, coğrafyanın önemli olduğu fikrinin daha ötesine gidememişler, bunun nasıl ve neden böyle olduğunu hiç bir biçimde cevaplandırmamışlardır. Hoggart'ın belirttiği gibi Yerelliklerin bazı özellikleri, bazı hizmetler paketi için onları daha çekici kılabilir; ancak coğrafi koşullar bu hizmet örüntülerini sadece etkilemişlerdir ama neden olmamışlardır.

Sharpe ve Newton, eşitsiz coğrafi gelişme aslında tüm boyutlarıyla anahtar bir toplumsal süreç iken, (yapılan çözümlemelerde) coğrafi gelişmeyi sadece yeni bir bağımsız değişkene indirgemişlerdir (Duncan ve Goodwin, 1988; 16). Duncan ve Goodwin'in bu eleştirileri, bir yandan görgül çalışmalardaki yüzeyselliğin altını çizerken, diğer yandan da mekanın önemini, dahası mekansal süreçlerin de aslında toplumsal süreçler olduğunu vurgulamaktadır.

1.6.2.2. Örnek Olaylara Dayanan Çalışmalar

Yukarıda ayrıntılı olarak tartışılan görgül, istatistiksel çalışmalara tepki olarak ortaya çıkan ve yerel politikayı ve bu politikalardaki farklılaşmaları anlamaya

yönelik çabalardan birisi de örnek olaylara dayanan ve ağırlıklı olarak politika üretimi, karar verme gibi yerel yönetime ilişkin içsel süreç ve dinamiklerle ilgilenen yaklaşımdır.

Bu çerçevede ele alınan "Kent Yöneticiliği" yaklaşımı, özellikle parti siyasetinin gelişmiş olduğu ve genelde denetiminin sıklıkla bir parti tarafından yapıldığı İngiliz şehirlerini çözümlerken geçerlidir (Duncan ve Goodwin, 1988; 17). Bu modele göre doğru olan, iç siyaset ve yönetsel yapılarla uğraşmak olacaktır. Diğer bir deyişle, kurum içi gerçek karar verme süreçlerinin araştırılması ve politik gücün kullanımı ön planda tutulmaktadır. Bu içsel süreçler yerel toplumsal ve siyasi baskılardan ve daha üst ölçekli, geniş sınırlamalardan bağımsızmış gibi ele alınmaktadırlar. Bu durumda, daha önce tartışılan görgül, betimleyici perspektiften bu perspektife geçerken, sadece bir dizi kısıtlı değişkenler kümesinden bir başkasına geçilmektedir. (Duncan ve Goodwin, 1988; 17-18) Dahası, bireysel yöneticiler üzerinde yoğunlaşılırken, yerel yönetimin memurları ile özel sektördeki yöneticilerin etkileri bir tutulmaktadır. Bunun yanında kamu yöneticisi ile özel sektör yöneticisi arasındaki nitelik farkı göz ardı edilmektedir.

Bu eleştiriler Pahl'ın erken çalışmalarına yöneliktir. Duncan ve Goodwin ayrıca, Gray'e referansla, şu eleştiriyi getirmektedirler; bu yöneticiler, kıt kaynakların dağıtımında ne kadar etkili olurlarsa olşunlar, bu kaynakların neden kıt olduğunu açıklayamamaktadırlar (Duncan ve Goodwin, 1988: 19).

1.6.2.3. Kolektif Tüketim Tartışmaları

Yerel siyaseti ve farklılaşmaları temel alarak bir toplumsal sürece bağlayan eşitsiz gelişme yaklaşımına önemli katkılardan biri, daha önce yukarıda yapılan tartışmaların alanını genişleten ve yeni kavramlar, ilişkiler öneren Fransız Okulundan ve özellikle Castells'den gelmektedir. Castells'in getirmiş olduğu iki temel kavram "kolektif tüketim" ve "kentsel toplumsal hareketler"dir.

Kent mekansal ya da kültürel bir sınırla nitelendirilemez, ancak kent emek gücünün yeniden üretiminin sağlandığı tüketim süreçlerinin gerçekleştiği yerdir. Bu tüketim süreçleri, giderek daha fazla devlet tarafından ve kolektif bir biçimde sağlanmaktadır. Devlet müdahalesi nosyonu ve kent sistemindeki eylem belirleyici bir şekilde, kentsel toplumsal hareketler biçiminde belirtilmiş olan sınıf mücadelesinden etkilenmektedir (Duncan ve Goodwin, 1988; 23). Buradaki temel katkı, devlet müdahalesi ve kentsel gelişimin, sermaye birikimi ve sınıf ilişkileri ile yerel hizmet sunumunun, kolektif tüketim gibi daha geniş süreçlere bağlanmasıdır.

Bir diğer önemli konu da, yukarıdaki önermelere karşı geliştirilen tartışmalardır. İlk karşı önerme, kent sorununu anlamak için tüketim yerine üretim süreçlerini anlamak gerektiği yönündeki eleştiridir. Diğer bir deyişle, örneğin, eğer konut sanayiniz gelişmemiş ise ve ucuz ev üretemiyorsanız, ne kadar farklı konut siyasaları uygulanırsa uygulansın, dağılım ne kadar farklı olursa olsun konut sorunu olmaya devam edecektir. Doğal olarak bu daha ekonomist bir bakış açısıdır.

İkinci karşı önerme, kentsel toplumsal hareketlere verilen önemi hedef almaktadır ve siyasa belirlenmesinin yerel olmadığını vurgular. Bu çerçevede özellikle Dunleavy'nin geliştirdiği üç temel sav vardır:

1. Refah devletinde bir bütün olarak siyasa biçimlendirilmesi (policy formulation);
2. Büyük özel firmaların kentsel gelişime ve kamusal sunuma katılmaları;
3. Hem yerel hem de ulusal düzeyde profesyonellik (professionalism).

Bu noktaların önemli olmasına karşın yine de bir aşırı vurgu söz konusudur (Duncan ve Goodwin, 1988; 24-25).

1.6.3. Eşitsiz Gelişme Yaklaşımı

Duncan ve Goodwin, yukarıda yapılan tartışmaları birleştirerek Sheffield ve Norfolk'da yaptıkları çalışmalarında hem yerel etkenlerle daha geniş ölçekli yerel olmayan etkenler, hem de, siyasi süreçlerle ekonomik süreçler, arasındaki ilişkileri vurgulamışlardır (Duncan ve Goodwin, 1988; 26). Ayrıca, mekansal olarak özgün bir çok örnek olaya gönderme yaparak yerel yönetimleri çevreleyen çok çeşitli ve özgül toplumsal ilişkilerden söz ederler. Bu çalışmalarda önemli olan, özel olayları üreten gerçek mekanizmalar ve süreçlerin araştırılmış olması ve bunun siyasi ve ekonomik çözümlemelerle birlikte yapılmış olmasıdır.

Bu çalışmalar sadece ekonomik, toplumsal ve siyasi değişmeleri kendi içlerinde ve yerel yönetimin siyasa üretmesine bağlamamakta, fakat böylesi değişimlerin yaratılmasındaki toplumsal bilinçliliği de vurgulamaktadır. Yerel özgüllükler sadece genel süreçlerin yerel düzeyde sonuçlarını etkilemekle kalmamakta aynı zamanda bu genel süreçler bilinçli, aktif bireyler tarafından da üretilmektedir. Yani bu bottom-up (aşağıdan yukarıya giden, daha iradeci olan) çalışmalar, bugüne kadar yapılmış top-down (genel kuramdan gelerek açıklamalar yapmaya çalışan) çalışmaların üstüne bir aşama olarak konmaktadır. Sadece aktörlerin ya da sadece yapıların, atomistik ya da soyutlanmış istatistiksel yapılar olarak alınması doğru bir yaklaşım değildir. Aralarında iki yönlü bir ilişki kurulmaktadır. Bunlardan iki önemli sonuç çıkarılmaktadır:

1. Özel siyasi olaylar ve sonuçları, ayrılmaz bir biçimde, tarihsel ve mekansal özgüllüklere bağlıdır. Yani, genel kuramdan gerçek (somut) sonuçlar, açıklamalar çıkarılamaz.
2. Eğer toplumsal ilişkiler etkili bireyler tarafından yaratılıp, onlar tarafından yürütülüyorsa, bu insanların (Örneğin eski Londra Büyükşehir Meclisi Başkanı Ken Livingstone gibi) bunu nasıl yaptığını ve neden anlayışlarının, hareketlerinin eşitsiz geliştiğinin göz önüne alınması gerekir (Duncan ve Goodwin, 1988; 28-29). (Yukarıda bahsedilen eşitsiz kelimesinin, çalışmanın bu kısmında adaletsiz, dengesiz gibi anlamlardan daha çok farklılık göstermek anlamına yakın olduğunun düşünülmesi daha sağlıklı olacaktır.)

1.6.3.1. Yerel Devleti Anlama Tartışmaları

Yerel devleti anlamak için yapılan tartışma, statik bir ikilem olarak nitelenen; ajanlık/temsilcilik-ortaklık (agency-partnership) ikilemidir. İlki yereli, merkezi devletin yerel kolu olarak görürken, ikincisi yerel devlet ile merkezi devlet arasındaki ilişkiyi bir ortaklık/birliktelik olarak görmektedir. Duncan ve Goodwin'e göre, Rhodes bu durağanlığı aşıp yeni bir çözümleme çerçevesi getirmeye çalışmaktadır. Yani tüm bu ilişki sadece mali bağımlılık ve ayrıntılı denetime bağlı değildir. Bu ilişkıyı tartışırken Rhodes üç temel soru ortaya koymaktadır; "Hükümet ajanlarının (agency), birbirleriyle ilişkilerinde sahip oldukları gücün dereceleri; ilişkilerin nereye kadar 'oyunun kurallarıyla' yönetildiği ve aralarındaki örgütsel çatışma ve pazarlığı sınırlayan ve yönlendiren bir eğilimin olup olmadığı" (Duncan ve Goodwin, 1988: 31). Bu, yeni bir çerçeve olmasına karşın, sadece örgütsel ve hükümetler/yönetimler-arası bir zeminle sınırlanmaktadır.

Duncan ve Goodwin, "Yerel Devlet"i anlamakta, bu terimi öneren Cockburn'ün önemli katkılar sağladığını belirtmektedir. Yerel devlet, terim olarak daha geniş bir ilgi odağı oluşturmaktadır. Bu odak, yerel yönetimlerin kurumsal yapıları ve örgütlenmelerinden daha geniştir ve yönetimler arası (yerel ve merkezi) çatışmayı da daha geniş bir perspektife bağlamaktadır. Cockburn'ün araççı yaklaşımı yeni olanaklar sunmaktadır. Öncelikle, tarihsel değişimin nedeni olarak sınıf ilişkileri verilmektedir ve siyasi değişimin çalışan sınıftan kaynaklandığı savunulmaktadır. Dahası, Cockburn, yerel meclislerin ortaya çıkışını özyönetime ilişkin olarak Kapitalizm öncesi dönemlerde kazanılmış haklara bağlamayarak Kapitalizmin etkisi altında milli devletin bir yönü devletin bir parçası olduklarını ileri sürmektedir.

Cockburn'ün bu belirlemesi, kapitalizmin doğası olan eşitsiz gelişmeyle yerel devletin varlığı arasındaki ilişkinin kurulmasını kolaylaştırmaktadır. Aynı zamanda siyasi değişimin çalışan sınıftan kaynaklanıyor olması ve çatışmanın

varlığı, yerel yönetimin bir belirlenmiş rol ya da kurumlar kümesine indirgenmediğini, fakat daha çok sınıf ilişkilerindeki değişkenliği yansıttığı fikrini desteklemektedir. Yani önemli olan, yerel yönetimin işlevi değil, mücadele alanı olmasıdır.

Sağladığı bu önemli kavramsal olanaklar yanında Cockburn'e yöneltilen önemli eleştiriler de vardır.

1. Yaptığı belirlemelere karşın, Cockburn kapitalist devleti tarihsel olarak ortaya çıkan, değişen ve çatışan bir sınıf ilişkisi olmaktan çok, kapitalist sınıfın araç olarak kullandığı, fonksiyonel işlevsel olarak verilmiş bir şey (thing) olarak algılamaktadır.
2. Eğer yerel devlet bir araç olsaydı, yerel devletle merkezi devlet arasında bu kadar gerilim olmazdı.
3. Bu araççı yaklaşımla, Cockburn, yerel devletin iki sürecini, yani merkezi devletin hem aracı (agent), hem de onu sınırlaması sürecini tek-yönlü hale getirmektedir (Duncan ve Goodwin, 1988; 32-34).

Duncan ve Goodwin'in Kapitalist toplumdaki yerel devlete ilişkin önemli kuramsal çerçeveleri tartışırken ele aldıkları önemli bir yaklaşım da, Saunders ve Cawson'un İkili Devlet Tezi'dir. Bu yaklaşım, yerel düzeyin vurgulanması ve yerel devletin tekliği (uniqueness) üzerine kurulu olması anlamında önemlidir. Bu tezin temel sorunu, ulusal ve yerel devletler arasında önsel (a priori) bir işlev dağıtımı yapmış olmasıdır, ancak bu ayrımı gerekli kılan hiçbir kanıt ya da tarihsel dayanak bulunmamaktadır. Bu işlev ayrımının farklı siyasalara neden olacağı belirtilmektedir. Fakat herhangi bir durumda baskın siyasi tavrın ne olacağı mekansal ölçekle ilgili bir sorun değildir. Önemli olan hangi aktörlerin, hangi konularda yer aldığıdır. Saunders'ın toplumsal dünyayı anlamak için onu bölümlere ayırıyor olması, eşitsiz gelişme tartışmasına önemli bir anlam kazandırmaktadır (Duncan ve Goodwin, 1988; 34-37).

1.6.3.2. Yerel Devlet ve Eşitsiz Gelişme

Bugüne kadar yapılan çalışmalarda, "yerel devlet" durağan bir şey olarak, yani kurumların ve yapıların bütünlüğü olarak ele alınmıştır. Duncan ve Goodwin'e göre, şeyler ve yapılar üzerinde durmak yerine onları ortaya çıkaran toplumsal süreçler üzerinde durmakta yarar vardır. Devlet biçimleri ve işlevleri, insan grupları arasındaki değişen ilişkilere bağlanabilir. "O zaman, başarılı bir kuram, devletlerin davranışındaki tarihsel farklılıkları ve değişimleri, bu özgül durumlara (davranışlara) neden olan önemli toplumsal süreçlere bağlamalıdır. Dahası, eğer bu toplumsal süreçler ulusal ve ulus altı (sub-national) devlet kurumlarında farklılık gösteriyorsa, o zaman yerel devlet kuramı olduğu söylenebilir" (Duncan ve Goodwin, 1988;38).

Kapitalist devletler, hakim sınıflarla, baskı altındaki sınıflar arasındaki toplumsal ilişkilerin bir parçası olarak gelişmişlerdir. Bu bağlamda, devleti bir toplumsal ilişki biçimi olarak tanımlamak ve bu tanımı devletin aracı olan örgütsel organlarından ayırmak için devlet biçimi ve devlet aracı tanımları ortaya konmuştur. Bu ayrışmada ortaya konan devlet biçimi kavramı devleti, toplumsal ilişkilere bağlamaktadır. Burada önemli olan, devletin ne yaptığı değil, bu ilişkilere nasıl aracılık ettiği, anlam kazandırdığıdır. Özetle, devlet önemli ekonomik ve toplumsal farklılıkları ve ilişkileri yasal hale dönüştürmektedir. Örneğin, sınıf ve cinsiyet farklılıkları, yasal açıdan eşit bireyler olarak işlem gören kişilere indirgenmektedir.

Bu çerçevede yerel devlet nerede yer almaktadır? Sınıf ilişkilerini de içeren toplumsal ilişkiler, insanlar arasında ilişkisel (relational) olarak üretilirler. Bu ilişkisellik eşitsizliği yanında getirmektedir. Burada eşitsizlikten anlaşılması gereken şey, insanlar arasında kurulan ilişkilerin daha çok gelişigüzel, bir düzene bağlı olmadan, farklı zaman, mekan ve hatta aynı kişi için bile farklı yerlerde, farklı biçimlerde gelişmesidir. Bu eşitsiz oluşum, toplumsal ilişkilerin heterojenleşmesine ve farklılaşmasına neden olur. Yerel yönetimler, ulusal devletlerin uğraşamadığı, erişemediği bu farklılıklarla uğraşır. Yerel devletin başka bir yapısal rolü de, 'temsilci rolü'dür. Yerel gruplar baskı altında ya da marjinal olabilirler; ancak yerel yönetimler bu grupların temsil edilmesini ve devlete erişebilmesini sağlayarak sistemi meşru kılar (Duncan ve Goodwin, 1988; 37-43).

Eşitsiz gelişme ve yerel devlet arasındaki ilişkiyi belirginleştirmek için iki önemli noktanın vurgulanması gerekir:

1. Eşitsiz gelişme en doğal ve en dinamik biçimde Kapitalist toplumda gerçekleşir.
2. Kapitalist toplum, devletin ve devlet kurumlarının en iyi geliştiği toplum biçimidir.

Bu iki nokta bir araya geldiğinde şu ileri sürülebilir: Kapitalizm'de toplum giderek farklılaşmakta ve değişmektedir. Bu farklılaşma, yönetimi giderek daha karmaşık bir hale getirmektedir. Özgün yerel durumlar için yerel yönetim kurumlarına başvurulması, bu farklılaşmaya verilen bir yanıt olarak değerlendirilmelidir. Diğer bir deyişle, eşitsiz gelişme olmasaydı, yerel (devletin alt ölçeğinde) kurumlara gerek kalmazdı (Duncan ve Goodwin, 1988; 45).

1.6.3.3. Mekansal Farklılıklar

Duncan ve Goodwin, toplumsal süreçlerde mekansal farklılıklar olduğunu pek çok somut örnekle kanıtlamaktadırlar. Dahası, sayısal çözümlemelerde, (istatistiksel olarak) ulusal düzeyde bulunan (ulus devlet sınırları içinde, yerleşim birimleri arasında kurulmak istenen türdeşlik olarak tanımlanabilecek) ortalama değerler soyuttur ve somut bir mekansal birimle ilintilendirilemez. Oysa, somut olan, (ortalamaya katılan) farklı mekansal birimlere ait olan, birbirlerinden farklı ve özgün değerlerdir (Duncan ve Goodwin, 1988; 48).

Mekan, toplumsal süreçlerin işleyişlerini etkiler. Ancak, mekansal süreçler de toplumsal sürenden bağımsız değillerdir; dolayısıyla mekansal sorunların kendi baslarına çözümlenemeyeceği de açıktır. Mekansal örüntüler özerk değillerdir ve mekan da toplumsal örgütlenmeyi ve etkinliği belirlemez. Aynı şekilde, mekansal örüntülerin arasında bağlantı aramak da doğru değildir. Karşılıklı etkilesen, toplumsal nesnelerdir; onların biçimlendirdiği mekansal örüntüler değildir (Duncan ve Goodwin, 1988: 51). dolayısıyla ne mekansal fetişizm, ne de (sosyoloji ve ekonomi de olduğu gibi) mekanı unutmak/gözerdi etmek doğru değildir.

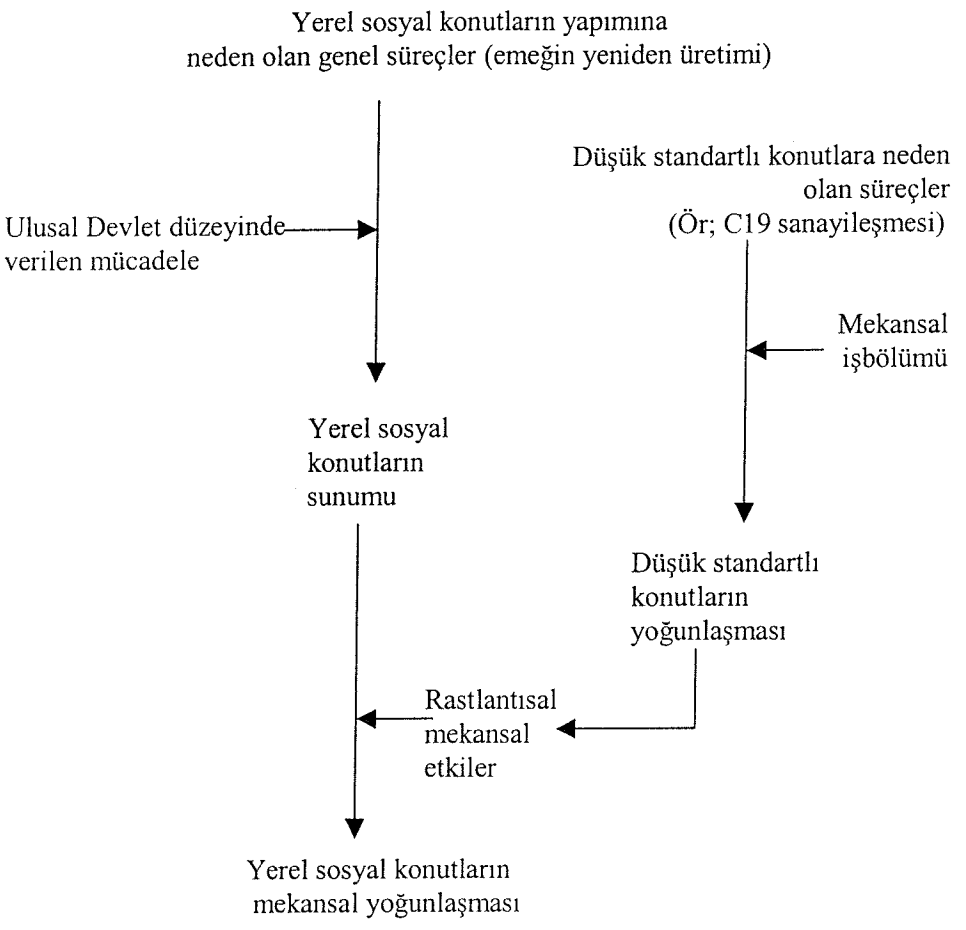
Duncan ve Goodwin mutlak mekan anlayışını yadsımakta ve mekanda göreceliliği benimsemektedir. Mekan bir nesne ya da öz değildir. Çünkü nesneler maddelerden oluşur. Mekan daha çok, nesneler arasındaki ilişkidir. Bu yüzden mekansal örüntüler bağımsız etkiler kuramazlar. Mekan doğal ve toplumsal nesneler tarafından yaratılmış olsa bile, bu mekansal ilişkilerin etkilerinin, sadece bu nesnelerin nedensel güçlerine indirgenebileceği anlamına gelmez. Nesneler tarafından bir kez oluşturulduktan sonra, mekansal ilişkiler bu nesnelerin nasıl ve hangi yollarla ilişki kuracağını etkileyecektir.

Eğer mekansal etkiler, kurulan ilişkilerden değil de ilişkiyi oluşturan nedensel güçlere sahip nesnelerin iç yapısından kaynaklanıyorsa rastlantısal olmaktadır (Duncan ve Goodwin, 1988; 54). Yazarların yerel süreçlerdeki farklılaşmanın türemiş mi yoksa nedensel mi olduğu sorusunu tartışırken sundukları ve aşağıda verilen iki tablo yukarıda göreceli olarak daha soyut düzeyde yapılan tartışmaları belirginleştirmektedir. Tablolarda incelenen süreç yerel sosyal konutların yapılması örneğidir.

Bu durumda bir Nedensel Yerellik Etmişinden (Causal Locality Effect) söz edilebilir mi? Eğer mekansal rastlantısallıklar, yerel nedensel süreçler ve yerel olarak özgün etkiler, mekansal olarak özgün bir yapısal sistem oluşturuyorsa bu olanaklıdır. Böyle bir yapıda insanlar, yerel olarak üretilmiş bir yapının içinde kendi geleceklerine yönelik olarak, sadece nasıl gerçekleşeceğine ilişkin değil

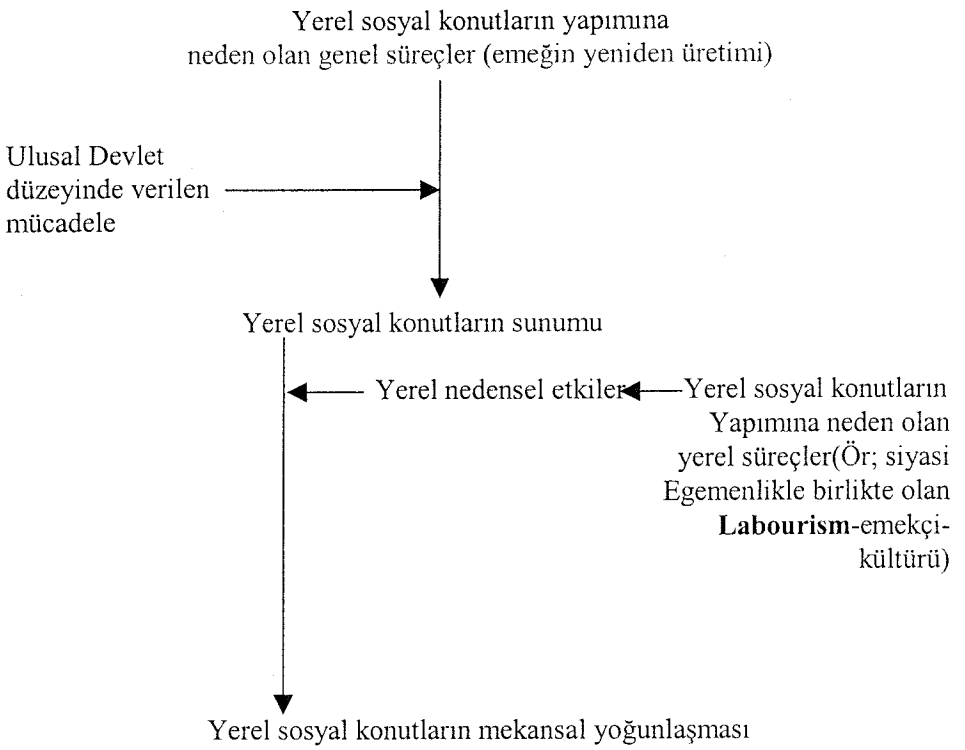
fakat nelerin olacağına ilişkin kararları da alabilirler (Duncan ve Goodwin, 1988; 60).

RASLANTISAL YEREL FARKLILAŞMA



(Duncan ve Goodwin, 1988; 59, şekil 2.2)

NEDENSEL YEREL FARKLILAŞMA



(Duncan ve Goodwin, 1988; 59, şekil 2.3)

Mekanın toplumsal süreci nasıl etkilediğine ilişkin olarak hiyerarşik bir kavramsal sıralama da yapılabilir:

1. Rastlantısal yerel farklılaşma; mekansal rastlantısallık, toplumsal mekanizmaları etkilemektedir.
2. Nedensel yerel farklılaşma; toplumsal mekanizmalar yerel olarak türetilmektedir.
3. Yerellik Etkileri; Birbirini tamamlayan ve yerel olarak türetilmiş süreçler özgün bir yerel ilişkiler sistemi oluşturduğunda söz konusu olabilir.

Üçüncü basamak oldukça ender gerçekleşecek bir durumdur (Duncan ve Goodwin, 1988; 61). Üçüncü basamağın ender gerçekleşmesinin nedeni yerelliğin gücünün

olmamasıdır. Eğer yerellik erke sahip olsaydı bu durumda yerellik etmişi de yüksek olurdu.

1.6.4. Eşitsiz Gelişme Süreci

1.6.4.1. Gelişmenin Eşitsizliği

Eşitsiz gelişme, hem toplumsal, hem ekonomik, hem de doğal süreçlere bağlanabilir. Toplumsal süreçler kendi İçlerinde eşitsiz olarak gelişirler. Dolayısıyla, yerel farklılıklar toplumların ve toplumsal mekanizmaların doğaları gereği ortaya çıkarlar. Bu özellikle kapitalizm için doğrudur/geçerlidir ve kapitalist bir dünyada bu durum, her ölçekteki coğrafyada, küreselin yanında yerel de temel belirleyici olmaktadır (Duncan ve Goodwin, 1988; 61). Bu bağlamda, bölgesel bunalımlar, kent merkezlerinde yaşanan sorunlar, kentsel alanlarda banliyöleşme, yeni sanayileşen ülkelerin yükselmesi gibi süreçler, eşitsiz gelişen bir sistem olan Kapitalist sistemden kaynaklanan süreçlerdir.

Eşitsiz gelişme, salt sosyo-ekonomik etkinliklerin mekansal dengesizliğini vurgulamakla da kalmaz. Eşitsiz gelişme, daha çok, gelişmenin 'eşitsiz' sürecine vurgu yapmaktadır. Zaman ve mekandaki eşitsiz gelişme, kapitalist üretim ve toplumsal yeniden üretim süreçlerinin merkezindedir. Herhangi bir mekan ve zamandaki gelişme, nedensel olarak bir diğerindeki azgelişmişlikle ilintilidir. Bu şekilde ortaya çıkan farklı coğrafyalar kapitalizmin oluşumu ve yapısının sistematik bir ifadesidir. Ve gerek ulusal/merkezi devlet gerekse yerel yönetimler, bu toplumsal coğrafyalara yanıt olarak geliştirilmişlerdir (Duncan ve Goodwin, 1988; 62).

Eşitsiz gelişme temel olarak, birbiriyle aynı zamanlı iki sürecin varlığıyla açıklanabilir; Üretim koşulları ve düzeylerinin farklılaşması ve eşitlenmesi. İlk süreç, emek gücünün verimliliğinin farklılaşmasının neden olduğu işbölümü ile ilişkilidir. Bu ilk başlangıçta, daha çok doğal değerlerin/özelliklerin sağladığı üstünlüklerden kaynaklanır. İkinci süreç olan eşitlenme sürecinde ise, yarışmacı koşullar altında emek verimliliğinin de artmasıyla, yatırımların üretim koşullarının durağanlaştığı yerlerden, hala yüksek artı-değerin elde edilebildiği azgelişmiş yerlere kaydırılmasıdır. Dolayısıyla sermaye bir yandan yeniden üretime, altyapıya dönük yatırımlar yaparken diğer yandan da sermaye yatırımı yapılmış yerlerden, daha yüksek kar elde edebileceği başka bölgelere çekilmektedir.

1.6.4.2. Mekansal Sabitlik Girişimi

Tüm bu süreçler içinde insanlar edilgen kalmıyorlar; tüm bu değişiklikleri gözlemlemekte ve denetim altına almaya çalışmaktadırlar. Bireylerin bu

gelişmelere yönelik bir girişimi de, bir 'mekansal sabitlik' (Spatial Fix) bulmaya çalışmalarıdır. Bu, içinde yaşayabilecekleri, çalışabilecekleri bir coğrafik durağanlık durumudur. Diğer bir deyişle, yaratılmış fiziksel ve toplumsal çevre oluşur oluşmaz yok edilmemelidir. Devletin toplumsal ekonomiye müdahalesi, bu sabitliği kurmanın temel araçlarından biridir.

Mekansal sabitlik gereksinimi, üretim ve tüketimin, verili mekanlar üzerindeki 'yapılandırılmış uyumluluğuyla/birlikteliğiyle' etkileşmektedir. Gerek toplumsal gerekse fiziksel süreçler ve altyapılar, artık değer üretiminin özgül bir bileşimine uygun bir özel yer üretmek için bir araya gelmektedirler. Dolayısıyla yukarıda sözü edilen mekansal sabitliği oluşturmak için devlete ve yerel yönetimlere gereksinim vardır. Farklı düzeylerdeki devletler, farklı düzeylerdeki mekansal sabitlik gereksinimini göstermektedir. Ancak bu, devletlerin kapitalizme sadece edilgen biçimde yanıt verdiğini göstermez. Aynı zamanda devlet, mekansal sabitliği korumak için etkin müdahalede de bulunmaktadır (Duncan ve Goodwin, 1988; 63-67).

1.6.4.3. Doğadaki ve Sivil Toplumdaki Eşitsizlikler

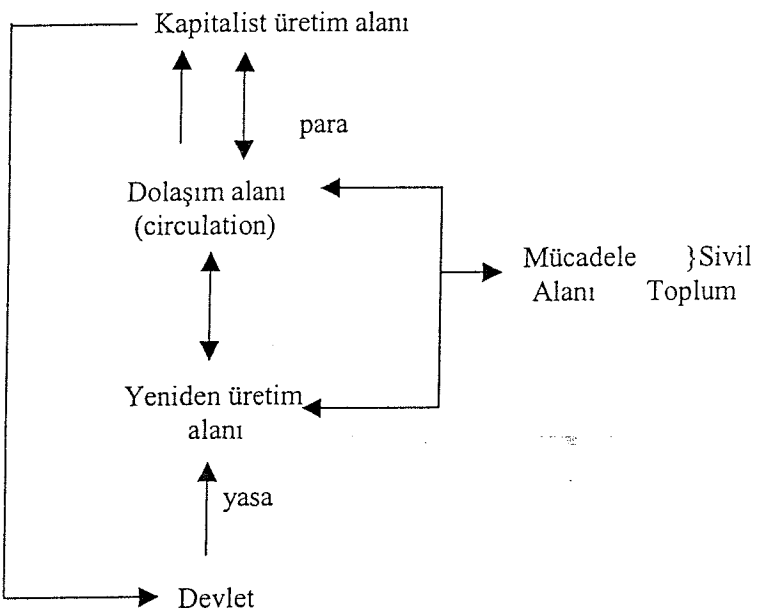
Kapitalizmin, hem ekonomik hem de toplumsal bir süreç olarak eşitsiz olmasının yanı sıra doğayla ve sivil toplumla kurduğu ilişki ve bunların da eşitsiz gelişiyor olması, tartışmada önemli bir rol oynamaktadır. Yani, eşitsiz gelişme sadece kapitalist üretimle tanımlanamaz. Doğanın ve sivil toplumun barındırdığı eşitsizlikler de bu süreçte önemlidir. Dolayısıyla devlet, sadece sermayenin eşitsiz gelişmesine yanıt olarak ortaya çıkmamakta, fakat sermaye, sivil toplum ve doğa arasında, karmaşık bir aracı konumunda bulunmaktadır. Ana fikir şöyle özetlenebilir, kapitalizm, ayakta durabilmek için hem doğaya, hem de sivil topluma gereksinim duyar ve kapitalist devletlerin gelişmesi, kapitalistlere ve diğer hakim sınıflara, bu özerk sistemleri düzenlemek ve onlara müdahale etmek için bir araç sağlar. (Duncan ve Goodwin, 1988: 68-71)

1.6.4.4. Devlet ve Kurumlarının Gelişmesi

Devletlerin ve yerel, ulus-altı-ölçekte (sub-national), devlet kurumlarının gelişmesi, eşitsiz gelişmenin bir parçasıdır. Duncan ve Goodwin, bu genellemeyi gerçeğe daha yakın hale getirmek ve yerel devletlerin görgül çözümlemelerine bir temel sağlamak amacıyla Urry'nin kapitalist toplumları anlamak için kullandığı çerçeveyi kullanmaktadırlar. "Urry, kapitalist toplumdaki ilişkilerin üç alanını tanımlamaktadır; kapitalist üretim, devlet otoritesi ve sivil toplum. Bunlardan ilki ücret ilişkisi ve mal üretimi üzerine kurulmuştur. İkincisi, merkezileşmiş bir yasal güç tekelini ve belirli bir egemenlik alanında şiddet kullanma meşruiyetini elinde tutan devlet biçimine dayanmaktadır. Üçüncü alan, sivil toplum, daha karmaşıktır

ve bir dereceye kadar, ilk ikisi dışında kalan toplumsal ilişkilerin tümünü kapsar." (Duncan ve Goodwin, 1988; 73-74). Ancak bu alanlar kendi başlarına, ayrı yapılar, ya da üstyapılar değillerdir. Daha çok belirli toplumsal ilişkiler kümelerinin kavramsallaştırılmalarıdır. Bu alanlar ve ilişkilere gönderme yapılarak kapitalist toplumun anatomisi aşağıdaki gibi tanımlanmıştır.

KAPİTALİST TOPLUMUN ANATOMİSİ



(Duncan ve Goodwin, 1988: 74)

Urry'nin tanımladığı bu alanlar mekanla ilişkilendirilirken ilk atılan adım; endüstriyel yeniden yapılanma süreci irdelenirken, endüstriyel yer seçim kuramını (Marksist bir çerçevede) değer yasasına dayandırmak için kullanılan bir kavramın ele alınmasıdır. Bu genel ekonomik süreçlerin mekansal oluşumu, "Mekansal işbölümü" olarak adlandırılmıştır. Bir alanın ekonomik yapısı, mekansal işbölümünde üstlendiği tüm rollerin toplamının ürünü olarak görülebilir. Bu mekansal işbölümü tartışması, devlet ve sivil topluma yansıtılmış ve "Devletin mekansal bölümü" ve "Sivil toplumun mekansal bölümü" elde edilmiştir.

Devletin mekansal bölümü, yerel devleti vurgulamaktadır. Bu mekansal açılımlara bir de varolduğu düşlenen bir toplumsal ilişkiler alanı eklenmektedir. Bu "düşlenen Topluluk" alanı mekansallaştığında; düşlenen topluluğun mekansal bölümü, yerel toplumsal etkileşimler önemli olmasa da, insanların yerelliğe olan inancını belirtmektedir. İşte bu mekansal bölünmelerin birliktelikleri ve bileşimleri, farklı yerel politikalara neden olmaktadır (Duncan ve Goodwin, 1988; 74-79).

1.6.5. Değerlendirme

Eşitsiz Gelişme kuramının kavramsal arayışımıza yapmış olduğu en temel katkı, "yerel devleti ve yerel politikayı anlamak için yerel toplumsal ilişkileri anlamamız gerektiği"nin altının çizilmesidir. Bu bakış açısı altında, yerel devletin işlevlerinden çok, yerel devletin neden ortaya çıktığı, politikalarındaki farklılaşmanın nasıl ve neden kaynaklandığı tartışılmaktadır. Bu sorular, Kapitalizmin yönlendirdiği toplumsal ve ekonomik gelişmenin eşitsiz (uneven) nitelikte olduğu varsayımına dayanılarak yanıtlanmaktadır.

Duncan ve Goodwin'in, diğer Marksist yazarlardan farklı olarak, yerel devletin işlevleri üzerinde odaklanmamaları, hatta yerel devletin özgül işlevleri olduğunu bile yadsımaları, somut bir yerel yönetim modeli kurma çalışmalarında, "Yerel yönetimlerin hizmet sunumundaki rolleri ve görevleri neler olmalıdır?" sorusunu yanıtsız bırakmaktadır. Ancak yazarlar, Miliband'ın "yerel devlet, merkezi devlet için hem ajan hem de engeldir" sözüne gönderme yaparak, yerel yönetimlerin, hem siyasal mücadele alanı, hem de bu mücadelenin özneleri olduklarını vurgulamaktadırlar. Diğer bir deyişle, yerel devlet sadece ortak refah hizmetlerinin en önemli kaynağı ve kamu parasının önemli bir tüketicisi değil, aynı zamanda, toplumun nasıl çalıştığı -ya da çalışması gerektiği- ile ilgili deneyim ve beklentilerin de alternatif hizmetlerin ve olanakların sunumuyla gerçekleştirildiği bir yerdir. Duncan ve Goodwin'in belirlemeleri, yerel yönetimlerin siyasal kimliklerini ve siyasal temsil alanı olma niteliklerini öne çıkarmaktadır. Eşitsiz Gelişme Kuramı, bu niteliklere duyarlı bir yerel yönetim modeli çalışmasında önemli katkılar sağlayacaktır.

Duncan ve Goodwin'in çalışmalarının diğer bir önemli özelliği, eleştirel olmasıdır. Yerel politikayı anlamak için geliştirilen yaklaşımlar, yazarlarca eleştirilmektedir. Bu çerçevede ilk olarak, nicel-istatistiksel yöntemlerin kullanıldığı çıktı yaklaşımları eleştirilmektedir.

İktisatçıların geliştirmiş olduğu çıktı yaklaşımı, yerel yönetim harcamaları biçiminde ortaya çıkan politika çıktıları ile nüfus yoğunluğu, kişi başına gelir, kentleşme ve sanayileşme düzeyi gibi dışsal sosyo-ekonomik değişkenler

arasındaki ilişkiyi araştırmaktadır. Siyaset Bilimciler ise, yerel politika çıktıları ile seçimler, oy davranışları, partiler ve liderlik ve baskı gurupları gibi daha içsel değişkenler arasındaki ilişkiyi incelemektedir. Ayrıca, bu iki alt yaklaşımı birleştirerek, yerel otoritenin, yerleşmenin nüfus yapısına yanıt veren politikalar ürettiğini savlayan nüfus yaklaşımından da söz edilebilir.

Yazarlara göre, çıktı yaklaşımları, yalnızca istatistiksel birlikteliklerle ilgilenmektedirler. Siyasal, sosyal ve ekonomik güçlerin hangi düzeneklerden geçerek politika çıktılarına çevrildiği açıklanamamaktadır. Kısacası, çıktı çalışmaları, yerel politikaları anlamakta yüzeysel kalmaktadırlar. Dahası, bu tür görgül çalışmaların sonuçları, kullanılan verilerin niteliğine göre biçimlenmektedir. Dolayısıyla, farklı araştırmalar arasında tutarsızlıklar bulunmaktadır. Bu eleştiriler, Sharpe ve Newton tarafından geliştirilen, kentin harcamaları ile kentin ekonomik işlevi ve kentsel hiyerarşi içindeki yeri ararsında ilişki kurmaya çalışan Bütünsel (Unitary) yaklaşım için de geçerlidir.

Duncan ve Goodwin'in eleştirdikleri bir diğer yaklaşım, yerel toplumsal ve siyasal baskıları ve daha üst ölçekli sınırlamaları göz ardı ederek yalnızca kurum içi karar verme süreçlerini ve gücün kullanımını inceleyen Kent Yöneticiliği yaklaşımıdır. Çıktı yaklaşımları gibi bu yaklaşım da kısıtlı bir değişkenler kümesi kullanmaktadır. Dahası, bireysel yöneticiler üzerinde yoğunlaşırken, yerel yönetimin memurları ile özel sektör yöneticilerinin etkileri bir tutulmakta ve aralarındaki niteliksel farklar göz ardı edilmektedir. Dahası, kıt kaynakları dağıtan yöneticilerle ilgilenen bu yaklaşım, kaynakların neden kıt olduğunu açıklayamamaktadır.

Yazarlar göre, Castells'in getirmiş olduğu iki temel kavram olan kolektif tüketim ve kentsel toplumsal hareketler, Eşitsiz Gelişme yaklaşımına önemli katkılar yapmaktadır. Castells, bu kavramları kullanarak, devlet müdahalesini ve kentsel gelişimi sermaye birikimi ve sınıf ilişkileri ile; hizmet sunumunu da kolektif tüketim gibi daha geniş süreçlerle ilişkilendirmektedir. Ancak Castells, Dunleavy'e gönderme yapılarak, eleştirilmektedir; kent sorununu anlamak için tüketim süreçlerini değil, üretim süreçlerini anlamak gerekmektedir. Refah devletinde politikalar, yerel düzeyin dışında, bir bütün olarak biçimlendirilmektedir.

Duncan ve Goodwin'e göre, yerel devleti anlamakta, bu terimi öneren Cockburn da önemli katkılar sağlamaktadır. Çünkü Cockburn, yerel devletin Kapitalizmin etkisi altında ulus-devletin bir yönü, devletin bir parçası olarak ortaya çıktığını savlamaktadır. Bu sav, yerel devlet ile Kapitalizmin doğası olan eşitsiz gelişme arasındaki ilişkinin kurulmasını kolaylaştırmaktadır. Ayrıca, siyasal değişimin çalışan sınıftan kaynaklandığı ve çatışmanın varolduğu savları, yerel yönetimin bir belirlenmiş rol ya da kurumlar kümesine indirgenmediğini, fakat daha çok sınıf

ilişkilerindeki değişkenliği yansıttığı düşüncesini de desteklemektedir. Bu önemli katkılarına karşın, Cockburn'ün araççı yaklaşımı, Miliband'ın merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında tanımladığı iki yönlü ilişkiyi tek yönlü bir ilişkiye indirgemektedir. Ancak, tek yönlü tanımlanan bu ilişki, yerel düzey ile merkezi yönetim arasındaki gerilimleri açıklamamaktadır.

Duncan ve Goodwin'in ele aldığı bir diğer yaklaşım, Saunders ve Cawson'un geliştirmiş olduğu İkili Devlet Tezi'dir. Bu yaklaşım, yerel düzeyin vurgulanması ve yerel devletin tekliği üzerine kurulu olması bağlamında önem taşımaktadır. Saunders ve Cawson, ulusal ve yerel devletler arasında önsel bir işlev dağılımı yapmaktadırlar. Bu işlev farklılıklarının farklı politikalara neden olacağının da altı çizilmektedir. Ancak, herhangi bir durumda, baskın siyasal tavrın ne olacağı mekansal ölçekle ilgili bir sorun değildir. Önemli olan, hangi aktörlerin hangi konularda yer aldığıdır.

Duncan ve Goodwin yaptıkları çalışmalarda, bir yandan yerel etkenler ile daha geniş ölçekli/yerel olmayan etkenler arasındaki ilişkileri, diğer yandan da siyasal süreçler ile ekonomik süreçler arasındaki ilişkileri incelemektedirler. Bu çalışmalarda, yalnızca aktörlerin ya da yalnızca yapıların, atomistik ya da soyutlanmış istatistiksel yapılar olarak ele alınması söz konusu değildir. Aralarında iki yönlü bir ilişki kurulmaktadır.

Duncan ve Goodwin'in yerel politikayı anlamaya yönelik en temel katkılarının Eşitsiz Gelişme Nosyonu olduğu söylenebilir. Eşitsiz gelişme, gerek toplumsal gerekse ekonomik süreçlere bağlanabilir. Sınıf ilişkilerini de içeren toplumsal ilişkiler, gelişigüzel biçimde, bir düzene bağlı olmadan, farklı zaman ve mekanlarda farklı biçimler alırlar. Bu belirleme, toplumsal ilişkilerin eşitsiz doğasına ilişkindir.

Kapitalizmin doğal sonucu olan eşitsiz ekonomik gelişme söz konusu olduğunda ise, bir mekan ve zamandaki gelişmenin nedensel olarak bir diğerindeki azgelişmişlik ile ilintili olduğu belirtilmektedir. Bu biçimde ortaya çıkan farklı coğrafyalar, Kapitalizmin oluşumunun ve yapısının sistematik bir anlatımını oluşturmaktadırlar. Duncan ve Goodwin'e göre Eşitsiz Gelişme, en doğal ve en dinamik biçimde Kapitalist toplumda gerçekleşmektedir. Dahası, Kapitalist toplumun, devletin ve devlet kurumlarının en iyi geliştiği toplum biçimi olduğu da vurgulanmaktadır.

Farklılaşma, yönetimi giderek daha karmaşık hale getirmektedir. Özgün yerel durumlar için yerel yönetim kurumlarına başvurulması, bu farklılaşmaya verilen bir yanıt olarak değerlendirilebilir. Diğer bir deyişle, Eşitsiz Gelişme olmasaydı, yerel, devletin alt ölçeğinde kurumlara gerek kalmazdı. Duncan ve Goodwin'in

altını çizdiği yerel farklılaşma ve heterojenlik olgusu, yeni bir yerel yönetim modeli kurma çalışmalarında önemli çıkış noktalarından birini oluşturabilir. Yeni modelin farklılaşma süreci sonunda oluşan toplumsal ve ekonomik alt bölgelere duyarlılık göstermesi, daha gerçekçi önerilerin geliştirilmesini olanaklı kılacaktır.

1.7. DÜZENLEME OKULU POST-FORDİZM VE KENTSEL POLİTİKA

Son yıllarda gelişmiş kapitalist toplum kentlerinde görülen "yönetişim kavramı, Mayer'e göre Düzenleme Okulunun (Regulation School) kuramları ışığında yorumlanabilir. Düzenleme Okulu Post-Fordizm'i bir makroekonomik değişim elemanı olarak ele almaktadır. Bu çerçevede düzenleme okulu Post-Fordizm'e geçiş sürecinde değişen yönetişim biçimlerini kavramsallaştırmaya yardımcı olabilir. Çok geniş bir değişim alanını içeren Düzenleme Okulu değişen yerel yönetim yapısını ve siyasalarını anlamaya yardımcı olabilir.

1980'lerde siyaset bilimcileri, kentsel politikadaki köklü değişiklikleri yorumlayabilmek için düzenleme okulu adıyla bilinen Marksist kökenli bir grup Fransız bilim adamının çalışmaları üzerinde yoğunlaştılar. Bu ilginç bir hareket olarak görüldü. Çünkü düzenleme okulunun ilgi alanı ekonomik değişiklikleri devlet, hükümet ve politika gibi kavramlara fazla dikkat göstermeden açıklamayı içeriyordu. Buna rağmen kentsel politika kuramcıları için düzenleme okulunun önemi üç sebepten kaynaklanmaktadır.

1-) Düzenleme Okulu kapitalist ekonomilerin değişen karakterini ve bu çerçevede kentlerin rolünü kuramlaştıran bir çerçeve sağlamaktadır.

2-) Düzenleme Okulu politik, kültürel ve sosyal değişimlerin birbiri arasındaki ilişkileri incelemektedir. Bu şekilde politik bütünün yalnız bir bölümü ile ilgilenilmekten kaçınılmış olur.

3-) Düzenleme Okulu Ortodoks Marksist yaklaşımın eksikliklerini giderir. Marxizm politik ilişkileri ikincil olarak görmektedir. Oysa düzenleme okulu ekonomik değişmeyi politik, kültürel ve sosyal değişimin ortak bir eseri olarak görmektedir.

1.7.1. Düzenleme Kavramı ve Düzenleme Okulu

Düzenleme kuramı 1970 ve 1980'lerde Robert Boyer, Michel Aglietta ve Alain Lipietz gibi bazı Marksist ekonomistlerce ortaya konmuştur. Sonuçta birçok ekonomist, coğrafyacı ve siyaset bilimcinin katkılarıyla bir tek düzenleme kuramından çok zengin ve verimli bir düşünce alanı olarak Düzenleme Okulu ortaya çıkmıştır.

Düzenleme okulunun merkezinde "düzenleme" kavramı yer almaktadır. Düzenleme kavramı, kelimenin İngilizce ve Fransızca karşılıklarına yüklenen anlamlardan gelmektedir. İngilizce (regulation) düzenleme kavramı devletin veya diğer kolektif organizasyonların kapitalist sistemin arka planındaki düzenlemeleri

bilinçli ve aktif müdahalelerle oluşturmasını ifade eder. Diğer yandan Fransızca'da kullanılan düzenleme (reglementation) kavramı ise kapitalizmin arka planındaki düzenlemelerin daha çok kendi kendini düzenleyen mekanizmalar olduğunu söylemektedir. Sonuçta ister dışsal müdahaleleri, ister otomatik bir mekanizmayı anlatsın, düzenleme okulu ekonomik yaşamın ve üretim modelinin düzenlenme yollarını anlatır.

Düzenleme okuluna göre düzenlemeler, kendiliğinden veya bilinçli müdahaleler sonucu oluşmaz. Aslında düzenlemeler, planlı ve bilinçli düzenlemelerin düşünülmemiş yada istenmeyen sonuçlarıdır. Bu çerçevede Düzenleme okulunun ekonomik sistem ile ilgili prensipleri birikim rejimi (regime of accumulation) ve düzenleme tarzı (mode of regulation) kavramları ile ifade edilir. Birikim rejimi yatırım, üretim ve tüketim arasındaki ilişkinin doğasını, düzenleme tarzı da bu ilişkiyi sürdürecek olan politik ve sosyo-kültürel kurum ve pratikleri tanımlar.

Kapitalizm bir seri düzenleme tarzı ve birikim rejimi ile belirginleşmiştir. Birikim rejimi burada sermaye birikiminin genişlemesini kapitalist sistemin kararsızlıklarının ortaya çıkmasına izin vermeden sağlayan makroekonomik ilişkileri içerir. Birikim rejimi içinde dengesizlikler üretim ve tüketimin olağan çevrimi içerisinde ertelenir. Keskin çizgili krizler ve düzensizlikler yerine krizin zaman içerisinde müzminleşmesi ve kriz eğilimlerine dönüşmesi tercih edilir.

Bu düzensizlik kapitalizmin temel süreçlerinin bir sonucu olarak ortaya çıkmaz. Daha çok sosyal ve politik aktivitelerin rastlantısal bir sonucudur. Örneğin üretim ve tüketim arasındaki sürdürülebilir bir ilişki kapitalizmin doğal bir sonucu olmaktan çok sosyo-politik kurumların, kültürel ve ahlaki değerlerin bir ürünüdür. Bu normlar ve değerler birikim rejimini sürdürmek için üretilmemişlerdir fakat bazen bu etkiyi verebilirler. Yani belirli bir birikim rejimini desteklerler. Bu durumda bu değerler ve normlar bir düzenleme tarzı yada sosyal düzenleme tarzı olarak adlandırılırlar.

1.7.2. Fordizm, Neo-Fordizm ve Post-Fordizm

Fordizm kavramı ilk defa İtalyan Marksist yazar Gramsci tarafından kullanılmıştır. Günümüzde kavram Batı toplumlarında 1945-1974 arası görülen büyümeyi ifade etmektedir. Bu bağlamda Neo-fordism Fordist düzenlemelerin daha yoğun uygulanmasını, Post-fordizm ise yeni bir ilişkiler setine geçişi anlatmaktadır. Genelde düzenleme kuramları ile Fordizm yada Post-fordizm özdeş tutulsa da, düzenleme kuramları ana çerçevesi çizilirken, Fordizm ve Post-fordizm kuramın kullandığı alt düzey örnekler olarak kalmaktadır.

Fordizmle ilgili olarak dört ana kategori tanımlanmaktadır:

1. Emek Süreci (labour process)
2. Birikim Rejimi (regime of accumulation)
3. Düzenleme Tarzı (mode of regulation)
4. Toplumsallaşma Tarzı (mode of societalisation)

Fordist emek süreci standart malların uzun bir süreç içinde üretimini öngörür. Bu süreç, üretim hattında hem ürün hem de üretim sürecinden ayrılmış olarak yalnızca belirli bir görevi yerine getiren işçilerle tanımlanır.

Diğer yandan bir birikim rejimi olarak Fordizm kitle üretim ve tüketimine dayalı sanal bir büyüme döngüsünü ifade eder. kitle tüketimi ölçek ekonomilerini ve verimlilik artışını sağlarken aynı zamanda da ücretleri arttırır ki bu da kitle tüketimini destekler.

Düzenleme tarzı ise üretim ve tüketim arasındaki uzlaşmayı sağlayan politik ve kültürel destekleri içerir. Fordist düzenleme tarzında bu yapı ücret ilişkilerini, firmalar arası ve içi ilişkileri, ulusal merkez bankalarına ve kredilere dayanan para arzını, kitlesel medya ve reklamcılığı, üretim ve tüketim arası ilişkiyi kuracak pazarlamayı ve tüm bunları destekleyecek Keynesci siyasaları içerir.

Fordist toplumsallaşma tarzı ise tüm bu sayılan karakteristiklerin kültürel yaşam, mekansal örgütlenme ve politik sistem üzerindeki etkilerini ifade eder.

Fordizmin en iyi şekilde bir düzenleme tarzı olarak tanımlanabileceği söylenmektedir. Bir düzenleme tarzı hiçbir zaman kapitalizmin krizlerini kökünden çözemez, fakat ani krizleri kriz eğilimlerine dönüştürür. Ama sonuçta kaçınılmaz olarak kriz oluşacaktır. Batı toplumlarında 1970'lerden sonra başlayan çöküş bu gelişmenin bir sonucudur. 1980'lerden sonra ise krizi asmak için Post-fordizm adıyla yeni stratejiler önerilmeye başlanmıştır. Fakat, Post-Fordizm kavramı Fordizmle asimetrik olsa da henüz Fordizmin sahip olduğu yetkinliğe sahip değildir. Yine de Post- Fordizmin getirdiği yeni düzenlemeler özellikle emek süreci bazında Fordizmin krizini asabilecek gibi görünmektedir.

Post-fordist emek süreci mikro elektronik teknolojinin yardımıyla üretime esneklik ve otomasyon getirmektedir. Bu küçük firmaların ve üretici ağlarının esnek üretim tarzına ulaşmasını sağlamaktadır. Özel, kamusal ve üçüncü sektörlerin bu süreci uyguladıkları ve bununda Fordist krizi asacak potansiyele sahip olduğu söylenebilir.

Fakat, diğer üç kategoride Post-fordizmin Fordist krizi çözebilecek iyi tanımlanmış, sınırları çizilmiş çözümler önerdiği söylenemez. Oysa, Örneğin Fordist tarz daha çok bir düzenleme tarzı olarak ortaya çıkmaktadır. Post-fordist

düzenleme tarzı ise henüz belirsizdir. Jessop buradaki belirsizliğin düzenleme ve düzenlenen sürecin birlikte ortaya çıkmalarından doğduğunu söylemektedir. Yine de gelişmiş batı toplumlarında bir fikir verebilecek gelişmeler vardır. Post-fordist düzenleme tarzı emek pazarındaki esnekliğin artmasını ve vasıflı-vasıfsız işgücü arasındaki kutuplaşmanın artısını desteklemektedir. Diğer yandan kamu tüzel kişiliğine sahip kurumların yüksek derecede bürokratikleşmiş yapılardan daha gevsek ve esnek, merkeziliği düşük bir yapıya dönüştüğü gözlenmektedir. Para ve kaynaklar daha değişik finansal araçlar ve yollarla sağlanmakta ve uluslararasılaşmaktadır. Ayrıca üretim ve tüketim arasındaki ilişkiler bölümlenmekte ve dönüşmektedir.

Yine Post-fordist düzenleme tarzında devletin özel bir konumu bulunmaktadır. Finansal ve üretime yönelik kaynakların uluslararasılaşması ile birlikte devletin hem firmalar arasında hem de sosyo-ekonomik sistemin genelinde rekabeti teşvik edici yönü giderek güçlenmektedir. Bu, klasik Keynesci refah devletinin çöküşünün ve Schumpeterian çalışma merkezcil devletin doğusunun bir göstergesidir. Devlet artık daha çok arz yönlü müdahalelerde bulunmaktadır. Diğer yandan devletin bir takım güçleri de Avrupa Birliği gibi üst devletsel kuruluşlara geçmektedir. Bu gibi kuruluşlar globalleşmiş bir ekonomik sistem içinde daha fazla yeterliliğe sahip olacaklardır. Diğer politik güçler ise yerel ve bölgesel güç odaklarına aktarılacaklardır.

1.7.3. Düzenleme Okulunun Kentsel Politik Alana Uygulanması

İlk bakışta düzenleme okulu politik değişimden çok ekonomik değişim üzerinde yoğunlaşsa da, kuramda ekonomik değişim üzerinde politik süreçlerin belirgin bir etkisinin olduğu göze çarpar. Temelde düzenleme okulu kentsel politik sistemlerin değişmezliğini savunanların tersine niteliksel değişimlere uğrayabileceğini savunmaktadır. Bu çerçevede kentsel politik alan üzerinde Post-fordizmin yukarıda sayılan temel süreçlerinin belirgin etkilerinin olacağı kabul edilmelidir.

1.7.3.1. Kentsel Politika ve Emek Süreci

Hogget (1987), ilk defa Fordist ve Post-fordist kavramları kentsel politik alana sokmuştur. Analizlerinde Fordist üretim tarzında üretici firmalardaki üretim örgütlenmesi ile yerel refah devletinin insan kaynaklarını işleme gücü (people processing) arasında bir benzerlik kurmuştur. Buradan yola çıkarak özel sektördeki örgütlenme ile yerel yönetimlerin hiyerarşik ve bürokratik yapısının birbirini destekler nitelikte olduğunu ifade etmiştir. Hogget'e göre desantrilizasyon Fordist emek sürecinden Post-Fordist olana geçişin bir göstergesi olabilir. Örneğin yerel servislerin desantrilizasyonu, refah devletinin uzaklık, esnek olmamak ve tepkisizlik gibi Fordist karakterlerine karşı bir eleştirel harekettir.

Bu bağlamda yerel yönetimlerde emek süreçlerine daha fazla önem verilmeye başlandığı söylenebilir. Özellikle yerel yönetimler kamusal servislerin sunumunda bilgi teknolojisinin de yardımıyla üretim sürecini yeniden yapılandırmak, maliyetleri düşürmek ve daha esnek sunum yapabilmek için özel sektöre paralel siyasalar izlemeye başlamıştır.

1.7.3.2. Kentsel Politika ve Düzenleme Tarzı

Kentsel siyasaların yapısı göz önüne alındığında Keynesci refah devletinin politikalarında anahtar rol oynayan Fordist düzenleme tarzının, kentsel alan ile refah devleti arasındaki ilişkiyi açıklamakta yardımcı olacağı görülmektedir. Özellikle Amerikan deneyiminde Fordist uygulamaların daha fazla özel sektöre dayandığı ve banliyöleşmeye (suburbanisation) dayanan kentsel ölçekteki mekansal organizasyonlara bağımlı olduğu görülmektedir. Burada banliyöleşme büyüyen konut, otomobil, dayanıklı tüketim malları ve kamusal servis talepleri tarafından güdülenmektedir. Banliyöleşmeyi teşvik ve banliyöleşmenin yarattığı mal ve hizmet talebi Fordist büyüme sürecinin sürdürülebilmesine yardımcı olmuştur.

Dolayısıyla Amerikan deneyiminde Fordist politikalar devlet müdahalesine daha az ihtiyaç duyan bir yapı göstermektedir. Bu yapı desantrilize olan özel sektörle ve emek pazarının mekansal ayrımsallaşması ile tamamlanmaktadır. Örneğin Amerikan kentlerinde kent merkezinde vasıfsız etnik işçi grupları konumlanmışken, kent çeperinde ve banliyölerde daha çok vasıflı beyaz üst gelir grubu işçi grupları konumlanmıştır. Bu ise mali krizlerin oluşmasına ve kent merkezlerinde kamusal servislerin sunumunun zorlaşmasına sebep olmuştur. Amerikan Fordist sisteminde krizin belirtilerinin daha erken oluşması bunun bir sonucudur. Sonuç olarak mekansal ve kentsel siyasalar ile düzenleme tarzının yakından ilgili olduğu söylenebilir.

1.7.3.3. Kent Yönetimi

Kent yönetimine gelince yine benzer şeyler söylenebilir. Fordist düzenleme tarzının hakim olduğu ülkelerde kentsel düzlemde işleyen devlet kuruluşları Keynesci refah devletinin işleyişinde anahtar rol oynamaktadır. Yerel yönetimler kitlesel olarak tüketilen malların ve servislerin herkese veya maliyetini karşılayamayacak olanlara sunumunu ifade eden sosyal yardım politikalarını (social wage) uygulayan kuruluşlar olmaktadırlar. Böylelikle Fordist üretim tarzının güdülmeyicisi olan talebin de belli bir düzeyin altına düşmesini engeller.

İkinci olarak Fordist düzenleme tarzı devlet planlamasının ekonomik ve sosyal hayattaki payının artmasını getirmektedir. Bunun kentsel düzeye yansıması özel

sektör tarafından karlı bulunmayan sosyal ve fiziksel altyapının yerel yönetimlerce sağlanmasıdır.

Son olarak yerel yönetimlerin örgütsel yapısı ile düzenleme tarzı arasında yakın ilişki olduğu söylenebilir. Devlet kuruluşlarının yerel düzeydeki örgütlenmesi, Fordist düzenleme tarzında, bürokratik bir yapılanmayı gerektirir. Devlet kuruluşları daha hiyerarşik ve merkezi olmaya eğilimlidir ve prosedürler elde edilen sonuçlardan daha önemlidir. Bu tip devlet yapısı bir takım kamusal servislerin dar bir çerçeve içerisinde geniş halk kitlelerine esnek olmayan fakat homojen bir biçimde sunumunda görev almaktadır. Kısaca Fordist düzenleme tarzında özel sektörün sunum yapmadığı alanlarda boşluğu kamu sektörünün doldurduğu söylenebilir.

1.7.3.4. Temsiliyet Kavramı

Son olarak kentsel politik süreçler göz önüne alındığında, yerel seçimlerin özellikle Fordist Rejimin sosyal demokrat bir politik yapı ile sürdürüldüğü ülkelerde önemli bir rol oynadığı söylenebilir. Temsiliyet kavramı Fordist düzenlemelerin meşrulaştırılmasında önemli bir rol oynamaktadır.

Düzenleme okuluna göre, kapitalist üretim ilişkilerinin bazı örgütlü işçi sınıfı kesimleri tarafından kabul edilebilmesi için bu kesimlere belirli bir politik güç tahsis edilir. Bunun kentsel politik alanda iki etkisi olmuştur. Birinci olarak, bu kesimler politik karar verme mekanizmalarında yer almak için mücadele etmeye ve bu sürece katılmaya başlamışlardır. Özellikle Batı toplumlarında sosyal demokrat, sosyalist veya komünist iktidarların kentsel politikada etkili olması bunun bir göstergesidir. İkinci olarak, emek için mücadele etmenin Fordist politik uzlaşma (grand compromise) içinde kabul edilir olmasıdır. Fakat bu Politik uzlaşma yapısı Fordizmin krize girmesi ile birlikte bozulmuştur.

1.7.4. Post-Fordizm ve Yerel Yönetimler

Genel olarak Post-Fordizm olarak adlandırılan yeniden yapılanma, klasik Fordist üretim anlayışının ilkelerine karşıt yeni uygulamalar getirmektedir. Post-Fordizm esnek işgücü ve esnek teknik aksama dayanan esnek üretim sürecini ifade etmektedir. Fordizm ise dayanıklı tüketim mallarının yarı kalifiye işgücü tarafından üretim hattında seri bir şekilde üretimine dayanır. Fordist üretim tarzının getirdiği ölçek ekonomilerine (economies of scale) dayanan verimlilik artışı kavramı yerine Post-Fordist süreç, "alan ekonomilerine" (economies of scope) dayanan verimlilik artışını kabul etmektedir. Yine Post-Fordist üretim tarzı arz yönlü esnekliği ve gelişmeyi sosyal düzenlemenin merkezine alırken, Fordist

üretim tarzı arka planında, talep gelişmesi ve üretimin tüketimle desteklenmesi gibi düzenlemeleri bulunmaktadır.

Tüm bunlara rağmen henüz Post-Fordist üretim tarzının belirgin bir toplumsal model önerebilecek olgunluğa erişmediği söylenebilir. Örneğin, Fordist üretim tarzı, standardize olmuş kitle tüketim mallarının sosyal siyasaları uygulayan bir devlet tarafından çekirdek aileye sağlanması gibi bir sosyal yapı tarafından desteklenirken Post-Fordist tarz bu yönden belirsizdir. Post-Fordist Üretim tarzının belirgin örnekleri arasında (Amerika-Silikon Vadisi, İsviçre-Saat Sanayi, Japonya) görülen farklılıklar, gelecekte ileri kapitalist toplumların deneyimlerinin ortak paydası olarak bir model oluşacaksa bile henüz genel geçer bir modelin bulunmadığını göstermektedir. Bazı yazarlar daha ileri giderek Post-Fordizmin aslında yalnızca bir endüstriyel örgütlenme modeli olduğunu söylemektedir.

Fakat, henüz gelişme evresinde de olsa Post-Fordist yaklaşımlar çerçevesinde mekan, yerleşmeler ve yerel yönetimler yeniden tanımlanmaktadır. Çünkü Post-Fordizm yaşam ve çalışma koşullarını içeren düzlemi ve mücadele alanını yeniden şekillendirmektedir.

1.7.4.1. Yerel Politikada Değişme

Son yirmi yıldır gelişmiş batı toplumlarında yerel politika ve yerel yönetimleri kökten etkileyen üç ana eğilim gözlemlenmektedir. Öncelikle, neredeyse tüm batı toplumlarında yerel yönetimler ve yerel politika uluslararası alanda önem kazanmaya başlamıştır. Sermaye hareketliliğinin artması, üretim teknolojisinin ve sosyal organizasyonunun değişmesi ve karmaşıklaşması üretim koşullarının merkezi devletçe denetimini imkansızlaştırmıştır. Sonuçta bir şehrin karakterini , o şehrin uluslararası sermaye ile kurduğu ilişki ve yerel koşulların bu ilişkiye göre etkili bir biçimde kullanılması düzenlemeye başlamıştır. Bu çerçevede "kentsel ağ" (urban network) ve dünya kenti (world city) gibi kavramlar belirmiştir.

İkinci olarak, yerel politikanın ekonomik kalkınmada pazara ve emeğe ilişkin sosyal siyasaları destekleyici bir alan olarak kullanılmaya başlaması eğilimi göze çarpmaktadır. Bu eğilim sonucu yerel politikanın doğrudan uygulayıcı değil siyasa üretici ve yönlendirici rolünün öne çıktığı girişimci kent (entrepreneourial city) kavramı ortaya çıkmıştır. Burada yerel devlet ekonomik müdahalede ve kamu servislerinin sunumu gibi bazı anahtar noktalarda yerini kamusal olmayan aktörlere bırakmaktadır.

Son olarak yerel politik alanın genişleyerek yalnız yerel otoriteyi değil bazı özel, yarı-kamusal ve gönüllü aktörleri de içine almaya başladığı görülmektedir. Bu yeni oluşumları ve politika alanlarını koordine etmek için yeni pazarlık ve uzlaşma

biçimleri kamu, özel ve gönüllü sektör arasında belirmektedir. Yerel otorite; iş çevreleri, özel kesim, gönüllü kesim ve topluluklara göre yeniden tanımlanmaya başlamıştır.

Bu üç eğilimin sonucunda alt-ulusal ölçekteki yönetim düzeyleri dünya pazarına adapte olmuş politikalar geliştirerek ulusal egemenlik sınırlarını asmaktadırlar. Bunun doğal sonucu ulus devlet sınırları içerisinde delinmiş/bölünmüş egemenlik alanlarının oluşumudur. Sonuçta yerel yönetimler artan merkezi politik baskı altındayken, aynı zamanda da kendi stratejilerini ve ağırlıklarını arttırma eğilimindedirler. Bu doğrultuda özellikle 1980'lerde yerel yönetimleri yeniden yapılandırmaya yönelik politikalar uygulandığı söylenebilir.

1.7.4.2. Kalkınmada Yerel Yönetimlerin Öneminin Artması

1970'lerden sonra Keynesci politikaların gerilemeye ve yerel yönetimler üzerinde merkezin etkisinin azalmaya başlamasıyla yerel yönetimler özerk bir hareket alanı kazanmışlardır. Bu çerçevede bazı kentler endüstriyel alanların gerilemesi ile ortaya çıkan yerel emek pazarı politikaları ile, bazıları pazarı ve iş çevrelerini düzenleyen siyasalar ile, bazıları da kültür ve rekreasyona yönelik harcamalara ve kentin imaj ve kimliğine ilişkin siyasalarla öne çıkmaya başlamışlardır. Bazı yerel yönetimler de sosyal yapıdaki kutuplaşma ve ayrımlaşmayla ilgili siyasalara yönelmişlerdir. Bu geniş çerçeve içinde yerel yönetimlerin kentsel gelişmede yeni bir siyasa demeti geliştirmeleri endüstri ve istihdam alanı dışında gözlemlenmemiştir. Sonuçta yerel yönetimlerin daha müdahaleci bir tavır geliştirdikleri görülmektedir.

Yerel yönetimlerin bu tavrı yalnız yatırım harcamaları ile sınırlı kalmamaktadır. Vasıfsız işgücünün kullanılması, yeni teknolojilerin ve gelişmenin tesvidi yerel ekonomik kalkınmada kamusal olmayan aktörlerin de kullanımı gibi yeni uygulamalar da bu çerçevede yer almaktadır. Geleneksel yönetim anlayışı finansal teşvikler, altyapı ve arsa sağlama yolları ile akışkan sermayeyi çekmeyi amaçlarken, yeni siyasalar yalnızca gelişme ümidi veren sanayileri teşvik etmeyi, teknoloji ve araştırmaya önem vermeyi, üniversite ve meslek odalarının katılımını sağlamayı hedeflemektedir. Artık dışarıdan sermayeyi çekmek değil, mevcut potansiyelleri kullanarak dünya pazarına adapte olabilmek önem kazanmaktadır.

Mevcut yerel potansiyellerin geliştirilmesi eğilimi siyasa alanları arasındaki keskin farklılıkları ortadan kaldırmaya başlamıştır. Örneğin, yerel yönetimlerin eğitim, sağlık, çevre ve kültür ile ilgili konularda daha fazla etkili olmaları buna örnek gösterilebilir. Bunun diğer bir sonucu ise kurumsal değişikliklerdir. Yönetim kademesi içinde yeni birimler ara bölümler ve ağlar oluşturulmaya

başlanmıştır. Bu tip kuruluşlara örnek olarak imar şirketleri (urban development corporations) ve teknoloji merkezleri gösterilebilir.

1.7.4.3. Sosyal Tüketimin Yeniden Yapılandırılması

Yerel yönetimlerin kitle tüketim harcamaları ve refah devleti ile ilgili uygulamaları da yeniden yapılanmıştır. Merkezi devlet teşviklerinin ortadan kalkması ve ekonomik yeniden yapılanma süreci ile yerel yönetimlerin kamusal servislerin ve kitlesel tüketim mallarının sunumundaki rolü geri plana atılmıştır. Yerel yönetimlerin kamusal servislerin sunumundaki rolünü artık özel ve gönüllü sektörler üstlenmeye başlamıştır. Yerel yönetimlerin ayrıca sivil toplum örgütleri ile daha sik işbirliğine gittiği görülmektedir.

Yerel sosyal politikalarda da benzer değişimler gözlenmektedir. Mevcut kamusal sistemler özel, yarı-özel ya da gönüllü kuruluşlar tarafından devralınmaktadırlar. Emek gücünü esnekleştirme politikaları geleneksel refah devleti uygulamaları ile birleştirilmiştir. Örneğin işsizlik sigortası gibi uygulamalar yerini meslek edindirme uygulamalarına bırakmıştır. Bunun yanında artık yerel yönetim siyasalarında klasik ekonomik-sosyal ayırımı yoktur. Böylece refah devletinin yerel düzlemdeki uygulamaları yeniden tanımlanmaya başlamıştır. Yerel yönetimlerin doğrudan müdahaleci değil yapabilir kılıcı, bütüncül değil parçacı ve çok aktörlü yani ağırlık kazanmaktadır.

1.7.4.4. Yerel Politik Alanda Genişleme

Yerel potansiyelleri kullanarak kalkınma sağlanması stratejileri klasik belediye politikalarının ötesine geçmiştir. Örneğin emek pazarı, kentsel gelişme ve kentsel sosyal programlar ile ilgili siyasalar çok aktörlü bir yapıya bürünmüştür. Özel, yarı-özel, gönüllü, topluluk bazlı ya da kendi kendini örgütleyen kuruluşlar ve yerel yönetimler kendi aralarında yeni ağlar oluşturmaya başlamışlardır. Geleneksel buyurucu yönetimin yerini ortak siyasa üretim mekanizması almıştır. Hiyerarşik olmayan bu sistemde karar verme süreci, geleneksel yönetim yapısı dışında oluşmaktadır.

Bu tip işbirliği mekanizmalarının en sık görüleni kamu-özel sektör arasındakidir. Yap-işlet-devret modeli buna örnek olarak verilebilir. Özellikle kentsel yenileme ve yeni gelişme alanlarında kamu ile özel sektör işbirliği görülmektedir. Bu işbirliğinin tipik bir sekli yoktur. İşbirliği özel sektör ve kamu arasındaki işbölümü ve görev dağılımına göre şekillenmektedir.

Bu tip ortaklıklarda genellikle kamu teşvik eden, planlama, mülkiyetleri birleştirme, vergi indirimi gibi yönetim güçlerini kullanan ve bölgeleme, arazi

kullanımı gibi düzenleme işlevlerini yerine getiren konumdadır. Özel sektör ise daha çok işletme ve proje hedeflerini yerine getirme gibi işlevleri yerine getirmektedir. Bu tip bir ortaklıktan her iki tarafta fazlasıyla yararlanmaktadır. Özel sektör yerel yönetimin geniş kaynaklarını kullanarak kendi potansiyellerini geliştirebilmektedir. Kent yönetimleri ise hem kentsel gelişme için finansal destek bularak gelişmeyi hızlandırmakta, hem de merkezi yönetimden daha bağımsız hareket edebilmektedir. Ayrıca yerel yönetim yapısı daha esnek bir karaktere bürünmektedir.

Yine de kamu-özel sektör ortaklıklarının belirsizlikler içerdiği söylenebilir. Ortaklık temelde kamu yönetimi üzerindeki mücadelenin bir uzantısıdır. Çünkü, gerçekte mekansal yardımlaşma ve proje merkezli ortaklıklar demokratikleşmeyi arttırmayabilir. Çünkü, sözü edilen aktörler bazı seçilmiş çıkar gruplarını içermektedir. Burada özel sektörün kendi hedeflerini ve değerlerini kamu üzerinde hakim kılmak için bu mekanizmayı kullanabileceği de göz önünde tutulmalıdır.

Tüm bunların yanı sıra birde üçüncü gönüllü sektörün yönetimde görev almaya başladığı görülmektedir. Geleneksel refah devletinde gönüllü kuruluşlar bulunsa da bu kuruluşlar kar amaçlı büyük kuruluşların bir uzantısı olarak görev yapmaktaydılar. Yeni sistemde ise gönüllü sektör, devletin payının ve desteğinin olabildiğince azaldığı, bunun yanında kar amacının ortadan kalktığı bir görünüm çizmektedir. Gönüllü sektörlerin etkisinin artması ile birlikte karar verme mekanizmasına halkın katılımı da sağlanmaktadır.

Sonuç olarak, yerel politik alanın genişlemesi ile birlikte yerel yönetimler refah devletinin ve refah devleti uygulamalarının bir uzantısı olmaktan çıkmış, gelişme ve koordinasyonu hızlandıran bir karar verme mekanizması haline gelmiştir.

1.7.4.5. Post-Fordist Tarz; Girişimci Yerel Devlet

Düzenleme okulunun analizleri Fordizmin krizi sonucu ortaya çıkan yeni sermaye birikimi modellerinin getirdiği rekabet ve gelişme yönelimli siyasaları anlamaya yardımcı olabilir. Düzenleme okuluna göre Fordist birikim modeli 1970'lerden beri ciddi bir kriz içindedir ve bir transformasyon olmaksızın bu kriz asılamaz. Birikim ve sosyal düzenleme arasındaki ilişkinin yeniden tanımlanması ile yeni bir model oluşturulabilir. Sonuçta yeni tanımlanan Post-Fordist modelde ortaya nasıl bir yapının çıkacağını sosyal düzenleme belirler.

Düzenleme okulunun bakış açısı ile değerlendirilen Post-fordist tarzın şekillendireceği girişimci yerel devletin Fordizme bir seçenek oluşturup oluşturmayacağı tartışılmaktadır. Eğer yeni müdahale biçimleri ve yerel düzeydeki yeni kurumsal ilişkiler mevcut krizi çözüp yeni bir büyüme modeli önerirse bu

kabul edilebilir. Yeni ekonomik müdahale biçimleri, Fordist üretimi destekleyen talebi karşılamak için istihdamı arttıran Keynesci siyasaların yerine, verimliliği hedefleyen, gelişmeyi, yeniliği ve yeni sektör ve süreçleri önermektedir. Ayrıca yeni model Fordist modeli destekleyen sosyal siyasaları da değiştirmektedir. Sosyal tüketim harcamaları azaltılmakta, kitle tüketimine yönelik sosyal siyasaların yerine politik önceliklere ve yerel politik aktörlere duyarlı eşitsiz bir sosyal tüketim sistemi getirilmektedir.

Diğer yandan Post-fordist örgütlenmelerin neden olduğu en önemli problem sosyal bölümlenmenin ve sosyal kutuplaşmanın artmasıdır. Bu nedenle sosyal hareketlerin, yerel yönetimler üzerinde sosyal marjinalleşme ve bölünmenin önlenmesi ve özel sektörün kaynaklarının sosyal amaçlarla kullanımı yönünde baskı yapması gerekmektedir.

Yeni kurumsal ilişkiler geleneksel hiyerarşik devlet yerine daha çoğulcu ve eşitlikçi bir yapı önermektedir. Bunun yanında yerel devletin politik hareket alanı genişlerken doğrudan müdahalesi zayıflamaktadır. Aslında en önemli nokta bu yeni yönetimsel düzenlemenin mevcut politik yapı içerisinde olabilirliğidir.

Post-fordist çalışma merkezcil devlet getirdiği ilkelerden dolayı çok geniş bir politik yelpazeden kabul görmektedir. Yeni sağ iradi davranış (voluntarism), çalışma merkezcilik(workfare) ve devletin küçülmesi; Yeni sol, insanların gücünün kullanabilir kılınması ve liberal görüşte yerel topluluklara önem verilmesi nedenleriyle Post-fordist yapıyı kabullenmektedir. Fakat Fordist yapının arkasındaki sosyal düzenlemenin yeni bir yapının hakim düzenleme olmasına izin verip vermeyeceği bir soru işaretidir.

1.7.5. Eleştiriler ve Değerlendirme

Düzenleme okulu ve post-fordist kavramlar hem genel çerçeveleriyle, hem de kentsel politikaya getirdikleri yorumlarıyla yoğun eleştirilere hedef olmuşlardır.

1.7.5.1. Eleştiriler

Öncelikle düzenleme okulu teleolojik olmakla suçlanmıştır. Düzenleme okulu tarihi, önceden belirlenmiş, kaçınılmaz bir evrim sürecinde bir düzenleme rejiminden diğerine geçen bir çerçevede incelemektedir. Bu görüş ise politik müdahale ve politik mücadele için çizilebilecek olası bir kavramsal çerçeveye zarar vermektedir. Çünkü bu politik olaylar yalnızca toplumun önceden belirlenmiş bir yönde gelişimine katkıda bulunursa incelemeye değer bulunmaktadır.

İkinci olarak bazı yazarlar tarafından düzenleme okuluna fonksiyonalist olduğu eleştirisi getirilmiştir. Düzenleme okulu yeni bir düzenleme tarzının yalnızca bir fonksiyona yönelik olarak gerçekleştiğini söylemektedir. Örneğin Post-fordizmin ortaya çıktığını, çünkü sermaye birikiminin bunu gerektirdiği söylenmiştir.

Üçüncü olarak düzenleme okulu teknolojik belirlenmişliğe (technological determinism) dayanmakla eleştirilmektedirler. Üretim süreci üzerinde yoğunlaşan düzenleme okuluna göre sosyal gelişme yeni teknolojilerle güdülenmektedir.

Düzenleme okulunun genel olarak çizdiği genel sınıfsal uzlaşma şemasının üzerinde gereğinden fazla durulduğu, bununda sosyal mücadelelerin gerektiği gibi ele alınmamasına neden olduğu söylenmiştir. Yalnızca değişik düzenleme tarzları arasında ortaya çıkan çatışmalar inceleme konusu olmuştur.

Diğer yandan düzenleme okulunun kentsel politik alana getirdiği yorumlar da eleştirilere hedef olmuştur. Örneğin Hogget ve Geddes Post-fordizm kavramının içerdiği teknolojik ve örgütsel belirlenmişliğin yerel yönetimlerin değişimlere karşı direnme gücünü hesaba katmadığını belirtmişlerdir. Burada asil mesele teknolojik değişimleri oluşturacak politik tercihlerin göz ardı edilmesidir.

Buna ek olarak özel sektör örgüt yapısı ile yerel bürokrasi yapısı arasında kurulan analojiye gereğinden fazla önem verildiği söylenmiştir. Bazı paralellikler bulunabilir fakat bu bile kamu sektörünün neden belirli zamanlarda belirli yöntemleri uyguladığını açıklamaz. Örneğin kamusal servislerin sunumunun Post-fordist esnek üretim biçimine yaklaşması bazı yazarlar tarafından bazı servislerin yalnızca kamu eliyle sunulabileceği kabulü ile reddedilmektedir.

Son olarak kuramsal olarak birbirinden kesin çizgilerle ayrılan Post-Fordist ve Fordist uygulamaların gerçekte birbirinden çokta kolay ayrılmadığı gözlemlenmektedir. Cochrane, tarafından kurulan Post-Fordist modelin Amerikan Fordizm deneyimi ile çok ortak yönü olduğu söylenmiştir.

1.7.5.2. Değerlendirme

Siyaset bilimcilerinin, kentsel politikada köklü değişiklikleri yorumlayabilmek için Düzenleme Okulu adıyla bilinen çalışmalar üzerinde yoğunlaştıkları bilinmektedir. Bu tür bir çabanın kentsel politikaya teknolojik merkezli bir katkısının olduğu söylenebilir. Çünkü bu okul, ekonomik değişiklikleri devlet, hükümet ve politika gibi kavramları fazla vurgulamadan açıklamaya çalışmaktaydı. Düzenleme Okulu Post-Fordizmi bir makroekonomik değişim elemanı olarak ele almış ve yeni bir kavramsal yaklaşım getirmiştir.

Yirminci Yüzyılda üretim ve tüketim arasındaki ilişkilerin en çok görüldüğü kentsel alanlarda ilk bakışta okulun politik değişimden çok ekonomik değişim üzerinde yoğunlaştığı görülür. Ancak kuramda ekonomik değişim üzerinde politik süreçlerin belirgin bir etkisinin olduğu gözlenir. Temelde düzenleme okulu kentsel politik sistemlerin niteliksel değişimlere uğrayacağını savunmaktadır.

Aslında düzenleme okulunun kentsel politika ile Fordizm arasındaki ilişkiyi açıklaması için daha fazla çabaya ihtiyaç vardır. Çünkü kuram hala İngiliz yerel yönetim deneyimine dayalı kuramsal ampirisizmini ve düzenleme okulunun varolanı varolacaktan daha iyi açıklayan yönünü ortadan kaldıracak yetkinliğe sahip değildir. Kuram Fordist uygulamaların boşalttığı yer için politik güdümlü bir hakimiyet mücadelesinin varolduğunu açıklasa da bu mücadelenin sonucunun galibinin Post-Fordist uygulamalar olduğunu kanıtlayacak yeterli veriye sahip değildir.

1.8. BİRLİK/ORTAKLIK DEMOKRASİSİ VE YEREL YÖNETİMLER

1.8.1. Grupların Oluşumu

1960'ların Refah Devleti döneminden bugünlere pek çok şey değişti. O dönemlerde geçerli olan kuralların, kurumların ve genel anlamda "düzen"in şiddetli bir revizyona gereksinimi vardır. Sürekli olması gerektiği savunulan demokrasinin korunması için artık sadece devletin rol almasının yeterli olmadığı, gerçek anlamda demokratik bir düzen kurmak için "grup"ların da etkin rol almaları zorunluluğu ortaya çıktı. Ancak gruplar bu işlevleri yerine getirirken toplumda bir takım bölünmeler yaratmaktadırlar. Bu bölünmelerden kaynaklanan sorunları ve demokrasiye olan etkilerini üç ayrı yaklaşımın bakış açısıyla değerlendirebiliriz.

1.8.1.1. Liberal Anayasal Sınırlama

Yeni liberal Anayasalcılığın temeli liberalizme dayanmaktadır. Bu yaklaşımda Özellikle "Özgürlük Hakkı" (Right to liberty) ve "Genel Refah" (The General Welfare) kavramları vurgulanmaktadır. Oldukça sınırlandırılan bir devletin varlığından söz edilir. Yarışmacı Piyasa Düzeni yeterince etkin bir kaynak dağılımı yapabilir; bu yüzden sistemin işleyişini piyasaya bırakmak yanlış değildir. Yeni liberal Anayasalcılar devletin özgürlüğü ve genel refahı sağlamak amacıyla koyduğu kısıtlamaları meşru bulmakta ancak eşitlik sağlamak amacıyla getirdiği kısıtlama ve kuralları benimsememektedirler.

Özgürlük ve refah kavramlarının tam anlamıyla sağlanabilmesi için politik güçler üzerinde denetim sistemleri kurulmalıdır. Bu çerçevede piyasa politik güç üzerinde varolan doğal bir denetim sistemi olarak görülmektedir. Seçim, yarışmacı sistem ve bağımsız yargı diğer denetim araçlarıdır.

Yeni liberal Anayasalcılar birlik ve dernek kurma hakkını savunurlar ve bu tür sivil örgütlenmelerin yararına inanırlar. Ancak bu tür sivil örgütlerin benimsenmesi için tamamen gönüllü olmaları, piyasanın etkinliğine ve grup üyesi olmayan kişilerin temel özgürlüklerine zarar vermemeleri gerekir. Örneğin "Sendikalar" istemedikleri gruplaşmadır; çünkü sendikalar işgücü pazarının etkin bir şekilde işlemesine engel olurlar. Bu yaklaşımın savunucuları, her ne kadar, gönüllü olmayan çıkar amaçlı grupların oluşmasına karşı olsalar da, bu tür çıkar amaçlı grupların oluşmasının engellenemeyeceğini de söylemektedirler. Bu nedenle grup oluşumlarının verebileceği zararları ortadan kaldırmak için iki yol önerilmektedir.

1. Olumlu Devleti (Affirmative) sınırlandırmak,
2. Sivil Örgütlenmelere ilişkin hak ve özgürlükleri sınırlandırmak..

Bu ikinci yol, istenmeyen gruplar yanında desteklenmesi önerilen sivil örgütlerin de varlığını kısıtlayacağı için geçerli bir yol olarak görülmemektedir. Bu nedenle, sivil örgütlerin arzu edilen ilkeler dışına çıkmamaları için önerilen çözüm Olumlu Devleti sınırlamaktır. Bu da getirilecek anayasal sınırlamalarla sağlanacaktır.

1.8.1.2. Halkçı Cumhuriyetçilik ve Yalıtım

Halkçı Cumhuriyetçiliğin temeli çoğulculuk karşıtlığına dayanmaktadır. Bu görüsü savunanlar yeni liberal anayasalcılardan farklı olarak meşruluğu arttırılmış devlete daha geniş bir alan tanımaktadırlar. Yeni liberaller gibi Olumlu Devlet güçlerinin gruplaşmayı özendirdiği görüsündedirler ve bu özendirmenin ortaya çıkaracağı gruplaşma bölünmeleri yok etmek için "Kurumsal Reform"ların yapılması gerektiğini ileri sürmektedirler. Bu reformlar sayesinde "toplu tercih" alanlarını toplumsal grupların çıkar baskılarından kurtarma olanağı olacaktır.

Halkçı Cumhuriyetçilerin iki temel ilkesi vardır; kamusal sorgulama sağlayarak oluşturulacak politikanın önemini vurgularlar ve kamusal süreçleri ortadan kaldırmak gerektiğini savunurlar. Ancak bu yalıtımı yaparken hiç bir zaman grupları politikadan uzaklaştırmayı hedeflemezler. Aksine grupların politikaya ve ortak çıkarlar için politika üretilmesine katkıda bulunacaklarını savunurlar. Genel anlamda kastedilen; gruplara alternatif olarak politik kurumları güçlendirmektir. Esas amaç belli grup çıkarlarından genel çıkarı korumaktır.

Grupların devlete sağladıkları "bilgi"nin -özellikle yeni politikalar önerilmesi, varolan politikaların uygulanması ve kişilerin seçimlerinin hangi alanlarda yoğunlaştığı gibi konularda- kamusal tartışmaya katkıda bulunacağını söylemektedirler. Halkçı Cumhuriyetçiler daha güçlü ancak aynı zamanda da daha iyi tanımlanmış bir devlet modeli önermektedirler. Devletin sorumluluk performansının ve seçim kurumlarının güçlendirilmesi savunulmaktadır.

Yeni liberal Anayasalcılık gibi Halkçı Cumhuriyetçilik de, bazı ikincil sivil örgütlenmelerin demokratik yönetimde sorun yaratsalar da, bazı konularda çözüm getireceklerine inanmaktadırlar.

1.8.1.3. Eşitlikçi Çoğulculuk ve Uzlaştırma

Bu görüsü savunanlar normatif çoğulculuğa dayanırlar. Halkçı Cumhuriyetçilerin savunduğu "yalıtlama"nın hem olanaksız hem de arzu edilmeyen bir politika olduğu görüsündedirler. 'Eşitlikçilik'ten anlaşılan özellikle bireylerin eşit bir şekilde temsil edilmelerinin sağlanmasıdır. Ortak çıkar kavramı çok ta anlamlı görülmemektedir.

Bu yaklaşıma göre gruplar, farklı çıkarları temsil etmeleri açısından çok etkin sivil örgütlenmelerdir. Gruplar daha eşitlikçi bir çıkar temsiliyetçiliğini iki yolla sağlarlar:

1-)Olanaklarının sınırlı olması nedeniyle seslerini duyuramayacak kişiler grup yardımıyla seslerini duyurabilirler.

2-)Bölgesel ya da mekansal (territorial) sınırlamalar yüzünden sesini duyuramayanlara temsil edilme şansı sağlanır.

1.8.2. Birlik/Ortaklık Demokrasisi

Cohen ve Rogers, bu yaklaşımlarda benimsediği noktaları söyle sıralamaktadırlar; Yeni liberal Anayasalcıların, kendi kendini yönetme, seçme özgürlüğü, sorumlu ve yeterli devlet yaklaşımları; Halkçı Cumhuriyetçilerin Ortak Çıkar anlayışı ve Eşitlikçi Çoğulcuların temsil edilme ve karar verme süreçlerinde eşitliğe verdikleri önem. Bu ilkelerin karışımından bir ideal model oluşabilir. Kısmen liberal bir toplumun tanımladığı grupsal özgürlüklerden bahsedersek, gruplar kaçınılmaz olarak oluşacak ve önemli bir rol oynayacaklardır. İşte Birlik/Ortaklık Demokrasisi (Associative Democracy) bu rolü geliştirmek amacıyla önerilmektedir.

1.8.2.1. Demokratik Yönetimin Kuralları

Birlik/Ortaklık Demokrasisi, sosyal derneklerin eşitlikçi idealidir. Bu ideal; toplumun tüm bireylerinin, sosyal işbirliği düşüncesi temelinde eşit muamele görmesini öngörür. Bu demokratik idealin altı koşulu vardır.

1.Halk Egemenliği
2.Politik Eşitlik
3.Hakça Dağıtma (Distributive Fairness)
4.Halk Bilinci (Civic Consciousness)
5.Ekonomik Performans (Economic Performance)
6.Yetenekli Devlet (Competent Government)

1.8.2.1.1. Halk Egemenliği

Demokratik Düzende son karar hakkı vatandaşların olmalıdır. Vatandaşlar eşit olarak temsil edilmelidir. Halk Egemenliği, ancak vatandaşlara ya da seçilmiş temsilcilerine karar alma süreçlerinde yasal haklar verilmesi ile olanaklıdır. Bu da dernek, birlik kurma hakkı, konuşma hakkı gibi hakların gerekliliğini beraberinde getirir. Diğer bir deyişle, halk egemenliği ilkesi, vatandaşlara ve seçilmiş

temsilcilerine devlet gücünü denetlemelerini sağlayacak yeterli bilgi sağlanması ve güç kullanma yetkisinin verilmesini gerektirir.

1.8.2.1.2. Politik Eşitlik

Politik kararları etkileme ve politikada aktif rol alma şans vatandaşlara eşit ölçüde sağlanmalıdır. Bu ilke politik katılıma engel oluşturan tüm yasal uygulamaların ortadan kaldırılmasını gerektirir.

1.8.2.1.3. Hakça Dağıtım

Bu ilke eşitçilik kavramı ile birlikte bir anlam kazanır Bu çerçevede miras yolu ile ya da doğal olarak elde edilen birtakım üstünlükler ancak sınırlı güce sahip olunmasına olanak tanır. Bu ilke fırsat eşitliğini öngörür.

1.8.2.1.4. Halk Bilinci

Politik karar alma süreci, bilinçle ve üstünde düşünülerek oluşturulması gereken bir süreçtir. Halk Bilinci, demokrasinin kurallarının ve eşitlik anlayışının benimsenmesi demektir. Yukarıda bahsedilen üç ilkenin yaşama geçirilmesi için Halk Bilinci olmak zorundadır.

1.8.2.1.5. Ekonomik Performans

Ekonomik Performansı artırmak için oluşturulacak politikalar, genel refahı ve Halk Egemenliğini gerçekleştirebilmek için önemlidir. Genel refahı artırmanın yolu üretimi arttırmaktan geçer.

1.8.2.1.6. Yeterli Devlet

Devletin Yeterliliğinin ve performansının yüksek olması kamu güveni için gereklidir. En küçük devlet bile bazı faaliyetleri, özellikle de kamu mallarının sağlanmasıyla ilgili faaliyetleri yerine getirmek zorundadır. Ayrıca devletin yeterli olması halk egemenliğinin ve genel refahın sağlanması açılarından da önemlidir.

1.8.2.2. Grupların Sağladığı Genel Yararlar

Grupların bu altı koşulu yerine getirip getirmediklerine bakmadan önce, grupların sağladıkları genel yararlardan bahsetmek uygun olacaktır.

Gruplar, politikacılara üyelerinin tercihleri, uygulanmakta olan politikalar hakkındaki düşünceleri ve yürüdükteki yasalar hakkındaki görüşleri konularında

bilgi sağlarlar.Normal koşullarda seslerini politika düzeyinde duyuramayan kişilere gruplara üye olmak suretiyle seslerini duyurma şansı tanırlar, temsilin eşitlenmesini sağlarlar.

Bu tür gruplar adeta demokrasi okuludur. Gruplara katılmak kişilerin kendilerine olan güvenlerini ve yeteneklerini arttırır, eğitim olanağı sağlar. Gruplar, kamu hiyerarşisi ile serbest piyasa anlayışına seçenek oluşturacak bir sosyal bir yönetim biçimi oluştururlar. Bunu yaparken politikacılara karşı üyelerini temsil etmekten çok onların sorunlarını çözmeyi amaçlarlar. Ve politik düzeyde karar verenleri üyelerinin çıkarları doğrultusunda etkilemeye çalışırlar.

1.8.2.3. Birlik/Ortaklık Demokrasisinde Temel Görüş

Bu demokrasi anlayışında Olumlu (Affirmative) Devleti yok etmek, devleti toplumdan soyutlamak ya da eşit gruplar arasında pazarlık ortamı yaratmak değildir. Bunun yerine, grupların daha az bölücü olmaları ve eşitlikçi demokrasi kurallarına daha çok destek vermeleri arzu edilmektedir. Bu reform projesi için kullanılacak araçlar (vergiler, devlet yardımları, yasal yaptırımlar vb) yine kamu araçları olacaktır.

Bunu sağlamak için Birlik/Ortaklık Demokrasisinin üç alanda etkin olması gerekir:
1-)Temsili eşitsizliklerin olduğu yerlerde, temsil edilmeyen çıkarların örgütlenmesini sağlamak.

2-)Grup çıkarcılığının halk egemenliğini ve demokrasinin saydamlığını gözerdi ettiği yerlerde, örgütlenmiş grupların, faaliyetleri gözerdi edilen diğer gruplara karşı daha duyarlı olmalarını sağlamak.
3-)Grupların kamu otoritelerinden daha yetenekli oldukları yerlerde ya da katılımlarının devletin etkinliğini artıracağı alanlarda, gruplara yönetimde daha resmi ve doğrudan yönetim rolü vermek.

En son sorun en acil olanıdır, çünkü günümüzde pek çok konuda 'Devlet mi, Piyasa mi?' ikilemi yaşanmaktadır. Bu ikilemlerin yaşandığı durumlarda 'Birlikte/Ortaklık Demokrasisi' en iyi seçenek olacaktır. Çünkü grupların yerel bilgi toplama, davranışları denetleme ve özel aktörler arasında eşgüdümü sağlamak gibi yetenekleri vardır.

1.8.2.4. Grupların Farklılıkları

Grupların ortak birtakım özelliklerinin yanında, onları birbirinden ayıran nicel ve nitel özelliklerine de değinmek gerekiyor. Nitel olarak farklılaştıkları özellikleri yedi baslıkta toplanabilir:

1. Grup liderlerinin üyelerine olan sorumlulukları ve üyeler üzerinde uyguladıkları güç konusunda ortaya çıkan farklılıklar
2. Grupların karar alma mekanizmalarında otoritenin merkezileşme derecesine ilişkin farklılıklar
3. Grubun, kendi üyeleri dışında, toplumda ne ölçüde geniş bir kesimin isteklerini dile getirdiğine ilişkin farklılıklar
4. Grubun sorumluluk alanından doğan farklılıklar
5. Devletle olan ilişkilerde ortaya çıkan farklılıklar
6. Diğer gruplarla olan ilişkilerin yarattığı farklılıklar
7. Gruplar arasında güç dağılımından doğan farklılıklar.

Gruplar düşünülürken bu özellikleri göz ardı edilmemelidir ki bu da grupların sorgulanmasını gerektirir.

1.8.3. Grupların Çözüme Katkıları

Günümüz koşulları ve demokratik kurallar ile halen kullanılmakta olan kurumlar arasında büyük bir uyuşmazlık vardır. Bu noktada, eski koşullar ile ortaya çıkan ihtiyaçlar arasındaki ayrıma kısaca bakmak gerekmektedir.

1.8.3.1. Refah Devletinin Sorunları

1970'lerden sonra kapitalist ekonomilerin ciddi sorunlarla karşılaşmaya başladıkları bilinmektedir. Üretim düşmüş, buna karşılık enflasyon ve işsizlik oranlarında yüksek artışlar olmuştur. Artan küreselleşme ve rekabetçi baskılar ulusal ekonomileri tehdit etmeye başlamıştır. Buna bağlı olarak, işgücü, imalat sektöründen hizmet sektörüne ve kamu kesimine kaymıştır. Bu değişiklikler devletin kural koyucu kurumlarının güçlerini yitirmelerine neden olmuştur.

Eski Keynesci Refah Devleti düzenlemeleri ulusal ekonomiler düzeyinde ekonomik alanın makro düzenlemesini yapmış ve ulusal düzeyde bir sınıf çatışması yaratmışlardır. Modelin gelişmesi ulusların dünya ölçeğinde işbirliğine girmeleri zorunluluğunu getirmiştir. Çok güçlü ekonomik aktörler ulusal politikalarının tehlikede olması nedeniyle güçsüz aktörlerle işbirliği yapmıştır. Sermayenin ve ürün pazarlarının küreselleşmesi, firmaları ulusal ekonomi

anlayışından uzaklaştırmıştır ve bu da ulus devletlerin para politikaları ve vergiler üzerindeki denetimine kısıtlamalar getirmiştir.

Devletlerin ulusal projelerini tehdit eden bu durum, Keynesci dönemin özgün organizasyonlarını da etkiledi. Politik düzeyde etkili olan ve üyelikleri oturmuş işçi ve işveren sendikaları arasında bu nitelikleri açısından artan ölçüde farklılaşma görülmeye başlandı. Eski düzenlemeler de ekonomik istikrarın sağlandığı, kitlesel pazarların düzenli işlediği, sınıf politikalarının sınırlı ölçülerde varlıklarını sürdürdükleri ortamda basari olmuştu. Ancak, koşulların değişmesiyle bu kurumsal yapı artık yetersiz kalmaya başladı. Simdi, kişilerin karar alma mekanizmasına katılacağı, hızlı değişime uyum sağlayacak, esnek olanaklara fırsat tanıyan ve devletin düzenleme yeteneğini arttıracak kurumların oluşturulacağı bir düzen gerekmektedir.

1.8.3.2. Grupsal Çözümler

İşte, 'Gruplar' (Associations) soruna getirilebilecek bir çözüm olabilirler. Bilgi toplama yetenekleri ve kamusal düzenleme çalışmalarına yardımcı olacak destekleriyle sebebiyle önemli kurumlar olabilirler. Burada sorulması gereken soru bu kurumların yeteneklerini diğer demokratik gereklilikler ile uyumlu bir biçimde kamu çıkar ve amaçları için kullanılıp kullanamayacağıdır.

Ulusal ekonomik politika oluşturmada varolan sınırlamalar göz önüne alındığında, demokratik idealler ve yönetişimin birlikçi biçimleri, ekonominin yönetiminde ve devletin etkinliğe ilişkin yetenekleri konularında doğan sıkıntılar için bir çözüm olacaktır. Kısaca; gruplar toplumun farklı alanlarında bazı işlevleri yerine getirmelidirler. Bu işlevler şunlardır:
1-Politika oluşturulması.
2-Ekonomi alanında etkinlikler düzenlenmesi.
3-Politikaların uygulanması.

Bu işlevler, ulusal, bölgesel ve yerel düzeydeki birlikler arasında bölüştürülecektir. Ulusal gruplar, politika oluşturulmasına; bölgesel gruplar ekonomi alanında etkinlikler düzenlenmesine; yerel gruplar politikaların uygulanmasına katkıda bulunacaklardır.

1.8.3.2.1. Ulusal Düzeyde Oluşturulan Gruplar

Hem kendi aralarında, hem de aynı zamanda devletle pazarlık yapan ulusal düzeydeki birliklerdir. Bu gruplar Keynesci dönemin işçi ve işveren sendikalarının geleneksel uzantıları olarak görülebilirler. Bunlar diğer gruplara göre daha birleştirici, üyelerine karşı daha sorumlu ve üyeleri üzerinde bağlayıcı karar

alabilen gruplar olmalıdırlar. Uzantısı oldukları geleneksel sendikalar gibi yarı kamusal statüleri olmalı ve devlet sübvansiyonlarından yararlanabilmelidirler. Ancak sendikalardan farklı olarak yerine getirmeleri gereken işlevler daha belirgin bir biçimde sınırlanmalı ve sayıca daha fazla olmalıdırlar.

Bunlar sınıfsal olarak örgütlenmemiş organizasyonları da (Çevre Grupları, Kadın Grupları gibi) kapsayacaklardır. Bu grupların politika oluşturmadaki işlevleri, emredici standartların oluşumuna katkıda bulunmak biçiminde olacaktır. Yeni program ve reformlar geliştirecekler ve devlet aktörlerine bilgi ve öğüt vereceklerdir. Bunlar, işgücü piyasaları ve çevre ile ilgili politikaların oluşturulmasında etkin rol üstleneceklerdir.

1.8.3.2.2. Bölgesel Düzeydeki Gruplar

Bu gruplar için öngörülen, ekonomik etkinliklerin ulusal politikalarla eşgüdümünü sağlamaktır. Bu gruplar sanayi politikalarıyla ilgili çıkarların eşgüdümünü üstlenirler ve sanayinin geliştirilmesinde anahtar rol oynarlar. Diğer gruplarda da olduğu gibi, bunlar da ortak çıkarları olan bireylerin bir araya getirilmelerinde etkin olmalıdırlar. Ayrıca üyelerini bağlayıcı kararlar alabilmeli, ancak aynı zamanda onlara karşı sorumluluklarını da korumalıdırlar. Böylece firmaların ulusal politikalara daha kolay uyum sağlamalarına yardımcı olurlar. Ayrıca firmaların yarışmacı baskılara daha kolay uyum sağlamalarına yardımcı olurlar.

1.8.3.2.3. Yerel ya da Firmalararası Örgütler

Bunlar politikaların yönetilmesine ve uygulanmasına katkıda bulunan örgütlerdir. Diğer gruplarda da olduğu gibi, çıkarları birleştirici özelliği, liderlik gücü ve üyelerine karşı sorumluluk özellikleri bu gruplarda da olmalıdır. Bu gruplar, Örneğin şirketler düzeyinde oluşan işçi örgütleri olabilir. Bu örgütler, işçilerin şirket yönetimi ile kurduğu ilişkilerde ek bir ses görevini görür ve gerekirse diğer işçi temsilcilikleriyle işbirliğine girerler.

Bu gruplar, söz konusu alanın bizzat içinde oldukları için, durum hakkında çok iyi bilgi sahibidirler. Devletin faaliyetlerini izleyebilirler, yaşama kurumlarına varolan sorunlarını iletebilirler ve yerel düzeyde ihtiyaç duyulan ortak bazı standartların tartışılıp oluşturulmasına yardım ederler. Yerel düzeydeki örgütlerin bu özellikleri sosyal refahın sağlanması açısından bu örgütleri çekici kılmaktadır.

Hızlı ekonomik değişimler, üretimde türdeşliğin aşılması eskiden alışılmış bir takım geleneksel düzenlemelerin bozulmasına yol açmıştır. Bugünün sorunları onbeş yıl önce Refah Politikalarının karşılaştığı sorunlardan çok daha farklı ve çok daha evrenseldir. Bu durum artık refah yönetiminin çok merkezileşmiş

kurumlardan daha az merkezileşmiş kurumlara yönelmesini zorunlu kılmaktadır. Bu grupların faaliyete geçmesiyle birlikte devletin performansına ve yeterliliğine olumlu katkılarının olacağı umut edilmektedir.

1.8.3.3. Farklılıklarda Ortaklıklar

Daha önce örgütlerin farklılık gösterdiği yedi niteliksel durumdan söz edilmişti. Yukarıda çizdiğimiz "Birlik/ortaklık Şeması"nı göz önüne alırsak, bu niteliksel farklılıklar konusunda bir takım ortak noktalar çıkarabiliriz:

1-)En önemli gruplar, üyelerini bağlayıcı kararlar alabildikleri gibi, aynı zamanda onlara karşı da sorumlu olan örgütlenme biçimleridir.

2-)Bu grupların çıkarları bütünleştirici özellikleri salt kendi üyelerinin çıkarlarını birleştirmekle sınırlı kalmaz.

3-)En azından bazı grupların daha geniş bir otorite alanı vardır.

4-)Daha geniş otoriteye sahip olan gruplar, diğerlerine göre daha kalıcı ve toplum tarafından benimsenmiş örgütlerdir.

Tüm bunlardan umut edilen; bu niteliklerin bir araya getirilmesi ile, ilgili aktörler arasında işbirliği sağlanabilecek uygun bir ortam yaratılmasıdır. Yaratılan bu ortam da ikincil birlikler (Secondary Associations) arasında olan bölünme ve uyuşmazlıkların engellenmesini sağlayacaktır. Başka bir deyişle, sadece kendi çıkarlarını gözetme girişimlerini engelleyecektir.

1.8.4. Birlik/Ortaklık Demokrasisi ve Demokratik Yönetim

Örgüt katılımının devletin ekonomik performansını ve yeterliliğini arttıracağı kabulü bir başka soruyu gündeme getirmektedir: Böyle bir grup yapısı demokratik yönetimin, özellikleri ile ne dereceye kadar bağdaşacak, ne dereceye kadar ters düşecektir?

1.8.4.1. Halk Egemenliği

Bu ilke ile ilgili olarak üç olumlu üç tane de olumsuz yandan söz edilebilir:

1-)Örgütler devlet için iyi bir bilgi kaynağıdırlar. Böylelikle sorunların daha iyi tanımlanmasına ve bu sorunların çözümüne katkıda bulunabilecek araçların daha sağlıklı seçilmesini sağlarlar. Böylelikle de kişilerin amaçlarına ulaşma kapasiteleri geliştirilir.

2-) Örgütlerin devleti etkileme gücü vardır; böylelikle vatandaşların verdikleri kararların uygulanma şansı artar.

3-) Gruplar sayesinde öneri ve fikirler kısıtlı kalmaz; öneri ve görüşlerin toplandığı geniş bir tartışma havuzu oluşturulur.

Bu olumlu yönlere karşı grupların Halk Egemenliği ilkesini olumsuz olarak etkiledikleri üç noktadan söz edilmektedir.

1-)Liderlik ve üyeler arasında oluşan çıkar uyuşmazlığı, örgüt içinde zamanla bir lider hegemonyasının oluşmasına ve devletin o örgütün üyelerinden çok salt liderlerin isteklerine yanıt vermesine yol açabilecektir.

2-)Yarı kamusal bir statüsü olan ve devlet sübvansiyonlarından yararlanan örgütler, bir süre sonra bu kaynak ve ayrıcalıkları, üyelerinin ve toplumun çıkarını bir yana bırakıp sadece kendi varlıklarını korumak amacıyla kullanmaya başlayabilirler (Frankestayn yaratma sorunu).

3-)Formel yaşama alanları dışında politika yapma isteği çoğaldıkça sağlıksız yetki devri tehditleri oluşur.

1.8.4.2. Politik Eşitlik

Bu ilke ile ilgili olarak da örgütlerin üç olumlu katkısından ve iki olumsuz etkisinden bahsedilmiştir.

1-)Örgütler kendi kaynakları kısıtlı olan vatandaşlara ve işçilere, kısaca seslerini kendi olanakları ile duyuramayacak insanlara seslerini duyurabilme ortamı sağlar. Böylece maddi varlıklarla politik temsiliyet arasındaki koşutluk yok edilmiş olur.

2-)Buna bağlı olarak olumsuz koşullardaki kişilerin temsil edilme olanaklarının artması hakça dağıtım konusuna da katkıda bulunur.

3-)Güçsüzlerin konumlarının güçlenmesi sonucunda güçlü olan grupların kamu politikalarını ve devleti sadece kendi çıkarları yönünde etkilemeleri zorlaşır.

Olumsuz etkileri ise şöyle sıralanabilir:

1-)Zaten güçlü olan ve yönetim işlevini yerine getiren örgütler devlet tarafından yönetim işlevlerinin bir parçası olarak görülmektedirler. Böylelikle özel sermayenin ve gücün, kamu tercihini etkileme olasılığı iyice artmaktadır. Bu durum politik eşitsizliğe neden olacaktır.

2-)Birlik (grup) Şeması çıkar temsilciliğini geliştirse de, adil bir temsiliyet için kendi içinde bir takım sınırlamalar da getirmektedir. Kaçınılmaz olarak varolan doğal eşitsizlikler göz ardı edilememektedir. Göz ardı edilseler de bu çıkarları, Örneğin tüketici çıkarlarını örgütlemek çok zordur.

1.8.4.3. Hakça Dağıtım

Bunun için iki olumlu iki de olumsuz etkiden bahsedilebilir:

1-)Ulusal düzeyde güçlü olan ve işçileri temsil eden gruplar, daha iyi gelir, işgücü piyasası ve sosyal refah politikaları için baskı yapabilirler. Bu da kişisel refahın piyasa performansına bağımlılığını azaltır.

2-)Yönetim mekanizmalarının yerinde uygulanması refah sağlama maliyetini düşürür.

Olumsuz etkiler de şunlardır:

1-)Güçsüz kuruluşlar aynı zamanda güçsüzleri temsil eden kuruluşlardır; bu nedenle de kaynaklardan yararlanma konusunda her zaman küçük pay ile yetinmek zorunda kalacaklardır.

2-)İşlevsel temsiliyet sistemleri sağlıksız kurulmuştur ve bölgesel eşitsizliklerle baş edememektedir.

1.8.5. "Birlik" ile Demokrasinin Uyuşması

Görüldüğü gibi, birliklerin demokrasiye ve onun niteliklerine olumlu ve olumsuz etkileri vardır. Peki bunlar hangi yollarla demokrasi ile tümüyle barışık hale getirilebilirler?

1.8.5.1. Halk Egemenliği

Her şeyden önce, gerçekçi bir bakış açısıyla "Uyuşmazlık" sorununun her zaman olacağını kabul etmek gerekir. Önemli olan bizim birlik çözümlerimizin olayı daha da çıkmaza sokup sokmadığıdır. Lider ve üyelerin karşılıklı birbirlerinin isteklerine duyarlı olmalarını sağlayacak mekanizmalar vardır (Örneğin birlik kurulunda seçim yapılması, greve genel oylama ile karar verilmesi, anlaşmalar vb) İşte yarı kamusal statüsü olan örgütler içinde bu tür mekanizmaların varlığı lider ve üyelerin birbirlerine daha duyarlı olmalarını sağlar.

İkinci sorun olan Frankestein sorunu için; bağımsız güçlerini salt kendi çıkarları doğrultusunda kullanmaya başlayan yarı kamusal statülü örgütlere karşı yetki ve güçlerinin geri alınma tehdidi yapılmalı ve bu tehdit yeterince inandırıcı olmalıdır. Üçüncü sorun olan gücün belirsiz şekilde delegasyonu ve karar verme gücünün kötüye kullanılması için şunlar söylenebilir; eğer günümüz liberal sistemlerindeki yaşama organlarını düşünürsek, birliklerin durumu kötüleştirdiği söylenemez. Çünkü yeterince belirsiz delegasyon söz konusudur ve yaşama güçleri yeterince kötüye kullanılmaktadır.

Daha sınırlı bir devlet modeli düşünürsek, o zaman çizdiğimiz birlikler şeması eşitlikçi demokratik amaçlara hizmet etmeyebilir. Yaşama denetimlerinin daha güçlü olduğu yani delegasyonda belirsizliğin ve daha kati hazırlanmış yaşama standartlarının bulunduğu bir ortamda yaşamanın istenmeyen biçimde politikleşmesini engelleyecek önlemler düşünülmelidir. Ancak, birtakım yasal amaçların belirlenmesindeki açıklık gibi ihtiyaçların birlik şeması ile uyumsuz olduğu söylenemez.

Delegasyon sorunu üç ayrı işlem düzeyinde gözden geçirilebilir. Siyasa oluşturulması düzeyinde sorun yoktur. Zaten belli güçleri olan örgütler, bu güçlerini kötüye kullanmamaları için doğal olarak engellenmektedirler. Ademi merkezi yönetim düzeyinde durum daha sorunludur. Bu noktada kamu kurumları, karar verme gücünün kötüye kullanılmasını engellemek amacıyla, örgütler için, nasıl yöneteceklerine dair açık ve net performans standartları belirlemelidirler. Eşgüdüm düzeyinde de, performanslarına göre bir takım bağışlardan yararlanabilme hakkı sağlanarak bu sorun çözülebilir.

1.8.5.2. Politik Eşitlik

Politik Eşitliğe karşı, toplumda zaten ayrıcalıklı yeri olan örgütlerin gereğinden fazla temsil edilmeleri ve bazı çıkarların örgütlenmeleri ve doğal eşitsizliklerin göz ardı edilmesindeki zorluklar seklinde iki tehdit olduğu söylenmiştir

Birinci tehdide karşı örgütlerin yarı kamusal konumlarını sürekli gözden geçiren ve gerek duyulursa bu gücü onlardan alan temel mekanizmaların geliştirilmesi yöntemine başvurulabilir. İkinci sorun olan eşitsizlik sorunu için ise şunlar söylenebilir; gerçekçi olarak mevcut duruma bakarsak, temsil süreçlerinde sorun olsa da, birlik temelli toplumlarda bu durum birliklere daha az dayanan sistemlerden çok daha dengeli ve adil yürümektedir. Sorunun ayrıntısına inilirse, değişik türdeki eşitsizliklere uygun çözümler üretilebilir. Örneğin, tüketici çıkarlarını savunmak gibi toplu temsillerde devlet örgütlenmelerine gereksinim duyulmaktadır.

En büyük sorun, dışarıda bırakılma sorunudur. Özellikle güçlü pazarlık durumlarında, bir takım sınırlamalar getirilerek bazı çıkarların temsili engellenebilir; bu tür uygulamalar politik eşitlik ilkesine zarar verir.

Dışlanma olayının iki boyutu vardır; dışlamanın neleri kapsadığı ve meşruiyeti. Oyuna dahil olmak için ne tür ölçütlerin kullanılacağı tam belirlenmemiştir. Tartışmalara katılan partilerin sayısı arttıkça, karışıklığın arttığı da açıktır. Ancak, temsiliyete sınır getirmek, kurumsal bir çözüm gerektirir. Bu arada kabul edilmelidir ki, birlikler sorumlulukları ve yaptıkları işlere göre meşruluk konusunda farklılaşırlar.

1.8.5.3. Hakça Dağıtım

Bu konuda, temsiliyet gücü sınırlı olan birliklerin genelde güçsüz konumlardaki vatandaşları temsil ediyor olmaları olasılığı ve bölgesel eşitsizlik sorunlar olduğu söylenebilir.

Birinci nokta ciddi bir sorun olarak kabul edilmeyebilir ancak ikincisi çok önemlidir ve çözümlenebilir bir sorun olmaktan da uzaktır. Bu çerçevede devletin, örgütsel yapılanmaların gelişmediği bölgelerde birliklerin örgütlenmelerini teşvik etmesi gerektiği söylenebilir. Devlet bu cesaretlendirmeyi yaparken, pek çok yaptırım ve teşvik kullanacaktır.

Eşitlikçi politikaların yürüyebilmesi için birliklerin desteği şarttır.Sonuç olarak birlik demokrasisinin yapmaya çalıştığı, baskıcı bir devletin olmadığı, daha eşitlikçi ve demokratik bir düzen kurmaktır.

1.9. YERELLİK

1.9.1. Kavramın Ortaya Çıkışı

19. yüzyılda Endüstriyel Devrimin etkisiyle ortaya çıkan hızlı kentleşme ve hızlı kentleşmenin getirdiği yeni toplumsal olgular yapılan tartışmalarda öne çıktı. Bu yeni olgular toplumda değişik kuramlarla açıklanmaya çalışıldı. Örneğin, Tönnies "topluluk" kavramını bu yeni olguları açıklamak için kullanmıştır.

Scwab'a (1982) göre "topluluk"; belli bir coğrafi alan içinde ortak kültür, değer, ırk ve sosyal sınıf çerçevesinde bir araya gelen insanlar tarafından oluşturulur.

1960'lara gelindiğinde ise "topluluk" kentleşmenin ivme kazanması ile sosyoloji terminolojisinden çıkmış yerini "komşuluk" (neighborhood) terimine bırakmıştır.

1980'lerde ise post-modernist düşüncelerin etkileriyle mekanın önemi artmış ve sosyal süreçlerde mekanın yarattığı farklılıklar yeni çalışma alanları yaratmıştır. Mekanın yeniden kavramsallaştırılması kaygısı "yerellik" tartışmalarıyla öne çıktı. Bu tartışmalar geçmişte zamanı ve mekanı homojenleştiren ve her yerde geçerli genel yasaların keşfine yönelen pozitivist kuramların ya da mekanı toplumsal yapılara indirgeyen yaklaşımların tersine, bir yerin incelenmesinde "bağlam-bağımlılığı" ve "olumsallığı" ön plana çıkaran bir çerçeve çizmekteydi.

Yukarıdaki tartışmalar çerçevesinde yerellik özellikle sosyoloji, coğrafya, siyaset bilimleri ve kentsel bölgesel çalışma alanlarında çok popüler bir düşünce olarak ortaya atıldı, ancak çok az sayıda araştırmacı yerelliğin gerçekte ne anlama geldiği sorusunu sorabilmiştir. Terminolojideki bu karışıklık ve belirsizlik belki de yerelliğin yeterince kavranamayan toplumsal varsayımlarının sonuçlarından kaynaklanmaktadır. Bu karışıklığın nedeni, yerelliğin nasıl ve neden sorularına yanıt vermeden, toplumsal ilişkilerin mekansal değişikliklerde farklılık gösterdiğinin kabul edilmesidir. Hatta daha da ileri gidilerek belli yerlerin toplumsal özerkliğinden, toplumsal hareketlerin belirleyicisinin mekansal durumlar olduğundan söz edilmektedir.

1.9.1.1. Tanımlamada Karışıklık

Yerellik tanımlanırken birbirine benzeyen farklı tanımlamalar yapıldıysa da ortak özellik ve vurgu mekan etkilenimli toplumsal süreçlerdir. Masşey (1984) yerelliği "iş ve topluluk arasındaki mekansal tabanlı ilişkiler" olarak tanımlarken; Urry (1983) "yerel tabakalaşma sistemleri" olarak, Cooke (1985) ise "çağdaş kapitalizmde toplu özdeşleşmenin anahtar tabanı" olarak tanımlamışlardır. Urry,

yerelliğin herhangi bir coğrafi alanda sosyal ve mekansal değişkenlerin beraberce ürettikleri sosyal ilişkilerden oluştuğunu kaydetmektedir.

Yerelliğin, mekan ve toplum arasındaki ilişkiyle; sosyal ilişkilerin kendi içindeki doğası ve bu ilişkilerin mekansal/geçici durumlarda nasıl biçimlendiği konusu ve değişik biçimlerde sosyal ve mekanın irdelenmesiyle anlaşabileceği vurgulanmıştır.Yerellik öyle bir çerçeveye oturtturulmuştur ki aynı zamanda hem genellik hem de özellik gösterebilmektedir.

Bütün bu yerellik tartışmaları bilgi bilimsel (epistemological) ve kuramsal gelişmeler içerisinde zaman-mekan ikilisinin öneminin artması, uzaklığın ve mekanın insanin hareketlerindeki yönlendirici rolleriyle desteklenmiştir. Böylece "yerellik", araştırmacıların çalışmalarında çok yararlı olmuştur; ancak hala yanıtlanamayan bir soru vardır; yerellik nedir?

Duncan (1989) İngiltere'de yapılan bir araştırmadan yararlanarak yerelliğin terminoloji olarak nasıl çift-yapılı (dual-structure) olduğunu gösteriyor. Bu çalışmada, yerellik aynı anda hem bir özerklik, hem de bir çalışma alanı olarak temsil ediliyor. Görülüyor ki, bu iki tanım da birbiriyle hiç uyuşmuyor; bir tanesi toplumsal bir süreci tanımlarken, diğeri istatistiksel bir birimi tanımlıyor.

Böylece yerelliğin sadece mekansallık olan içeriği, sosyal özgüllük ve özerklik kavramlarını da kapsayacak biçimde genişletiliyor. Bu durumda yanıtlanması gereken bir soru da, yerel düzeydeki toplumsal temelli davranışları yararlı bir biçimde açıklamamıza yardımcı olan "bölge, topluluk, kentsel yaşam, yerel toplumsal sistem" terimlerine ne olduğudur. Yoksa bu terimler artık modaları geçtiği için mi yerlerini "yerellik" terimine bıraktılar?

Duncan (1989) makalesinde bir başka önemli soru sormaktadır; "Dünyadaki bütün önemli olaylar uluslararası boyutlarda yaşanırken neden yerel düzeyde bu kadar çok çalışılıyor?". Ancak Duncan bu soruları sorarken, sözünü ettiği uluslararasi mekanizmaların yerel düzeyde çalıştığını da yadsımıyor.

1.9.1.2. Mekan Faktörü

"Mekan farklılık yaratır" belirlemesi Duncan'ın vurguladığı bir başka önemli noktadır. Ancak, mekanın nasıl bir toplumsal süreçte farklılık yarattığı sorusu hala önemini korumaktadır. Yerellik terminoloji olarak mekansal özgüllüğü ve mekansal bağlılıkları içermektedir. Kuskusuz, mekan toplumsal örgütlerden ve durumlardan bağımsız değildir, ancak mekan, tek başına, toplumsal örgüt ve etkinlikleri de belirleyemez. Birbiriyle etkileşim içinde olanlar mekansal durumlar değil, "toplumsal nesnelerdir".

Bu belirlemelere karşın çalışmaların mekansal belirleyicilikten kaçamadıkları görülüyor. Böylece, kısa yoldan mekanı kullanarak, "eşitsiz gelişmelerdeki toplumsal süreçleri", mekanın rastlantısal etkisini temel alarak açıklıyorlar.

Mekanın nasıl bir farklılık yarattığını anlamak için mekansal düzenlemelerin etkisini yadsıyabiliriz. Bu yöntem, geleneksel olarak sosyoloji ve ekonomi disiplinleri için geçerlidir. Coğrafi ve kentsel sosyoloji disiplinleri ise "mekanın özerkliğini" açıklamalarında öncel olarak bu yöntemi kullanırlar. Mutlak mekan anlayışı mekanı sosyal ilişkilerin gerçekleştiği bir sahne olarak görür. Mekan fetişizmi bu tür bir mekan anlayışından hareket eder ve mekanı sosyal olanın önüne koyar (Şengül, 1997). Ancak her iki düşünce biçimi de toplumsal ilişkilerde mekansal boyutun etkilerini tam olarak kavrayamamaktadır.

Düşülen yanılgıları şöyle açıklayabiliriz :

1-)İnsan toplulukları ve hareketleri zaman içinde belli bir süreçten geçerler. Bu süreç mekansal ve geçicidir. Bunu yadsımak sorunları yadsımaktır.

2-)Çalışmalar öyle bir özel duruma indirgenir ki, gerçekte hiç bir zaman varolmayan sonuçlar ortaya çıkar.

3-) Mekansal özellikler o kadar özgül bir düzeye indirgenir ki; o özellikler kullanılmadan durumların anlatılması olanaksızlaşır.

Castells'in kent sosyolojisini de bundan pek farklı değildir. Castells ve yandaşları mekanın toplum tarafından yaratıldığını savunurlar; mekansal olan toplumsaldır. Ancak burada unutulan nokta mekanın toplumsal olduğu kadar doğal olduğudur.

1.9.1.3. Mekanın Farklılıklar Oluşturması

Bu açıklamalardan sonra önemli nokta mekanın sosyal olgular üzerinde nasıl bir farklılık yarattığının belirlenmesidir. Bunu açıklamak üzere Duncan, "mekanın göreceli durumunu" kullanmıştır. Mekan bir nesne olmadığı için kendisi nedensel bir güce sahip olamaz (Şengül, 97). Mekan nesneler arasındaki ilişkilerle oluşur ve nesneler olmadan ne bağımsız mekan ne de mekansal ilişkiler olamaz. Her ne kadar mekanın doğal ve toplumsal nesneler tarafından yaratıldığı görüsü benimsense de, mekansal ilişkilerin etkilerinin bu objelerin nedensel etkilerine indirgenebileceği anlamına gelmez.

Mekanın nasıl bir farklılık yarattığı, nedensel süreçler ve rastlantısal nedenler arasındaki ilişkilerle açıklanabilir. Mekanın tek başına kapsayıcı bir etkisi olmadığı gibi, özerk bir gücü de yoktur. Mekanın etkisi, toplumsal nesnelerin

sahip olduğu özelliklerin nedensel gücüne bağlıdır. Kısacası, mekansal ilişkiler, nesneler arasındaki ilişkilere değil, nedensel güce sahip olan nesnelerin içsel yapısına bağlıdır.

Burada önemli olan bir başka nokta da sermaye birikimi, sınıf çatışması, toplumsal cinsiyet ilişkileri ve sanayi dışılaşma (deindustrilization) gibi olguların her zaman mekan dışı değerlendirilmiş olmasıdır.

Zaman ve mekan devinimin ayrılmaz parçalarıdır. Özellikle mekan toplumdaki elemanların etkileşiminde çok büyük bir rol oynar. Bu nedenle, mekanın denetimi ve yönlendirilmesi toplumdaki politik gücün en önemli özelliğidir.

Mekan tek başına özerk değildir ve mekansal süreçler toplumsal süreçlerden bağımsız olarak varolamazlar. Mekansal biçimler, onları oluşturan nesnelere indirgenemez; çünkü mekansal biçimler, fiziksel ve toplumsal nesnelerin etkileşimi ile oluşurlar. Kısaca, bütün süreçler ve yapıların mekan tarafından farklılaştığı söylenebilir.

1.9.2. Yerel Farklılaşma ve Yerellik Etkisi

Konuya açıklık getirmek için rastlantısal "yerel farklılaşma" ile "nedensel yerel süreçler" arasındaki farklılık belirtilebilir. Birincisi mekansal örneklerin rastlantısal etkilerini tanımlarken, ikincisi üretilen toplumsal ilişkilerin yerel özelliğini tanımlar. Diğer bir değişle, değişimlerin rastlantısal oluşumdan çok, yerel temelli toplumsal ilişkilerden oluştuğu varsayılmaktadır. Toplumların eşitsiz geliştiği de apaçık ortada olduğuna göre, bu tartışma doğruluğunu kanıtlamış oluyor.

Duncan konuya açıklık getirmek için "konut" Örneğini inceliyor. rastlantısal yerel farklılaşma durumunda, konut yapımındaki temel neden, standardın altında konut stoku iken, nedensel yerel farklılaşmada, konut yapımındaki temel neden, o yöredeki sınıf bilinci ve örgütlenmiş yerel siyasal hareketin karar alıcılar üzerindeki etkileri olmaktadır (Bkz. Eşitsiz Gelişme ve Kentsel Politikalar Bölümü).

Mekanın toplumsal süreçte nasıl bir farklılığa yol açtığı üç basamaklı hiyerarşiyle anlatılabilir:

a)*rastlantısal (contingent) yerel farklılaşma*: toplumsal mekanizmaların işlemesinde mekansal rastlantısal etkiler,

b)*nedensel (causal) yerel farklılaşma:* toplumsal mekanizmaların yerel tabanlı olmaları,

c)*yerellik etkisi:* yerel toplumsal sistemler, yerel temelli süreçlerin ve sonuçlarının bütünüdür.

Daha sonra Duncan bu hiyerarşiye dördüncü bir basamak daha eklemiştir; "mekansalın tanımladığı toplum". Duncan'ın bu tartışma çerçevesinde karşı çıktığı temel nokta, mekansal özel farklılıkların yerel toplumsal sistemler olarak kabul edilmesidir.

Mekansal bilim; mekansal düzenlemelerin kendi içinde bağımsızca toplumsal hareketleri yarattığını savunurken; kent ve kır sosyolojisi bir adım daha ileri giderek herhangi bir mekanın toplumsal hareketi belirleyemeyeceğini, ancak mekanın belirli bir türünün etkili olacağını savunur; kentsel yaşam, kent sosyolojisi ve kentsel aktörler gibi. Bu mekansal gerekircilik bölge kavramı yerine yeni bir kavram arayan coğrafyacılar tarafından çok benimsenmiştir. Ancak, yine toplumsal topluluklar mekansal ve özerk olarak tanımlanmıştır.

Yinelemek gerekirse, yerel farklılaşmalar salt rastlantısal nedenlerin mekansal düzenlemesine indirgenemedikleri gibi, toplumsal mekanizmalar da her zaman evrensel değildir, çoğu zaman yerel temellidir.

Ancak, yine de yerel nedensel süreçler, yerellik kavramını hakli çıkarmaz; çünkü yerellik kavramında mekana bağlı nedensel özel bir sistemden söz edilmektedir. Sosyal sistemlerin mekansal süreçlerden etkilenmesi onların yerel alanda oluşturulduğunu göstermez. Böyle bir durumda mekansal gerekircilik ile (determinism) karşı karşıya kalınır.

O halde, mekansal gerekirciliğe düşmeden nedensel yerel etkileri belli bir alana indirgeyebilir miyiz? Örneğin, yerel sınıf ilişkileri yerel süreçlerle birleşip yeni ve farklı bir yerel kültür oluşturabilir. Böylece insanlar bu yerel özel politik kültürle politikleşir ve hatta bir adım daha ileri giderek, yerel devlet üzerinde baskı kurabilir. Ancak, burada, yerellik etkilerinin (locality effects) varolması çok güçtür, çünkü yerel düzeyde de çok büyük farklılaşmalar vardır.

Kentsel iktisat, kentsel ekoloji ve Weberci yaklaşımlar yerelliği kendi ilgi alanlarına göre tanımlayıp kullanmışlardır. Duncan, yerelliğin özerk ve belli bir alana indirgenmiş halde kullanılmasına şiddetle karşı çıkmaktadır.

1.9.3. Yer, Yerel ve Mekansal Fetişizm Yanılgısı

Yer (locale), yerel (local) ve yerellik (locality) kavramları çok sıkça ve çoğu zaman da birbirine geçen terimler olarak kullanılıyor. Yerellik kavramını daha iyi anlamak için "yer" ve "yerel" sözcüklerinin ne ifade ettiğini açıklamakta yarar vardır.

Yerel, basitçe, yerel farklılaşmalara denk düşer ya da hiyerarşideki ikinci basamağı kapsar. Hatta çoğu zaman üçüncü ve dördüncüyü kapsadığı da görülmektedir. Daha doğrusu yerel'in ne anlama geldiği, yazarların neyi anlatmak istediklerine göre değişmektedir. Zaten çoğu zaman yazarın kendisi de emin olmadığı için her şeyi kavram içine alarak açığını kapatmaya çalışmaktadır. Bu nedenle yerel farklılaşma mi, yerel süreç mi, yerel toplum mu demek istedikleri belli olmamakta ve yerellik tek başına kullanılıp bırakılmaktadır.

Yer/sahne kavramı Giddens'ın formüle ettiği bir kavramdır. Giddens "sahne"yi mekansal ve geçici özgüllük olarak tanımlıyor. Giddens'ın buradaki çıkış noktası, sınıf yapılarını toplumsal hareketlere bağlama isteğidir. Giddens'a göre, yapılar ve eylemler (agency) birbirlerine hükmetmezler aksine ikilidirler. Giddens'ın tartışmasında da yapılar, toplumsal hareketlerin oluşmasında birer araçtır ve yapılar ajanların hareketlerine göre yaratılırlar, değişirler ve yeniden üretilirler. Kısacası, Giddens mekansal ve geçici özgüllüğü pratikte eylem ve yapının nasıl ayrılacağı konusunda bir kaçış yolu alarak kullanmıştır.

Giddens'a göre yer, toplumsal ilişkilerin mekansal ve geçici yerleşimlerde nasıl üretildiğini açıklar. Böyle bir tanımlama daha önce yapılan hiyerarşinin ikinci, üçüncü ve dördüncü basamakları kapsamaktadır. Giddens' in 1979 ve 1984'te yaptığı tanımlamalar birbiriyle çelişmektedir. 1979'da sosyo-mekansal özgüllük (socio-spatial specifity), tanımlamada temel alınırken; 1984'te tamamen mekansal rastlantının (spatial contingency) temel alındığı görülmektedir.

Giddens'ın ve daha bir çok bilim adamının düştüğü yanılgı, mekansal fetişizmdir. Mekanın bir farklılık yarattığı tartışılmaz bir gerçektir, ancak önemli olan, mekanın, pratikte ve belli durumlarda nasıl bir farklılık yarattığını açıklayabilmektir.

Kısacası, yer ve yerellik terimleri aynı anlamı ifade etmezler. Yer, toplulukların tipik etkileşimleri iken, yerellik farklı elemanların bütünüdür.

Duncan'ın yaptığı tartışmalarda açıkça ortaya koyduğu düşünce, yerellik kavramının tam anlaşılamadığı ve yanlış kullanıldığıdır. Yerellik kavramına özerklik ve mekansal gerekircilik özellikleri verilmektedir; ancak bu çok hatalıdır

çünkü sonuç mekansal fetişizm olmaktadır. Öte yandan, bazı çalışmalar tümüyle yerelliği yadsımaktadır. Burada önemli olan nokta mekanın bir farklılık yarattığının kabul edilmesi bunun nasıl bir süreçten geçtiğinin de iyice açıklanabilmesidir. Yerellik kavramı, ancak yerellik etkisi görüldüğü zaman çalışmalarda kullanılmalıdır.

1.9.4. Yerellik Kavramının Yerel Yönetimlere Etkisi

Yerelliğin ne anlama geldiğini irdeledikten sonra, "yerellik" kavramının yerel yönetimlerdeki etkisini incelemeye çalışacağız. Modernist düşüncenin temeli olan merkeziyetçi yaklaşım postmodern düşünce akımlarıyla birlikte kendini yerellik söylemine bırakmıştır. Bu yeni tartışmalarla birlikte, ulus devletin önemli bir parçası olan yerel yönetimlere, yeni işlev alanları ve yeni kimlikler çizilmeye başlandı.

Artık ulusal ekonomiler yerel dinamiklerle büyümeye başladığı için uluslar arasındaki yarışma yerini metropoliten alanların birbiriyle yarışmasına bıraktı. Bunun sonucu olarak; yerel yönetimler kendilerine yeni kimlikler yaratma amacına girdiler. Böylece yerel yönetimler hızla özelleşmeye, kendi yörelerine en karlı sermayeyi çekmeye, merkezden yeni bir şeyler almaya ve seslerini dünya ölçeğinde duyurmak için inanılmaz çabalar harcamaya başladılar.

Küreselleşme, gerçekte kapitalizmin kendi mantığının tamamlayan kendine gerekli olanı alan ve sömüren dinamiğinin bir parçasıdır. Aslında, geçmişte yerel ölçeğin dar geldiği sermaye birikim süreçlerine bugün ulus-devlet ölçeği de dar gelmeye başlamıştır (Şengül, 1997). Küreselleşme, yerellikleri bir yönüyle eski, terk edilmiş, merkezden dışlanmış özelliklerinden çekip, dünyanın hızlı döngüsüne katmaya dönük bir etki yapmaktadır. Bu süreçte önemli olan bir başka nokta da küreselleşmenin yerelliklerden, yerel olarak işine yarayanı kullanırken; yaramayanı da hızla sistemden atmaktadır.

Doğal olarak süreç devam ettiği için, sermaye başka bir yerde daha fazla kar elde edeceğini gördüğü andan itibaren bulunduğu yeri terk ederek yeni yere yönelir. Ancak daha önce kısmi refah ve zenginlik getirdiği yereli tamamen bir iktisadi ve sosyal bunalım içine atar. Hatta bu problemlerle de sınırlı kalmayarak dünya ölçeğinde etkili olabilecek çevre sorunlarına da yol açar. Böylece kendine daha önce yeni kimlik tanıyan ve yeni ihtiyaçlara yeni hizmetler sunan yerel yönetimler, sermayenin bölgesini terk etmesiyle adeta bir yıkıntı haline dönüşür. Ayrıca açıkça görülmektedir ki bu bas döndüren sistem içinde en fazla yıpranan oradaki hayatlardır. Sistem bu kadar çok yıkıcı ve harap edici olduğu halde çoğu zaman "demokrasi", "katılım" ve "çok kültürlülük" söylemleri kullanılarak hissettirilmemeye çalışılmıştır.

Yine burada sormamız gereken önemli bir soru da böyle bir sistem içinde nasıl bir demokrasi ve nasıl bir katılım modeli öngörüldüğüdür. Biliyoruz ki kapitalizm kültürü, farklı kültürler üzerinde homojenleştirici, kültürleri yok edici bir etkiye sahiptir (Ersoy ve Keskinok, 1997). Emperyalizm tarihi, tersine yerel kültür ve değerlerin yok edilmesi tarihidir (Ersoy ve Keskinok, 1997).

Sonuç olarak yerelliğin ve yerel demokrasinin ne anlama geldiği ve yerellik tartışmalarının yerel yönetimlere getirdiği yeni bakış açısını kavrayabilmek, yerel yönetimlerin yeniden yapılanması için önemli bir kaynak oluşturacağı söylenebilir.

2. YEREL YÖNETİMLERE İLİŞKİN YABANCI ÜLKE DENEYİMLERİ

2.1. AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ YEREL YÖNETİM SİSTEMİ

2.1.1. Amerika Birleşik Devletleri'nde Yerel Yönetimin Tarihsel Gelişimi

2.1.1.1. Koloni Dönemi Yerel Yönetimler

Amerika'nın doğu sahilleri ilk kez İngilizlerin hizmetinde çalışan John Cabot tarafından 1497 yılında keşfedilmiştir. Britanya ilk sürekli yerleşmesini ise 1607' de Jamestown' da, Virginia, kurmuştur. 1620' de buraya ilk nüfus (pilgrims) gelmiştir. 1732 yılında Atlantik şeridinde 30 koloni kurulmuş bulunuyordu. Üç koloni statüsü bulunmaktadır: Kral Kolonileri, Mülk Kolonileri ve Beratlı Koloniler. İlkinde vali kral tarafından atanırken, mülk kolonilerinde, koloni sahibi vali ve diğer görevlileri atamaktadır. Son türde ise demokratik ilkeler ve halk temelinde bir örgütlenme vardır. Vali koloni seçmenlerince seçilmektedir. Ancak Connecticut ve Rhode Island dışında beratlı koloni yoktu. Sayıca fazla olanlar Krallık' a doğrudan bağlı olanlardı.

Koloni döneminde 24 baro ya da küçük kent toplam nüfusun sadece %3' ünü barındırmaktaydı. Bunların en eskisi New Yok, en büyüğü ise Philadelphia' dır. Barolar koloni valilerinin verdiği beratlarla kurulmuştur. En ünlüleri beledi gereksinimlerini kent toplantılarıyla çözüme bağlayan Boston' dur . (Boston kentinin nüfusu, 1640, 1720 ve 1822' de sırasıyla, 1200, 12 bin ve 40 bindir. Bu rakamlar dönem Amerika'sı için bir ölçüt olmaktadır). Boston, kentsel nitelikli Yeni İngiltere kolonisinde yer almaktaydı.

Jamestown'nun kurulmasından Bağımsızlık Savaşı'na kadar geçen süre içinde, 1607-1776, İngiliz temsilcilerle koloniler arasında pek çok konuda anlaşmazlık çıkmıştır. Sorunlar daha çok, arazi vergileri, ruhsat ve hakların (franchise) genişletilmesi, asker toplanması, kağıt para basılması, banka kurulması ve hukuk mahkemelerinin örgütlenmesi üzerinde yoğunlaşmıştır.

Koloniler İngiltere ile aralarında olan sorunların görüşülmesi için bir araya geldiler. Bu amaçla ilk Kıta Kongresi 1774' de, ikincisi ise 1775'te yapıldı. 1776 yılında ise beş kişilik bir komitenin kaleme aldığı Bağımsızlık Bildirgesi Kongre tarafından onaylandı. Böylece Amerikan Ulusu'nun doğum belgesi ortaya çıkmış oldu. 1781' de ise Amerika Birleşik Devletleri'nin ilk anayasası yazılarak eyaletler arası "konfederasyon" kuruldu. Kongre ulusal yönetimin çekirdeği gibidir. Eyaletler hükümranlık haklarına sahiptirler . 1778' de ise yeni anayasa önceki konfederasyon anayasasının bazı maddelerinin değiştirilmesiyle uygulamaya kondu. Virginia ve New York birliğe katıldı. 1789 yılında ise birlik yönetimi başkent yapılan New York' ta çalışmaya başlamıştır (Ferguson ve McHenry, 1970: 4-26).

Amerika Birleşik Devletleri'nde eyaletler ve yerel yönetimler iki yüzyılı askın bir tarihin ürünüdür. Bağımsızlık Bildirgesi ile koloni yönetimleri eyaletler biçiminde kendini yöneten birimlere dönüştürülmüştür. Bağımsızlık döneminde kabul edilen ilk anayasalarla, modern Amerikan yönetiminin ilkeleri ortaya konulmuştur. Bu dönemde halk yönetimi düşüncesine rağmen, demokrasi kısıtlılıklarla doludur. Genel oy yerleşmemiş, kamu çalışanı olmak ve oy verebilmek için dinsel, ekonomik ve etnik ölçütler geçerli olmuştur. 1810 yılına kadar, Hıristiyan olma ya da belli bir mezhebe bağlı olma koşulu aranmıştır.

2.1.1.1.1. Koloni Dönemi Yerel Yönetimlerinde İngiliz Mirası

İngiltere' de 11-16. yüzyıllar arası oluşan yerel yönetim yapısı, 17. yüzyılda başlayan kolonileştirme süreciyle birlikte Yeni Dünya' ya da aktarılmıştır.

İngiltere Krallığı, 9. yüzyılda eski Anglo-Saxon krallıklarının birleşmesiyle oluşturulmuştu. Birleşik Krallıkta ise üç yerel yönetim birimi vardı. Üst kademede shire'lar yer alıyordu. Eski krallık arazileri olan shire'lar, kralın kendi temsilcisi olarak atadığı sherif'ler tarafından yönetiliyordu. En alt kademede ekonomik ve sosyal nitelikli kırsal birimler olan kasabalar (townships) geliyordu. Kasabalar kendi polis memurlarını (constable) kendileri seçiyorlardı. Orta kademede ise hundred denilen ilçeler (districts) bulunmaktaydı. Hundred'lar üç ve daha fazla kasabayı kapsıyor, soyluların ve kasaba temsilcilerinin aylık toplantılarına ev sahipliği yapıyordu.

11. yüzyıldan sonra soylu zümrenin gücü artmış ve shire'lara kontluk (county) denmeye başlanmıştır. Şerifin askeri, adlı ve mali yetkileri vardır. 13. yüzyılda ise sulh yargıçları şerifin ve yardımcılarının yerine yönetsel ve yargısal sorumlulukları yüklenmişlerdir. Sulh yargıçları Lord Sansolye tarafından kırsal gentry arasından seçiliyordu. Yargıçların 500 sayfayı bulan görev ve yetki listeleri vardır. Şerif ise yardımcı konumundadır. Diğer görevlileri denetliyor, orduya kurmaylık yapıyordu.

Krallıkta kentsel nitelikli alanlar, kral beratıyla baro (borough) olarak örgütleniyordu. Hundred' lar ise manor ekonomisinin gerilemesiyle askeri ve vergi amaçlı birimler haline gelmiştir (Blair, 1964: 18-21).

2.1.1.1.2. Koloni Valisi

1776 Bağımsızlık Bildirgesi ile birlikte, Haklar Bildirgesi sekiz eyalet tarafından benimsenmiş, insanların özgür ve eşit, halkın da iktidarın kaynağı olduğu ilan edilmiştir. Halka dayalı yönetim, sınırlandırılmış yönetim anlamına gelecektir. Yeni yönetim yapısı, koloni dönemine bir tepki olarak ortaya çıkmıştır. Kolonilerin çoğunda, vali İngiliz kralı tarafından atanıyordu. kralın temsilcisi olarak, ordunun

komutanlığını, yüksek koloni mahkemesinin başkanlığını yapıyor, kendi meclisinin üyelerini doğrudan atıyor ya da adayları belirliyordu. Bu meclis bazı durumlarda lordlar kamarası olarak çalışıyordu.

Valinin meclisi dağıtma ve yasaları veto etme yetkisi vardı. Yeni eyalet anayasaları koloni dönemine tepki olarak yönetim içerisinde, güçler ayrımı ilkesini getirmiştir. Yaşama yürütmeyi seçmiş, hatta yargıçları atamıştır. Tepkisel olarak yeni yönetimler, yaşamayı aşırı derecede güçlendirmiştir. Bu da, güçler ayrımı kuramından bir uzaklaşma anlamına geliyordu. Ancak, kurama uygun örnekler bulmak da olanaklıydı.

Örneğin New York valisi halk tarafından seçiliyor, seçilen vali de diğer yüksek yöneticileri ve yargıçları atıyordu. Vali ve yüksek mahkeme yargıçları denetleme kurulunu oluşturuyordu. Pek çok meclis üyesi de halk tarafından seçiliyordu. 1800'lü yıllardan önce bir istisna dışında tüm eyaletlerde iki kamaralı yaşama vardı. Avam meclisi ve senato, mülk sahipleri ile halk arasındaki sınıfsal ayrıma karşılık gelmekteydi (Richards, 1968: 39-43).

2.1.1.1.3. Kolonilerde Yerel Yönetimler

Yeni Dünyada İngiliz koloniciler tarafından kurulan yerel yönetim sistemi İngiliz bir nitelik taşıyordu. Yine de, coğrafi koşullar ve ilk yerleşimcilerin özellikleri nedeniyle kolonilerin yerel yönetimleri bazı farklılıklar gösteriyordu.

1790'da yapılan ilk ulusal sayıma göre, nüfusun % 95' i kırsal alanlarda yaşamaktaydı. Erken dönem 'kırsal yönetim' üç türlüydü:

Yeni İngiltere'de küçük kentler (town), Güney bölgelerde il yönetimleri (counties), ve iki bölge arasında yer alan Atlantik'e bitişik Orta Doğu bölgesinde hem kasabalar (townships) hem de il yönetimleri sorumlulukları paylaşıyorlardı. Yeni İngiltere'nin küçük kentleri, yerlilere karşı güvenlik önlemi, ortak çayırlar ve kilise gereksinimi nedeniyle ortak bir merkez çevresinde örgütlenmişlerdir. Bu küçük kentler çevrelerindeki kırsal alanları da kendilerine bağlamışlardır. 18. yüzyılın sonuna doğru küçük grupların denetimine geçen kent toplantıları, bu bölgeyi, koloni dönemi Amerikasının en demokratik bölgesi yapmıştır.

Yeni İngiltere kolonisinde küçük kentler kilise bağlılığı olan püriten arazi sahiplerinden oluşuyordu. Kentlerin işlevleri, yoksullara yardım, yol yapımı ve bakımı, kamu okullarının yapımı, askeri örgütlenme, arazi kayıtları ve adalet dağıtma gibi alanları kapsıyordu. Kent yönetiminin sorunları toplantılarla (town meetings) çözülüyor, görevliler herkesin katılabildiği bu toplantılarda seçiliyordu. Seçilen yönetici organ vergi topluyor, arazi tahsisleri yapıyor ve yönetmelikler

çıkarabiliyordu. Ortak arazileri denetliyor, mali işlerin yanı sıra yargı gücüne sahip bulunuyordu. Kamu düzenini sağlayan kişi bir polis memuruydu (constable). Katip, hazinedar, yol mühendisi ve diğer görevliler bir yıl için seçiliyorlardı. Kasaba toplantıları koloni döneminin sonuna doğru kente ilk yerleşmiş büyük ailelerin denetimine geçmiştir. Kentlerin birbirleriyle ilişkisi ise bir kentler federasyonu biçimindeydi. Yeni İngiltere'de il birimleri ikinci planda kalıyor ve daha çok yargısal işlevler yükleniyorlardı.

Virginia tarafından başı çekilen Güney kolonilerinde vali, aristokratik toprak sahiplerinden seçilen yargıçların önerisi üzerine tüm il (county) yöneticilerini atıyordu. Virginia kolonisi 1634 yılında sekiz ile (bunlara aynı zamanda shire da deniyordu) bölünmüş, her birinin başına da şerif, sulh yargıçları ve diğer görevliler vali tarafından getirilmiştir. Özellikle tütün yetiştirilen büyük plantasyonlar, il yönetimini bölgenin temel yerel yönetim birimi yapmıştır.

Plantasyon ekonomisi ve yerlilerle barışçıl ilişkilerin kurulmuş olması nedeniyle nüfus belli bölgelerde yoğunlaşmamıştır. Tarımsal ekonominin dağınık geniş arazilerde gerçekleşmesi, kent yerine kırsal nitelikli yönetim birimlerini ortaya çıkarmıştır. Doğal olarak yönetim kırsal gentry'nin elinde olmuştur. Yönetim işleri önceleri vali tarafından atanan yargıçlar tarafından yerine getirilmiştir.

Her iki bölgenin de özelliklerini taşıyan Orta Doğu kolonilerinde iller, kent yöneticilerinden (supervisors) seçilerek oluşturulmuş bir il kurulu tarafından yönetiliyordu. Orta Atlantik kolonileri New York ve Pennsylvania'nın tecimsel ve kültürel önderliği altındaydı. Bölgede hem il hem kasaba (township) yerel yönetimin çekirdeği olmuştur. New York'da kentler (town), 1664 yılında İngiliz egemenliğinden sonra yerel yönetim birimi olarak kabul edilmiştir. Kent yöneticileri, Yeni İngiltere' de olduğu gibi kent toplantılarında mülk sahipleri (freeholders) tarafından seçiliyordu.

Pennsylvania' da ise il yönetimi gelişmiştir. Görevlilerin bir kısmının ilin mülk sahipleri tarafından seçildiği kolonide, valinin bazı görevlileri atama yetkisi vardı. İl komisyon üyeleri, mahkeme katibi ve şerif seçilirken, denetçi ve hazinedar gibi görevliler vali tarafından atanıyordu. Ancak, bağımsızlıktan sonra valiler bu yetkilerini kaybedecektir. Orta Atlantik bölgesinin özgün yönü, il mahkemesi (county court) ve il kurulu (county board) ayrımı getirmiş olmasıydı. Böylece yönetim ve yargı işlerinin ayrılması başlamış oluyordu (Alderfer, 1956: 61-65; Blair, 1964: 21-36).

19. yüzyılda batıda yeni yerleşimler kurulduğunda bu modeller öncüler tarafından yeni bölgelere de taşınacaktır. Dönemin mirası güçlü yaşama, zayıf yürütme gücüdür (Richards, 1968:44 45).

2.1.1.1.4. Koloni Dönemi Belediyesi

Koloni dönemi (17-18.yüzyıllar) yerel yönetimi büyük ölçüde küçük kent, kasaba ve il yönetimleriyle sınırlıdır. 18. yüzyıl sonunda 8000 nüfusun üzerinde sadece altı kent ve yaklaşık iki düzine belediye bulunmaktadır. Seçilerek oluşturulmuş belediye meclisleri oldukça güçlüdür. Meclis bir yıl için belediye başkanı ve hukuk danışmanı atar. Eyalet yaşamasının tersine, belediye meclisi tek kamaralıdır.

Beratla (charters) kurulmuş 23 belediye vardır. Bunların yedisi kısa ömürlü olmuştur. Varlığını sürdürenler; New York, Philadelphia, Albany, Westchester, Chester, Annapolis, Perth Amboy, Bristol, Williamsburg, New Brunswick, Burlington, Norfolk, Elizabeth, Lancaster ve Wilmington' dır. Beratlar İngiliz Kralı tarafından, kraliyet valisi veya koloniyi elinde bulunduran mülk sahibi (proprietor) aracılığıyla verilmiştir. Yönetim, belediye başkanı, kayıtçı (recorder), lord üyeler (aldermen) ve avam üyelerden (common couincilmen) oluşan meclisin elindedir. İlk üç sırada yer alan üyeler, eski sulh yargıçlarına ait (justice of peace) yargı işlevlerini de yüklenmişlerdir.

Bu dönemde İngiliz barolarının (boroughs) çoğu özerk yönetimler olduğu halde, kolonilerde sadece Annapolis, Norfolk ve Philadelphia bu türden bir özerklik beratına sahiptir. Diğer belediyelerde, lord ve avam üyeler bölge düzeyinde mülk sahipleri tarafından seçilirken, belediye başkanı vali tarafından atanıyordu. 19. yüzyılın sonunda ortaya çıkan güçlü belediye başkanının bu dönemde olmadığı söylenebilir. Görevi, çıkarılan yönetmelikleri ve genelgeleri (ordinances) hayata geçirmekle sınırlıdır.

1760 yılında, 8000 nüfusu geçen sadece beş belediye vardı. Philadelphia Belediyesi 18.000 nüfusa hizmet veriyordu. Diğer büyük belediyeler sırasıyla, New York, Boston, Charleston ve Newport'tu .

Koloni dönemi belediyesinin vergi toplama yetkisi yoktur. Bu yetki bağımsızlıkla birlikte gelecektir. Dönemin kentlerinde, sokak aydınlatması, çöp, temizlik, kanalizasyon ve su temini gibi gereksinimler belediye görevleri değildir. Belediye daha çok girişimleri ve pazarı denetlemektedir (Alderfer, 1956: 65-66).

2.1.1.2. Demokratikleşme Dönemi (1800-1860)

Kentlerin sayı, güç ve zenginlik olarak büyümeleri, siyasal iktidarın büyük kitlelere götürülmesiyle birlikte olmuştur. Ayrıcalıklı sınıflara karşı bağımsızlıktan önce başlamış olan mücadele, 19. yüzyılın başlamasıyla daha da şiddetlendi. Yönetim aygıtı, uzun süredir mülk sahibi küçük grupların elindeydi. Güney'de kırsal gentry

devrime rağmen yönetici konumunu sürdürecekti. Kentler de eyaletlerle aynı kapalı demokrasi deneyimini yaşıyordu.

19. yüzyılın ilk yarısında Amerikan yönetimi demokratikleştirildi. Önce tüm beyaz erkeklere oy hakkı tanınarak kentlerde aristokratik yönetim dumura (doomed) uğratıldı. Amerika'da doğmayan, yoksul ve hala geldiği ülkenin dilini konuşan göçmenler kentleri doldurmuştu. Kentsel emekçi sınıflar gelişmeye başladı. Seçmen niteliği kazanan bu yeni nüfus yerel yönetimlerin sunacağı pratik yararların farkına varacak, hatta belediye görevlerine gelmeye çalışacaktır. Pek çok yerleşmede de, yeni sınıf belediye çalışmalarında baskın bir konuma gelebilecektir. Bu gelişmeler pek çok kişiye Amerikan yönetiminin geleceği konusunda korku vermiştir. Onlara göre, "Tapınak temellerine dek sallanıyordu."

Başkan Jackson'a atfedilen demokratik hareket (Jacksonian democracy) kısaca şu kuramdan yönetilmiştir: Siyasal olarak tüm beyaz erkeklerin eşitliği, seçmenlerin tüm önemli yerel görevlerde seçme ve seçilme hakkı, seçimlerin kısa aralıklarla yapılması ve böylece görevlilerin halka karşı sorumlu kılınması, kamu görevlilerinin maaşa bağlanması. Ayrıca Başkan Jackson, kamu işlerinin herkesin yapabileceği biçimde basit ve kolay olması gerektiğini de söylüyordu. Bir kişinin sürekli görevde kalmasının maliyeti, tecrübesiz kişilerin kaybettireceğinden daha fazlaydı. Önem arz eden tüm işler seçilmiş kurullara bırakılacak, yönetim adem-i merkezileştirilecekti (merkez dışılaştırılacaktı). Anderson ve Weidner bu demokratik ilkelerin, yönetim işlevlerinin henüz az sayıda ve uzmanlık gerektirmeyen seviyede olması nedeniyle "tehlikeli" olmadığını söyleyerek, demokrasi hayranlığı konusunda bizleri uyarmaktadırlar (Anderson ve Weidner, 1952: 346-348).

Önceki döneme tepki olarak gücün tek elde yoğunlaşmasına karşı çıkılmış, yaşamanın yetkileri azaltılmaya çalışılmıştır. Bu çaba oy hakkının genişletilerek, demokratik denetim yoluyla yürütmenin güçlendirilmesi anlamına gelecekti. Meclisler halk adına yasa çıkartan temsili kurumlar olacak, anayasal değişiklikler halkın onayına sunulacaktı.

Oy hakkının genişlemesi, önceki dönemin mülkiyet ölçütlerinin terk edilmesine yol açmıştır. Yine de, yaşama gücünün azaltılması için halka başvurmak yeterli olmamış, idari tasarruflarla, yaşamanın elinden bazı yetkiler alınmıştır. Örneğin, kamu görevlilerinin ücretlerini yükseltme yetkisi yaşamanın elinden alınmıştır. Eyalet valilerinin halk tarafından seçilmesine başlanmış, valilerin görev süreleri zamanla dört yıla çıkarılmıştır. yaşamanın atadığı görevliler de halk tarafından seçilmeye başlanmıştır. Bu sürecin sonunda, pek çok alt seviye görevler bile seçimle doldurulduğu için, yürütme gücü dağınık bir nitelik kazanacak, yönetim aygıtı içerisinde verimsizlik ve eşgüdümsüzlük ortaya çıkacaktır. Kent yönetimlerinde bu süreç daha da ileri götürülmüş, "patroncu" politikaların (bossism) alt yapısı

oluşturulmuştur. Bu dönemde, belediye başkanının da meclis yerine halk tarafından seçilmesine başlanmış, başkana kararlar üzerinde veto ve bazı atama yetkileri verilmiştir. Belediye birimlerinin müdürlerinin seçilmesi ile yetinilmemiş, müdürlükler yerine seçilmiş kurullar getirilmeye başlanmıştır. Bazı kamu görevlerinin hala yaşama gücünün kararına bağlı olduğu da eklenecek olursa, yönetim aygıtının güçlenme ve verimsizleşme arasında gidip geldiğini görebiliriz. Belediye yönetimleri ve valilikler güçlendikçe çok başlı hale gelmişler,adeta demokrasiye başvurmanın faturasını ödemeye başlamışlardır. (Richards, 1968: 46-51)

2.1.1.2.1. Demokratikleşmenin Belediyelere Etkisi

Demokratikleşme tüm kurumları etkilediği gibi belediyeleri de etkilemiştir. Beratlar artık vali tarafından değil, eyalet meclislerinin onayıyla veriliyordu. Güçler ayrımı kuramı belediyelere de uygulanmış, belediye meclisinin bütüncül (compact) yapısı parçalanmıştır. Belediye başkanına bazı yönetim yetkileri bırakılarak, meclis üzerindeki gücü kırılmıştır. Hatta meclis toplantılarına özel konuların dışında başkanlık etme yetkisini dahi kaybetmiştir. Meclisin atama yetkileri ise, pek çok görevlinin seçimle göreve gelmesi nedeniyle anlamsızlaşmıştır. Yine de belediyenin parçalı yapısı ve mali konulardaki yetkileri nedeniyle en güçlü organ belediye meclisi olmuştur (Alderfer,1965: 70-71).

2.1.1.2.2. Siyasal Örgütlenme

Yandaşçılık (patronage) temelinde gelişmiş olan siyasal faaliyet ve tüm ülkede temsil sisteminin parti toplantıları ile denetlenmesi olgusu, oy hakkının yaygınlaşması ve valilerin doğrudan seçilmesiyle birlikte, yerini ön seçim kurultaylarına bırakmaya başlamıştır. 1830 yılında, delege kurultayları Güney bölgeleri hariç tüm ülkede geçerlidir. Ulusal ganimet sisteminin (spoils system) gelişmesi ve adayların siyasal partilere bağımlılığı siyasal partileri, "siyasal makineler" haline getirmiştir. Dönemin sloganı, "To the victor belong the spoils of the enemy "dir. Yani kazanan ganimeti alır (Richards, 1968: 52-54). Ganimet için de siyasal partilere bağlı olmak gerekiyordu.

2.1.1.2.3. Ekonomi ve Sosyal Faaliyetler

Bağımsızlıktan sonra, eski İngiliz merkantilist sistemi Amerikalılar tarafından sürdürülmüştür. Ekonomi, yoğun devlet düzenlemesine tabi tutulmuştur. Karma şirketler kurularak, bankalara ve ulaşım sektörüne yüksek miktarlarda yatırımlar yapılmıştır. Devlet, temettülerle (dividents) kaynak sorununu çözmüş, ayrıca karma girişimler sayesinde, toplu faaliyetleri (corporate activities) düzenleme olanağı bulmuştur. Devletin piyasaya karışması, "bırakınız yapsınlar, bırakınız geçsinler"

ideolojisinin erken dönemlerde bile geçerli olmadığının bir kanıtı olsa gerek. Sosyal konularda bu ideolojinin geçersizliği daha da açık olmuştur. Kongre daha 1787 tarihli bir bildirgesinde, dinin, ahlakin ve bilginin iyi yönetimin gerekleri olduğunu açıklamış, eğitimin, sonsuza kadar destekleneceğini söylemiştir. Federal yönetim eyaletlere kaynak aktarımı yoluyla eğitime yatırım yapmıştır. 1850' lerde zorunlu eğitim Güney hariç, diğer bölgelerde yaygınlaşmış bulunuyordu. Eğitim yatırımları için belediye gelirleri kentlerde önemli olmaya başlamış, eyaletler ise kaynaklarını kırsal ilçelere yönlendirmişlerdir. Kanalizasyon sistemi ve sokak aydınlatması da 19. yüzyılın ilk yarısında yaygınlaşacaktır. 1823' te Boston, düşkünler evi (almhouse) ardından da belediye hastanesi açmıştır. Sağır ve dilsiz okulları da eyalet yönetimince yapılmıştır. Bağımsızlık sonrası yarım yüzyıl bilimsel ve insancıl bir çağ olmuştur (Richards, 1968: 54-57).

2.1.1.3. Kapitalist Devrim, Yağma ve Karanlık Dönem (1860-1900)

Amerikan İç Savaşı, Barrington Moore' a göre, "tarihin kesin olarak burjuva ve kesin olarak kapitalist son devriminin" ateşini tutuşturmuştur. Tarihin son kapitalist devrimidir, çünkü iç savaş sonrası ortaya çıkan tüm devrimci hareketler ya sosyalist, ya da kapitalizmi desteklemek anlamında karşı devrimci (faşist) olmuştur. 19. yüzyıl boyunca, Güney'de plantasyon köleciliğine dayalı bir tarım toplumu varken, Kuzeydoğu'da sanayi kapitalizmi, Batı'da ise aile emeğine dayalı çiftlik sistemi kurulmuştu. Kentler, Avrupa' da olduğu gibi zanaatçı ve olası 'baldırı çıplaklarla' dolu değildi. Batı'daki bos topraklar toplumsal patlama gizilgücünü azaltıyordu. Köylü ayaklanmalarının ise maddi dayanakları ortada görünmüyordu.

İç Savaş' tan, sanayi ekonomisine dayalı Kuzey'in başını çektiği ittifak galip çıktı. Böylece sanayi kapitalizmi dev adımlarla ilerlemeye başladı. Batı bölgelerinin de Birlik'e katılmasıyla, dünyanın en büyük iç pazarı ortaya çıktı. Ulusal para sistemi kuruldu. Kamu toprakları dağıtılmaya başlandı. Demiryolları, madencilik ve kerestecilik büyük servetler edinmenin temeli oldu. 1864 yılında çıkarılan Göç Yasaları ile ülke göçmenlere açık tutuldu.

İç Savaş, Beard'in deyişiyle, önceki iki kuşağın elde etmeye çalıştıklarını dört yıl gibi bir süre içerisinde gerçekleştirmiştir. Yine de 1865'te kazanılan zafer, Kuzey ile Güney'in mülk sahiplerinin daha sonra kuracakları "tutucu bir koalisyon" nedeniyle her alanda kazanılmış bir zafer olamayacaktır. Bu da Moore'a göre sanayi kapitalizminin yapısal bir özelliğidir (Moore, 1989: 111-124).

İç Savaş sonrası Amerikan toplumunun üst tabakalarında gerçeklesen niteliksel değişimler de döneme damgasını vurmuştur. Wright Mills, 1870-1920 arası dönemde eski ailelerle yeniyetme zenginler arasında çok büyük mücadelelerin olduğunu söyler. Savaş sonrası biriktirilen servetler, "bir kent ya da kasabanın

sınırlayamayacağı büyüklüklere gelmiş, kentler, iller ve federe devletler yeni birikimlere dar gelmeye başlamıştır." Yeni zenginler eskilerini gölgelemeye başlamışlardır. Başka bir bağlamda Mills, 19. yüzyılda yerel toplulukların ulusal ekonomiyle birleşip onun parçası olduklarını söylemektedir. Daha çarpıcı bir belirlemesi de, "Amerika'da metropoliten sosyetenin doruğuna çıktığı dönemlerin, dalga dalga göçmen topluluklarının büyük kentlere doluştuğu dönemlerle aynı dönemler olduğunu", söylemesidir (Mills, 1974: 55-70).

Abraham Lincoln ile başlayan iç savaş sonrası dönem, ulusal faaliyetlerin ekonomik ve sosyal alanlarda daha da güçlenmesine neden olmuştur. Kıtalararası karayolları, batıda sürekli yerleşmelerin açılması ve devlet kolejleri federal yönetimin arazi tahsisleri ile gerçekleştirilmiştir. Ulusal düzeyde olduğu gibi eyalet ve alt birimlerde de, şirketleşme ve siyasal ganimetçilik olağanüstü derecede geliştirilmiş, iş dünyası ile siyasal makine (political machine) arasındaki ilişki anayasal statüye kavuşturulmuştur. Anayasada yapılan Onüçüncü Değişiklikle özgür zencilerin hakları korunmaya çalışılmış, bu da, zencilerin eyaletlerde ve yerel yönetimlerde önem kazanmalarına neden olmuştur. Yine de 19. yüzyılın sonuna kadar Güney eyaletlerinde zenciler türlü mekanizmalarla siyasetin dışında tutulmuşlar, fiili olarak oy vermeleri engellenmiştir.

Dönemin en çarpıcı özelliği, sanayi ve ulaşım yatırımlarında başlangıç sermayesinin girişimcilerin tek tek karşılayamayacağı seviyelere çıkmış olmasıdır. Bu da doğal olarak, büyük şirketlerin söz sahibi olması, hatta şirket evlilikleri (merger) anlamına gelecekti. Yüksek miktarlarda kredi kullanımının artması iflaslara da neden olmuştur. Ulusal sanayi yatırımlarının önem kazanması, kırsal mülk değerlerinin göreceli olarak değer kaybetmesi demektir. Bu iç piyasada kırdan kente değer transferi anlamına gelir. Alan Richards'ın verdiği bilgilere göre, 1860-1890 arasında çalışır durumda olan Amerikan manifaktürünün ve tüm demiryolu hatlarının toplam değeri 100 kat artmışken, çiftlik mülklerinin toplam değeri sadece iki kat artmıştı. Çiftçilerin hırsızlıkla suçladığı demiryolu şirketleri kısmen eyalet yönetimlerinden mali destek de bulmuşlardır. Beğenilmeyen yasaları düzeltmek için halkın mahkemelere değil, seçim sandıklarına başvurmaları istenerek yargının gücü de fiilen aşılmaya çalışılmıştır (Richards, 1968: 59-63).

2.1.1.3.1. Erken Refah Devleti

19. yüzyılın sonu, 1890 yılında ilk anti-tröst yasasına, 1886 yılında da, Amerikan Emek Federasyonu'nun kurulmasına tanıklık eder. İlk Refah Devleti uygulamaları bu dönemde başlayacaktır. Kentler ve kasabalar, sanayileşme ve ekonomik bağımlılıkla karşı karşıya gelirler. Nüfusları, göç dalgalarıyla daha da artar. Yeni gelişen çalışma ekonomisi mevzuatı daha çok işçi sağlığı ve güvenliği üzerine yoğunlaşır. Pek çok eyalet, kadın ve çocuklar için iş saatlerini 10 saate düşürür. Eyaletler tarım destek

programları uygulamaya başlarlar. Federal yönetim Tarım Bakanlığını 1862 yılında oluşturmuştu. Ulusal kamu eğitimi de hızla gelişir. 1870 yılında 160 tane olan devlet lisesi sayısı yüzyılın sonunda 6000' e çıkartılır. Gece okulları, belediye normal okulları (normal schools), çocuk bakım evleri (kindergardens) kurulur. Kütüphanelerin sayısı artar. 1872 yılında da Amerikan Kamu Sağlığı Derneği kurulmuş, ardından eyaletler sağlık kurulları oluşturarak, konutların sağlık denetimini üstlenmişlerdir. Illinois eyaletinde, 50 bin ve üzeri nüfusu olan kentlerde, sağlık koşullarına uymayan inşaatlara izin verilmemiştir. Yine de, 1890'lara kadar kentlerin sağlık koşulları iyileştirilmiş sayılamaz. Temiz su ve çöp sorunu çözülmüş olmaktan uzaktır (Richards, 1968: 64-66).

2.1.1.3.2. Yönetim Gücü ve Siyaset

Bu dönemde, eyaletlerde ve yerel yönetimlerde yönetim gücü dağınık bir görünümdedir. Toplumsal bilincin gelişmesi, çıkar gruplarının örgütlenmesi, yönetim yapısı içinde pek çok seçilmiş komisyon ve kurulun validen bağımsız çalışmasına neden olur. Komisyon ve kurullar, sağlık, ulaşım, tarım ve refah politikalarında etkili olmaktadırlar. Valinin en önemli yetkisi, meclis kararlarının belli kalemleri üzerinde veto yetkisine sahip olmasıdır. Bu yetki de, bütçe yapılması sürecinde kısmi bir güçtür. Belediye başkanları ise bu yıllarda gerçek yöneticiler olmaya başlamışlardır. Halkın kent yönetimlerine olan güvenlerinin azalması, bağımsız çalışan yönetim birimlerinin kentsel sorunları çözmede gösterdikleri başarısızlık ve ulusal yönetimin model olarak algılanmaya başlanması, belediye başkanlarının güçlenmesine dayanak oluşturmuştur. Başkan, belediye meclis kararları üzerinde veto yetkisini elde etmiş, yönetici memurların seçiminde, güvenlik ve sağlık işlerinde yetkili kılınmıştır. Yine de, eyalet yöneticilerinin belediyelere müdahalesi, kent yönetimlerinin kapsamlı bir iktidardan yoksun olduklarını gösterir.

Eyalet yönetimleri komisyonlar atayarak, bazı kentlerin yönetimlerini doğrudan tasfiye ederek müdahalelerde bulunmuşlardır. Florida eyaleti Key West' i iki yıl kendisi yönetmiş; Alabama, Mobile yönetimini, Tenesse de Memphis yönetimini feshetmiştir. Bu dönemde ayrıca; eyaletlerin özel yasalar çıkararak kentleri nüfus gruplarına ayırmaları, her gruba kendine uygun yönetim tipini vermeleri, yönetim tipinin belirlenmesini kent yönetimlerine bırakan özerklik beratları (home rule charters) çıkarmaları ya da bazı eyaletlerde belediye yönetimlerinin kendi görevlerini kendilerinin belirlemeleri (beratlarını kendilerinin yazması) anayasal kısıtlamalarla karşılaşmıştır (Richards, 1968: 66-67). "Home rule" beratları ilk kez 1875 yılında Missouri'de 100 bin üzeri nüfusu olan kentler için verilmiş ve 1954 yılına dek 25 eyalet tarafından benimsenmiştir. Ancak, başlangıçta yararlı bulunan bu beratlar, eyaletler ve yerel yönetimler arası ilişkiler karmaşıklaştıkça cazip olmaktan çıkmıştır (Alderfer, 1956: 75).

Yönetim yapısının sorunları ise, yönetim ve siyaset ilişkisinin niteliğini belirlemiştir. Yönetimin gerek kendi içinde ve gerek ulusal ölçekte parçalı yapısı, siyaset makinesi ve patronları tarafından bir araya getirilmiştir. Siyasal örgütlerin kendi bütünlükleri kentlerin, illerin ve eyaletlerin yönetimlerini birbirlerine bağlamıştır. Parti kurultaylarıyla, il, eyalet ve ulusal düzeyler için kademeli olarak delegeler seçilmiş, böylelikle yönetim aygıtının parçaları bir araya getirilmiştir. Partiler yerel düzeyden başlayarak, her kademede sürekli komiteler bulundurmuşlardır. Siyasal iktidarın temeli, bu nedenle yereldir. Yerel siyasal iktidar, eyalet yönetimiyle iç içe geçmiştir. Büyük girişimlerin mali desteğiyle siyasal faaliyet gerçekleşebildiği için de, siyaset-yönetim-iş dünyası arasında kaçınılmaz bağımlılık ilişkisi kurulmuştur (Richards, 1968: 68).

Amerikan İç Savaşı'nın (1861-1865) bitmesi ile 1900'lü yıllar arası dönem Profesör Munro tarafından, Amerikan belediye tarihinin karanlık dönemi olarak nitelendirilmiştir. Yüzyılın ilk yarısında demokratik dalga ile serbest bırakılan güçler, kentlerin ve sanayinin büyümesi ve yeni göçmen dalgalarıyla birleşerek, yerel yönetimler üzerinde olağanüstü bir baskı oluşturmuştur. Siyasetçiler ve iş dünyasının büyük devleri (tycoons) sahneye çıkmışlardır. Demiryolları, demir-çelik sanayileri, ticaret binaları ve bankalar inşa edilmiştir. Siyasetçiler ve büyük şirketler Amerika'yı birlikte yeniden yaratmaktadırlar. Kentsel sanayi kamu hizmeti talebi yaratmakta, kamu ihale ve sözleşmeleri de siyasetçiler aracılığıyla iş çevrelerine peşkeş çekilmektedir (Alderfer, 1956: 72-73).

Siyaset makinesinin patronları yerel yönetimlerde olumlu ve olumsuz pek çok görev yüklenmişlerdir. Yeni göçmenler, Amerika' da, geldikleri ülkelerde bulamadıkları bir siyasal özgürlük elde etmişlerdi. Kentsel hizmet gereksinimlerini de partilere verdikleri oy karşılığında elde ediyorlardı. Oy hakkını yeni elde etmiş göçmenler oylarıyla siyasetin patronlarını yönetim kademelerine yaklaştırmışlardır. Patronlar da siyaset yoluyla zenginleşmiştir. İş çevreleri patronlar sayesinde, kentsel hizmetler ve kamusal işletmeler için çalışma hakları ve ruhsatlar (franchises) elde etmişlerdir. Patronlar siyasal nüfuzlarını kullanarak imar haklarıyla oynamışlar, ticaret ve sanayi çevrelerine uygun mekansal koşullar sağlamışlardır. Seçmenlerinin hukuki sorunları ile dahi ilgilenmişler, işsizlere iş, açlara aş bulmuşlardır. Patronlar, 19. yüzyılın kamu yöneticileri olduğu kadar, siyasetin de merkezi kişileridir. Kentler patronlar tarafından çalıştırılan tecimsel mekanlardır (private city).

Ancak, yeni yüzyılın gereksinimleri patroncu yerel politika ve kamu yönetimini işlevsiz kılmaya başlayacaktır. Sermaye yoğun üretimin getirdiği karmaşık sanayi ekonomisi, yüz yüze ilişkiye dayalı yandaşçı, kişisel ve popülist siyaset yapan bu aktörleri işsiz bırakmasa bile yetersiz kılacaktır. Gerekli olan, işletmeci yöneticilik (managerialism), etkinlik, ve profesyonel ekip çalışmasıdır. Yeni ekonomi yeni bir yönetim yapısı talep etmektedir.

Ekonominin bu gereksinimine reformcu duyarlılık yanıt vermekte gecikmez. Daha toplumcu reformcular ilgilerini kentsel alt sınıfların sorunlarına yoğunlaştırırken, kapitalist reformcular (business reformers), tecimsel kentin toplu (corporate) yeniden yapılandırılmasına ve etkinlik sorununa eğilirler. Zaten etkili olacak olanlar ikinci gruptakilerdir. Çözümleri düz mantıktır; yönetim işleri siyasetten uzak tutulacak, seçimler geniş katılımla ve siyasetten uzak gerçekleştirilecektir. En önemlisi de, kent yönetiminde sorumluluk, ne işçi ne de iş veren olan, tarafsız yöneticilere (city managers) verilecektir. Yeni yönetim yapısının orta batının burjuva kentlerinde yaygınlık kazanması da rastlantı olmayacaktır (Perry ve Keller,?: 6-11).

Reform hareketinin yeni ekonominin gereksinimleri yönünde basari kazanması her türden reformculuğun başarı kazanma şansının olmadığının bir göstergesidir. 1870'lerden sonra siyaset patronları pek çok kentte seçim yenilgileri almaya başlamışlardır.

Rüşvet ve cürüm (corruption) günlük olaylar olmuş, bazı siyasetçiler hapse atılmışlardır. Halkın olağan hoşnutsuzluğu da reform hareketini yükseltmiştir (Macdonald, 1962:41-42). Böyle bir süreç sonunda da burjuva reformculuğu başarılı olmuştur. Burjuvazi sadece eskiyen pabucunu yenisiyle değiştirmiştir. Çünkü, siyaset makinesinin ve patronlarının maddi dayanaklarını iş dünyası sağlıyordu. Reformcu eleştiri basta yönetici ve siyasetçileri hedeflemiştir. Eleştirinin temele yönelmesi ise araçsallık zincirinin (parti-patron-yönetici-siyasetçi-iş dünyası) koparılması ile engellenebiliyordu.

2.1.1.4. Reformlar (1900-1920)

Yeni yüzyılın başında, tecimsel yönetimin çürümesi ortaya çıkmış, görünmeyen yönetim aygıtı görünür olmuştur. Reformcu saldırı, iş dünyası ve yönetim arasında kurulmuş ilişkiye yöneltilecektir. Tekelci düzenin, ekonomiyi ve siyasal iktidarı tekellerde yoğunlaştırmasına tepki olarak, daha fazla demokrasi ve etkinlilik (efficiency), daha az siyaset talep edilecektir. Amerikan demokrasisi en alt seviyesine kadar düşmüştür. Siyasetsiz seçim, siyasetçisiz siyaset amaçtır. Siyasetçiler ve partileri şeytan ilan edilmiştir. Patroncu siyasetin aşılması için partilerin ön seçim kurultayları yapmaları zorunluluğu getirilmiştir. Seçmenler parti patronlarının yerine kendi partilerinin adaylarını seçmeye başlamışlardır. Bu sistem belediye adaylarının belirlenmesi için ilk kez 1920 yılında uygulanmıştır. California ise neredeyse tüm eyalet görevleri için parti siyasetinin dışında ilk ön seçimleri 1913'te gerçekleştirmiştir. Kent meclisinin oluşturulması da, seçmeli oy sistemi ile gerçekleştirilecektir. 1915 yılından sonra, Hare sistemi getirilerek, seçim sandıklarından parti isimleri çıkartılmış, meclis üyeleri çoğunluk esasına göre seçilmişlerdir. Seçmen, aday sayısı kadar seçim yapabilmiştir.

Patroncu siyaseti geriletmek amacıyla, siyasal kampanyalarda yapılan harcamalara da kısıtlama getirilmiştir. Şirketlerin kampanyalara mali destek vermeleri yasaklanmıştır. 1913 yılında da, senatörlerin halk tarafından seçilmesi anayasada yapılan değişiklikle mümkün olmuştur.

Yüzyılın ilk yirmi yılında reform hareketi, inisiyatif, referandum ve geri çağırma yöntemlerini de demokrasinin araçları haline getirmiştir. 21 eyalette değişik biçimlerde kabul edilen bu araçlar, tüm kamu görevlilerine (yargıçlar dahil), tüm kararlara uygulanabilir duruma gelmiştir. Referandumla halka başvurulmuş, inisiyatif yöntemiyle halk kendi yasa önerisini yapabilmiş, geri çağırmayla yargıçlar dahi görevden alınabilmiştir (Richards, 1968: 71-76).

2.1.1.4.1. Yönetimin Etkinleştirilmesi

Yönetim reformu üç amacı gerçekleştirmeye çalışmıştır; kamu görevlerinde liyakat (merit) ilkesinin yerleştirilmesi, bağımsız kurulların ve komisyonların arttırılması ve şef yöneticilerin daha fazla yetkilendirilmesi. Yönetim ve siyaset birbirinden ayrılacak, böylelikle yönetimde etkinlik sağlanacaktı. Bu amaçlar Britanya kamu hizmet yapısından etkilendiği kadar, dönemin "bilimsel yönetim" anlayışından da etkilenmiştir. İkinci etkinin esin kaynağı ise Amerikan iş dünyasıdır.

Paradoksal gelişme ise kent yönetimlerinde belediye başkanı, kent yöneticisi ve yerel komisyonların yetkileri artarken, eyalet seviyesinde valilerin bazı bütçe kalemlerinde veto kullanmak dışında yetki kaybına uğramaya devam etmiş olmalarıdır. Bu gelişmenin üç nedenden kaynaklandığı söylenebilir; kötü yönetim pratiklerinin belediye düzeyinde daha kolay fark edilebilmeleri, belediye işlerinin siyasal olmadığına olan inanç ve yerel öz bilincin (self-determination) değişimi olanaklı kılabilmesi.

Reform dalgası üç tür belediye yönetimi getirmiştir. Bunlar, "güçlü belediye başkanı" modeli, "komisyon" ve "meclis-yönetici" modelleridir. Üç modelin de ortak özellikleri, sorumlulukları yoğunlaştırmaları, tek meclis sistemi (unicameral) ve karar organının kısa seçim listeleri ile oluşturulmuş olmasıdır.

Güçlü belediye başkanı modeli erken tarihlerde benimsenmiş olmakla birlikte, 1899'da kurulan Ulusal Belediyeler Birliği'nin önerisiyle özellikle büyük kentlerde yaygınlaşmıştır. Güçler ayrımı ilkesi ile, yönetim içinde karşılıklı denetim (check and balance) olanaklı kılınmıştır. Belediye başkanı hem siyasal önder, hem de kentin genel yöneticisi olmuştur. Belediye içinde çok başlılığa son verilmiş, daire yöneticileri başkana bağlanmıştır. Başkanın müdürleri atama, bütçe hazırlama ve meclis kararları üzerinde veto yetkisi vardır.

Komisyon modeli 1900 yılında Galveston kasırgasının yol açtığı zararlar üzerine rastlantısal nedenlerle gündeme gelmiştir. Kasırgada 6000 kişi ölmüş, 17 milyar dolarlık maddi kayıp olmuştur. Kent yönetimi iflas etmiş, bunun üzerine bir grup işadamı söz konusu komisyon planını valiliğe önermiştir. 1901 yılında da Texas eyalet meclisi planın uygulanması için gerekli beratı (charter) vermiştir. Komisyon planı, güçler ayrımı ve karşılıklı denetim ilkelerini kaldırarak bir yenilik getirmiştir. Popülaritesinin doruğuna 1914 yılında çıkan bu modele göre beş kişilik bir komisyon seçiliyor ve komisyon üyeleri hem kent meclisini oluşturuyorlar hem de yönetim birimlerini bir iş bölümü içerisinde paylaşıyorlardı. Bir komisyon üyesi bir diğerinin alanına karışmıyor,bir üye de törensel amaçla belediye başkanı oluyordu.

Meclis-yönetici modelinin yaygınlaşması ise, 1913 yılında Ulusal Belediyeler Birliği'nin bu kez de söz konusu modeli savunması ile olmuştur. Aslında ilk olarak 1908 yılında Staunton'da, Virginia, uygulanmıştır. Model büyük ölçüde şirket örgütlenmelerinden esinlenmiştir. Seçmen beş kişilik meclisi seçiyor. Meclis kendisini yönetecek profesyoneli (manager) atıyor ve yönetimin siyasasını belirliyor. Tüm belediye daireleri profesyonel yöneticiye karşı sorumludurlar. Törensel belediye başkanı ise komisyon içerisinden seçiliyor. Bu planın amacı da diğer modellerle benzer şekilde siyaseti yönetimden uzaklaştırmaktır (Richards, 1968: 77-83).

2.1.1.4.2. Hizmetler ve Düzenleme

Yeni yüzyılın ilk çeyreğinde yerel yönetimlerin, reform sürecinin en önemli boyutlarından birini oluşturması elbette yerel hizmet talebinin artmış olmasından kaynaklanmaktaydı. 1920 yılına gelindiğinde, Birleşik Devletler' de kentsel nüfus oranı kırsal nüfus oranını asmıştır. Birleşik Devletler ilk kez bir kentliler ulusu olmuştur. Kitlesel üretimin ve ulaşım olanaklarının gelişmiş olması nüfusu kentlerde yoğunlaştırmıştır. 1902-1922 yılları arasında eyaletlerin ve yerel yönetimlerin harcamaları sabit fiyatlarla beş kat artmıştır. Harcamalarda aslan payı karayolu yatırımları ile eğitimdedir. Federal yönetimden eyaletlere ve yerel yönetimlere aktarılan paylar ise (grants) 15 kat artmıştır. Özel girişimlerin düzenlemeye tabi tutulmasıyla "kamu yararının" savunulması döneme ilerici bir nitelik de vermektedir. Bu dönemde işçi haklarının da geliştiğini eklemek gerekir. İşçi güvenliği için sorumluluk patronlara verilmiş, eyaletlerin dörtte birinde asgari ücret belirlenmesi yasal zorunluluk haline getirilmiştir (Richards, 1968:83-89).

2.1.1.5. Modern Zamanlar (1920-1950)

1920 öncesi 30 yıl içerisinde Amerikan nüfusu 45 milyon artmışken, 1920-1950 arası nüfus artışı önceki döneme göre oransal olarak düşmüş, 43 milyonda kalmıştır. En çarpıcı demografik özellik ise 65 üstü yaş gruplarının, %4.9' dan %12.3' e çıkmış

olmasıdır. 5-14 arası yaş grubu artışı göreli olarak sabitleşmiştir. Öyleyse genç nüfus için eğitim harcamaları üzerinde fazla baskı ortaya çıkmayacaktı. Yaşlı nüfusun göreli artışı, refah programlarının nüfus yapısının değişmesinden de önemli ölçüde etkilenmesine bir açıklama olabilir. Devlet bu gruba yönelik olarak sigorta, sağlık ve diğer bakım harcamaları için kaynak ayırmak durumunda kalacaktır.

1929 ekonomik bunalımı her dört işçiden birini işsiz bırakmış, kentsel sefaleti arttırmıştır. Kırsal alanlar ise ayaklanmanın eşiğine kadar gelmiştir. Farklı eyalet ve kentlerin farklı olanaklar sunması, ülke içi nüfus hareketlerine neden olmuştur. Teknolojik değişimin de zorlamasıyla mekansal eşitsiz gelişme artmış, bu da belli bölgelerde nüfus yoğunlaşmasına neden olmuştur. Nitekim 1950'lere gelindiğinde, nüfusun yarısı beş eyalette yoğunlaşmıştır. New York ve California en yüksek nüfuslu eyaletlerdir. Bu tarihte kentsel nüfus oranı %60'a çıkmıştır. Amerikan yerel yönetimlerinin kırsallığın daha başat olduğu dönemde geliştiği düşünülürse, yerel yönetimlerin yeni kentsel döneme uyumlu hale getirilmelerinin zorunlu olduğu ortaya çıkar.

Devlet harcamaları artmış, harcama kalemleri de değişmiştir. 1922-1940 yılları arasında kamu harcamalarında ilk sıraları, konut ve kamu refahı harcamaları alıyordu. 1940-1950 yılları arasında ise, hastaneler ve kentsel sağlık koşullarının iyileştirilmesi için yapılan yatırımlar başı çekmiştir. Karayolu yatırımları ise önceliğini artık kaybetmiştir.

Büyük Bunalımın kentlere etkisi daha şiddetli olmuştur. 1932 yılında federal yönetim belediyelere yaptığı doğrudan mali yardımları arttırmaya başlamıştır. 1936 yılında da, belediyeler için iflas yasası çıkarılmıştır. Gerek ulusal gerek eyalet düzeyinde istihdam büroları oluşturulmuştur. Federal yönetimin eyaletlere ve yerel yönetimlere mali desteği, 1932-1950 yılları arası 10 kat, eyaletlerin toplam kamu harcamaları içindeki payı da yaklaşık iki kat artmıştır. Bu gelişmeler merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerinin bir özelliği olarak yerleşecektir.

1920-1950 yılları arasında, "yönetici-meclis" modelini benimseyen belediyelerin sayısı altı kattan fazla artmıştır. Ancak aynı zamanda kent yöneticileri iş dünyasındaki benzerlerinden farklılaşarak daha çok topluluk liderleri durumuna gelmişlerdir. Bunun önemli bir nedeni, söz konusu modelin gerekli önderlik gereksinimine yanıt verememiş olmasıdır (Richards, 1968:90-100).

2.1.2. Amerikan Yerel Yönetim Sisteminin Bugünü ve Reagan Dönemi Reformu

Amerikan federal sistemi bir federal hükümet ve elli kadar eyaletten oluşmaktadır. Bu yapı içinde eyaletler eğitim, sağlık, güvenlik ve altyapı gibi birçok toplumsal

hizmetleri sunmakla yükümlüdürler. Ancak genelde eyaletler bu yetkilerini yerel yönetimlere devrederler. Uygulamada temel toplumsal hizmetleri sunmak ve idare etmek belediyeler tarafından yapılsa da bu, eyalet hükümetlerinin izni ile yapılır.
Diğer yandan fidansal akımlar yönetim kademelenmesine göre ayrımlaşmıştır. Eyaletler ve belediyeler büyük ölçüde kendi kendilerini finanse ederken, federal hükümet ağırlıklı olarak kişisel ve özel sektörden toplanan vergilere bağımlıdır. Alt-ulusal yönetimlerin mali kaynakları ise ülkenin değişik bölümlerinde farklı biçimler alan karmaşık vergi yapılarına dayanmaktadır. Genel olarak belediyeler taşınmazlar üzerinden alınan vergileri toplarken, merkezi yönetim gelir ve satış vergilerini toplamaktadır.

Amerikan federal sisteminin merkez dışı yapısı kendini politik partilerin yapısında da göstermektedir. Politik partilerin yapısı oldukça zayıftır. Hatta partilerin yapısının federal hükümeti ve eyalet yönetimini eşgüdüme sokamayacak kadar zayıf olduğu söylenebilir. Kimi zaman eyalet yöneticileri ile belediye başkanları aynı partiden olsa bile çok az ortak noktaları ve uygulamaları olabilmektedir. Bu nedenlerle yerel yönetimler üzerindeki denetim merkezileşme eğilimi yüksek olan ülkelerden daha az etkili olmaktadır.

Tarihsel sürece bakılınca federal hükümetin refah devleti uygulamalarının ilk kez New Deal hareketi (1932-1940) ile başladığı söylenebilir. Bu gelişme ise Roosewelt hükümeti üzerindeki baskılar sonucu oluşmuştur. Ulaşım altyapısı, kamu kurumlarının finansmanı, işsizlik sigortası, aile yardımı, sosyal konut gibi uygulamalar bu yıllarda başlamıştır. Amerikan merkez dışısal (ademi merkezi) sistemine özgü olarak federal kuruluşlar yerine alt-ulusal ölçek yönetim kademeleri bu siyasaları uygulamaya başlamıştır. Federal hükümet yerel yönetimleri denetleme yetkilerini kullanırken elindeki kaynakları da seçilmiş yöneticilere aktarmaya başlamıştır. Gerçekte bu, anayasada belirtilen, yönetim kademeleri arasında iyi tanımlanmış işlevsel ayırım bulunması ilkesine tersti. Yine de New Deal hareketi politik alanda yerel düzeyde olmasa da Demokrat Parti tarafından temsil edilen ulusal akımda yansımasını bulmuştur.

Bu süreç sonucunda belediyeler ve diğer yerel yönetim kademeleri eyaletlerde belirlenen politikaların uygulayıcıları olan seçilmiş yönetimlere dönüştüler. Siyasaların uygulanması ise federal ve yerel bürokratlar arasında yapılan tartışmalarla gerçekleştirilmekteydi. Yerel bürokratlar ise seçilmiş yönetimlerden göreli olarak özerklik kazanmıştı. Yerel yönetimlerin uygulamaları federal hükümet ve eyaletler tarafından finanse edilmekteydi.

Ancak, 1970'lerin sonuna doğru yönetimin yerel düzeydeki siyasalarında ve uygulamalarında belirgin olarak kendini gösteren refah devleti anlayışı son bulmaya başladı. Özellikle petrol fiyatlarının artışı, Amerikan firmalarının üretim düzeyinin

düşmesi ve yerel sanayilerin rekabet güçlerini yitirmeleri yaşam kalitesini düşürdü. Bunun sonucu olarak özellikle kendi gelirlerinin üzerinde maliyetlerle devasa altyapı yatırımlarına girişen yerel yönetimlerin mali bunalıma girdiği görüldü. Bu bunalımın nedeninin daha çok yoksulluğu ve toplumsal adaletsizliği ortadan kaldırmayı amaçlayan harcamalar olduğu söylense de aslında bunalımın görünür hale gelmesinin nedeni özellikle maaşların ve özel sektör için yapılan yatırımların hızlı artışıdır. Bu gelişmelerin ve özellikle Amerikan kentlerinin mekansal yapısında kendini gösteren banliyöleşmenin bir sonucu olarak daha çok kent merkezlerinde yaşayan alt gelir gruplarının ve çeşitli etnik grupların yaşam kalitesini yükseltmeye yönelik siyasalar son bulmaya başlamıştır. Genel olarak Amerikan politik sisteminin zayıf yapısı nedeniyle bu uygulamaların arkasında gerekli yerel ve ulusal politik desteğin bulunmadığı söylenebilir.

Amerika Birleşik Devletleri federal devlet sisteminin üçlü yapısı (federal hükümet, eyaletler, yerel yönetimler) hükümet programlarının uygulanmasında işlevsel ayrımlaşmaya ve bölümlenmiş bir denetim sisteminin belirlenmesine neden olmuştur. Bu çerçevede yüzyılın başından beri federal hükümetin yetkilerinin sürekli arttığı görülmektedir. Bu eğilim Reagan hükümetinin süreci tersine çevirir gibi görünen, yetki devri ağırlıklı siyasaları ile değişikliğe uğramıştır. Ancak, gerçekte federal hükümetin kaynaklarının ve güçlerinin merkez dışılaştırılmasından çok kuralsızlaştırmanın (deregulation) ve federal hükümet tarafından yerel düzeyde yapılan harcamaların kısılmasının geçerli olduğu görülmektedir.

Temelde, Reagan hükümeti tarafından gerçekleştirilen reform hareketi Amerikan ekonomisinde görülen yapısal değişikliğin bir yansıması olarak görülebilir (Fainstein&Fainstein 1987). Reagan hükümeti bu doğrultuda ekonominin içinde olduğu bunalıma, bürokratik düzenlemelerin ve yerel düzeydeki verimsiz harcamaların neden olduğu görüsü ile siyasalarını geliştirmiştir. Yerel düzeydeki bu savurganlığın temelinde ise sermayenin alt toplumsal sınıflara aktarılmasını amaçlayan refah devleti siyasalarının olduğu iddia edilmiştir. Bu durumda birçok liberal iktisatçı, sorunların merkezi planlama ve planlı ekonomi ile çözüleceğini savunsalar da Reagan yönetimi bunu planlamanın verimsiz bir araç olduğu savı ile benimsememiştir.

Böyle bir ortamda ekonomik yeniden yapılanma nedeni ile mali kaynaklarını ve iş olanaklarını yitiren bölgeler ve yerleşmeler, sorunlarının çözümü için federal hükümet programlarını uygulamayı sürdürememişlerdir. Gerçekte, federal tasarruf tedbirlerinin kaçınılmaz bir sonucu olarak, yerel düzeyde devlet müdahalesinin azalacağı düşünülmekteydi. Çünkü, yerel meclisler ve yaşama organları yeni programlar geliştirmek için isteksiz bir yapıya sahiptir ve kaynaklarının kısılması da bunu güçlendirecektir. Ancak, tüm bunlara karşın çeşitli baskı grupları ve özel sektör, alt ölçekteki yönetim birimlerini, imar siyasaları üretme yönünde

etkilemişlerdir. Yine bu baskı grupları, yerel yönetimlerden merkezi yönetimin boşluğunu doldurucu siyasalar üretmelerini istemişlerdir. Bu nedenlerle, bazı yerel yönetimler özel sektörü destekleyici yeni iş alanları açma gibi uygulamalara yönelmişlerdir.

Uygulanan tüm bu siyasalar sonucunda alt-ölçek yönetim birimleri (eyaletler ve yerel yönetimler) bir çeşit rekabetçi pazar sistemi oluşturma sürecine girmişlerdir. Bu ortamda yerel yönetimler Amerikan ve yabancı girişimcilere en iyi koşulları sağlamak için değişik ekonomik gelişme programları önermeye başlamışlardır. Japon sermayesinin Amerikan ekonomisinde kendini hissettirecek bir ağırlıkla yerleşmesinde bu sürecin de payı bulunmaktadır. Bu tür bir gelişme refah devleti sonrası mekansal biçimlenmeyi büyük ölçüde etkileyen post-fordist yerel yönetim anlayışı ile örtüşmektedir. Özellikle yerel düzeyde yerel yönetimlerin doğrudan merkezi yönetimin yerel düzeydeki hizmetlerinin sunumu için bir araç olmaktan çıkması ve yerel ekonomik gelişmeyi güdülmeyici bir karar verme mekanizması haline gelmesi Amerikan örneğinde açıkça izlenebilmektedir.

Bu süreçler, Reagan yönetiminin; özel sektörü güçlendirme, emeği zayıflatma ve devletin özel sektörün karar verme mekanizması üzerindeki etkisini azaltma gibi hedeflerine ulaşmasına yardımcı olmuştur. Genel olarak Reagan hükümeti tarafından doğrudan bu amaçlar yönünde biçimlendirilmemişlerse de yerel yönetimlerin bu dönüşümü yerel düzeyde federal etkinin önemli ölçüde azalmasının bir sonucudur.

Reagan dönemi federal devletin kamu harcamalarına bakıldığında; yönetimin, kongrenin ve eyalet sistemine göreli özerklik veren federal sistemin iç yapısının, mali bunalıma bir yanıt olarak ordu harcamalarının arttırılması yönünde davrandığı gözlenmektedir (Fainstein&Fainstein 1987). Bu dönüşümün finanse edilmesi için önemli kısıntılara gidilmişse de federal harcamaların milli gelir içindeki payı azalmamış, aksine artmıştır. Buna karşın Reagan yönetiminin yetkinin alt kademelere ve yerel yönetimlere devredilmesi siyasası yerel yönetimlere aktarılan kaynaklarda kendini göstermemektedir. Yerel yönetimlerin bütçeleri içinde federal hükümet ve eyalet hükümetlerinin yaptığı yardımların payı büyük oranda düşüş göstermiştir. Buna tepki olarak yerel yönetimler bütçe açıklarını kendi kaynakları ile kapatmaya çalışmışlardır. Bunda kısmen de başarılı olmuşlardır.

Gerçekte Reagan yönetimi, refah harcamalarını kısmaktan çok yerel düzeyde sunulan toplumsal hizmetler için aktarılan kaynakları federal hükümete çekmiştir. Örneğin, topluluklara yerel düzeyde yapılan sosyal yardımlar kesilmiş, sosyal konut programları durdurulmuştur. Yerel yönetimler ise, özellikle belediyeler ve eyaletler düzeyinde, özel sektör temeline dayanan meslek edindirme ve eğitim programlarını yeğlemişlerdir. Yine federal hükümet yerel kökenli küçük üretici ve girişimcilere yapılan mali ve planlama desteğini de kaldırmış, önemli kısıntılara gitmiştir.

Uygulamada bütün yönetim kademeleri özel sektörü desteklemek için değişik politik tercihlerde bulunmuşlardır. Federal hükümet özel sektörü desteklemek için eyaletlere ve yerel yönetimlere ayırdığı ödenekleri kısarken, eyaletler ve yerel yönetimler özel sektörü destekleyici siyasa demetlerini biçimlendirme yoluna gitmişlerdir.

Kongrenin federal hükümetin kent planlamasına etkin olarak katılması yönündeki eğilimine karşın Reagan yönetimi bölge ve alan planlaması harcamalarında %53 oranında kesinti yapmıştır. Yine, yerel gelişme için yapılan projelere kaynak sağlayan fonlarda %20 oranında kesinti yapılmıştır. Bunun yerine özellikle istihdam yaratan ve yerel yönetim düzeyinde kamuya yönelik projeleri gerçekleştiren özel sektörde vergi indirimi yapılarak, planlamanın yerini piyasa mekanizmasına bırakması sağlanmaya çalışılmıştır.

2.1.2.1. Reagan Döneminde Kentlerin ve Eyaletlerin Kalkınmadaki Rolü

Reagan yönetiminin toplumsal harcamaları kısmasının arka planında Amerikan kapitalist ekonomisindeki yeniden yapılanma süreci yer almaktadır. 1980'lerden sonra bu yeniden yapılanma kendini mekansal süreçlerde de açıkça göstermeye başlamıştır. Endüstriyel amaçlı alanların ofis kullanımına ve kentsel alanlara dönüşümü ve varolan sanayi alanlarının gerilemesi süreci görülmektedir. Bunun sonucu, işsizlik ve etnik grupların kent merkezlerine göçü hızlanmıştır.

Bu gibi sorunlar karşısında yerel yönetimler siyasa demetlerinin merkezine, eskisi gibi toplumsal adaleti sağlama ve toplumsal eşitsizlikleri giderme gibi amaçlar yerine ekonomik gelişmeyi almışlardır. Günümüzde Amerikan yerel yönetimlerinin ekonomik gelişmeyi ana sorunsal olarak belirledikleri görülmektedir.

Eyalet yönetimleri ile federal devlet ilişkilerine bakıldığında, 1980'lerde eyalet hükümetlerinin yalnızca yerel yönetimlere yapılan yardımları aktarma rolünün değişikliğe uğradığı görülmektedir. Eyaletler, Reagan yönetimi altında, ekonomik ve kentsel gelişmeyi destekleyen ve finanse eden birimler haline gelmişlerdir. Bu yönde kişisel vergilerde indirim, özel sektörü destekleme amacıyla yeni düzenlemelerin yapılması ve yeni girişim bölgelerinin oluşturulması (enterprise zones) gibi siyasalar güncellik kazanmıştır. Federal hükümetin etkisini azalttığı özellikle iki alanda, eyalet hükümetleri siyasalar geliştirmişlerdir; gelişme için kaynak sağlayıcı bir banka işlevi görmeleri (development bank) ve doğrudan yüksek teknoloji ve araştırma-geliştirme faaliyetlerini desteklemeleri. Sonuç olarak, eyaletler yerel yönetimleri değil özel sektörü doğrudan destekleme yoluna gitmişlerdir.

Federal hükümetin yerel yönetimlere yaptığı yardımlarda kısıntıya gitmesi yerel yönetimlerin yeni gelir alanları oluşturmak için, özellikle inşaat sektöründe özel sektörü özendirmeye çalışmasına neden olmuştur. Bu çerçevede, yerel yönetimler,

tahvil çıkarma, vergi indirimlerine gitme, kiralama (leasing) gibi bazı mali önlemler almışlardır. Federal hükümetin özellikle kentsel yeniden yapılanma ve kentsel yenileme (redevelopment&renewal) gibi projeler için yaptığı yardımları ve oluşturduğu fonları kısması bu projeler için yapılması gereken harcamaların yerel yönetimlerin politik tercihlerine bağlı olan kaynakları ile yapılmasını gerektirmiştir. Bu da banliyö-kent ayrımını kesinleştirmiştir. Ancak, geçen zaman içinde refah harcamalarının, özellikle sosyal konut harcamalarının azalması, yerel düzeyde Demokrat Parti eğiliminin ve düşük gelir gruplarına yönelik siyasaları savunan grupların başarılı olması ile sonuçlanmıştır. Nitekim, benzer siyasaları uygulayan Cumhuriyetçi Reagan ve Bush yönetimlerinin ardından Demokrat Clinton yönetimi iktidara gelmiştir.

2.1.2.2. Günümüz Amerikan Kentleri ve Yerel Yönetimleri

Amerikan politik parti sisteminde parti yapısı, bir genel başkan ve ulusal komiteden oluşan bir örgüt olarak tanımlanmaktadır. Fakat bu kuramsal çerçeve politik partilerin gerçekte sahip oldukları merkez dışı ve gevsek yapısı ile örtüşmemektedir. Parti yapısında, kongreden yerel yönetimlere, hiyerarşik bir yapıdan çok, her yönetim katmanının kendi hareket alanında bağımsızca hareket ettiği, çok tabakalı bir yapıdan söz edilebilir (Lockard 1983).

Eyalet ve yerel yönetimler düzeyine inildiğinde ulusal düzeyde iki olan politik parti sayısının arttığı ve çeşitlendiği görülmektedir. Bunun bir sonucu olarak, politik partilerin uyguladıkları siyasalara bakıldığında, eyaletten eyalete büyük farklılıkların olduğu göze çarpmaktadır. Bu genel olarak Amerikan politik parti yapısının bir sonucu olarak da gösterilebilir.

Günümüzde Amerikan politik sistemi daha çok banliyölerde yaşayan orta ve üst gelir grubu beyaz nüfusun tercihlerini yansıtmaktadır. Bu, tarihi sürecin sonunda ortaya çıkan mekansal bir ayrışımın sonucudur. İkinci Dünya Savaşı sonrasında düşük gelir grubundan olan etnik gruplar ve siyahlar kent merkezlerinde yaşamaya baslarken orta sınıflar ve iş kesimi şehir dışına ve banliyölere yerleşmeye başladılar. Bunun doğal bir sonucu olarak kent merkezleri ağırlıklı olarak devlet yardımına gereksinim duyan alanlar halini almışlardır. Çünkü bu alanlarda yaşayan insanlar gerekli kentsel hizmetlerin sağlanması için gereken vergileri ödeyecek güce sahip değildi. Günümüzde ise, banliyölerde yaşayan insanlar kendilerinden toplanan vergiler ile bu kesimlerin toplumsal gereksinimlerinin karşılanmasını istememektedirler.Amerikan politik sisteminin bu özelliklerinden dolayı yerel yönetimler, genel olarak, iki ana sorunla karşı karşıya kalmaktadır. Sorunların çoğu, sorunları çözümlemeye çalışan yönetimlerin sınır ve kapasitelerini aşmaktadır. Ayrıca gerekli çözümler yerel yönetimlerin mali olanaklarının çok üstündedir. Bu iki sorunsal, günümüz Amerikan

yerel yönetimlerini ve eyalet yönetimlerini biçimlendiren ana süreçleri belirlemektedir.

Bu ana yapı içerisinde, ağırlıklı olarak merkez dışı bir yapının niteliklerini taşıyan Amerikan yönetsel yapısı federal hükümet, eyaletler, kentler, ilçeler (county) ve town'lardan oluşmaktadır. Bu yapı altındaki her yönetsel birim merkez dışı yapıyı yansıtmaktadır (Chandler 1987).

2.1.2.2.1. Eyalet Yönetimleri

Amerika Birleşik Devletleri genel olarak eyaletlerden oluşan federal bir yönetim sistemine sahiptir. Eyaletler yalnızca yönetsel veya coğrafik birimler olmayıp aynı zamanda kökleri Amerikan tarihinde yer alan anahtar politik kurumlardır. Günümüzde eyaletlerin gerçekten gerekli olup olmadıkları tartışılsa da Amerikan federal sistemi içinde yerel hizmetlerin birçoğu eyaletlerin denetiminde sunulmaktadır. Ancak bu hizmetlerin sunumu için gereken mali kaynakları sağlarken eyaletler sıklıkla mali bunalıma düşmektedirler. Bunun nedeni, eyalet ve yerel yönetimlerin mali kaynaklarının dayandığı taşınmaz ve tüketici vergilerinin, ekonomideki gelişmeyi federal gelir vergisinden daha az yansıtması ve son yıllarda federal hükümetin eyaletlere aktardığı kaynakları kısmasıdır. Bu durumdan kurtulmak için özellikle Reagan döneminde 34 eyalet vergi artırımına gitmiştir. Fakat daha sonraları özel sektörü kendi bölgelerine çekmeyi amaçlayan eyaletler tekrar vergi indirimlerine gitmişlerdir. Reagan döneminde federal hükümetin eyalet ve yerel yönetimlere yaptığı yardımlar %13.1 oranında azaltılmışsa da Clinton döneminde durum tekrar eski halini almıştır. Reagan dönemindeki kısıntılar büyük tepkilere neden olmuş, eyaletler ve yerel yönetimler kendi kaynaklarını kullanmak ve yeniden yapılanmak zorunda kalmışlardır.

Eyaletlerin diğer bir işlevi tüm yönleri ile toplumsal yaşamı düzenlemektir. Evlilik, boşanma, trafik, taşınmazlar, mülkiyet, miras ve diğer bir çok medeni hukuku ilgilendiren konuda eyaletler gereken düzenlemeleri yapmakla yükümlüdür.

Bu düzenlemeler eyalet anayasasına göre yapılmaktadır. Her eyaletin bir anayasası vardır ve bu anayasa eyaletin yapısını ve yönetim biçimini tanımlar. Bu anayasalarda yaşama, yürütme ve yargı yetkilerinin ayrışımı ve bu yetkilerin kime verildiği belirtilmiştir. Yine her eyaletin başında federal hükümetin yapısına benzer bir biçimde valiler bulunmaktadır. Ancak valiler ve eyalet hükümetleri sanıldığı kadar güçlü değildir. Eyalet üst düzey yöneticilerinin hareketleri ve eyalet meclislerinden geçen yasalar Birleşik Devletler Yüksek Mahkemesi (U.S. Supreme Court) tarafından denetlenirler. Eyalet valileri sahip oldukları yetkiler bakımından zayıf sayılsalar da, bazı zengin eyaletlerde ve parti rekabetinin göreli olarak fazla olduğu yerlerde valilerin yetkilerinin arttırıldığı gözlenmektedir. Bu gibi eyaletlerde valilere

eyalet senatosunun aldığı kararları veto etme yetkisi verilmektedir. Bütçe hazırlamak ve onaylamak da valinin görevleri arasındadır.

2.1.2.2.2. Kent Yönetimleri

Amerikan idari yapısı içinde kentler, yönetim biçimleri (charter) eyaletler tarafından onaylanan ve eyaletin yargı denetimi altında olan belediyeler tarafından yönetilmektedir. Ülkenin değişik kesimlerindeki farklı belediyeler kendi yönetim biçimlerini belirleme hakkına sahiptirler (home rule). "Home Rule" ile belediyeler kendi yönetim biçimlerini, mali ve yapısal örgütlenmelerini belirlerler. Bu yönetsel yapılar eyalet yasalarının yargı denetimi altında bulunmaktadır. Gerçekte, yasal düzenlemeler eyaletlere kent yönetimlerini her yönden denetim altında tutma yetkisi verse de, Amerikan yerel yönetim deneyiminin geldiği noktada kent yönetimleri uygulamada gerekli özerkliğe özyönetim (home rule) ile sahip olmaktadırlar. Ancak, günümüzde kentlerin sorunları yerel yönetimlerin sınırlarını ve boyutlarını aştığından daha fazla özerklik ve bağımsızlığın yerine eşgüdümün ve karşılıklı birimler arası işbirliğinin gerekli olduğu söylenmektedir. Ülke genelinde üç ana kent yönetim biçiminin yaygın olduğu gözlenmektedir:

1. Belediye Meclisi-Belediye Başkanı Modeli (Mayor-Council Model):

Bu yönetim sisteminde halk tarafından seçilmiş bir belediye meclisi kendi içinde bir belediye başkanı seçmekte ve idareyi birlikte yürütmektedir. Bu model Birleşik Devletler sınırları içinde en yaygın olarak uygulanan kent yönetim modelidir. Nüfusu 2500'ün üzerinde olan kentlerin yarıdan fazlasında bu yönetim modeli uygulanmaktadır. Bu sistemin geçerli olduğu bazı kentlerde seçilmiş bir meclisle çalışan, yetkileri oldukça güçlü belediye başkanlığı modeli uygulanmaktadır. Bu tip belediyelerde belediye başkanının özellikle teknokratlar üzerinde baskı gücü bulunmaktadır. Diğer yandan, bazı kentlerde, yetkilerinin çoğunu meclis ve diğer seçilmiş görevlilerle paylaşmak zorunda kalan zayıf belediye başkanları bulunmaktadır. Çoğu kentte ise bu iki örneğin bir karışımının geçerli olduğu görülmektedir.

2. Belediye Meclisi-Kent Yöneticisi Modeli (Council-Manager Model):

Özellikle Birinci Dünya Savaşı öncesinde A.B.D'nin ekonomik olarak gelişmiş kentlerinde bu yönetim modeli uygulamaya konmuştur. Partizan olmayan politik süreçlerle oluşturulan seçilmiş bir belediye meclisi, yönetimi, yine meclis tarafından kiralanan profesyonel bir kent yöneticisi ile yürütmektedir. Kent yöneticisi yerel birimi yönetme, gereken görevlileri atama ve görevden alma yetkisine sahiptir. Aynı şekilde, belediye meclisi de profesyonel yöneticiyi görevden alma yetkisine sahiptir. Kent yöneticileri özel sektörde uygulanan yönetim tekniklerini belediye yönetimine

uygulamakta ve yüksek ücretlerle görev yapmaktadırlar. Diğer yandan, kent yöneticileri politik olmasalar da, kent içi politik çatışmalar nedeniyle görevden alınabilirler. Nüfusu 2500 ve daha fazla olan kentlerin yaklaşık üçte biri bu yönetim modelini uygulamaktadır. Yine bu model California ve diğer batı ve doğu kıyısı eyaletleri gibi gelir düzeyi yüksek eyaletlerde uygulanmaktadır. Gerçekte, ileri düzeyde kapitalistleşmenin, yerel düzeyde bu modelde uygulamasını bulduğu söylenebilir. Modelde, belediye yönetimi bir özel sektör kuruluşu gibi yönetilmekte ve daha çok özel sektörü destekleyici siyasaları uygulamaktadır. Bu uygulamaların siyasal baskı gruplarından en az derecede etkilenmesi için yönetim bir bakıma politik etkilerden arındırılmaya çalışılmıştır.

3. Komisyon Yönetimi Modeli (Commissioners Model):

Kasırga, sel felaketi gibi bazı olağanüstü durumlarda, ya da belediye oluşturmaya yetkin olmayan yerleşmelerde kent yönetimi eyalet yönetimi tarafından seçilen beş kişilik bir komisyonca yönetilmektedir. Bu komisyon hem bir belediye meclisi gibi yaşama ve yürütme işlevlerini yerine getirmekte, hem de yönetim kademelerinin eşgüdümünü sağlamaktadır. Komisyonun bir üyesi belediye başkanı olarak belirlenmekte, ancak bu kişinin herhangi bir ek yetkisi bulunmamaktadır. olağanüstü durum ortadan kalktığında, ya da kent kendi özyönetimini belirleyebilecek yetkinliğe ulaştığında komisyon yönetimi bırakılarak diğer iki modelden birinin uygulanmasına geçilebilir. Geçen zaman içinde bu model geçerliliğini yitirmiş ve bu modelin uygulandığı kent sayısı azalmıştır. Nüfusu 2500 ve üzerindeki kentlerin 173'ü hala bu sistemle yönetilmektedir.

2.1.2.2.3. İlçe (County) Yönetimleri

Amerika Birleşik Devletleri idari kademeleşmesi içinde Alaska ve Louisiana eyaletleri hariç, eyalet yönetimlerinin altında ilçe (county) yönetimleri yer almaktadır. Alaska'da ilçe "borough", Louisiana'da "parish" adini almaktadır. Ülke sınırları içinde 3000'den fazla ilçe bulunmaktadır. İlçe yönetimlerinin sahip oldukları güçler ve büyüklükleri değişse de hepsi şerif, ilçe savcısı gibi seçilmiş kamu görevlilerince yönetilirler. Bu görevliler yönetimi seçilmiş ilçe meclisleri (board of commissioners, board of supervisors) ile paylaşırlar. Son yıllarda ilçelerin de seçilmiş yöneticilerden çok eyaletler tarafından atanmış yöneticiler tarafından yönetildiği görülmektedir. İlçe yönetimlerinin görevleri arasında seçimleri yürütmek, gerekli lisansları (ehliyet vs.) vermek, gerekli istatistikleri tutmak ve belli başlı bazı hizmetleri sunmak (hastaneler, spor alanları, sosyal refah programları...) bulunmaktadır.

Son yıllarda ilçe yönetimlerinin varlığı sorgulanmaktadır. Çünkü ilçe yönetimleri kimi yerlerde eyalet yönetimlerinin doğrudan uzantısı halini almıştır. Özellikle

gereken liderlik gücünün olmaması, yetkilerinin sınırlılığı ve ilçe yönetimlerinin verimsiz yönetimler olması gibi nedenlerle ilçelerin gerekli birer yönetim kademesi olup olmadığı tartışılmaktadır.

2.1.2.2.4. Town ve Township Yönetimleri

A.B.D yönetim sisteminde ilçelerin (county) altında town'lar ve township'ler yer almaktadır. New England ve New York gibi Amerika kıtasına ilk göçenlerin yerleştikleri eyaletlerde town, köyleri ve etrafındaki alanları tanımlarken, diğer eyaletlerde town sözcüğü yalnızca bir yönetsel birim olarak kullanılmaktadır. Hatta, Amerikan tarihinde herhangi bir koloni geçmişi olmayan yerlerde kurulan town'lar 6x6 millik bir alanda tanımlandığından çoğu town 36 mil karelik bir alan içinde yayılmıştır. Yine town'ların büyüklükleri ve şekilleri de eyaletten eyalete farklılaşmaktadır. Özellikle New England bu konuda örnek olarak verilebilir. Tarihte New England, halk toplantılarının senede bir yapılarak yönetildiği bir yönetim geleneğine sahiptir. Diğer yandan, New Jersey gibi bazı eyaletlerde townshipler birçok belediyeyi kapsayan geniş alanları tanımlamaktadır. Town'lar seçilmiş kurullar tarafından yönetilirler. Günümüzde town'lar bir yönetim kademesi olarak önemini kaybetmiş olmakla birlikte bir çok kentsel alanda town'ların kent yönetimi işlevini yerine getirdiği görülmektedir. Kırsal alanlardaki town yönetimlerinin ise gerilediği gözlenmektedir.

2.1.2.2.5. Özel Bölge Yönetimleri (Special Districts)

Özel bölge yönetimleri eyalet yönetimleri tarafından yerel yönetimlerin yetki sınırlarını ya da güçlerini asan alanlardaki sorunları çözmek amacı ile kurulan belirli bir alana ve bölgeye özgü yönetimlerdir. Gerçekte birçok yerel yönetim katmanının varlığı yerel yönetimlerin sorunlara daha etkili biçimde eğilmesini engellemektedir. Örneğin, birçok eyalette okullar üzerinde birçok yönetim kademesinin etkili olması, yerel yönetimlerin eğitim hizmetlerini diğer hizmetlerle eşgüdümlü olarak yürütmesini engellemektedir. Bu gibi yönetimler yangından koruma, kanalizasyon, su, okul, ulaşım ve park gibi hizmetlerin yerine getirilmesi amaçları ile kurulabilir. Bu yönetimlerin sayısı özellikle son yıllarda hızla artmaktadır. Reagan yönetimi ile başlayan yerel yönetimlere yapılan yardımların kısılması hareketi ile yerel yönetimler eğitim ve sağlık gibi bazı hizmetlerin yerine getirilmesi görevini daha çok eyalet yönetimindeki özel bölgelere bırakmaya başlamışlardır. Daha çok eğitim alanında "yerel okul bölgeleri" (local school districts) uygulamaları ile yerel yönetimler eğitim hizmetlerini eyalet denetimindeki okullara bırakmaktadır. Yerel okul bölgeleri, tüm mali yatırımlarının ve harcamalarının eyaletler tarafından yapıldığı, eğitim programının da yine eyaletler tarafından belirlendiği bölgelerdir. Bu bölgelere ilişkin tüm kararlar eyaletler tarafından alınmaktadır. Yerel yönetimlerin getirdiği mali ve diğer yükler nedeniyle eğitim hizmetlerini vermekten kaçındığı

günümüzde, eyaletlerin yönetimindeki yerel okul bölgelerinin artış gösterdiği görülmektedir.

2.1.2.3. Yerel Yönetimlerin Sundukları Hizmetler

Amerikan yerel yönetim yapısında güçlü bir kendi kendini yönetme ve özerklik deneyimi bulunsa da, yasal olarak yerel yönetimlerin bağımsızlığı bulunmamaktadır. Ancak, yerel yönetimler bazı yaşamsal önem taşıyan hizmetlerin sunumunda anahtar rol oynamaktadırlar. Bu hizmetler:

1. Eğitim: Yerel yönetimlerin en önemli işlevlerinden biri eğitim hizmeti vermektir. Yerel düzeydeki okullar gelirlerini çoğunlukla yerel vergilerden sağlamaktadırlar. Genelde bütün yerel yönetim düzeyleri eğitim hizmeti verme yetkisine sahip olsa da son yıllarda bu hizmetin daha çok "yerel okul bölgesi" denen özel bölgelerde eyalet tarafından sunulduğu görülmektedir.

2. Bölgeleme (Zoning): Yerel yönetimler, yönettikleri mekanı biçimlendirirken bölgelemeyi kullanmaktadırlar. Bu amaçla yönetim içinde bir bölgeleme kurulu (zoning board) kurulmaktadır. Son yıllarda yerel yönetimlerde zoning uygulamalarını bırakarak kent mekanının biçimlenmesi sürecini piyasa mekanizmalarına bırakma eğilimi artmaktadır.

3. Polis ve İtfaiye: Güvenliği sağlamak ve itfaiye hizmetleri sunmak Amerikan yerel yönetimlerinin yerine getirdiği diğer hizmetler arasındadır. Polis harcamaları Amerikan şehirlerinde yapılan en büyük ikinci harcama alanını oluşturmaktadır. Diğer yandan itfaiye hizmetinin de küçük yerleşmelerde gönüllüler tarafından, büyük yerleşmelerde ise profesyoneller tarafından yürütüldüğü görülmektedir.

4. Temiz Su Sağlama ve Kanalizasyon: Yerel yönetimler temiz su sağlanması ve atik su ile ilgili hizmetlerin yerine getirilmesinde tam yetkiye sahiptirler. Ancak bu hizmetlerin daha çok taşeron firmalara verilerek yerine getirildiği görülmektedir.

5. Ulaşım: Amerikan şehirlerinde işyeri-ev, ticaret alanı-ev arası uzaklıkların çok fazla olması ve kentlerin yaygın yapısı ulaşımla ilgili hizmetlerin yerel yönetimler tarafından verilmesini gerektirmektedir. Son yıllarda ulaşımla ilgili harcamaların inanılmaz boyutlara varması ve yerel yönetim ödeneklerinin kısılması nedenleriyle yerel yönetimlerin bu hizmetlerin sunumunu eyaletlere bıraktığı görülmektedir.

6. Sosyal Hizmetler: Yerel yönetimlerin işsizlere işsizlik parası ödemek ve sağlık yardımı yapmak gibi birçok sosyal görevi bulunmaktadır. Bu görevler refah devleti siyasalarının yerel düzeydeki uzantıları olarak belirginleşmektedir. Ancak Reagan döneminden sonra birçok yerel yönetim bu harcamaları karşılayamaz duruma

gelmiştir. Günümüzde bu tip harcamaların daha çok federal hükümet tarafından yapılması istenmektedir.

7. Kültür ve rekreasyon hizmetleri: Yine parklar, müzeler, rekreasyon alanları gibi birçok kültür ve rekreasyon hizmetleri yerel yönetimler tarafından sunulmaktadır.

2.1.2.4. Yerel Yönetimlerin Mali Kaynakları

Amerikan yerel yönetim birimlerinin ana mali kaynaklarını topladıkları vergiler oluşturmaktadır. Yerel yönetimler eyalet tarafından belirlenen vergi kalemlerinin oranını değiştirme yetkisine sahiptirler. Günümüzde vergilerin tüm gelir içindeki oranının üçte iki olduğu görülmektedir. Genelde emlak vergisi ve kişisel menkul değer vergisi olmak üzere iki ayrı vergi alınmaktadır. Son yıllarda bu iki vergi üzerinde önemli tartışmalar olmaktadır. Bu, Reagan döneminden başlayarak yerel yönetimlerin ödeneklerinin kısılmasının bir sonucudur. Bu kesintilerin sonucunda yerel yönetimler emlak vergilerini ortalama % 24 oranında arttırmışlardır. Bunların dışında yerel yönetimler yerel gelir vergileri, satış vergileri, kamu işletmeleri, tahvil çıkarma ve çeşitli harçlar yolu ile gelir elde etmektedirler. Gerçekte her yönetim kademesi vergi toplama yetkisine sahiptir. Hatta kimi durumlarda bazı yerleşmelerde federal, eyalet ve yerel olmak üzere üç ayrı vergi ödendiği görülmektedir.

Yerel yönetimlerin önemli gelir kaynaklarından biri de üst yönetim kademelerinden gelen ödeneklerdir. Yerel yönetimler federal ve eyalet programlarını uyguladıklarında çeşitli ödenekler almaktadırlar. Özellikle eyaletlerin verdikleri ödenekler yerel yönetim gelirlerinin %33'ü gibi bir oranı oluşturmaktadır. Reagan dönemi sonrasında refah devleti uygulamalarının sona ermesi sonucunda bu ödeneklerde önemli kısıntılara gidilmiş, kaynaklar daha çok yönetimin her kademesinde özel sektörü destekleme amacı ile kullanılmaya başlamıştır.

2.1.2.5. Metropoliten Yönetim

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra Amerikan şehirlerinde ortaya çıkan kent merkezi-banliyö (central city- suburb) ayrımının artık Amerikan idari ve politik yapısını belirlemeye başladığı görülmektedir. Kent merkezlerinde daha çok siyahlar ve alt gelir grupları yaşarken, banliyölerde beyaz ve orta-üst gelir grupları yaşamaya başlamışlardır. 1970'lerden sonra bu etnik ve sosyo-ekonomik ayrımlaşma daha da belirginleşmiştir. Kongrede temsil edilme oranı artan banliyöler kendilerinden toplanan vergilerin kent merkezleri için harcanmasına karşı çıkmaya başlamışlardır.

Diğer yandan, metropoliten kent gelişiminin tek yönetim kademesinin çözemeyeceği hava kirliliği, ulaşım, arazi kullanımı gibi sorunlar nedeniyle yerel yönetim birimleri arasında bir karşılıklı bağımlılığa neden olduğu gözlenmektedir. Buna ek olarak,

banliyölerle kentlerin ayrışması ile birlikte banliyölerin nüfusu artmış, banliyöler de kentsel yapılara dönüşmeye ve kentlerin sorunlarını yaşamaya başlamışlardır. Sonuçta bu sorunları çözmek için, daha önceden ayrışan kent merkezi ve banliyö yönetimleri bir araya gelerek metropoliten yönetim birlikleri oluşturmaya başlamışlardır.

Günümüzde Amerikan toplumunun yarıdan fazlası banliyölerde yaşamaktadır. Bunun doğal bir sonucu olarak banliyöleşme Amerikan politik sistemini doğrudan etkilemektedir. Günümüzde kongre üyelerinin ve yerel yöneticilerin çoğunluğu banliyö kökenlidir ve bunun sonucu olarak uygulanan politikalar daha çok banliyölerde yaşayan insanların seçimlerini yansıtmaktadır. Genelde Lehne'nin söylediği gibi politik yapıda kent merkezini temsil eden politikacıların liberal siyasaları, kırsal alandaki politikacıların muhafazakar siyasaları ve banliyöleri temsil eden politikacıların uzlaşmacı siyasaları uyguladıkları görülmektedir.

Bazı eyalet yönetimleri kent merkezi-banliyö bütünleşmesini sağlamak ve kent merkezlerine eski çekiciliklerini kazandırmak amacıyla yeni iş merkezleri kurmak yoluna gitmişlerdir. Ancak bu tür uygulamalar sonuç vermemiştir. Halen ülke genelinde, tüm zenci nüfusun %58'i kent merkezlerinde, %23'ü banliyölerde yaşarken beyazların %25'i kent merkezlerinde, %48'i banliyölerde yaşamaktadır. Bunun sonucunda kent merkezleri yoksulluk sorunu ile karşı karşıya kalmaktadır. Federal hükümetler kent merkezlerindeki bu yoksulluk sorununu asmak için çeşitli girişimlerde bulunmuşlardır. Bu amaçla sosyal konut programları uygulamaya konmuş, kentsel çöküntü bölgeleri (slum) temizlenmeye çalışılmıştır. Ancak bu siyasalar genel olarak başarısız olmuştur. Reagan yönetimi ile de kent merkezine yönelik bu tür uygulamalar son bulmuştur (Lehne 1975).

Gerçekte tüm bu gelişmelerde refah devleti siyasalarının sona ermesinin etkisi bulunmaktadır. Kent yönetimleri artık sosyal siyasalardan çok özel sektörü yönlendirici ve özendirici uygulamalara yönelmişlerdir. Bunun dışında çeşitli etnik grupların ve zenci nüfusun kent merkezlerinde çoğunluğu oluşturmaları sonucu belediye yöneticileri ve belediye başkanları bu halk kesimlerinden çıkmaya başlamıştır. Bu yönetimler federal hükümet, yerel bürokrasi, özel sektör, medya ve diğer baskı gruplarının etkisi altındadır.

Amerikan yönetsel yapısının doğasından kaynaklanan ve yerel yönetimlerin boyutlarını asan sorunlar metropoliten yönetimlerin gerekliliğini gösterse de, varolan yapıdaki kent merkezi-banliyö ikilemi bu yönetim kademesinin oluşumunu engellemektedir. Banliyö yönetimleri bağımsızlıklarını ve kaynaklar üzerindeki denetimlerini kaybetmemek için metropoliten oluşumlara katılmamaktadırlar. Diğer yandan beyaz vatandaşların dışındaki nüfusun ağırlıklı olarak yaşadığı kent

merkezlerindeki yönetimler de özerk politik yapılarını yitirmek istemediklerinden metropoliten oluşumlara yanaşmamaktadırlar.

Ancak bu politik engellere karşın metropoliten olarak adlandırılabilecek denemelerde bulunulmuştur. Bu çerçevede öncelikle eşgüdümü sağlayıcı bazı bölge yönetimleri ve planlama kuruluşları oluşturulmuştur. Daha sonra da metropoliten yönetim birlikleri (metropolitan consolidations) ve metropoliten federal yönetimler (metropolitan federations) kurulmuştur. Metropoliten yönetim birliklerinde farklı belediyeler bir araya getirilerek yepyeni bir idare birimi oluşturulmaktadır. Metropoliten federasyonlarda ise belediyeler özerk yapılarını korumakta, kimi konularda bir üst uzlaşma yönetimi oluşturulmaktadır. Genelde politik engellerden dolayı metropoliten federasyonlar uygulama şansını bulmuşlar, metropoliten yönetim birlikleri fazla yaygınlaşamamıştır (Wood 1985).

Sonuç olarak metropoliten yönetim yapısı A.B.D yönetim sistemindeki aşırı merkez dışılaşma ve özerkleşme sonucu tam bir yetkinliğe ulaşamamıştır. Diğer yandan, refah devleti siyasalarının sona ermesi ile yönetim kademeleri arasındaki eşgüdümün sona ermesi ve kopukluğun belirginleşmesi çeşitli etnik ve sosyo-ekonomik etkenlerle birleşerek çeşitli yönetim birliklerinin oluşumunu engellemektedir. Günümüzde Amerikan yerel yönetimlerinin Reagan yönetiminin liberal uygulamalarının ardından iktisadi olarak da merkezi yönetimden uzaklaştırıldığı görülmektedir. Gerçekte tüm bunlar yönetim kademelerinde yeni sağ siyasaların egemen olması süreci ile de örtüşmektedir.

2.2. DANİMARKA YEREL YÖNETİM SİSTEMİ

Danimarka 5 milyon nüfusun yaşadığı bir Kuzey Avrupa ülkesidir. Bir parlamento ve başbakandan oluşan tek meclisli meşruti monarşi sistemiyle yönetilir. Kuzey ülkeleri ve dolayısıyla Danimarka refah hizmetlerinin sunumunun çok önemli ve etkili olduğu refah devleti olma özellikleriyle ön plana çıkarlar. Danimarka'nın bir başka önemli özelliği de kırsal nüfusa oranla oldukça yüksek bir kentsel nüfusa sahip olmasıdır. Ülke nüfusunun dörtte üçü kentlerde, üçte biri de başkent Kopenhag'da yaşamaktadır.

Danimarka yerel yönetimler sistemi açısından da farklı bir yapı sergilemektedir. Bütün Kuzey ülkelerinde olduğu gibi, Danimarka'da da yerel yönetimlerin yetkinliği Batı Avrupa ile karşılaştırıldığında daha fazladır (Thomas,1989). Danimarka ayrıca yerel yönetimlerin geçirdiği değişim süreci ve yapılan reform açısından da oldukça önemli bir örneği oluşturmaktadır.

Danimarka politik sisteminin temelleri 1849 Anayasası'nda yatmaktadır. Yerel yönetimlerin bağımsızlığı da bu anayasa ile güvence altına alınmıştır.

2.2.1. Danimarka'da Yerel Yönetimlerin Tarihsel Gelişimi

Danimarka'da yerel yönetimler tarih içinde aşama aşama bir gelişim göstererek kamu hizmetlerinin, kentsel ve kırsal alanlarda etkin ve etkili olarak sunulmasını sağlayan bir süreç geçirmiştir. 1970' de yapılan yerel yönetim reformu, bu sürecin son aşamasını oluşturmaktadır (Bogason,1991).

Yerel yönetimlerin, çeşitli bölgelerde ve ulusal düzeyde özerklik kazanmaya başlamasının çok uzun bir geçmişi vardır. İlk olarak 13. yüzyılda krallık tarafından bazı kent yerel yönetimlerine ayrıcalıklar tanınmaya başlanmıştır. Bu kentlerin neden ayrıcalıklı oldukları konusunda bir bilgi edinilememekle birlikte, özerkliklerini 1970'e kadar korudukları bilinmektedir. Kırsal yerel yönetimler ise 19. yüzyılda feodal sistemin ortadan kalması ve 1780'den itibaren sosyal yapıdaki değişimlerle gereksinimlerin artması süreciyle beraber değişmeye başlamışlardır. Bu değişim süreci içinde uzun bir süredir pek çok hizmet, merkezi yönetim tarafından sunulmaktadır. Bunların başında kilise, yüksek eğitim, gümrük işleri, posta, demiryolları, ticaret, sanayi, tarım ve balıkçılık, kıyı yönetimi ve orman alanlarıyla ilgili hizmetler gelmektedir (Bogason,1991). Ancak 1849 Anayasası ile yerel yönetimlere "devlet gözetiminde (supervision) kendilerini ilgilendiren işleri yönetme" yetkisi verilmiş ve yerel yönetimlerin bağımsızlığı güvence altına alınmıştır (Thomas,1989). Böylece yerel yönetimler, çöp toplama ve imha, kanalizasyon, su, elektrik, gaz servisi, toplu taşıma gibi kamu hizmetlerinin yanı

sıra eğitim, sağlık, refah hizmetleri gibi temel hizmetleri sunma sorumluluğunu da üstlenmişlerdir.

Danimarka'da yerel yönetimlerin tarihsel gelişim sürecini ortaya koyabilmek için kentsel ve kırsal yerel yönetimlerin farklılıklarını, hem yönetim gelenekleri, yaşam koşulları ve gereksinimlerin çeşitliliğine bağlı olarak değişen yapılar, hem de 1970 reformunun altyapısını hazırlayan etmenler açısından incelemek gerekmektedir.

2.2.1.1. Kırsal Yerel Yönetimler

Kırsal yerel yönetimlerde, reformdan önce county (ilçe) ve parish (köy, mahalle) olmak üzere iki farklı yönetim birimi vardır.

County yapısı, ortaçağdaki derebeylik sistemiyle beraber ortaya çıkmış ve ilk defa 1662'de "county" kavramı kullanılmaya başlamıştır. 1793'de 1970'e kadar varlıklarını sürdüren 20 county kurulmuş ve buna 1920'de Güney Jutland Bölgesi'nin Danimarka'ya katılmasıyla 4 county daha eklenmiştir. County valisi (prefect) kraliyetin bölgesel temsilcisidir. Valilerin yanı sıra 1868'e kadar gözetim (supervisory) gücü olan 6 kıdemli county valisi (seminer country prefect) daha bulunmaktadır (Bogason,1991). Bu sistem, başlangıçta merkezi yönetimin yerel yönetimler ve özellikle county'ler üzerinde daha etkili ve baskın olduğunu göstermektedir.

Parish yönetimleri ise yoksulluğun giderilmesi, köy okullarının düzenlenmesi gibi çok temel gereksinimler sonucunda ortaya çıkan birimlerin, 1741'de yönetim birimleri haline getirilmesiyle oluşmuştur (Thomas,1989). Diğer bir deyişle, parish'lerin yönetim birimi haline gelmeleri de bir değişim sürecinin sonucudur.

Feodal sistemin etkili olduğu yıllarda, lordlar kurallara ve düzene uygunluğu sağlama, vergileri toplama, orduya asker gönderme gibi yönetim işlerinde söz sahibidirler. Ancak feodal yapıdaki çözülmelerle birlikte değişim süreci de başlamıştır. Önce 1803'de çıkan bir yasayla yoksul insanların belirlenmesi ve yoksulluğun ortadan kaldırılması için (poverty relief) komisyonlar kurulmuş ve bu komisyonlara "local minister" başkanlık etmiştir. 1814'de yine bir yasayla aynı şekilde eğitim komisyonları kurulması kararlaştırılmıştır. Bu komisyonların üyeleri seçilmiş değildir; diğer bir deyişle, henüz demokratik bir yapı kazanmamıştır; ancak yerel seçkin tabakayı yönetsel sorumluluğa hazırlaması açısından oldukça önemli birimler oldukları ifade edilmektedir (Bogason,1991).

1841'de çıkan bir yasayla parish'lerde meclislerin kurulması kararı alınarak, eğitim ve yoksulluk komisyonlarının görevleri ile yerel yolların yapılması işleri meclise aktarılmıştır. Meclisteki üyeliklerin büyük bölümünü, toprak sahipleri,

yerel yargıçlar ve güvenlikten sorumlu kişiler oluşturmaktadır. Daha önce "local minister" olan kişi de meclisin doğrudan üyesi haline gelmiştir. 9 üyeden ancak 4'ü seçimle belirlenmekte ve bunlar genellikle çiftçilerden oluşmaktadır.

County'lerde de benzer bir süreçle county meclisleri kurulmuş ve bu meclisler, parish meclislerini denetleme; hastaneler, mahkemeler, cezaevleri ve anayolların yapımıyla ilgili işler gibi daha üst düzeyde -county çapında- işler yapmakla yükümlü hale getirilmişlerdir. County meclislerinde, meclis başkanı, doğrudan merkezi hükümetin temsilcisi olan validir. Seçilmeden gelen bir başka üye de "rural dean"dır. Kalan 6 üyenin üçü parish meclislerinden, üçü de büyük toprak sahiplerinden seçilmektedir. (Bogason,1991) Meclislerin oluşturulmasına karşın hem parish'lerde hem de county'lerde merkezi yönetimin ve yerel seçkin tabakanın ağırlığı devam etmektedir.

Bu gelişmelerden sonra, daha önce de bahsedilen 1849 Anayasasıyla Danimarka'da anayasal krallık sistemi geldi ve 96.maddeyle "yerel yönetimlere devlet gözetiminde kendi işlerini yürütme hakkı" verildi ve bir yasayla gerekli düzenlemelerin yapılması hükmü getirildi. 1849 Anayasası yerel yönetimlerin bağımsızlığını güvence altına almaktaydı (Thomas,1989).

1855'te kırsal yerel yönetimlerde demokratik seçim kuralları getirildi. Parish meclislerinde yargıç ve polis temsilcisi oy hakkını yitirdi. Meclis üyelerinin küçük bir bölümü ulusal seçimlere katılma hakkı olan ve yerel vergi verenlerce, çoğunluğu ise en yüksek vergiyi ödeyenler tarafından seçilmekteydi. County meclislerinde ise meclis üye sayısı 11'e yükseltildi ve çoğunluk parish meclislerince, geri kalan bölüm ise yüksek vergi ödeyenlerce seçilmeye başlandı. Anayasanın öngördüğü yerel yönetim yasası ise 1867'de çıkarıldı. Yasanın getirdiği en önemli değişiklik, devlet temsilcisi olan bütün memurların doğrudan üyeliklerinin kaldırılması oldu. Bunun dışında 1855'de getirilen yenilikler devam etti. Artık seçilmiş ağırlığı mecliste kendini göstermeye başlamıştı.

Kırsal yerel yönetimlerin gelirleri, temel olarak emlak vergilerinden (property tax) oluşuyordu ve vergilerin oy kullananların belirlenmesi açısından büyük önemi vardı. 1904'de merkezi devlet gelir vergisi toplanmasına karar verdi ve parish meclisleri, devletin düzenlemelerine bağlı kalmak koşuluyla, gelir düzeyini inceleme ve buna göre vergi oranlarını belirleme hakkına sahip oldu.

1908'de, 25 yaşın üstündeki herkese, vergisini ödemek koşuluyla, parish meclislerini seçme hakkı verildi. Ancak county meclislerinin, parish'lerde olduğu gibi demokratikleşmesi, 1916 yılına kadar gerçekleşemedi.

Kırsal yerel yönetimlerdeki bu sistem, reforma kadar hemen hiç değişmedi. Sadece bazı düzenlemelerle oy hakkı üzerindeki kısıtlamalar kaldırıldı. Ayrıca 1933 yılında yapılan bir değişiklikle, 3000'in üzerinde nüfusu olan bütün parish'lerde bir toplum hizmetleri ofisi (social affairs office) kurulmasına karar verildi. 1958'de ise eğitim hizmetinin iyileştirilmesi için düzenlemeler yapıldı. Bu düzenlemelerin temelinde, meclisin toplanmadığı zamanlarda tek başvurulacak merci olan başkan (chairman) üzerindeki işleri daha profesyonel kurumlara aktarmak yatmaktadır. Bu sistem, yerel yönetimlerin profesyonellerden destek almaya başlamasının ilk adımını oluşturmaktaydı (Bogason,1991).

2.2.1.2. Kentsel Yerel Yönetimler

Danimarka'da yerel yönetim reformundan önce, kentsel alanlarda, yerel hizmetlerin sunumunda county denetimine bağlı olmayan kentsel yerel yönetimler bulunmaktaydı. Feodal dönemde, daha önce de anlatıldığı gibi bazı ayrıcalıklı kentler vardı ve bu kentler, parish'lere oranla daha özerklerdi. Kent meclislerinin kendi kararlarını verme, üyelerinin nasıl belirleneceğini saptama hakları vardı. Ancak daha sonra yapılan bir düzenleme ile kraliyet, kent yönetimine daha çok müdahale etmeye başladı. Merkezin temsilcisi olan vali, denetim yetkisine sahip oldu. 1619'dan sonra da meclis üyeleri kraliyet tarafından atanmaya başladı. Ancak 1837 tarihinden başlayarak meclisin 18 üyesinden 5'i seçimle iş başına gelebildi. Eğitim ve yoksulluk için kurulan komisyonlara -görevleri meclis tarafından belirlenmesine karşın- merkezden gönderilen bir yetkili olarak "chaplain" başkanlık ediyordu.

1869'da, 1849 Anayasası'nın verdiği güce dayanarak kırsal yönetimlerde olduğu gibi kentlerde de bir düzenleme yapıldı. Valinin yaptığı denetim işleri İçişleri Bakanlığı'na aktarıldı. Kentsel hizmetlerin tümü seçilmiş bir meclis tarafından yönlendirilmeye başladı. Meclis üyelerinin yarısı yüksek vergi ödeyenlerce, diğer yarısı da genel seçimlerle belirleniyordu. 1908'de seçimler, parish'lerde olduğu gibi demokratikleştirildi. Belediye başkanı 1919'a kadar kral tarafından atandı ancak bu tarihten sonra meclis üyeleri arasından seçilmeye başlandı.

Kentler daha çok yönetsel merkezler olarak gelişmekteydi. Hizmetler daha iyi sunulduğundan dolayı, kentlerdeki hastaneler, mahkemeler ve cezaevleri genellikle county'ler tarafından da kullanılıyordu. Özellikle yollara, altyapıya, gaz, elektrik, toplu ulaşım ve halk sağlığına yönelik hizmetlerin artmasıyla, kentlerin yönetsel merkez olma özelliği daha da ön plana çıkmakta; ortaokul eğitimiyle ilgili servislerin de kentlerde gelişmesiyle kentler aynı zamanda birer eğitim merkezi haline gelmekteydi.

Kentsel yerel yönetimler her zaman için daha özerk bir yapıya sahiplerdi; çünkü hiç bir zaman county denetimi altında olmadılar ve hizmetlerin sunumu için daha çok kaynakları oldu. Kopenhag tüm bu süreçte özel bir statüye sahipti. Hem meclis üye sayısı hem de belediye başkanlarının sayısı daha azdı ve daha özerk bir yapısı vardı (Bogason,1991).

Kentsel yerel yönetimlerin gelirleri emlak vergileri, ticaretten gelen gelirler ve şehrin etrafındaki arazilerin kiralanmasından oluşuyordu. 1904'te gelir vergileri kentlerde de toplanmaya başladı.

Tarih içinde böyle bir değişim süreci geçiren kentsel yerel yönetimlerde, sistemin son hali, 1970'e kadar hiç değişmeden devam etmiş, ancak sanayileşme sürecinin bir sonucu olarak hızla büyüyen ve kırsal alandan göç almaya başlayan kentlerde yavaş yavaş sorunlar bas göstermeye başlamıştır. Kırsal yerel yönetimler giderek kentlere bağımlı bir hale gelmişlerdir. Çünkü kırsal yönetimlerin kapasiteleri, kamu hizmetlerinin sunumu için yeterli olmamaya başlamıştır. 1958'deki eğitim düzenlemeleri için bir çok parish, işbirliği yaparak komisyonlar kurmak zorunda kalmıştır. Kentler etrafındaki pek çok parish, mühendislik hizmetleri için kentlere bağımlı hale gelmiştir. Bunlara ek olarak pek çoğunun yönetsel merkez olma özelliği de yoktur. Bu da merkezi yönetimin baskınlığının giderek artmasına neden olmuştur. Tüm bu yetersizlikler sonucunda, yerel yönetim yapılarında daha köklü bir değişiklik ve düzenlemeye duyulan gereksinim artmaya başlamış ve 1970 yılında bir yerel yönetim reformu yapılmıştır (Bogason,1991; Council of Europe,1983).

2.2.2. Yerel Yönetim Reformu

Danimarka yerel yönetim reformunun en önemli özelliği, yapısal dönüşüm, iç örgütlenme gibi konularda ayrıntılı araştırmalar, değerlendirmeler yapılması ve bu araştırmalar ışığında reformun gerçekleştirilmesidir (Council of Europe,1983). Diğer İskandinavya ve hatta Batı Avrupa ülkelerinde yapılan reformlar, Danimarka'daki kadar sistemli bir biçimde yürütülmemiştir.

Bentzon'a göre Danimarka yerel yönetim reformu, kamu sektörünü yeniden düzenlemeyi amaç edinmiş yüzyılın en önemli yasal reformlarından biridir.

Reformun getirdikleri temel olarak 4 başlık altında ele alınabilir:

sınır reformu
yönetsel reform
mali reform
görev dağılımının örgütlenmesi

Buna ek olarak, Danimarka'daki reformun iki önemli özelliği daha vardır. Bu özelliklerden ilki, reformun politik bir nitelik taşımasıdır. Çünkü reformun gerçekleşmesinde merkez dışılaşma ve birleştirme (communalisation) gibi iki önemli politik olgu etkili olmuştur. Reformun politik olarak nitelendirilmesinin bir başka nedeni de, araştırma aşamasında profesyonellerin etkili olmasına karşın, karar verme sürecinde politikacıların baskın oluşudur. İkinci önemli özellik ise, reformun bir politik uzlaşmanın sonucunda ortaya çıkması ve tüm ilgili grupların bu sürece katilmiş olmasıdır (Council of Europe,1983).

1970 reformu, kentsel-kırsal yerel yönetimler arasındaki ayrımı tümüyle ortadan kaldırmış ve modern bir refah devletinde, kamu hizmetlerinin her yerde yaşayan insanlar için erişilebilir olmasını amaçlamıştır. Diğer bir deyişle, kırın kente olan bağımlılığının azaltılması ve her yerelliğin sahip olduğu özerklik çerçevesinde kendisi için en uygun kararları alma, hizmetleri yeterli sunabilme gibi konularda eşit bir düzeye getirilmesi hedeflenmiştir (Bogason,1991).

Reformdan önce hükümet tarafından çeşitli araştırma komisyonları kurulmuş ve bu komisyonlardan araştırma yaparak yerel yönetimlerin sorunlarına ilişkin raporlar sunmaları istenmiştir. 1952'de kurulan ilk komisyon, kentsel ve kırsal yerel yönetim ayrımından dolayı yaşanan sorunları inceleyerek 1956'da çalışmalarını tamamlamıştır. Komisyon raporu, kentsel ve kırsal yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesi gereği üzerinde durmaktadır.

1958'de bir başka komisyon -Belediye Yasası Komisyonu- kurulmuştur; bu komisyonun amacı mevcut belediye yasalarının incelenmesi olarak belirlenmiştir. Ancak sorunlar yine "sınırların yeniden düzenlenmesi" noktasında kilitlenmiş ve daha büyük ve rasyonel yerel yönetim birimlerinin gerekli olduğu sonucuna varılmıştır.

Bu komisyona İçişleri Bakanlığı'nın, politik parti yetkililerinin yanı sıra, Danimarka'da sendikaların ve yerel yönetim birliklerinin çok güçlü ve etkili olmasından dolayı bu birliklerin temsilcileri de katılmıştır.

Komisyon, konuyla ilgili birçok kişinin ve kurumun çalışmalara katıldığı ve halkın sonuçlarla ilgili bilgilendirildiği bir sistemle işlerini yürüttüğü için, oldukça ilginç bir politik yaklaşım sergilemiştir (Council of Europe,1983).

Bu komisyonun yürüttüğü ayrıntılı araştırmalar, yaşanan sorunların nedenini ortaya koymuş, öneriler geliştirmiş ve 1970 reformunun altyapısını hazırlamıştır.

Komisyonun önerilerinin başında, varolan yerel yönetim birimlerin yeniden düzenlenerek kentler ve parish'ler arasındaki ayrımların kaldırılması ve county ve

belediye olarak iki kademeli bir yönetim yapısının kurulması gelmekteydi. County'ler (amter) üst kademe (macro) hizmetlerin; belediyeler (kommuner) ise yerel hizmetlerin sunumundan sorumlu olacaklardı. Bunun yanı sıra, yine sınır düzenlemeleriyle kentlerin ekonomik gelişme sonucu yayıldığı alanlarda, yönetim birimi (belediye) sınırlarının birleştirilmesi gerekliliği üzerinde durulmaktaydı. Son olarak da, kentlerin de parish'ler gibi, county gözetimi altında olmasının gerekli olduğu söylenmekteydi.

Komisyonun önerileri sonucunda yeni sınır düzenlemelerine gidilmesinin amacı, etkili ve etkin servis sunumuna ulaşabilmektir. Bu nedenle düzenlemeler, bazı hizmet sunumu esaslarına ve teknik ölçütlere göre belirlendi. Örneğin en küçük yerel yönetim birimi, 10'lu not sistemi olan bir okula yeterli sayıda öğrenci sağlama esasına göre (4-5 bin kişi), county nüfusları ise yine aynı şekilde, "tam teşekküllü bir hastane ne kadar insan için kurulur (250 bin kişi)" esasından yola çıkılarak saptandı.

Kentlerin hızla genişlemesi ve yönetsel sınırların dışına taşıyor olması da sorunların yaşanmasına neden olmaktaydı. Kentlerin etrafındaki parish'lerde yaşayıp, kentte yaşayanların ödediği vergileri ödemediği halde kentin hizmetlerinden yararlananların sayısı oldukça fazlaydı. Parishler kentin banliyöleri haline gelmişti ve burada yaşamanın bedeli kentte yaşamaktan daha düşüktü. Bu nedenle kentler üzerindeki baskı giderek artmaktaydı. Reformun getirdiği düzenlemelerle, kent sınırları da yeniden belirlendi.

Yapısal düzenlemelerde son olarak, kentlerin üstlendiği, hastane, ortaokullar gibi bazı üst düzey (macro) işler county'lere kaydırıldı ve kent meclisleri de county meclislerinin gözetimine tabi oldu. Artık merkezi yönetimin temsilcisi olan valiler, county meclisinin başında yer almıyorlar, sadece denetleme komisyonunun başkanlığını üstleniyorlardı.

1970 reformu, yapısal değişikliklerin ardından mali yapıda da bazı değişiklikler getirmiştir. Merkezden yerele, bağış sistemi (grant system) yerine geri ödeme sistemi (reimbursement system) ile kaynak aktarılmaya başlamış; blok bağışların da (block grants) belediyelerin büyüklüğü, nüfusu, nüfusun yapısı, belediye sınırları içindeki yolların uzunluğu gibi bazı öznel ölçülere göre dağıtılması karara bağlanmıştır.

Tüm bu düzenlemeler dikkate değer bir şekilde, politik bir anlaşmazlık olmadan yapılabilmiştir. Böyle uyumlu bir değişimin gerçekleştirilebilmesinin temel nedeni, yönetsel düzenlemelerin işbölümü ve mali düzenlemelerle birlikte yapılması ve -daha önceden belirtildiği gibi- uzlaşma sürecinin bir sonucu olarak ortaya çıkmasıdır (Bogason,1991).

Bunun başlamasında Danimarka'daki güçlü koalisyon geleneğinin etkisi de büyüktür. Sağ ve sol partilerin uzlaşabildiği konuların başında "sosyal refah hizmetleri" gelmektedir. Bu nedenle, yerel yönetimlerle ilgili değişiklikler, bu hizmetlerin sunulduğu birimler olmalarından dolayı, uzlaşmayla gerçekleştirilebilmiştir. Yerel yönetim yapıları, reformla hem yönetsel, hem teknik hem de politik açıdan yeni bir boyut kazanmış; parlamento çok ayrıntılı ve müdahaleci tavrını destekleyici ve teşvik edici düzenlemelerle değişmiştir.

2.2.3. Danimarka'da Yerel Yönetimlerin Yapısı

2.2.3.1. İç Örgütlenme

Danimarka'da yürürlükteki yerel yönetim sistemini düzenleyen temel yasa 1970 yılında gerçekleştirilen reformlar sonucu çıkarılan "Yerel Yönetimler Reform Yasa"sıdır (Miller, 1991). Yerel yönetimlerin kaynaklarının arttırılarak kendine yeten birimler olmasını amaçlayan 1970 reformu ile, farklı yönetim düzeylerince sunulacak hizmetler, bu hizmetlerin sunumu için uygun olacak alanlarla sınırlandırılmıştır. Tümüyle yerel düzeyde sunulması olanaklı olan kentsel hizmetlerden yerel otoriteler olarak tanımlanan "kommuner"ler (belediyeler) sorumlu olurken, coğrafik olarak daha büyük alanlarda gerçekleştirilebilecek hizmetler ise bölge yönetimleri olarak tanımlanan "amter"lerin (ilçe) sorumluluğuna bırakılmıştır (Martin Harloff, 1987).

1970 reformu ile birlikte Danimarka yerel yönetim sistemi kommuner'ler (belediyeler) ve amter'ler (ilçeler) olarak örgütlenmiştir. Reform yasası ile birlikte sayıları 24 olan amter'ler 14'e ve sayıları 1388 olan kommuner'ler ise 275'e düşürülmüştür. Bu şayi azaltımı söz konusu yerel yönetimlerin birleştirilmesi sonucu gerçekleştirilmiştir. Bugün her kommuner bir amter'in sınırları içerisinde kalmaktadır (Miller, 1991). Ancak Danimarka'nın en büyük iki kenti olan Kopenhag ve Frederisberg, bu genel yapıdan farklılık göstermektedir. Bu iki kent reform kapsamına alınmamıştır. Bu kentler hem amter hem de kommuner olarak örgütlenmişlerdir ve bu iki kentin yönetimine ilişkin yasalar da ayrıca düzenlenmiştir (Martin Harloff, 1987).

Danimarka'da amter'lerin en büyüğü 620000 nüfuslu Kopenhag ve en küçüğü ise 48000 nüfuslu Bornhol'dur. Kommuner'lerin en büyüğü-Kopenhag ve Frederisberg hariç- 258000 nüfuslu Arhus kenti ve en küçüğü ise 2600 nüfuslu Laeso kentidir (Miller, 1991).

2.2.3.2. Kurumsal Yapı

Günümüzde Danimarka'da hem amter'lerin, hem de kommuner'lerin yönetimi meclislerce yürütülmektedir (Bkz. Şekil 1,2). Her iki yönetim düzeyinde karar organı meclislerdir (Ünüsan, 1996). Danimarka'da yerel yönetim seçimleri meclis üyelerinin belirlenmesi amacıyla yapılmaktadır. Her meclis, belirlenmiş sınırlar içerisinde kalmak koşulu ile, üye sayısını kendisi belirlemekte ve seçimler sonucunda da bu sayıda seçilmiş üye mecliste görev yapmaktadır. Kommuner meclislerinde üye sayısı 5 ile 25 arasında değişirken bu şayi amter meclislerinde 13 ile 31 arasındadır. Her iki yönetim meclisi için belirlenecek üye sayısının tek olma koşulu vardır (Miller, 1991).

Her meclis, yerel yönetime ilişkin genel yönetsel sorumluluğu taşıması amacıyla bir başkan seçmektedir. Bu seçilen başkanın iki görevi vardır. Bunlardan birincisi kommuner ya da amter yönetiminin başı, yani kommuner ya da amter başkanı olmasıdır; diğeri ise, kommuner ya da amter meclisinin başkanı olmasıdır. Meclis üyeleri içerisinde tek tam zamanlı üye, seçilen başkandır. Diğer üyelerin hepsi yarı zamanlı olarak çalışmaktadırlar (Bogason, 1991). Ancak, büyük kentlerde- Kopenhag, Odense, Arhus ve Aalborg- birden fazla başkan seçilmektedir. Seçilen başkanlardan her biri yönetimin farklı bir bölümünden sorumlu olmaktadırlar. Burada amaç, sorumluluk ve görevleri diğerlerine oranla fazla olan kentlerde genel yönetsel sorumluluğun birden fazla tüm zamanlı çalışan meclis üyesince paylaşılmasıdır (Bogason, 1991).

Yerel yönetim hizmetleri, basta başkanın yönetimindeki mali komite olmak üzere, birçok komite aracılığı ile yürütülmektedir (Bkz. Şekil 1,2). Genellikle 5-7 arası üyeden oluşan komitelere salt meclis üyeleri seçilmektedirler. Bu komitelerdeki üyeliklerin dağılımı da seçimlerde alınan oy oranları esas alınarak yapılmaktadır. Komiteler yürütme görevini üstlendiklerinden, genel meclis kararlarının hazırlanmasından ve uygulanmasından sorumludurlar (Ünüsan, 1996).

Yürütme komiteleri içinde en önemlisi mali komitedir (Bkz. Şekil 1,2). Mali komite bütçenin hazırlanması, mali ve insan kaynaklarının yönetilmesinden sorumludur. Bu komite aynı zamanda planlama komisyonu olarak görev yaparak, kommuner ya da amter düzeyinde ekonomik öngörü ve çözümlemeler yapmak ve yerleşim alanları arasındaki dengesizlikleri gidermekle yükümlüdür (Ünüsan, 1996). Danimarka'da yerel yönetimlerin işsizliğin azaltılması ve yeni iş sahaları yaratılması gibi sorumlulukları da vardır. Yerel yönetimler en önemli işveren durumundadırlar. Toplam kamu istihdamının %72'sinin yerel yönetimlerce sağlandığı ayrıca belirtilmektedir (Martin Harloff, 1987). Yerel yönetimlerin önemi ve konumu her yerel yönetimin bütçesinden geçen para miktarı ve istihdam ettikleri çalışan sayısı ile ölçüldüğünden, yerel yönetimler, merkezden gelen

yardımların ve teşviklerin artması amacıyla, gelirlerini ve istihdam ettikleri çalışan sayısını arttırmaya ve yeni iş olanakları yaratmaya teşvik edilmektedirler.

Yerel yönetimler yukarıda sözü edilen en önemli yürütme komitesi konumunda olan mali komiteye ek olarak, sağlık, eğitim, sosyal refah gibi alanlarda da hizmet verecek komiteleri kurmakla yükümlüdürler (Bkz. Şekil 1,2). Meclisler ayrıca özel durumlardan kaynaklanan özel sorunların çözümü için özel komiteler kurabilmektedirler. Örneğin, liman kentlerinde limanların işletilmesinden ve bakımından sorumlu bir "liman komitesi" bulunabilmektedir (Bogason, 1991).

Yerel yönetimlerin görevleri iki sınıfa ayrılmıştır; bunlar zorunlu görevler ve zorunlu olmayan görevler olarak tanımlanmışlardır. Basta sosyal refah hizmetleri olmak üzere, eğitim, sağlık, teknik işler ile ilgili hizmetlerin sunumu ve örgütlenmesi yerel yönetimlerin zorunlu görevleri olarak belirlenmiştir. Daha önce de söz edildiği gibi bu hizmetlerin sunulması o hizmet alanında görev yapması amacıyla kurulmuş komiteler aracıyla yapılmaktadır (Martin Harloff, 1987).

Yerel yönetimlerin zorunlu görevlerinden biri olan sosyal refah hizmetleri;

-Çalışamaz durumda olan ve evli olmayan annelere yardım ve destek,

-Çocuklara gece ve gündüz bakım hizmeti veren kuruluşlara yardım ve bu kuruluşların yönetimi,

-Merkezi hükümetin ödemekte olduğu işsizlik sigortasının örgütlenmesi ve yönetimi gibi konulardan oluşmaktadır (Martin Harloff, 1987).

Eğitim hizmetlerinin sunumu amter'ler ve kommuner'ler arasında paylaşılmaktadır. İlköğretimden, yani 6-16 yaş arası çocukların eğitimine ilişkin hizmetlerden kommuner'ler; ortaöğretimden, yani 16-19 yaş arası gençlerin eğitimine ilişkin hizmetlerden ise amter'ler sorumludurlar. Ayrıca her iki yönetim düzeyi yetişkinlere yönelik eğitim hizmetlerinden birlikte sorumludurlar (Martin Harloff, 1987). Danimarka'da merkezi yönetimin çıkardığı eğitim kanunu, eğitimin genel amacını ve çerçevesini belirlemektedir. Belirlenen amaca yönelik geliştirilecek uygulamaların ayrıntıları ise yerel yönetimlerin sorumluluğuna devredilmiştir. Eğitimin hedefini belirlemek üzere merkezi yönetim Eğitim Rehberlik Talimatları çıkarmakta ve belirlenen hedefe nasıl ve hangi yollarla ulaşılacağı konusu ise yerel yönetimlere bırakılmaktadır (Altınok, 1996).

Eğitim hizmetleri gibi sağlık hizmetlerinin sunumuna ilişkin görev ve yetkiler de kommuner'ler ve amter'ler arasında paylaşılmaktadır. Bütün hastanelerin işletilmesinden ve yönetilmesinden amter'ler sorumludur. Kommuner'lerin sağlık

alanındaki görevleri ise ulusal halk sağlığı, çocuk diş bakımı ve ev hemşireliği (home-nursing) gibi hizmetlerden oluşmaktadır (Martin Harloff, 1987).

Yolların bakım ve yapımına ilişkin yetkiler o yolların önem ve büyüklüklerine bağlı olarak üç farklı yönetim düzeyince-yerel, bölgesel ve merkezi- paylaşılmıştır. Otoyollar ve önemli karayolları merkezin, bölgesel yollar amter'lerin ve diğer bütün tali yollar kommuner'lerin sorumluluğuna bırakılmıştır. Yerel yönetimlerin ayrıca çevresel sorumlulukları da vardır. Fiziksel planlama, atik toplanması ve imhası, kanalizasyon, içme ve kullanma suyu sağlanması gibi hizmetlerin sunumundan da kommuner'ler sorumlu tutulmuşlardır.

Kommuner ve amter'lerin yasal olarak zorunlu olmayan görevlerinin ise kültürel ve sportif faaliyetler ile kamu girişimciliği gibi konulardan oluştuğu belirtilmektedir.

Yerel yönetimlerin kurumsal yapılarının daha fazla netleştirilmesi için, her yönetim düzeyinde, mevcut kurumsal yapı içerisinde varolan yönetim kademeleri ve bu kademelerce yürütülen görevler, amter'ler ve kommuner'ler başlığı altında ayrıntılandırılmıştır.

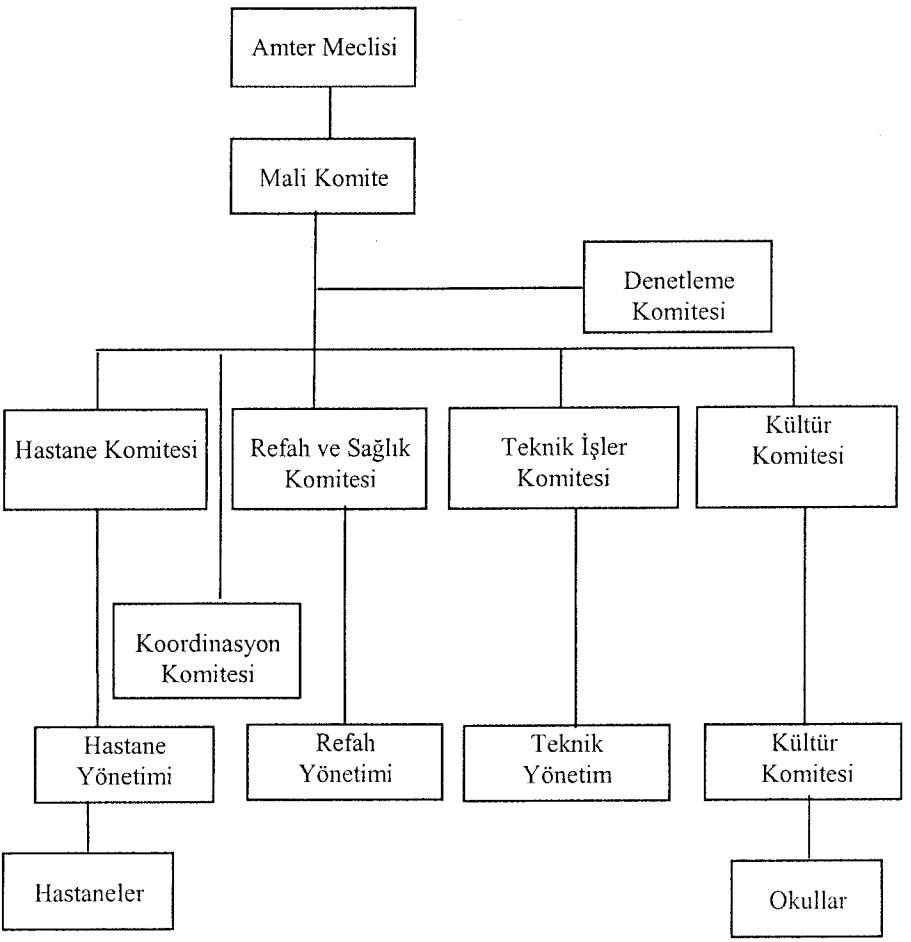
2.2.3.2.1. Amter'ler

Amter meclislerinin yürütme ve yönetim örgütlenmeleri birbirine çok yakındır. Her amter'de ortak olan ve kurulması zorunlu dört adet yürütme komitesi bulunmaktadır (Bkz. Şekil 1). Bu komiteler;

-Hastane Komitesi
-Sosyal Refah ve Sağlık Komitesi
-Teknik İşler Komitesi
-Kültür İşleri Komitesi

olarak ifade edilmektedir (Bogason, 1991).

AMTER YÖNETİMİNİN ÖRGÜTLENME ŞEMASI



Hastane komitesi hastanelerin işletilmesinden sorumludur. Bu komite hastanelerin mali işlerinin yönetilmesi ve planlanmasından da sorumludur. Ayrıca, kamu sağlığı sigortasının ödenmesi ve özürlülerin bakımı için gerekli kurumların örgütlenmesi gibi konular da bu komitenin görevleri arasında yer almaktadır (Bogason, 1991).

Sosyal refah ve sağlık komitesi çok özel refah sorunlarının çözümünden sorumludurlar. Danimarka'da sağlık hizmetleri, salt tam teşekküllü devlet hastanelerince verilmemektedir. Tam teşekküllü devlet hastaneleri dışında, ayrıca aile hekimleri ve komşuluk birimlerinde çalışan doktorlarca da sağlık hizmetleri verilmektedir. Bu komite yukarıda bahsedilen hastane dışında görev yapan

doktorların, mekansal olarak örgütlenmeleri ve konumlarının belirlenmesi gibi konular üzerinde çalışmaktadır. (Bogason, 1991)

Teknik işler komitesi bölgesel yolların yapım, bakım ve onarımı, doğal koruma, çevre koruması ve bölge planlama konularında yapılacak hizmetlerin uygulanması ve bu konularda politikalar geliştirilmesinden sorumludurlar. Ayrıca bölge düzeyindeki toplutaşımacılık da bu komitenin sorumluluğundadır.

Kültür komitesi ise 16-19 yaş arası gençlerin eğitimlerine ilişkin hizmetlerin, yani okulların inşası ve yönetimi gibi konularda çalışmaktadır (Bogason, 1991).

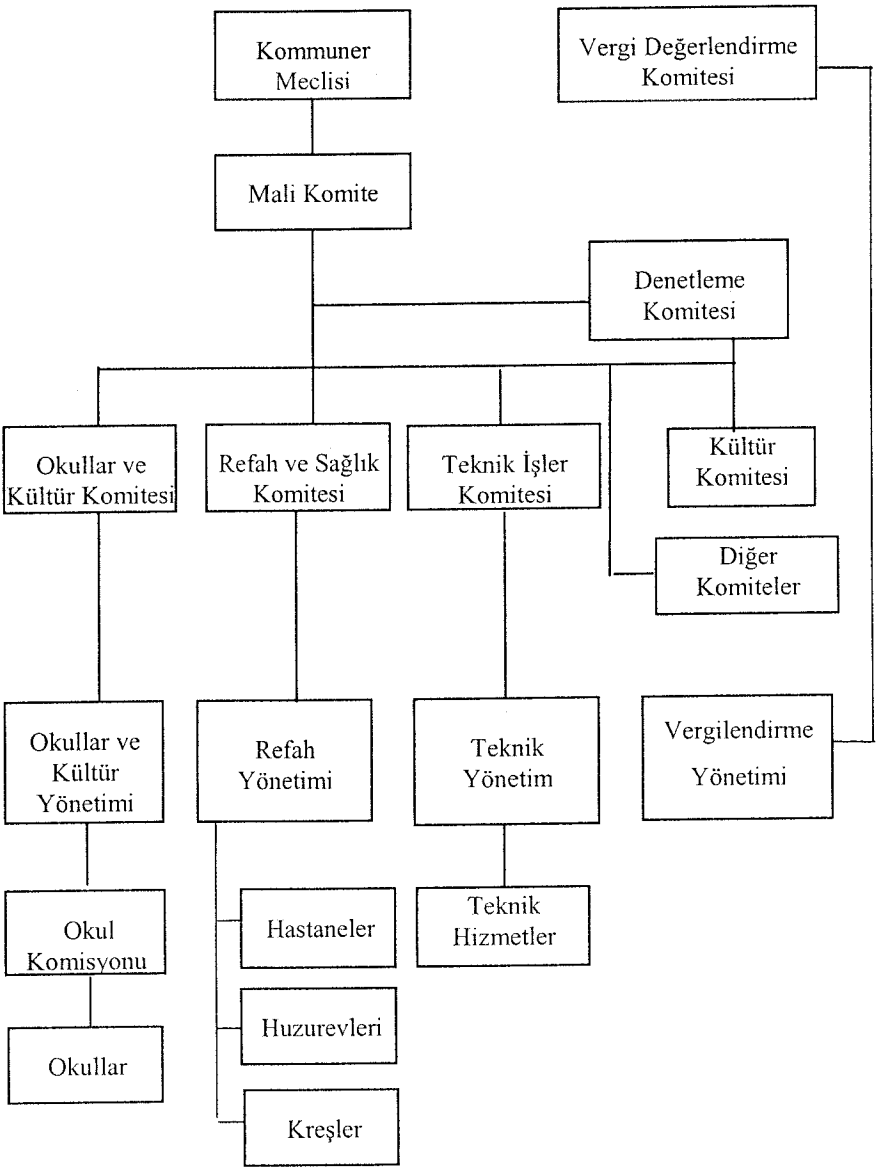
2.2.3.2.2. Kommuner'ler

Kommuner meclisleri her mecliste ortak olan üç komitenin kurulmasından sorumludurlar (Bkz. Şekil 1). Ayrıca özel konularda, o konulara ilişkin özel komiteler de kurabilmektedirler. Ancak her kommuner meclisinin kurmakla yükümlü olduğu üç yürütme komitesi,

-Okullar ve Kültür,
-Sosyal Refah,
-Teknik İşler

komiteleridir (Bogason, 1991).

KOMMUNER YÖNETİMİNİN ÖRGÜTLENME ŞEMASI



Okullar ve kültür komitesi 6-16 yaş arası çocuklara ilköğretim hizmeti veren okulların kurulması ve yönetilmesinden sorumlu olduğu gibi, birçok eğitim programlarını ve aksam okullarını da örgütlemekten sorumludur. Kommuner'lerin ilkokulların yönetilmesine ilişkin belirli düzeyde özerkliklerinin varlığından söz edilmektedir. Örneğin ilkokullarda okutulacak belirli derslerin yıllık ders saatlerinin ve sayılarının belirlenmesinde yerel uyarlama/ayarlama (adaption) yapma hakları bulunmaktadır. Bir başka deyişle, merkezi devlet tarafından oluşturulan ilköğretim yasası, hangi sınıflarda hangi derslerin okunacağını saptarken, söz konusu derslerin ayrıntıları ve süreleri ile seçmeli derslerin belirlenmesi konusunda kommuner meclisleri yetkili olmaktadırlar (Altınok, 1996). Ayrıca öğretmenlerin de kullanacakları pedagojik metotların seçilmesinde özgür oldukları belirtilmektedir. Ayrıca bu komiteye eğitim alanında destek sağlayan bir tavsiye komitesi de vardır. Bu tavsiye komitesi öğretmenler ve öğrenci velileri temsilcilerinden oluşturulmaktadır (okul aile birliği gibi).Kültür hizmetlerinin sunulması da bu komitenin görevlerindendir. Komite, kütüphaneler, sportif faaliyetler, tiyatro, konserler gibi faaliyetlerin örgütlenmesini gerçekleştirmektedir (Bogason, 1991).

Sosyal refah komitesi sosyal refah hizmetlerine ilişkin politikaların belirlenmesi ve bu hizmetlerin yürütülmesinden sorumludur. Bu hizmetler, kreşler, çocuk bakım üniteleri, gençlik klüpleri ve ailevi sorunları olan çocukların bakımı ve korunması için gerekli kurumların oluşturulması ve yönetilmesinden oluşmaktadır. Ayrıca bu kurum yetişkinlere eğitim ve bakım hizmeti veren kurumlar ile kira yardımı konularından da sorumludur. Bu komite merkezi devletin sorumluluğunda olan, huzurevlerinin yönetilmesi işlerini de yürütmektedir. Sosyal refah hizmetlerinin sunulması için kommuner'lerce yapılan harcamalar daha sonra merkezi yönetim tarafından kommuner'lere geri ödenmektedir (Bogason, 1991).

Kommuner meclislerinde, amter meclislerinden farklı olarak bir de vergi değerlendirme (assesment) komiteleri de vardır. Bu komite kişisel ve ticari (business) gelir vergilerinin hangi oranlarda alınacağını belirler. Kommuner'lerce belirlenen değerler üç farklı yönetim-yerel, bölgesel ve merkezi- düzeyince de kullanılmaktadır.

1970 reformu ile yerel yönetimlerin kaynaklarının arttırılarak her yerel yönetimin, tüm kentsel hizmetlerin sunumunu gerçekleştirebilecek kendine yeten (self sustaining) bir yapıya kavuşturulmasının amaçlandığı belirtilmişti. Kommuner'ler ve amter'ler birleştirilerek sayıları azaltılmış ve tanımlı hizmet alanlarında sorumlu kılınmışlardı. Bu reform hareketi ile birlikte yerel yönetimlerin daha etkin (efficient) ve etkili (effective) olmasına çalışılmıştır. Yani yerel yönetimler istedikleri gibi kullanabilecekleri kaynak ve araçlara sahip olacaklar (etkinlik) ve belirli bir konuda yardım-destek gereksinimi hisseden bireylerin herhangi bir yerel

yönetim örgütüne erişebilmesi ve gereken yardımı-desteği alması (effectiveness) sağlanacaktır. Aynı zamanda da tüm kentsel servislerin yerel alanlarda gereğince sunulması sağlanacaktır (Bogason, 1991).

Yukarıda sözü edilenleri gerçekleştirebilmek için kommuner'lerin ve amter'lerin profesyonel bir yerel bürokrasi oluşturmaları teşvik edilmiş ve yerel yönetimlerde söz konusu gelişmeyi gerçekleştirmişlerdir. Meclislerce kurulan her komiteye bağlı olan ve o komitenin görev alanında çalışan "yönetimler" (administrations) diye adlandırılan bürokratik kurumlar oluşturulmuştur (Bkz. Şekil 1,2). Bu kurumlar konularla ilgili uzmanlardan ve teknik elemanlardan oluşmakta ve gerekli konularda komitenin hazırlayacağı politikalar ile uygulayacağı projeleri hazırlamaktadırlar.

Bu noktada, Pahl (1975) tarafından geliştirilen kentsel yönetimcilik kuramı ile Danimarka'da yerel yönetimlerin kurumsal yapısı arasında bir ilişki belirmektedir. Pahl, kuramında kentsel kaynakların ve faaliyetlerin dağılımında profesyonellerin, yani kendi deyişiyle "kent yöneticilerinin" kararlarının etkili olduğunu vurgulamıştır. Pahl ayrıca, bu yönetici sınıfın, politik süreçlerden, seçilmişlerden ya da sınıf mücadelesinden etkilenmeyeceğini, aksine onları etkileyebileceklerini ve bu profesyonellerin mesleklerinin ve uzmanlıklarının gereğini yapmayı politik süreçlerden daha üstün tutacaklarını vurgulamıştır.

Danimarka'da yerel yönetim hizmetlerinin yürütülmesinde yerel bir bürokrasinin etkili olduğunu söyleyebiliriz. Ancak kentsel yöneticilerin, yani yerel bürokrasinin mi (administrations) yoksa seçilmişlerin mi (council) kentsel kaynak dağılım sürecine hakim olduğu sorusunun yanıtı, Pahl tarafından ulaşılan sonuçlardan farklılık göstermektedir. Yapılan araştırmaların sonuçları, meclis üyelerinin kendi önceliklerinin ve isteklerinin gerçekleştirilmesinde daha baskın olduklarını göstermektedir. Komitelerde görev yapan meclis üyelerinin kendilerine bağlı olarak çalışan yönetim birimlerindeki (administrations) uzmanları kendi kararları ve istekleri ile etkiyebildikleri vurgulanmıştır. Profesyonellerin de politik davrandıkları, ancak bu politik davranışın, varolan politik sistemin devamının sağlanması yönünde olduğu belirtilmiştir.

Ancak yerel yönetim sistemi içerisinde bu profesyonel bürokrasinin önemi de sürekli vurgulanmaktadır. Bu kesim ne kadar güçlü, başarılı olursa yerel yönetimlerin de o kadar başarılı olacaklarının altı çizilmektedir. Yapılacak işlerin ve uygulanacak kararların iyi ve tutarlı bir biçimde tanımlanmış ve hazırlanmış olması merkezin o konuya desteğinin ve yardımının artması anlamına gelmektedir. Bu nedenle de seçilmişler her ne kadar karar verme sürecinde etkin olsalar da bir çok noktada uzlaşmanın ve işbirliğinin de etkili olduğu vurgulanmaktadır.

2.2.3.3. Mali Yapı

Yerel yönetimlerin görevlerini yerine getirmekte kullandıkları çok çeşitli mali kaynakları vardır. Bunlardan en önemlisi yerel gelir vergisi olarak ifade ediliyor. Bireylerin vergilendirilebilir gelirleri her yıl merkezin koyduğu kurallar çerçevesinde kommuner'lerce belirleniyor. Her yerel yönetim de birey gelirlerine uygulayacağı tek oranı (flat rate) kendisi belirleyip vergilendiriyor. Yerel vergi gelirlerinden alınan paylar yerel bütçede önemli yer tutmaktadır. 1989 yılı rakamları itibariyle gelir vergisi kommuner gelirlerinin %46.1'ini oluştururken, amter'lerde bu rakam %73.4 düzeyinde olmaktadır. Yerel yönetim gelirlerinde bir diğer vergi çeşidi ise emlak vergileridir. Yine aynı verilere göre kommuner gelirlerinin %3.1'i ve amter gelirlerinin %6.7'si emlak vergilerinden oluşmaktadır (Bogason, 1991).

Vergiler dışında yerel yönetimler bütçesinin bir diğer önemli bölümü, merkezden gelen paylardan oluşmaktadır. Bu gelir kalemi blok ödeneklerden (block grants) ve geri ödeme koşullu yardımlardan (reimbursment) oluşmaktadır. Kommuner gelirlerinin %7.5' i ve amter gelirlerinin %20.4' ü blok ödeneklerden oluşmakta; yine kommuner gelirlerinin %40.5' i ve amter gelirlerinin %0.5' i geri ödemelerden oluşuyor. Geri ödemelerden gelen payların amter gelirlerinde yok denecek kadar az yer tutmasının nedeni geri ödemelerin salt sosyal refah hizmetlerinin sunumu için yapılıyor olması ve bu hizmetlerin sunumunun da tümüyle kommuner'lerin görevleri arasında yer almasıdır (Bogason, 1991).

Yerel yönetim gelirlerinin yarısının merkezden gelen paylar ve diğer yarısının da vergilerden elde edildiğini söyleyebiliriz. Yani yerel yönetimler vergilendirme yolu ile kendi gelirlerini yarattıkları gibi, merkezden de ciddi yardım görmektedirler (Bogason, 1991).

2.2.3.4. Merkezi Yönetim Yerel Yönetim İlişkileri

Yerel ve merkezi yönetim arası ilişkilerin işbirliği ve destek biçiminde yürütülmesi amaçlanmaktadır. Anayasa yerel yönetimleri, merkezi devletin gözetimi (supervision) altında, kendi işlerini yürüten yönetsel birimler olarak tanımlamaktadır. İşbirliği yapısı merkez ve yerel yönetim örgütleri arası uzlaşma ve anlaşma biçiminde yürütülmektedir (Miller, 1991).

Danimarka'da merkezi yönetimin, yerel yönetimler üzerindeki yönetsel vesayeti oldukça kısıtlı tutulmuştur. Yönetsel vesayet amter'ler düzeyinde gerçekleştirilmektedir. Amter'ler düzeyinde yönetsel vesayet makamı merkez tarafından atanan validir. Yönetsel vesayet, valinin başkanlık ettiği ve üyeleri meclisin kendi üyeleri arasından seçilen bir komisyon tarafından yapılmaktadır.

Yönetsel vesayetin en üst makamı İçişleri Bakanı'dır. Vali, İçişleri Bakanı ile işbirliği içinde çalışarak, gerekli konularda ilgili bakana rapor sunmaktadır (Miller, 1991).

Yönetsel vesayet ile görevli olan makam ve başkanlık ettiği komite kendi girişimleri ve halktan ya da meclis üyelerinden gelen istemler doğrultusunda salt, hukuka uygunluk denetimi yapmaktadır. Komitenin, yerel yönetim kararlarını veya faaliyetlerini iptal etmek ya da durdurmak yetkisi, salt hukuka aykırılığın söz konusu olduğu durumlarda olanaklıdır. Bu gibi durumların dışında herhangi bir kararın alınması veya zorlama yapılması olanaksızdır (Miller, 1991).

Kommuner'lerde ise yönetsel vesayet yok denilebilecek bir düzeydedir. Aldıkları kararlarda bir üst düzeyin onayı gerekmemektedir. Sadece, birliklerin ya da şirketlerin kurulması ve kesin hesap gibi konularda yaptıkları işler ya da aldıkları kararları onaylatmaları gerekmektedir (Ünüsan, 1996).

Merkezi devletin yerel yönetimlere müdahalesi sübvanse (subsidize) etmek biçiminde gündeme gelmektedir. Daha önce de belirtildiği gibi yerel yönetim gelirlerinin yarısı merkezden gelen paylar ile oluşmaktadır. Merkezi yönetim bir çok hizmetin sunumunu yerel yönetimlere devretmiş ve bu hizmet sunumlarını da yapacağı yardım ve geri ödemeler ile güvence altına almıştır. Örneğin, tüm sosyal refah hizmetleri kommuner'lerin sorumluluğuna bırakılmıştır. Merkezi yönetimin harcama ve istihdam yapısına ilişkin veriler incelendiğinde ise merkezin bu konularda çok az personel istihdam etmesine karşın, çok fazla harcama yaptığı görülmektedir. Bu da hizmeti sunan yerel birimlere geri ödemelerin (reimbursment) yapıldığının göstergesidir. Yani sosyal refah hizmetleri kommuner'lere bırakıldığı halde bu hizmetler için harcanan paraların yerel bütçeden karşılanmaması ve devletin bu harcamaları geri ödemesi söz konusu olduğu için bu uygulama anılan hizmetlerin sunumunu güvence altına almaktadır (Bogason, 1991).

2.2.3.5. Temsiliyet Biçimi

Reform sonrası yerel yönetim düzeyinde politika üretilmesi ve kararlar verilmesi önem kazanmaya başlamıştır. Bu, salt meclislerin yapısal değişiklikleri ile değil, Danimarka toplumunun son yıllarda geçirdiği değişiklikler ile de açıklanmaya çalışılmaktadır. Örnek olarak, son yıllarda evli kadınların çalışmaya başlaması ile yerel düzeyde, yönetimlere, çocukların ve yaşlıların bakımı için gerekli kurumları sağlamaları yönünde yaptıkları baskılar verilmektedir (Bogason, 1991).

Yerel düzeyde kararların verilmesi ve politikaların üretilmesinde, bireysel ya da gruplar halinde örgütlenmeler yolu ile halkın baskısının hissedilmeye başlandığı

vurgulanmaktadır. Yerel örgütlenmelerin, yerel politikada etkili olma amacı ile "lobileşme" yönündeki eğilim artmış ve sosyal gruplar farklı kanallar kullanarak yerel politik süreçlerde etkin olmaya başlamışlardır. Örneğin, sendikaların sosyal demokrat parti ile sıkı ilişkileri olduğu ve bu ilişkiler yolu ile yerel politik süreçlere hakim olmaya çalıştıkları; sermaye sınıfının ise yerel politik süreçlerde etkili olma yönünde bir çabaları olmadığı ve yerel düzeyde bir örgütlenme içinde olmadıkları, ancak özel durumların gündeme gelmesi halinde konuyu meclis üyeleri ile kurdukları kişisel ilişkileri yolu ile hallettikleri vurgulanmaktadır. Bunlar gibi çeşitli sosyal grupların farklı kanallardan, özellikle yerel politik süreçlere hakim olmaya başladıkları ve bununda yerel karar verme sürecinde etkili olduğu gözlemlenmektedir. Yerel politikacıların bu baskılar sonucunda genel parti politika ve söylemlerinden uzaklaştıkları da ayrıca belirtilmektedir (Bogason, 1991).

Sonuç olarak, reform sonrası, yerel politik süreçlerde belirli politika alanlarında " yerel corporatismin" hakim olduğu söylenmektedir. Ayrıca yeni yaşamanın bireylere ve gruplara, özellikle kent planlama süreçlerine, eğitim hizmetlerine, sosyal refah hizmetlerine ilişkin politika belirlenmesi sürecine katılımlarını kolaylaştırdığı da belirtilmektedir (Bogason, 1991).

2.3. FRANSIZ YEREL YÖNETİM SİSTEMİ

2.3.1. Yerel Yönetimlerin Yapısı

Fransız devletinin yapısı birinci (1792-1804) ve besinci Cumhuriyet (1958-) dönemleri arasında çok sayıda değişiklik göstermesine rağmen yönetim kültürü esasta aynı kalmıştır. 'Cumhuriyetin tekliği ve bölünmezliği ilkesi' (Franse one and indivisible) varlığını korumuştur. Gerek sol gerekse sağ partilerce başarılı reform girişimleri yapılmakla birlikte, bu girişimler ulus-devlet konusunda geniş bir uzlaşma çerçevesinde gerçekleştirilmiştir.

Yürürlükteki Fransız Anayasası'nın 20.maddesi, ulusal ölçekte politikalar belirleme ve yönlendirme yetkisini hükümete vermiştir. Anglosakson ülkelerinde görülen,çoğulculuk ve yürütme erkine sınır getirme Fransız siyasi kültürünün geleneksel bir unsuru değildir. Fransa'nın merkeziyetçi yönetim geleneğine sahip olduğu ve yerel yönetim kurumlarının bunun içinde ikinci konumda olduğu kabul edilmektedir. 1958 Fransız Anayasası, güçlü bir yürütme ve demokratik denetim arasında denge kurmaya çalışmıştır. Anayasa, 7 senede bir ülke çapında doğrudan seçimle iş başına gelen Cumhurbaşkanının yürütmede egemen olduğu bir politik sistemi benimsemiştir.

Cumhurbaşkanı, başbakanı seçme ve parlamentoyu feshetme yetkisine sahiptir. Parlamento'nun yetkisi, belirli alanlarda politika oluşturma ile sınırlandırılmıştır. Dışişleri, kriz durumları ve yönetsel denetim konuları gibi bazı temel karar alanları Cumhurbaşkanı'nın yetkisine bırakılmıştır. Parlamento iki meclisten oluşmaktadır: Millet Meclisi ve Senato. Millet Meclisi, nispi temsil esasına göre seçilir. Millet Meclisinin bazı kararlarının gözden geçirildiği Senato ise, dolaylı olarak seçilen Fransa'daki kamusal örgüt temsilcilerinden, özellikle de yerel yönetimlerin temsilcilerinden oluşmaktadır. Yerel yönetimler güçlü bir şekilde Millet Meclisinde de temsil edilmektedir, çünkü milletvekillerinin önemli bir bölümü aynı zamanda belediye başkanı olarak görev yapmaktadır. Genel olarak yerel birimlerde kırsal kantonların temsilcileri hakimdir. Fransa'da 36,494 yerel yönetim biriminin yüzde doksanı,iki bin nüfusun altındadır. Sadece toplamın yüzde ikisini oluşturan 885'inin nüfusu 10,000'in üzerindedir. Bütün hükümet reformları konusunda veto hakkına sahip olan Senato üyeleri, dolaylı seçimle, kırsal nitelikli temsilcilerin ağırlıklı olduğu yerel temsilciler tarafından seçilmektedir. Muhafazakar Senato, bir kesim tarafından 'tarım meclisi' olarak da adlandırılmaktadır. Bu nedenle bir çok reforma karşı gelmektedirler.

Piere Richard ve Michael Cotten "Günümüzde Fransız Komünleri" adlı kitaplarında, Fransızların çoğunluğunun bilinçsizce devleti sevdiklerini söylüyorlar. Herkesi,her şeye ve herkese karşı koruyan bir devlet. Alexis de

Tocquiville, Fransa'da yıkılmayacak tek kurumun merkeziyetçilik olduğunu yazmıştır. Belki de bu nedenle yerinden yönetim tartışması yıllarca Fransa'nın gündeminde kalmıştır.

Şu andaki yerel yönetim sistemi Fransız Devrimi sonucunda oluşmuştur ve Napolyoncu yerel yönetim anlayışı olarak bilinir. Bu yaklaşımın temel ilkeleri şöyle özetlenebilir:

*Devrimle birlikte, tüm ülkede yaygın ve tekdüze bir belediye rejimi getirilmiştir. Tüm belediyeler için aynı örgüt yapısı öngörülmüştür.

*Büyüklü küçüklü her yerel toplulukta bir belediye kurulmuştur. Daha sonra ise en küçük komünlerin, nüfusu 5000'den az olanların bir tür federal örgüt yapısı içinde bucak (canton) belediyeleri halinde örgütlenmeleri öngörülmüştür.

*Devrimden önce savunulan fikirlere uygun olarak, 1789 Devrimiyle birlikte yerel meclislerin seçimle oluşturulması yöntemi benimsenmiş, korporatif bir yapı oluşturma önerileri kabul edilmemiştir. Meclislerin seçimle oluşturulmasına karşın,21 Mart 1831 tarihli bir yasayla, belediye başkanlarının meclisçe seçilmesi yerine, kral ve valiler tarafından atanması hükme bağlanarak merkeziyetçi yapı güçlendirilmiştir. Yürürlükteki yasaya göre ise belediye başkanı meclis üyeleri tarafından seçilmektedir.

*Bu düzenlemelere göre, belediyelerin görevleri iki kümede toplanıyordu: Kendi öz görevleri ve kendilerine devlet tarafından verilen görevler.

*Sistemin başka bir özelliği de,İl'in hem bir temsili organ olarak, hem de yönetsel işlevler üstlenecek bir örgüt olarak öngörülmüş olmasıdır.

*Vali,hem merkezi yönetimi temsil eder, hem de İl' in yürütme organıdır.

*Merkezi yönetimin yerel yönetim üzerindeki vesayeti 1789 'dan beri genel yararı korumak amacıyla uygulanmaktadır.

Fransız Anayasası'nın 72. maddesinin birinci fıkrasında, cumhuriyeti oluşturan yerel toplulukların komünler, iller ve denizaşırı ülkeler olduğu belirtilmektedir. Bu birimlerin varlığı, Anayasa'nın güvencesi altındadır. Dolayısıyla, yasa çıkarılarak bu birimlerin varlığına son verilemez. Yerel birimlerin yapısı hakkında 72. maddenin ikinci fıkrasında "Yerel topluluklar, seçilmiş meclisler eliyle yönetilir" denir. Aynı zamanda 34. madde, dolaylı olarak, yasa ile düzenlenecek konular arasında, yerel meclislerin seçim sisteminden söz etmektedir. Böylece, yönetim organlarının seçilmesi kuralının anayasal bir değeri olduğu görülmektedir. Fransız

Anayasası'nın üçüncü maddesinde, yerel toplulukları yönetecek meclislerin,o çevrede yaşayanlar tarafından oluşturulacağı hükme bağlanmıştır. Fransa Anayasası'nın 24. maddesinde "Senato'da yerel birimlerin temsil edilmeleri sağlanır" denmiştir. 72. maddede ise "Yerel topluluklar kendilerini serbestçe yönetirler" ifadesine yer verilmektedir.

Fransa'da yerel yönetimleri çoğu kez yaşama organı düzenler. Gerçekten, Anayasanın 34. maddesinin 3. ve 4. fıkraları yerel meclislerin seçim sisteminin yasalarla belirleneceği; yasanın, yerel toplulukların yönetimlerine ilişkin temel ilkeleri, yetkilerinin neler olduğunu ve gelir kaynaklarını göstereceği belirtilmektedir.

Fransa, yerel yönetimler açısından 5 kademeye bölünmüştür. Bunlar 22 Bölge (Region), 96 İl (Departement), 320 Arrondisman, 3500 Kanton, 3600 Belediye (Commune) şeklinde kademelenmiştir. Bunlardan Arrondisman ve Kantonlar, yönetim birimi olarak çok sınırlı bir role sahiptirler. Kantonlar seçim bölgesi ve polis yetki bölgesi olarak işlev görürler. Arrondismanlar ise ilçe alanları ve yol hizmetleri açısından bazı işlevlere sahiptirler.

2.3.1.1.Belediyeler (Communes)

Fransa'da belediye sayısının bu kadar fazla olması "köy" adini taşıyan yönetim biriminin bulunmaması ve köy niteliğindeki yerleşim yerlerine de belediye statüsü tanınmış olmasıdır.

Belediyenin karar organı Belediye Meclisidir. Belediye Meclisi; belediye başkanından, başkan vekillerinden (adjoints) ve meclis üyelerinden oluşur. Meclis üyelerinin sayısı, belediyenin nüfusuna göre değişir. Nüfusu 100'den az olan komünlerde 9 olan üye sayısı, 300,000'den fazla nüfuslu yerlerde 69'a kadar yükselmektedir.

Meclis üyelerini seçim yöntemi belediye nüfusuna göre değişmektedir. Nüfusu 3500'den az olan yerleşmelerde, belediye seçimlerinde iki turlu çoğunluk sistemi uygulanır. İlk turda kayıtlı seçmen sayısının %25'i kadar oy olan adaylar ikinci tura katılmaya hak kazanırlar. İkinci turda nispi çoğunluk yeterli sayılır.

Nüfusu 3500'den çok olan belediyelerde meclis üyeleri iki turlu liste yöntemine uygun olarak seçilir. Listelerde, meclisteki sandalye sayısı kadar aday adi bulunur. Listedeki adayların adlarını silmeye, eklemeler yapmaya,sıralarını değiştirmeye olanak yoktur. İlk turda salt çoğunluğu elde eden liste sandalyelerin öteki yarısını kazanmış olur. Burada bir baraj da söz konusudur.%5'ten az oy almış listedeki

adayların meclise girmeleri söz konusu değildir. Meclis üyelikleri için seçim her altı yılda bir yapılır.

Bu ikili sistem Fransa'da parti temelli politikalardan kaynaklanır. Yasal olarak, yerel yönetimlerin çok sayıda işlemi, İçişleri Bakanlığına bağlı bir dizi merkezi yönetim kuruluşu tarafından denetlenmektedir. Bu nedenle yerel politikacılar için merkezde temsil edilmek çok önemlidir. Merkezi yönetimde görev alan politikacılar, yerel yönetimlere kaynak sağlayıcı ya da onların çıkarlarını merkezi düzeyde savunucu çabaları sonucu, önemli ölçüde yerel seçmen desteği kazanırlar. Bu nedenle, Fransız yerel yönetim sisteminin temelinde bir 'patron-müşteri' düzenlenmesinin yattığı söylenebilir.

Belediye meclisleri yılda en az dört kez toplanır. Belediye başkanının çağrısı, meclis üyelerinin yarısından çoğunun başvurusu ve ildeki devlet temsilcisi olan valinin isteği üzerine de belediye meclisi toplanabilir. Meclisler genel yetkilere sahiptirler. Mali konular, personel işleri, belediye mallarının yönetimi, yolların ve sokakların yapımı, bakımı ve onarımı, sosyal hizmetler ve kamu işletmeleriyle ilgili konularla ilgilenirler.

Belediye başkanını ve başkan vekillerini,belediye meclisi gizli oyla ve salt çoğunluk yöntemiyle kendi üyeleri arasından seçer. İlk iki turda sonuç alınamadığı takdirde,üçüncü tura geçilir ve orada en çok oyu alan aday, belediye başkanı seçilmiş olur.

Belediye başkanı, belediye yönetiminin başı olarak:

*Belediye meclisi kararlarını yerine getirmekle görevlidir; bütçeyi hazırlayıp meclise sunar, ödeme emirlerini hazırlar, belediye gelirlerini toplar ve belediyenin mallarını yönetir, meclisten aldığı yetkiye dayanarak mahkemelerde belediyeyi temsil eder, satış ve satın alma sözleşmelerini imzalar.

*Belediye başkanı adlı polis memurudur.Kamu güvenliğini sağlamakla görevlidir.

*Kişilere,devlet adına nüfus cüzdanı, pasaport verilmesi,yabancılarla ilgili belgeler, inşaat izinleri,av teskeresi belgelerinin verilmesi ve diğer her türlü belgenin onaylanmasıyla görevlidir.

*Gençlerin askerlik hizmetine alınmasına ilişkin işlemler yapmak ve okuma çağına gelmiş çocukların listelerini düzenlemek de belediye başkanının görevleri arasındadır.

Meclis, belli konularda,belediye başkanına, kendi adına karar alma yetkisi tanıyabilir.

Belediye başkanının iki rolü vardır:Hem beldede devleti temsil eder, hem de yerel yönetimin başı olarak görev yapar. İkinci kimliği ile, meclisin gözetimi altında, meclis kararlarının uygulanmasını sağlar.Belediye başkanı, devletin bir organı olarak yaptığı işlerden dolayı,vali ve kaymakama karşı sorumludur.

Belediye bütçeleri,çoğu kez bir devlet memuru olarak görev yapan muhasebe müdürü tarafından hazırlanır. Aynı kişi tüm harcamaları belediye başkanı ile onaylar. Bununla birlikte, ödemeleri, başkanın almış olduğu kararların yerinde olup olmadığı açısından denetleme yetkisi yoktur.Büyük belediyelerin çoğunda, günlük işler,birim başkanlarının bağlı olduğu Genel Sekreter tarafından yerine getirilir ve denetlenir.

Meclis ile belediye başkanı arasındaki anlaşmazlıklar konusunda ilin valisi arabuluculuk yapar. Anlaşmazlığın çözümü bir sonuca bağlanamazsa vali, Bakanlar Kurulu'ndan meclisin feshedilmesini isteyebilir. Bu durumda, seçimler yapılıncaya kadar, acil konularda karar alabilmek ve zorunlu yönetsel görevleri yerine getirebilmek için vali özel bir kurul oluşturur.

Fransa'da sınırlı konularda, ilçe belediyeleri yetkili kılınmışlardır. Paris'te 20, Marsilya'da 16, Lyon'da 9 ilçe belediyesi vardır. Bu belediyelerin sınırları, ancak belediye meclisinin görüsü alındıktan sonra, Danıştay'ca belirlenir. İlçe belediye meclisi, belde halkınca seçilen meclis üyelerinden oluşur. Meclis toplantılarına ilçe belediye başkanı başkanlık eder. Meclis kararları, komün belediye başkanına gönderilir. Komün belediye başkanı bunları 15 gün içinde devletin İlçedeki temsilcisine iletir. Belediye başkanı, ilçe belediye meclisinden,kararlarını bir kez daha gözden geçirmesini isteyebilir. İlçe meclisleri, ilçeyi ilgilendiren tüm konularda kararlar alırlar.

2.3.1.2. İl Yerel Yönetimi (Departement)

İl Fransa'da hem bir yerel yönetim birimi, hem de genel yönetimin bir basamağıdır. İl yerel yönetimlerinin genel karar organı İl Genel Meclisidir. Meclise her kantondan bir üye seçilir. İl genel meclisi üyelerinin sayısı ilden ile değişmektedir. Günümüzde sayıları 15 ile 76 arasındadır. Genel meclis, meclis başkanını, başkan vekillerini, yönetim kurulunun (Bureau) diğer üyelerini kendi üyeleri arasından seçer.

İl Genel Meclisi üyeleri doğrudan doğruya halk tarafından seçilirler. Seçim iki turlu çoğunluk yöntemine göre yapılır. İlk turda seçilebilmek için, kullanılan

oyların yarısından çoğunu ve aynı zamanda kayıtlı seçmen sayısının dörtte birine eşit sayıda oy almak gereklidir. İkinci turda salt çoğunluk yeterlidir. En çok oy alan seçilir. İlk turda seçmen sayısının yüzde onu kadar oy alamayan adaylar ikinci tura katılamazlar.

İl Genel Meclisi üyeleri altı yılda bir seçilmekte ancak üyelerin yarısı üç yılda bir yenilenmektedir. Üyeler aynı anda başka siyasal görevler de alabilmektedir. Meclis toplantıları halka açıktır.

İl Genel Meclisi Başkanı, İl Özel Yönetiminin yürütme organıdır. Genel Meclis toplantılarını hazırlar ve yürütür. Uygun görürse, görevlerinden bir bölümünü, kendi gözetimi ve sorumluluğu altında yerine getirmeleri için, meclis başkan vekillerine ve onların bulunmadığı zamanlarda meclisin başka üyelerine bırakabilir. Meclis Başkanı, Genel Meclis tarafından üç yıllık bir süre için üye tam sayısının salt çoğunluğu ile seçilir. Meclis Başkanı İl Özel Yönetiminin siyasal sorumlusu ve yönetimiyle görevli yürütme organıdır.

Meclis Başkanı, İl Özel Yönetiminin bütçesini hazırlamak ve meclise sunmakla görevlidir. Harcamaları onaylar, ilin gelirlerini toplar, ödeme emirlerini imzalar. İldeki hizmet birimlerinin başı İl Genel Meclisi Başkanıdır. Türlü hizmet birimlerinden her birinin başında bulunan görevlilere, kendi gözetim ve sorumluluğu altında yetkileri devreder, ilin mallarını yönetir, kolluk yetkilerini kullanır. İl Genel Meclisi'nin belirlediği çerçeve içinde, il adına sözleşmeleri imzalar. Her yılın başında,meclise türlü hizmet birimlerinin çalışmalarına ve finansman durumuna ilişkin bir rapor sunar.

Meclis başkanı, bütçeye ilişkin yetkilerini yürütme kuruluna devredebilir. Bu yetkiyi başkan vekillerine ya da meclis üyelerinden birine de bırakabilir.

İl Genel Meclisi, görevlerini yerine getirebilmesi için birçok yetkiyle donatılmıştır. Meclis, yetkilerini yönetim kuruluna devredebilir. Ne var ki bütçenin onaylanması, bütçedeki zorunlu giderlere ve ilin gelirlerine ilişkin yetkiler, meclisin devredemeyeceği yetkilerdir.

İl yerel yönetimlerinin kilit yetkilisi olan vali (prefect) merkezi yönetimce yürütülen hizmetlerin temsilcisi konumundadır. İl Özel İdaresinin en güçlü organı validir. Vali hükümet tarafından atanır ve İçişleri Bakanlığına karşı sorumludur. Ancak 1981-83 reformu öncesinde bile, valinin bir belediye başkanı üzerinde bazı yaptırımlar uygulaması kolay değildi. Çünkü, aynı belediye başkanı milletvekili olarak vali hakkında parlamentoda soru önergesi verebilir ya da merkezle iyi ilişkileri sonucu valiyi güç duruma sokabilirdi. Reforma kadar, meclisin gündemini belirlemekte ve politikalarını uygulamaktaydı. Belediye bütçelerinin

onay için valiye gönderilme zorunluluğu vardı. Ayrıca belediyelerin bazı kararları valilikçe geçersiz sayılabiliyordu. Vali 1982 reformuna kadar iki başlıdır; hem ilde devletin temsilcisi hem de il yönetiminden sorumludur. Reformdan sonra vali sadece merkezi yönetimin başındadır.

2.3.1.3. Bölge Yerel Yönetimi

Fransa'da bölgeler ölçüsünde yönetsel örgütlenmenin oldukça gerilere giden bir tarihi vardır. Bölge yönetimleri 1959 yılında, devlet yatırımlarının, ilgili kuruluşlar ve coğrafi bölgeler arasında bölüştürülmesine yardımcı olmak için başlarında, birer eşgüdüm valisi (prefect coordonnateur) bulunan ve birkaç ili içine alan örgütlerin kurulmasıyla oluşturulmuşlardır. Bunlara İller Arası Konferans adi veriliyordu. 1964 yılında, başında bölge valisi bulunan bir Bölgesel Ekonomik Gelişme Komisyonu oluşturulmuştur. Görevi, bölge planlarının hazırlanmasından ve uygulanmasından ibaretti.

Bölge çapında örgütlenmeye ilişkin çalışmalar, 1960'li yıllarda Cumhurbaşkanı Charles de Gaulle'ün görevde bulunduğu sırada yaptırılmış, ancak 1969 yılında halk oyuna sunulan öneriler benimsenmemişti. De Gaulle'ün projesi, Senato'ya yeni bir biçim vermeyi, bölgeyi bir yerel yönetim birimi haline getirmeyi amaçlıyordu. Buna göre, vali yürütme gücünü elinde bulundurmayı sürdürecek ama il genel meclisleriyle belediye meclislerinin ve ayrıca meslek kuruluşlarıyla sivil toplum örgütlerinin seçip gönderecekleri bir bölge meclisi, genel karar organı işlevi görecekti. Bu girişimi Fransızlar halkoylamasında reddetmişlerdir.

Pompidou'nun(1980) yürürlüğe koyduğu reformda 'bölgesel kamu kurumları' (establissements publis regionax) adı verilen örgütler kurulmuştur. Bu kuruluşların meclislerindeki üyelerin yarısını seçilmiş parlamento üyeleri(bölgenin milletvekilleri ve senatörleri) yarısını da, il özel yönetimlerinin ve belediyelerin seçilmiş temsilcileri oluşturmaktaydı. Bununla birlikte,bölgesel kuruluşların yürütme işlerinden sorumlu olan kişi,devletin temsilcisi olan Bölge Valisi idi ve devlet yerel yönetimlerin aldıkları kararlar üzerine önsel (a priori) ve sonsal (a posteriori) bir denetim uygulamayı sürdürüyordu.

1974'de Pompidou'nun ölümü ve Valery Giscard d'Estaing'in Cumhurbaşkanı oluşu ile bölgeci yerinden yönetim akımları gücünü yitirmiştir. Olivier Guichard başkanlığında hazırlanan ve Birlikte Yaşamak (Vivre Ensemble)başlığını taşıyan 1976 tarihli yazanakta bölgeci değil ilci yaklaşımlar ağır basmaktadır.

Bölgelerin, illerin ve komünlerin akçal olanakları ve örgütlenmeleri açısından parlamentoya bağlı durumda olmaları, yerel yönetim biçimlerini merkezi erk karşısında gerçek anlamda bir özerklikten yoksun kılan temel öğelerden biridir.

2.3.1.4. Yerel Yönetim Maliyesi

Fransız yerel yönetimlerinin toplam gelirlerinin yaklaşık yarısı vergilerden,diğer yarısı ise merkezin yardım ve bağışlarından, küçük bir miktarı ise hizmet karşılıklarından gelmektedir.

Taşınmazlardan alınan vergiler,her zaman yerel yönetimlerin önemli bir gelir kaynağı olmuştur. Yerel yönetimlerin diğer bir önemli gelir kaynağı,önceleri "patent" vergisi,daha sonra "meslek vergisi" olarak adlandırılan ve işyerlerinin malvarlığı ve ciroları üzerinden alınan vergilerdir. Bu vergi, yerel yönetimlerin vergi gelirinin yarısını oluşturmaktadır. Bu vergi, Fransa'da istihdam yaratmayı teşvik etmediği için sürekli olarak eleştirilmiştir. Bazı yerlerde yerel kentleşme vergisi konulabilmektedir. Bu vergi, belediyelerce bir kentsel alanı geliştirmek üzere ruhsat alanlara uygulanmaktadır. Verginin oranı,imar sonucu elde edilecek bütün değerin yüzde biri oranındadır. Ruhsata aykırı olarak yapılan fazla yapılar için ayrıca ceza uygulanır.

1979 yılında, hükümet, yerel yönetimlerin bazı giderlerini karşılamak üzere "blok bağış" sistemini uygulamaya başlamıştır. Ayrıca yerel yönetimlere yeni bir görev verdiği zaman, bu görevin yerine getirilmesi için gerekli olan kaynağın bir kısmını "blok bağış" biçiminde vermektedir. Yerel yönetimlere merkezden yapılan yatırımların diğer bir biçimi de, sosyal refah ve bayındırlık hizmetleri konusunda, yatırımları destekleyici yardımlar yapılmasıdır. Bu yardımın miktarı hükümete göre değişmekte ve genellikle merkezi yönetimin koyduğu şartlara uygun projelere verilmektedir.

2.3.2. Fransa'da 1982 Yerel Yönetimler Reformu

Fransa'da 1981 genel seçimleri sonunda iktidara gelen Sol yönetimin en önemli projelerinden biri yerel yönetimleri yeniden yapılandırmak olmuştur. 1982-1986 yılları arasında yapılan yasal düzenlemelerle köklü bir yerel yönetim ve yerelleştirme reformu uygulamaya konmuştur (Karaer, 1990: 54).

Yerel yönetim ve yerelleştirme reformunu anlamak için, bu reformu, arkasında yatan daha üst düzeydeki, küresel ölçekteki süreçlerle ve Fransa'nın bu dönemdeki toplumsal, ekonomik ve siyasi süreçleriyle ilintilendirmek doğru olacaktır.

Kapitalizmin 70'lerin sonunda yaşadığı bunalım, ekonomik çerçeveden bakıldığında, sermaye birikimi rejiminin tıkanması olarak değerlendirilebilir. Dolayısıyla çözülmesi gereken sorun, ekonomik düzeyde, sermaye birikimi sürecinin yenilenmesi ve buna bağlı olarak da yönetim sisteminin yeniden yapılandırılması biçiminde kendini ortaya koymaktadır. Bu ekonomik bunalımı,

Fransa için rakamlarla betimleyecek olursak, 1973-74 dünya petrol bunalımı, büyüme hızının düşüşünü hızlandırmış, 1980 yılına gelindiğinde ise büyüme oranı sıfırlanmıştır. Dış ticaret açığı büyümüş, enflasyon yüzde onun üzerine çıkmış (1980'de 13,5), işsizlik hızla artarak (1974'de 500 bin, 1975'de 1 milyon, 1982'de 2 milyon), 1980 yılında %6,3 düzeyine yükselmiştir. Aynı yıllarda öteki batılı ülkelerde de benzeri ekonomik sorunlar yaşanmaktadır. Örneğin 1980 yılında Fransa'da %6,3 olan işsizlik oranı ABD'de %7, İngiltere'de ise %6,9'dur (Karaer, 1990: 54). Küresel olarak yaşanan bu sorunlara, tıkanıklıklara karşı eldeki en etkin müdahale aracı olan devletin, küresel ölçekte, sorunlara yanıt verebilmek için kendi iç mantığını yeniden düzenleme yöntemi türdeş olmamıştır. Mitterrand Fransa'sı ve Reagan Amerika'sı merkez dışılığı seçerken, Thatcher İngiltere'si daha çok merkezileşme yoluna gitmiştir (Preteceille, 1991: 123).

Her ne kadar Fransa'da Sol hükümetin reformu gerçekleştirirken koyduğu temel hedef, vatandaşlık ve özyönetim kavramlarına dayalı, sosyalist yönelimli bir toplumsal değişim gerçekleştirmek (Preteceille, 1991: 123) idi ise de, (La Grande Affaire du Septennat), François Mitterrand'ın şu sözleri, reformun ardındaki gerçek itici gücün bir idealden çok, yukarıda tartışılan sorunlara yanıt bulma gereksinimi olduğunu göstermektedir: Fransa'nın kurulabilmesi için, geçmişte, güçlü ve merkeziyetçi bir iktidara gereksinme duyulmuştur. Bugün ise, dağılmaması için, siyasal erkin ağırlıklı olarak yerel yönetimlere bırakılması zorunlu duruma gelmiştir (Keleş, 1994a: 52). Bu, kesinlikle, özellikle sol tabandan gelen, siyasi erkin yerelleştirilmesi istemlerinin bu reformların gerçekleşmesinde etkili olmadığı anlamına gelmemelidir. Ancak uygulamalara ve sonuçlarına bakıldığında itici gücün, ortaya çıkan ekonomik ve toplumsal bunalıma yanıt verme gereksinimi olduğu görülecektir. Sermaye hareketli duruma gelmiş (mobilization) ve sermayenin ekonomik bunalıma yanıtı olan esnek üretim biçimi üretim sürecini mekansal olarak parçalamıştır. Bu hareketlilik ve parçalanma ile buna koşut olarak gelişen toplumsal yeniden üretim süreçleri, mekansal düzeyde düşünüldüğünde, merkezden yanıtlanamayacak sorunlar üretmiştir. Bu değişikliklere yanıt için yerel ölçek daha uygun düşmektedir. Dolayısıyla "Devletin Mekansal Bölümü" (Duncan ve Goodwin, 1988: 74-76) olan yerel yönetim, yukarıda anlatılan hareketliliğe ve yeniden üretime müdahalede önem kazanmaktadır.

Preteceille (1991), Fransa'daki merkez dışılaşma sürecini Sağ ve Sol'un projeleri olarak tartışırken, araççı bir bakış açısıyla, Sağ'ın projesi olarak merkez dışılaşmayı, baskın sınıfın siyasi egemenlik aracı olan merkezi devletin içine düştüğü hegemonya bunalımına getirilen bir çözüm, bir hegemonik seçenek olarak tanımlamaktadır. Bu bunalımın, egemenliğin aracı olan refah devletinin, içine düşülen toplumsal-ekonomik sorunlara yanıt verememesi ve bunun baskın toplumsal ve siyasal güçlere zarar vermesinden kaynaklandığını savunmaktadır.

Bu sağ yönelimli merkez dışılaşma, sınıf egemenliğinin yeniden üretimine katkıda bulunacaktır. Bu katkıları Preteceille şöyle sıralamaktadır:

1.) Büyük sermayeye dönük ekonomi politikalarını daha da merkezileştirirken, diğer pek çok politika sorumluluklarının merkez dışına atılması, merkezi devletin temel sorumluluğunun ekonomik olduğu savını ve dolayısıyla tekelci sermayenin kamu tarafından desteklenmesini sürdürürken, diğer sorunların ikincilleştirilmesini meşrulaştırmaktadır.

2.) Yerel kaynaklara bağlı kalarak hizmet sunulması, toplumsal politikalar söz konusu olduğunda, bütçe kısıntılarına karşın (bir yandan kaynakların daha yoğun kullanımıyla, diğer yandan yerel kurumların insan ve mali kaynaklarını harekete geçirerek) verimliliği artırabilir.

3.) Toplumsal çelişkilerin bölünmüş (mekansal olarak) siyasi ifadesi, 'toplumsal' ve 'ekonomik' sektörler arasındaki ayrımı dayanışmanın (solidarity) yerel temelde gerçekleşeceğini savlayarak genişletebilir. Diğer bir anlatımla, toplumsal sektörü yerelleştirdiğinizde, yerel farklılıklar, sadece yerel olma sonucunda ortaya çıkacaktır. Böylece doğal olmayan ancak sınıf ilişkilerinden kaynaklanan eşitsizlikler doğal olarak görülecektir (Preteceille, 1991: 131-132).

Sol içinse, merkez dışılaşmanın temel dayanağı, demokratik değerler, özyönetim, vatandaşlık gibi kavramlardır. Bu kavramlar Sol için yeni değildir. Daha önce hep merkeziyetçi bir çizgi izleyen Sol, özellikle 1968'den sonra gelişen toplumsal ve kültürel değişim içinde bu değerlere sahip çıkmaya başlamıştır. Sol'un 1981 zaferi de bu değişimin sonucudur. Özellikle Komünist Parti'nin (PCF) 1960'lardan sonra artan hegemonya karşıtı politikaları bunda önemli rol oynamıştır. Bu politikalar Komünist Parti'nin pek çok kesime, sivil topluma, demokratik değerlere açık olmasından kaynaklanmıştır. Preteceille'e göre reformun esas itici gücü, 1981 zaferini getiren toplumsal hareketlerin yarattığı baskıyla ilişkilidir. Reform, ekonomik hayatin ve devlet kurumlarının millileştirilmesi (nationalization) ve demokratikleştirilmesi sürecinin bir parçası olarak görülmelidir (Preteceille, 1991: 133-134).

Yukarıda Preteceille'e gönderme yapılarak özetlenen tartışma, kuskusuz, Sağ ve Sol için çok farklı projeleri vurgulamaktadır.

Ancak, Sağ'a referansla vurgulanan hegemonik projeye ve Sol'un vatandaşlık/özyönetim projesine dayanan reform çabaları, içerik olarak, uygulamada birbirlerinden çok da farklı değillerdir. Sağın liberal-kapitalist bir çizgi izlemesi doğaldır. Ancak Preteceille'in de vurguladığı gibi, Sağ'a atfedilen hegemonik proje, yerel düzeydeki muhalefeti, toplumsal hareketleri göz ardı

etmektedir. Uygulama şansı bulan Sol'un bilinçli projesinin ise, uygulamada çok da amaçlanan sonuçları elde ettiği söylenemez. Açıkça belirtilmese de Sağ ya da Sol olsun, bu çabalarda temel itici güç küresel ölçekte ortaya çıkan birikim rejimi bunalımına sermayenin verdiği yanıtın neden olduğu konjonktüre koşut olarak devletin yeniden yapılandırılması çabasıdır. Zaten gelişmiş bir kapitalist ülke olan Fransa'nın, kapitalizmin getirdiği temel değişikliklere (üretim biçimi gibi) karşı koymak istemesi de sistemin varlığını sürdürmesi anlamında, çok da mantıklı değildir.

Bu savı güçlendirecek birkaç somut örnek vermekte yarar görüyoruz: Yerel ve merkezi düzeyde sahip olduğu siyasal iktidara dayanarak reformu gerçekleştiren Sol, elinde zıt yönde uygulamalara gidebilecek güç varken, yukarıda tartışılan amaca yönelik uygulamalara yönelmiştir.

Bu konudaki en çarpıcı örneklerden biri, sanayi ve iş sektöründen alınan -yani sermaye çevresinden alınan- ve belediyelere sermaye birikim sürecinden zarar görenler lehine yeniden dağıtım fırsatı veren taxe professionnelle/ meslek vergisidir. Özellikle 1989'a kadar vergi reformuna yönelik tartışmaların temel hedefi olan bu vergi, özel sektör tarafından eleştirilmiştir. Fakat ilginç olan, bu vergiye yönelik eleştirilere Mitterrand'ın da yoğun bir biçimde katılmiş olmasıdır. Oysaki Sol'un, vergi tabanının yapısından kaynaklanan kaynak adaletsizliklerini tartışması ve dahası bu vergiyi sermayeden halka yönelik, halkın lehinde, hane halkının sırtına binen vergi yükünü hafifletecek bir yeniden dağıtım mekanizması olarak görmesi beklenirdi. Dahası 1980'de, yani Sağ iktidar döneminde, vergi üzerine bir sınırlama getirilmiş, 1982'de yani Sol iktidar döneminde de, vergiler yerel olarak alındıktan sonra özel firmalara üretimlerinin %11'i, merkezi devletin bütçesinden geri ödenmiştir. Daha sonraki reformlarla da yerel otoritelerin vergi oranını belirleme olanakları, yeniden dağıtım amacıyla müdahale edebilecekleri düşüncesiyle, kısıtlanmıştır. Bu kısıtlama, iş çevrelerinden alınacak verginin oranının, hane halkından ve taşınmazlardan alınan vergi oranlarına endekslenmesi (yani bunlardan alınan vergide -taxe d'habitation- artırıma gidilmeden, taxe professionnelle'in oranı artırılamaz) biçiminde gerçekleşmiştir (Preteceille, 1991: 138-139). Denilebilir ki, bu son bahsedilen uygulama, Sol'dan beklenenler ile taban tabana zıt bir temele oturmaktadır.

Diğer bir örnek, hane halklarından sağlanan yerel kaynaklarla sermaye birikimi sürecine katkıda bulunulmasına karşı çıkan Komünistlerin de, zor durumda kalan şirketler söz konusu olduğunda, geleneksel bir çözüm olan, bu durumdaki şirketleri daha büyük ölçekli kamu kuruluşları içine almak yerine, onları desteklemek zorunda kalmalarıdır (Preteceille, 1991: 142).

Sol iktidar döneminde, merkezi devletin yerel yönetimlere verdiği yardımların, yerel yönetimlerin gelirleri içindeki payının azalmış olması da savımızı desteklemektedir. Sol'un henüz iktidar olduğu 1982 yılı ile 1985 yılının rakamlarını karşılaştırdığımızda; merkezi yönetimden aktarılan yardımlardan sağlanan gelirin yerel yönetimlerin toplam harcamaları içindeki payı 1982'de %15,5 iken, 1985'de %10,5'e; yerel yönetimlerin yatırım (capital) harcamaları içindeki payı ise 1982'de %59,6 iken, 1985'de %43,9'a düşmüştür (Tablo 1).

Tablo 1: Fransa'da Yerel Yönetim Maliyesinde 1970-1988 Arası Eğilimler

1.Yerel Yönetim Harcamaları	**1970**	**1975**	**1980**	**1982**	**1985**	**1988**
Toplam Harcamalar:				Sol İktidar		
GDP'nin %si olarak	7,6	8,1	8,3	8,9	9,2	9,5
Toplam Devlet Harcamalarının %si olarak	17,0	17,8	17,6	17,3	17,2	18,5
Yatırım (Capital) Harcamaları						
GDP'nin %si olarak	2,6	2,5	2,2	2,3	2,2	2,3
Toplam Devlet Harcamalarının %si olarak	65,1	67,2	70,9	73,3	71,9	71,7
Borç Geri Ödemeleri						
Toplam Harcamaların %si olarak	5,6	6,1	7,6	7,7	9,6	9,4
Yatırım Harcamalarının %si olarak	16,1	19,8	28,9	29,6	40,1	39,7
Vergi Gelirlerinin %si olarak	11,3	12,0	13,6	14,2	15,4	15,1
Yardım Gelirlerinin %si olarak	31,3	37,8	48,2	49,6	91,4	83,3
Personel Harcamaları						
GDP'nin %si olarak	1,7	2,0	2,5	2,7	2,9	2,9
Devletin Personel Harcamasının %si olarak	16,8	18,6	20,5	21,3	22,7	24,4
2. Yerel Yönetim Geliri						
Vergilerden Gelen Yerel Yönetim Geliri						
GDP'nin %si olarak	3,7	4,2	4,6	4,8	5,8	5,9
Toplam Devlet Vergilerinin %si olarak	15,0	19,2	19,9	20,3	23,6	24,7
Toplam Harcamaların %si olarak	49,1	51,1	55,8	54,1	62,5	62,3
Yardımlardan (Grants) Gelen Yerel Yönetim Geliri						
Toplam Harcamaların %si olarak	17,8	16,3	15,8	15,5	10,5	11,3
Yatırım (Capital) Harcamalarının %si olarak	51,3	52,4	59,9	59,6	43,9	47,6

**Kaynak: Preteceille, 1991: 138*

Yerel yönetimlere aktarılan işlevlere baktığımızda (bkz. Tablo 2), her sektör için, bütün düzeylere farklı işlevler verilirken, tablonun en sonundaki ekonomi sektöründe (her ne kadar bu konuda eşgüdümü sağlamak Bölge Yerel Yönetimi'nin görevi ise de), bütün düzeylerin ekonomik gelişmeye dolaysız ve dolaylı olarak katılma ve zor durumda olan iş kollarına yardımetmekle sorumlu tutulduğu görülmektedir. Bu belirleme de yerel yönetimler reformunun itici gücü hakkındaki savı önemli ölçüde güçlendirmektedir.

Tablo 2: Yönetsel İşlevlerin Aktarımı

İŞLEV	Komün/Belediye	İl Yerel Y.	Bölge Yerel Y.	Merkezi Devlet
Toplumsal Hizmetler	-Sosyal Refah Büroları aracılığıyla, refah durumu dosyalarını tutmak -Anlaşmayla, ilin işlevlerini üstlenmek	-Sosyal refahtan sorumludur -Çocuklara, ailelere, özürlülere ve yaşlılara sosyal yardım	-	-Sosyal güvenlik -Azınlıkların, yaşlıların, kadınların, özürlülerin, göçmenlerin korunması, yetimlere yardım
Sağlık	-Belediye sağlık ve dezenfeksiyon bürolarını örgütler ve akçalı kaynak sağlamak	-Çocuk ve aile sağlığı, sağlık yardımları, kanser, tüberküloz, salgın hastalıklar ve leprosy ile savaş	-	-Hastaneler, kamu sağlığı, akil hastalıkları, uyuşturucu, alkol
Konut	-Kötü koşullu konut sahipleri yararına eylemde bulunmak -Yerleşim (habitat) için yerel program hazırlamak	-Yerleşimde dağıtılan yardımlarla ilgili önerilerde bulunmak -Yerleşimle ilgili il komisyonu kurmak	-Yerleşim için öncelikler tanımlamak -Devletin yardımlarını tamamlayıcı yardımlarda bulunmak	-(Konut sorununa ilişkin) Diğer bütün yönler -Enerji kalitesini, yenilikleri ve tasarrufu özendirmek

Eğitim	-İlkokul ve İlkokul öncesi okulların; yer seçimi, finansmanı, yapımı, araç-gereçleri ve bakımlarının sağlanması -Okul saatlerini kısmen düzenlemek -Okul programı dışında etkinlikler düzenlemek -Sanat, dans, müzik ve tiyatro öğretimini sağlamak, örgütlemek ve kaynak sağlamak	Ortaokulların ;yer seçimi, finansmanı, yapımı, araç-gereçleri ve bakımlarının sağlanması -Okul programı dışında etkinlikler düzenlemek -Sanat, dans, müzik ve tiyatro öğretimini sağlamak, örgütlemek ve kaynak sağlamak	-Liselerin; yer seçimi, finansmanı, yapımı, araç-gereçleri ve bakımlarının sağlanması -Okul programı dışında etkinlikler düzenlemek -Sanat, dans, müzik ve tiyatro öğretimini sağlamak, örgütlemek ve kaynak sağlamak	-Zaman çizelgesi, pedagoji, öğretmenlerin atamaları ve ücretlerinin ödenmesini içeren diğer bütün konular -Yük.öğretim
Mesleki Eğitim	-	-İl komiteleri tarafından mesleki eğitim hakkında önerilerde bulunmak	-Mesleki eğitim ve çıraklık ile ilgili girişimleri hayata geçirmek, (bu konuda) bölgesel programlar hazırlamak ve akçalı kaynak sağlamak, mesleki eğitim örgütlerine akçalı destek sağlamak	-Diğer bütün girişimler
Kültür	-Belediye kütüphanelerini ve müzelerini örgütlemek ve akçalı kaynak sağlamak -Belediye arşivlerini ve kütüphanelerini	-İl müzelerini örgütlemek ve akçalı kaynak sağlamak -Merkezi olarak verilen	-Bölgesel müzeleri örgütlemek ve akçalı kaynak sağlamak -Bölgesel	-Müzelerin, arşivlerin, kütüphanelerin teknik ve bilimsel denetimini yapmak.

	korumak	borçlardan sorumlu olmak. -İl arşivlerini korumak	arşivleri korumak -Bölgeye ilişkin arşivleri devletten ve özel kişilerden toplamak	
Planlama	-Komünler arası sözleşmeleri (charters) geliştirmek ve onaylamak	-Bölgesel planlara ilişkini önerilerde bulunmak -Kırsal yatırımlara yardımda bulunmak	-Ulusal planın geliştirilmesine ve uygulanmasına katılmak -Bölge planını hazırlamak -Turizme ilişkin sorumluluklar	-Ulusal planı hazırlamak
Şehircilik / Urbanism	-Arazi kullanım planlarını (POS) hazırlamak -Komünler arası planları (EPCI) geliştirmek -İnşaat izinlerini vermek	-Ölçütlere (Parameters) ilişkin önerilerde bulunmak -İl ölçeğindeki yatırımlara ilişkin önerilerde bulunmak	-POS VE EPCI (Arazi kullanım ve Komünler arası planları) onamak	-
Ulaşım	-Bölgesel ulaşım semasına ilişkin önerilerde bulunmak -İl ulaşım semasına ilişkin önerilerde bulunmak -Kırsal ve komün al yollar açmak ve bakımlarını yapmak -İllerin okul ulaşımına ilişkin işlevlerini anlaşmayla üstlenmek	-Bölgesel ulaşım semasına ilişkin önerilerde bulunmak -İl ulaşım planını hazırlamak -Kentsel olmayan ulaşım hizmetlerine ilişkin il	-Bölgesel Ulaşım semasını hazırlamak -Belirli havaalanları kurmak -SNCF (Demiryolları Kurumu) ile anlaşmalar yapmak	-Ulusal yolların bakımını sağlamak

		planlarını onamak -İl yollarının bakımını sağlamak -Okul ulaşım sistemini örgütlemek ve akçalı kaynak sağlamak -SNCF (Demiryolları Kurumu) ile yapılan anlaşmalara ilişkin önerilerde bulunmak		
Limanlar ve Suyolları	-Eğlence limanları ve liman polisi -	-Yolcu limanları, ticari limanlar ve balıkçılık limanları açmak -Liman (denizcilik) kültürünün korunması için yapılan çalışmalara yardımda bulunmak	-Kanallar ve nehir limanları açmak. -balıkçılık sanayine ve liman (denizcilik) kültürüne ilişkin girişimlere yardımda bulunmak	-
Çevre ve Tarihi Miras/ Patrimony	-Mimari ve kentsel mirasın korunması için bölgeler (ZPPAU) oluşturulmasına ilişkin anlaşmalar yapmak, önerilerde bulunmak -İllerin, yürüyüş turlarının rotaları üzerine hazırladığı	-yürüyüş turlarının rotalarına ilişkin il planlarını belirlemek ve yeniden düzenlemek	-Tarihsel miras ve sitler -Koruma bölgelerinin belirlenmesi (listesinin çıkarılması)	-Diğer bütün yönler

	planlara ilişkin önerilerde bulunmak			
Ekonomik Yardım	-Bölgelerin dolaysız yardımlarını tamamlamak -Dolaylı yardımlarda bulunmak: borçlar (loans), vergi indirimleri, arsa ve binaların satışı -Zor durumda bulunan firmalara (businesses) yardımda bulunmak	-Bölgelerin dolaysız yardımlarını tamamlamak -Dolaylı yardımlarda bulunmak: borçlar (loans), vergi indirimleri, arsa ve binaların satışı -Zor durumda bulunan firmalara (businesses) yardımda bulunmak	-Yerel firmaların/iş kollarının, istihdam yaratımının, artırımının ve yenilikçiliğin geliştirilmesi -Sağlıklı (gelişen) firmalara dolaysız yardımlarda bulunmak -Dolaylı yardımların bütün biçimlerinin sağlanması	-Girişimci bölgeleri -yenilikçiliğin geliştirilmesi, enflasyona, işsizliğe, vs. karşı savaş

**Kaynak: Schmidt, 1990, 122-125.*

Yine bu reformun, Mart 1986 seçimleriyle yeniden merkezi yönetimde iktidara gelen Sağ'ın büyük ölçüde değiştirdiği Sol kökenli projeler arasında olmaması (Preteceille, 1991: 124) da yukarıdaki savımızı desteklemektedir.

2.3.3. 1982 Reformunun Amaçları ve Sonuçları

1982 yılında başlatılan yerinden yönetim düzeltimi aralıksız sürmüştür. Bu alanda, 1982 ile 1986 yılları arasında 40 kadar yasa ile 300 kadar yasa gücünde kararname yürürlüğe sokulmuştur (Keleş, 1994a: 54). Bu değişiklikler ve bu değişikliklerle amaçlananlar üç ana başlık altında tartışılacaktır. İlk başlık olan Örgütlenmenin altında, merkezi yönetim ve yerel yönetim birimlerinin kademeleşmesi, birbirlerine göre konumlanmaları ve ilişkileri; yerel yönetim birimlerinin kendi aralarındaki ilişkinin nasıl kurulduğu; her yerel yönetim biriminin kendi iç örgütlenmesi betimlenecektir. İkinci başlık olan Temsiliyet'in altında reform sonrası yerel yönetimlerdeki temsiliyet ve katılım biçimleri tartışılacaktır. Son başlık olarak tartışılacak konu, yerel yönetimlerin Müdahale Biçimleri'dir. Bundan kasıt, yerel yönetimlerin ellerindeki güç ve yetkilerin çerçevesi, işlevlerinin neler olduğudur.

2.3.3.1.Örgütlenme

2.3.3.1.1. Merkezi Yönetim -Yerel Yönetim

Fransa'da Sol hükümetin projesi olan 1982 Reformu'nun resmi olarak üst düzeyde iki önemli amacı olduğu söylenebilir: 1)Daha çok demokratikleşme, 2)Daha verimli ve daha etkin yerel hizmet sunumu.

Sol'un ideolojik kaygılarla gündeme getirdiği demokratikleşme amacına yönelik en temel değişiklik İl (Département) düzeyinde olmuştur. (Buna benzer bir iç yapı yeni kurulan Bölge düzeyinde de tekrarlanmıştır). Bu değişiklikle birlikte, Napolyon döneminde, merkez tarafından ülkenin etkin bir biçimde yönetilmesi amacıyla kurulan İl (Département) örgütü anlam değiştirmiştir. Aynı sınırlar içinde olmakla birlikte il düzeyinde merkezi yönetimle yerel yönetim ... işlev ve örgüt olarak birbirinden ayrılmış, buna bağlı olarak merkezi yönetimin yerel yönetim üzerinde ildeki ajanı aracılığıyla uyguladığı 'idari vesayet' büyük ölçüde son bulmuştur (Karaer, 1990: 58). Daha önce il yerel yönetiminin yürütme organı olan valinin bu yetkisi, yeni reformla, halkın seçtiği il yerel meclisi tarafından, kendi içinden seçilen meclis başkanına geçmiştir. İlde, il yerel yönetim görevlerini sağlamakla görevli birimler bu başkana bağlıdır. Meclis başkanı özel yönetimin uygulama organı olan il yerel yönetimini temsil eder. Meclisin gündemini hazırlar, görüşmeleri yönetip kararları uygular, il yerel yönetiminin varlıklarını yönetir; gelirlerin toplanmasını sağlar, bütçeyi hazırlayıp meclise sunar, uygulamada bütçenin ita amirliğini yapar. ... reformla vali tüm bu yetkilerden arındırılarak taşrada devleti temsil eden, sınırlı sayıdaki taşra birimlerini denetleyen ve çalışmalarını gözetleyen, tüm yönetsel kuruluşların çalışmalarını hukuka uygunluk bağlamında ve yönetimin bütünlüğü İlkesi uyarınca gözeten, daha çok temsili nitelik taşıyan bir yetkiliye dönüştürülmüştür (Karaer, 1990: 59-60). Yalnız, valinin temsil ettiği devlet kurumları arasında Adalet, İşçi (Labor) ve Eğitim Bakanlıkları bulunmamaktadır (Chandler, 1993: 64). Yine az önce sözü edilen İdari vesayetin büyük ölçüde kalkmasıyla anlatılmak istenen şey, valinin özel yerel yönetim işlemleri üzerinde önsel (a priori) bir denetleme yapma, gerekirse iptal etmeye varan yetkilerinin kalkmış olması ve yerine sonsal (a posteriori), işlem bittikten sonra gerçeklesen, hukuka uygunluğu denetlemekle sınırlı kalan ve sadece yargı yoluna giderek müdahaleyi olanaklı kılan bir denetim biçiminin gelmiş olmasıdır (Tortop, Mart 1995: 85).

Reformun getirmiş olduğu önemli yeniliklerden bir diğeri de, daha önce sadece merkezi devletin taşra teşkilatı olan bölge yönetimine es, aynı sınırlar içinde kurulan, Bölge Yerel Yönetimi'dir. Bölgenin bir yerel yönetim birimi olarak oluşturulabilmesi için Anayasa değişikliği yapmaya gerek yoktu. Çünkü, Anayasa'nın 72. maddesinde, 'başka herhangi bir yerel yönetim biriminin

kurulabilmesi yasa ile olur' deniliyordu. Sözü edilen 2 Mart 1982 tarihli yasa, 'Bölgeler, bölge meclisleri kararlarıyla yönetilir' kuralını koyduktan sonra; bölge meclisinin, bölgenin ekonomik gelişmesi, toplumsal, kültürel ve bilimsel alanlarda ilerletilmesi, arazi düzenlenmesi ve kimliğinin korunması gibi konularda yetkili olduğunu belirtmektedir. Güvenlik işleri, dış ilişkiler ve savunma, bölge meclisinin alanına girmiyordu (Keleş, 1994a: 41). Bu yerel yönetim düzeyinde getirilenler, il yerel yönetimi düzeyinde yapılan değişikliklere benzemektedir. Bölge valisinin tüm yürütme yetkileri; diğer bir deyişle meclis kararlarını hazırlama ve uygulama, gelirleri ve harcamaları denetleme ve bölge yönetiminin günlük çalışmalarını bölge meclisi adına denetleme yetkileri, halkın seçtiği bölge meclis üyeleri tarafından, kendi İçlerinden seçilen meclis başkanına devredilmiştir. Bölge valisi ise, merkezi hükümeti temsil etmeye devam etmektedir. Kararnamelerde belirtilen istisnalar dışında, bütün bakanlıkları temsil eder ve devletin bölgesel hizmetlerini yönetir. Bölge valisi, il valisi gibi, milli çıkarları, yasalara uyulmasını ve yönetsel denetimi gerçekleştirir (Harloff, 1988: 59-60). Bölge valisinin bölge meclisinin kararları ve işlemleri üzerindeki denetim yetkisine gelince (İl valisinde olduğu gibi) Fransız Anayasası'nın 72. maddesine uygun olarak, 2 Mart 1982 tarihli yasa bölge valisine, yerel yönetimlerin işlemleri üzerinde sonsal (a posteriori) bir denetim uygulamak yetkisi vermiş, yerel yönetimler üzerindeki önsel (a priori) vesayet denetimi yetkisi kaldırılmıştır (Keleş, 1994b: 13). Ayrıca danışsal bir meclis olan Ekonomik ve Toplumsal Konsey de varlığını sürdürmektedir.

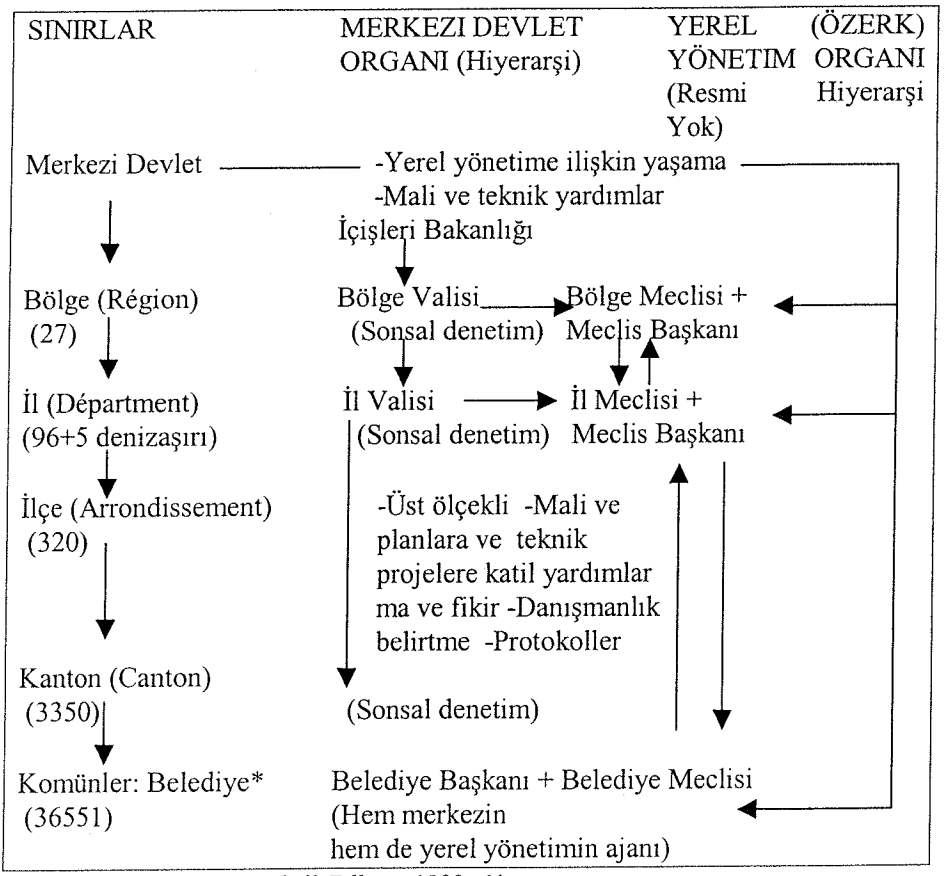
Her ne kadar artık yöneticilerini halk seçiyor olsa da bölge yerel yönetiminin temel varlık nedeni, ülkenin ekonomik gelişmesine etkin müdahalede bulunmaktır. Bu mekansal ölçek, Avrupa Birliği'nin gelişme stratejisiyle uyum göstermektedir. Her ne kadar Fransa'da bölge, yeni bir özerk yönetsel ve siyasal düzey olarak belirlenmiş ise de, özerkliğin siyasal olmaktan çok yönetsel olduğu söylenebilir. Fransa'nın bu yeni yapısı, çok açık bir biçimde Yönetsel Federalizm olarak tanımlanabilir. Bu yapıyı siyasal olarak, gerçek anlamda, özerk görmek olanaklı değildir. Çünkü, siyasal özerklik yaşama yetkisini de içerir; Fransa'da ise bu yetki bölgelere tanınmamıştır. Bölgelerin, illerin ve komünlerin, yetkileri, akçalı olanakları ve örgütlenmeleri açısından parlamentoya bağlı olmaları, yerel yönetim birimlerini merkezi erk karşısında gerçek anlamda bir özerklikten yoksun kılan temel öğelerden biridir. ... Her ne kadar bölge, özerk bir yerel yönetim olarak oluşturulmuş ise de, özerkliğinin sınırı yasada gösterilmiştir. Buna göre, 'Bölge ölçüsünde örgütlenme, Cumhuriyet'in birliğine ve ülkenin toprak bütünlüğüne zarar veremez' (Keleş, 1994a: 44-47).

Özellikle daha verimli, daha etkin yerel hizmet sunumu amacına yönelik olarak yapılması gereken ve yönetim birimlerinin sayılarını azaltan sınır değişiklikleri, reformun başaramadığı ve üzerinde çok da çaba gösterilmeyen bir müdahale alanı

olmuştur. Fransa'da çok sayıda az nüfuslu belediyenin bulunuşu, küçük belediyelerin yerel kamusal hizmetlerin sağlanmasına elverişli olmadığı, bunların birleştirmeler yoluyla sayılarının azaltılması 1982 yılı reformuna kadar hep savunula gelmiş, ancak yaşama geçirilememiş düşüncelerdir. ... Şaşırtıcı olan, 1980 öncesindeki yoğun tartışmaya karşın, 1982 yerel yönetim reformu ile de bölge, il ve belediye sınırlarını yeniden belirleyecek bir yasal düzenlemeye gidilememesidir. Reform böyle bir değişikliği, elverişli olduğu savunulabilecek reform ortamına karşın öngörmemiştir. İdari reformların başarısının sadece öngörüp gerçekleştirdikleriyle değil öngörmedikleriyle de ölçüleceği düşüncesinden yola çıkarak Mitterrand'ın yerel yönetim reformunu bu boyut açısından başarısız olarak nitelendirmek olanaklıdır (Karaer, 1990: 62).

1982 yılı sayılarının verildiği Tablo 4 ile 1993 yılı sayılarını veren Tablo 5 karşılaştırıldığında, küçük ölçekli belediyelerin fazlalığı ve 1982'den 1993'e gelindiğinde bu belediyelerin sayılarının arttığı görülmektedir. Diğer bir deyişle, olması gerekenin tersi yönde gelişmeler olmuştur.

Tablo 3: Merkezi Yönetim ve Yerel Yönetim
(Üst Düzey İlişkiler, Kademeleşme, Konumlar)



**Kaynaklar: 1) Martin Harloff, Eilleen, 1988: 61*
2) Hunt ve Chandler, 1993: 56
3) Keleş, 1994a:

***Özel yönetimler: Paris ve diğer metropoliten yönetimler dahil değildir.*

Tablo 4: 1982'de Fransa'da Belediye Büyüklükleri

Belediye Nüfus Gurubu	Belediye Sayısı	Toplam içinde(%)	Nüfus	Toplam Nüfus içinde (%)
700'den az	26.508	72,8	7.222.186	13,5
700-2000	6.238	17,2	7.109.069	13,2
2000-10000	2.881	7,9	11.469.354	21,4
10000-50000	658	1,8	13.618.171	25,4
50000-100000	70	0,8	4.589.888	8,5
100000 ve üstü	39	0,1	9.667.102	18,0
Toplam	36.394	100,0	53.696.770	-

**Kaynak: Karaer, 1990: 62*

Tablo 5: 1993'de Fransa'da Belediye Büyüklükleri

Belediye Nüfus Gurubu	Belediye Sayısı	Toplam içinde (%)	Toplam Nüfus içinde (%)
1.000'den az	28.183	77,1	16,2
1.000-5.000	6.629	18,1	23,5
5.000-10.000	898	2,5	10,7
10.000-50.000	738	2,0	26,5
50.000-100.000	67	0,2	7,7
100.000 ve üstü	36	0,1	15,4
Toplam	36.551	100,0	100,0

*Kaynak: Keleş, 1994a: 18

Tablo 4 ve 5'i karşılaştırdığımızda, belediye sayılarının 36394'den 36551'e yükseldiği görülmektedir. Bu artış nüfusu 50.000'den az olan belediyelerde gerçekleşmiştir. Nüfusu 10.000'den az olan belediyelere 23 yeni belediye katılırken, nüfusu 10.000-50.000 arasında olan belediyelere 80 tane eklenmiştir. Dahası, nüfusu 50.000'den fazla olan belediye sayısının toplam belediye sayısına oranı 1982 yılında %0,9'ken, 1993'de %0,3'e düşmüştür.

Chandler (1993: 61-62), yeni reformla sınır düzenlemelerine gidilememesinin temel nedenlerinden birini, komünlerin çoğu zaman kendi hizmetlerini sunamayacak kadar küçük olmalarına karşın, birleşemeyecek kadar da gururlu olmalarına bağlamaktadır. Bu açıklama, komün geleneğinin güçlü olmasının bu düzenlemelere karşı temel engellerden birisini oluşturduğunu göstermektedir. Dahası, merkezi yönetim üzerinde etkili olan yerel siyasetçiler (notables), bu güce ulaşmalarını sağlayan önemli bir aracı yitirmek istememektedirler. Diğer yandan bu tür düzenlemeler, Sol hükümetin demokratikleşme ve yerel yönetimlere daha fazla erk kazandırma amacıyla çelişmektedir. Tüm bu etkenler, verimlilik gereksinimine yönelik sınır düzenlemelerini engellemiştir.

Yukarıdaki tartışmalardan sonra bugünkü üst düzey örgütlenmeyi, merkezi ve yerel yönetim kademeleşmesini kısaca betimleyecek olursak (Tablo 3), Merkezi yönetimin taşradaki örgütlenmesinde beş düzey bulunmaktadır. Diğer bir deyişle, düzey sayısı değişmemiştir. Sadece, düzeylerdeki birim sayılarında çok belirgin olmayan değişiklikler söz konusudur. Bugün için yukarıdan aşağıya doğru gidildiğinde 27 bölge/région; 5 tanesi denizaşırı olmak üzere 101 il/département; 320 ilçe/arrondissement; 3350 kanton/canton ve 36551 belediyenin/commune olduğu görülmektedir. İlçeler ve kantonlar, hala, hizmet sunumunda çok kısıtlı rollere sahiptirler. İlçeler daha çok coğrafi olarak belirlenmiş birimlerdir. Kantonlar ise seçim bölgeleri olarak varlıklarını sürdürmektedirler. Reformun yerel yönetim kademeleşmesinde yaptığı en temel değişiklik, merkezi devletin taşra birimiyle aynı sınırlara sahip olan bölge yerel yönetimini getirmek olmuştur. Reformun getirmiş olduğu bir diğer önemli değişiklik ise, yerel yönetimlerle, (yine aynı düzeyde bulunan) hükümet temsilcisi arasındaki dikey ilişkiyi (hiyerarşiyi) yatay duruma getirmiş olmasıdır. Bu temel değişiklik, bu bölümün başında da belirtildiği gibi, bölgeler ve iller için geçerlidir. Belediyelerde ise belediye başkanı hala merkezi devletin ajanıdır. Bu tabloda gösterilmeyen ve kademeleşmede tam bir düzey olarak görülemeyecek özel yapılar da reformun önemli getirilerinden biridir. Bu özel yapılardan kasıt, Paris ve diğer anakent yönetimleridir. Bunların iç yapısı daha sonra tartışılacaktır.

2.3.3.1.2. Yerel Yönetim Birimleri Arasındaki İlişkiler

Yerel yönetim birimlerinin kendi aralarındaki ilişki söz konusu olduğunda, reformun ideolojik ruhuna uygun olarak, farklı düzeylerdeki özerk yönetim birimlerinin daha alt düzeydeki birimlere yönetsel denetim (vesayet) uygulayamayacağı yasayla hükme bağlanmıştır. Özellikle görev ve yetki bölüşümünün ilkelerini belirleyen 7.1.1983 gün ve 83-8 sayılı yasaya göre, yerel yönetim düzeylerinden hiçbiri yetkilerini bir başka düzey üzerinde denetim amacıyla kullanamayacaktır (Karaer, 1990: 56). Yine 2 Mart 1982 tarihli yasada da bu konuda güvence oluşturan bir hüküm yer almıştır: 'Bölge Meclisinin,

yetkilerini, illerin ve komünlerin bütünlüğüne, özerkliğine ve görev alanlarına saygılı olarak kullanması zorunludur' (Keleş, 1994a: 36). Bu güvencelerin arkasında demokratik olma kaygısının yanında, merkezi devletin vesayetinden kurtulan yerel yöneticilerin, yeniden ve bu kez başka bir yerel yönetimin vesayeti altına girmek istememesi etkili olmuştur. Kısacası, yasalar, farklı yerel yönetim düzeyleri arasındaki ilişkiyi daha çok işbirliği ve yardım çerçevesinde tanımlamaktadır.

Her ne kadar yasalarla yönetsel denetim (vesayet) ortadan kaldırılmış gibi gözükse de, yerel yönetimlerin birbirleri üzerinde denetim uygulama olanağı bazı durumlarda resmi ya da fiili olarak sürmektedir. Örneğin bölge yönetimi, özellikle ekonomik gelişmeye ilişkin konularda il yönetimine karışabilme yetkisine sahiptir. Yine belirli konularda il yönetiminden görüş alma zorunluluğu bulunmaktadır. Ekonomik gelişmeye yönelik dolaysız yardımlar yapılması görevi öncelikle bölge yönetimlerine aittir. Diğer birimler yanlımca bu yardımları tamamlamak (complement) için devreye girebilirler. Devreye girebilme, bölge yönetimi karar verirse ya da bölge yönetimi tüm yetkilerini kullandıktan sonra olabilir. Diğer yandan, az önce de belirtildiği gibi, bölge yönetimi kendi istenciyle gerçeklesen danışma dışında, bazı durumlarda il yönetiminin görüşlerini almak zorundadır. Bu görüş alma zorunluluğu, tutarlılığın sağlanması amacıyla, ekonomik yatırımlarla ilişkili olan bölge planlarının hazırlanması sırasında gerçekleşmektedir. Bu zorunluluk 29 Temmuz 1982 tarihli yasayla konmuştur. Ancak, yasa bu danışmanın içeriğini belirlemediğinden her bölge yönetimi, ile danışmak koşuluyla planların nasıl hazırlanıp onanacağını kendi belirlemektedir. Bu işbirliği, uygulamada daha çok planlama komisyonları ya da bölgesel gelişme toplantıları seklinde gerçekleşir. Ayrıca lise ve kolejlerin öğretim izlencelerini hazırlayan bölge meclisleri, 25 Ocak 1985 tarihli yasa gereğince, illerin bu konuda olurunu almak zorundadır. Aynı zorunluluk yatırım izlenceleri için de geçerlidir. Bu zorunlu kılınan ilişkiler içinde bir diğer önemli konu da eşgüdümdür. İl ve bölge yerel yönetimlerinin arasında eşgüdümü sağlamak üzere, Bölge Kredi Komitesi, Yatırımlar Arasında Eşgüdüm Sağlama Komitesi, Ulusal Eğitim Konseyleri gibi birimler arası organlar kurulmuştur. İl yerel yönetimleri ile komünler/belediyeler arasındaki ilişkinin temelini, komünlerin kenttaşlarına belirli kamu hizmetlerini sunmakta yaşadığı maddi ve akçalı yetersizlikler ve kenttaşların giderek artan hizmet istemleri oluşturmaktadır. Komünler arası işbirliklerinin bu hizmetleri karşılamakta çektikleri güçlükler de bir başka önemli nedendir (Keleş, 1994a: 36-39). Keleş ayrıca, illerin, belediyelerin ve kamu kuruluşlarının kendi aralarında belediye ve belediye birliklerine teknik, tüzel ve akçalı yardımlar sağlayacak İl Ajansı adı verilen yardımlaşma kuruluşları kurulabileceklerinin 1982 tarihli yasayla öngörüldüğünü belirtmektedir. Ancak, işlevinin ağırlığı ve yeni bir vesayet türü oluşturacağı kaygısıyla bu tür uygulamalara spor alanlarının düzenlenmesi, yer bölümleme, mezarlıkların oluşturulması gibi konular dışında gidilmediğini

belirtmektedir. Yukarıda belirtilen vesayet kaygısına karşın, komünlerin yetersizlikleri, il yerel yönetimleri ile belediyeler arasındaki ilişkiyi, il yerel yönetiminden belediyeye yönelen yardımlar haline getirmektedir. Dolayısıyla, bu anlamda il yerel yönetimine bağımlılık, fiilli bir denetimi (vesayet) olanaklı kılmaktadır.

Belediyeler arası ilişkilere ve örgütlenmelere gelince; özellikle küçük komünler, isteğe bağlı görevler bir yana, yerine getirmeye zorunlu oldukları görevleri bile diğer komünlerle işbirliğine gitmeden gerçekleştiremeyecek durumdadırlar (Chandler, 1993: 56). Dolayısıyla, komünlerin diğer kamu kuruluşlarıyla ve kendi aralarında işbirliğine girmeleri kaçınılmaz olmaktadır. Fransa'da yasalar, uzun süreden beri, belediyelerin ortak hizmet sunmak üzere farklı biçimlerde birlikler kurmalarını olanaklı kılmaktadır. Birlik türlerinden biri, belediyelerin bir araya gelerek yeni bir belediye oluşturmalarıdır. Diğer bir deyişle, kendi tüzel kişiliklerini kaybederek tek bir tüzel kişilik altında toplanmalarıdır. 1988 yılına kadar, 800'ün üzerinde birleşme gerçekleşmiştir. Bir diğer birlik biçimi ise, tek ya da çok amaçlı olarak kurulan ve kendi vergilendirme sistemleri olan ortak meclislerdir (joint council: syndicat). Yine 1988 yılına gelindiğinde, yaklaşık 2000 çok amaçlı, ve 11600 tek amaçlı ortak meclisin varlığından söz edilebilir. Başka bir beraberlik biçimi ise kentsel bölge/alan (urban district) dır. Bunların sayısı 1988 yılı rakamlarıyla yaklaşık 150'dir. Bu birliktelikler, küçük veya orta büyüklükte, bazen da büyük ölçekteki kentler çevresinde oluşur. Konumları ortak meclislerden farklı da olsa, çok amaçlı ortak meclislere oldukça benzemektedirler. Konut, itfaiye ve diğer işlevlere yönelik zorlayıcı güçleri ve kendilerinin topladığı vergiler bulunmaktadır (Harloff, 1988: 56). Her ne kadar Martin Harloff ortak meclisler ile urban district arasındaki ayrımı tanımlamamakta ise de, verdiği ipucundan urban district lerin daha çok kentli ya da kentleşen alanlara özgü bir birlik olduğu söylenebilir. Dahası, aralarındaki konum farkı da yasal bir farklılık gibi gözükmektedir. Bir diğer önemli birlik türü olan metropoliten/anakent belediyeleri ise daha sonraki başlıklar altında tartışılacaktır.

2.3.3.1.3. Yerel Yönetim (İç örgütlenme)

Reform, yerel yönetimlerin iç örgütlenmelerinin temel mantığında büyük değişiklikler getirmemiştir. Yeni kurulan bölge yerel yönetimlerinin iç örgütlenmeleri ve organlarının işlevleri de belediyelerin ve il yerel yönetimlerininkine benzemektedir. Yapılan en temel değişiklik, il özerk yönetiminin başı ve yürütme organı olan devlet temsilcisinin (vali) yerini, halkın seçmiş olduğu meclisin seçtiği bir başkanın almış olmasıdır. Yeni kurulan bölge yönetimlerinde de durum aynıdır. Ancak yine de reformdan sonraki iç örgütlenme şemasına kısaca bakıldığında dört temel nokta göze çarpmaktadır:

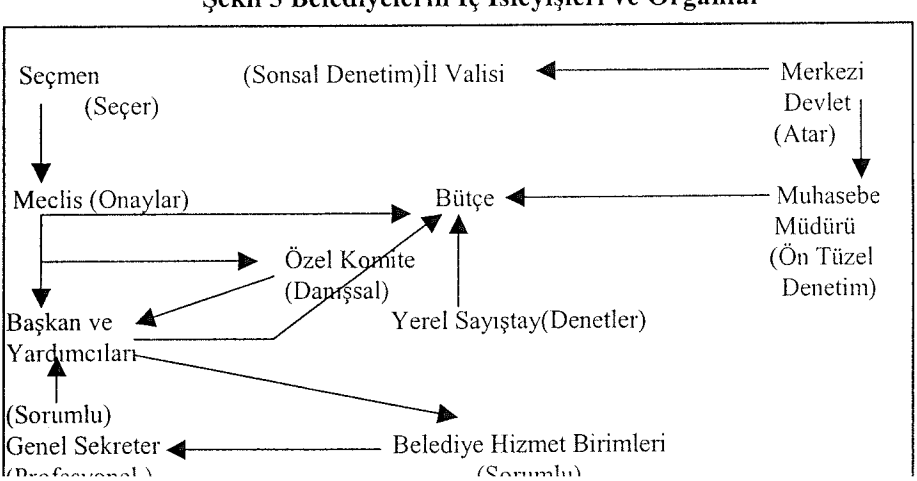
1)Bütün düzeylerdeki iç örgütlenme mantığı aynıdır. Diğer bir deyişle, türdendir ve yöreye göre farklılıklar göstermemektedir.

2)İllerde ve yeni kurulan bölge yerel yönetimlerinde, belediyelerde olduğu gibi, yürütme görevinin artık meclis içinden çıkan bir başkana veriliyor olması, varolan başkanlık nosyonunu güçlendirmiştir. Başkan, siyasal olarak güçlü ve prestijlidir. Başkanlık nosyonunun merkezi devlette de bulunması, aslında merkeze ait olan ve merkezi devletin taşradaki temsilcisiyle süregelen bir geleneğin yerelleştiğini göstermektedir.

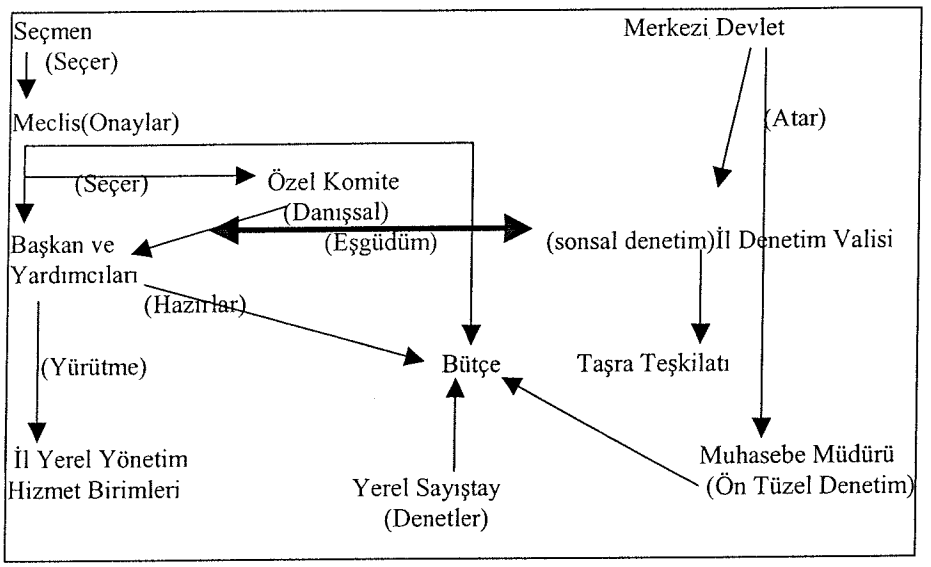
3)Bütün düzeylerde üyelerini, başkan, yardımcıları ve diğer bazı meclis üyelerinin oluşturduğu ve başkanla birlikte yerel yönetimin düzenli çalışmasını sağlayan daimi komiteler (encümen), meclis tarafından,kendi içinden seçilmekte ve bunların arasında profesyoneller bulunmamaktadır. Profesyonellerle ya da diğer ilgililerle ilişki daha çok danışsal kurullar aracılığıyla kurulmaktadır. Ancak, genellikle büyük ölçekli belediyelerde bulunan genel sekreterler bu genellemenin dışındadır.

4)Yerel yönetim birimlerinin bütçelerinin hazırlanmasında ve tüzel denetiminde devlet görevlileri rol almaktadır. Muhasebe müdürü merkez tarafından atanır. Ancak, başkana karşı sorumludur. Bütçe onaylamak ya da iptal etmek gibi bir yetkisi yoktur. Ayrıca, bu bütçeler,diğer yerel yönetim işlemleri ve kararları gibi devletin taşra temsilcileri yanında bağımsız yargı (reform sonrası kurulan yerel Sayıştaylar) tarafından da sonsal (a posteriori) bir denetime tabi tutulmaktadır. Ancak yasayla önsel (a priori) denetim büyük ölçüde ortadan kaldırılmış olmasına karşın, illerin hala onaya bağlı kararları arasında ayrıcalık (imtiyaz) sözleşmeleri, sınai ve ticari nitelikteki işlerle ilgili kararlar, ödünç para alma işlerine ilişkin kararlar (Keleş, 1994a: 33) bulunmaktadır. Tüm bunlar, merkezi yönetimin yerel yönetim maliyesi üzerindeki duyarlılığını göstermektedir.

Şekil 3 Belediyelerin İç İsleyişleri ve Organlar

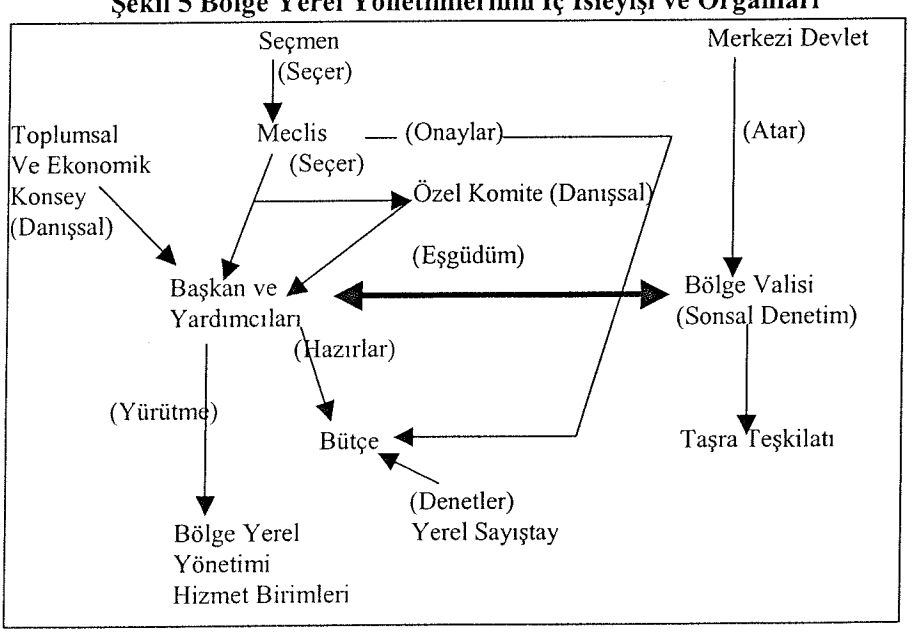


Şekil 4 İl Yerel Yönetimlerinin İç İsleyişi ve Organları



Kaynaklar: Keleş, 1994a ve Harloff, 1988'deki bilgiler derlenmiş ve orijinal olarak çizilmiştir

Şekil 5 Bölge Yerel Yönetimlerinin İç İsleyişi ve Organları



**Kaynaklar: Keleş, 1994a ve Harloff, 1988'deki bilgiler derlenmiş ve orijinal olarak çizilmiştir*

Tablo 6, 7 ve 8'e bakıldığında ortaya şu şablon çıkmaktadır: Tüm yerel yönetim düzeylerinde, seçmen meclis üyelerini seçer. Meclis kendi içinden başkanı, sayısı değişen yardımcılarını ve bunların, bazı diğer meclis üyelerinin katılımıyla oluşturduğu daimi komiteyi (encümen) seçer. Bu komite, yerel yönetimin düzenli çalışmasını sağlar. Meclis, bütçe onaylamak gibi önemli kararlar dışındaki yetkilerini encümene devredebilir. Ayrıca meclis -yine kendi içinden-, özel konularda çalışmalar yapan ancak danışsal nitelikte olan özel komiteler de oluşturmaktadır. Başkan yürütme organıdır. Bütçenin hazırlanması, gündemin belirlenmesi, yerel yönetimlerin varlıklarının yönetimi, gündelik işlemlerin denetimiyle ilgilenir. Bu konularda yetkilerini yardımcılarına devredebilir. Ayrıca yerel yönetimlerin karar organlarına danışmanlık yapan, sivil kesime ve farklı konularla ilgili kuruluşlara dayanan danışsal meclisler ya da kurullar bulunmaktadır. Merkezi devlet, taşradaki temsilcileri aracılığıyla uyguladığı sonsal denetim dışında, özellikle bütçe hazırlanırken il ve belediyelerde kendi memurları aracılığıyla tüzeye uygunluk denetimi yapar. Bazen bütçeyi tamamen bu memurlar hazırlar. Dahası, hazırlanan bütçeler yerel Sayıştayların da sonsal denetimine tabidir.

Fransa'nın başkenti ve en büyük yerleşim merkezi olan Paris, özel bir yönetime sahiptir. Bu özel yapının bazı önemli yönleri vardır: 1975'e gelinceye değin, Paris'in seçilmiş bir belediye başkanı değil; biri yönetimden, ikincisi ise belediye kolluk işlerinden sorumlu iki valisi vardı. 1982 yılına değin, İl'in (Seine ya da Paris) seçilmiş bir yürütme organı bulunmuyordu. 1982'den bu yana, Paris'in (belediye ve il) yürütme organı seçimle oluşturulmaktadır. Güvenlikten sorumlu vali belediyenin bir parçasıdır (Keleş, 1994a: 26). Paris'in en belirgin özelliği; il yönetiminin ve belediye (anakent) yönetiminin ayrı yapılar olmasına karşın, ortak bir karar organına sahip olmalarıdır. Bu birlikteliğin arkasında Paris'in bir yerleşim olarak yayıldığı alanın büyüklüğü ve bunun gerektirdiği yönetimde tutarlılık gereksiniminin yattığı söylenebilir. Ayrıca metropoliten yönetim yapısına kazandırılan yeni bir düzey, ilçe belediyeleridir. 31 Aralık 1982 tarihli yasa, ilçelerde belediye meclisleri oluşturmuştur; ama görevlerin bu düzeydeki birimlere aktarılması çok yavaş ilerlemektedir (Keleş, 1994a: 25). Ancak ilçe belediyeleri metropoliten belediyelerin devamı değillerdir. Kendi meclisleri bulunmaktadır. Bu ilçe düzeyleri 1982 tarihli yasayla, Paris, Lyon ve Marsilya'da oluşturulmuştur (Schmidt, 1990: 115-116).

2.3.3.2. Temsiliyet

Sosyalist hükümetin gerçekleştirmiş olduğu reformun temsiliyetle ilişkili iki önemli katkısı olmuştur. Birincisi, siyasilerin pek çok sayıda yönetim konumunda olmaları engellenmiştir. İkincisi, bölge ve il yerel yönetimleri, siyasi yönü olan ayrı yönetsel yapılar haline gelmiştir.

Ellerinde birden fazla sayıda konumu tutan siyasilerin bu olanaklarının iki konumla sınırlandırılmış olması, daha önce enformel olan ilişkileri formelleştirmiştir. Diğer bir deyişle, artık herkesin hangi konumda olduğu daha belirgindir. Dolayısıyla, giderek konumlara göre farklılaşmalar olmakta ve seçilmiş yöneticiler, orta düzey yöneticiler ve işçilerden oluşan seçmenlere karşı daha duyarlı duruma gelmektedirler. Dahası, yöneticilerin konumlarının belirginliği, o konumda daha etkin hizmet vermeyi de gerekli kılmıştır. Böylece yerel siyasiler 'iyi yöneticiler' haline gelmişlerdir (Schmidt, 1990: 390-391). Schmidt, yukarıda belirtilen, 'konuma göre farklılaşmayı' siyasal çoğulculuk olarak nitelendirmektedir. Bunun kanıtı olarak, yerel seçimlerin ülke düzeyinde daha da fazla politikleşmesini, partiler arasında ve kişiler arasında giderek hız kazanan yarışmayı göstermektedir. Ancak konuma göre farklılaşmanın getirdiği seçmene karşı duyarlılığın, -çoğulculuğun gelişmesinden çok- müştericilik/hamicilik (clientelism) ilişkilerinin gelişmesine yol açması olasıdır. Ayrıca, yeni oluşturulan, ya da güçlendirilen yerel yönetim düzeyleri ve yapılar, özellikle bölge düzeyinde yerel ekonomik gelişime müdahale için yerel, ulusal ve uluslararası aktörlerle ilişki kurma ve tamamlayıcı olma gerekliliği de bir yönetsel çoğulculuğa yol açmıştır (Schmidt, 1990: 390-391).

Sosyalist hükümet, Cumul des mandats (bir kişinin çok sayıda yönetim konumunu elinde tutmasını sınırlandırmakla, yerel ileri gelenlerin (notables) gücüne önemli bir darbe vurmuş gibi gözükmektedir. Oysa Preteceille, Sosyalist hükümetin stratejik bir hatasının yerel ileri gelenleri daha da güçlendirdiğini ve gücün sivil topluma yayılması yerine, sadece merkezi kurumlardan yerel kurumlara kaydığını söylemektedir. Bu temel hata, anahtar kurum olarak ilin (département) seçilmesidir. Çünkü çoğu işlevi ve kaynakları en hızlı iller almıştır. Preteceille'e göre il, en tutucu, özyönetime en az yatkın olan birimdir. Çünkü yerel ileri gelenlerin geleneksel olarak yoğunlaştığı bir düzeydir. Ne belediyeler gibi toplumsal temele ve hareketlere yakındır, ne de bölge gibi yeni bir demokratik hareketlenme (mobilizations) alanıdır. Ayrıca reformun önemli bir parçası olması gereken, halk katılımı ve yerel demokratikleşmeye ilişkin yasalar da çıkarılmamıştır. Zaten adem-i merkezileşmeye yönelik reform yasalarında vatandaşın müdahale kapasitesiyle ilgilen ilenilmemektedir. Hatta, reformu gerçekleştiren Sosyalist hükümetin İçişleri ve Merkez Dışılaşma Bakanı Gaston Defferre, Le Monde'daki (16 Ağustos 1985) bir demecinde, tabandaki vatandaşın bir şey yitirmediğini söylemekte ve merkez dışılaşmaya ve yetki devrine resmi işleri kolaylaştırdığı için teşekkür etmektedir (Preteceille, 1991: 144-145).

Belediyelerin nüfus büyüklüklerine göre farklılaşan meclis üyelerinin seçim yöntemleri incelendiğinde; nüfusu 3500'den büyük olan belediyelerde meclis üyeleri seçilirken liste yönteminin kullanıldığı görülmektedir. Seçmenler, listedeki adayların adlarını silemez, eklemeler yapamaz ve sıralarını değiştiremez (Keleş,

1994a: 20). Dolayısıyla seçmenler istedikleri adaylara değil partinin önlerine koydukları listeye oy vermek zorundadırlar. Dolayısıyla, seçilmek isteyen kişi seçmenle, halkla yüz yüze gelmek durumunda değildir. Önemli olan partinin oy almasıdır. Böylece seçmenle seçtiği kişi arasındaki bağ da zayıflamaktadır. Tablo 5'e baktığımızda, bu yöntemin uygulandığı belediyelerde ülke nüfusunun %70'inden fazlasının yaşadığı görülmektedir. İllerin ve bölgelerin de seçmene ve halka her an için erişilebilir olmaması, bu düzeylerde de seçmenle seçtiği kişiyi birbirinden uzaklaştırmaktadır. Seçmenin denetiminden göreli olarak uzak olan bu düzeyler seçmenin temsil edilmesini zorlaştırmakta ve yerel ileri gelenlere geniş bir oyun alanı kazandırmaktadır.

Daha önce de belirtildiği gibi, temel işlevi yerel ekonomik gelişmeyi güdülemem ve yönlendirmek olan bölge düzeyi; bu işlevin gerektirdiği yerel, ulusal ve uluslararası aktörlerle -hem kamu hem de özel sektörde- işbirliğinden dolayı korporatist (corporatist) temsiliyet ilişkilerini olanaklı kılmaktadır.

Reform, halkın ve sivil toplum örgütlerinin yerel karar alma süreçlerine katılmalarına olanak sağlamamıştır. Uygulamadaki tek eklemlenme biçimi olarak karşımıza, metropoliten ilçe belediyelerinde olduğu gibi, yerel yönetim meclislerine danışmanlık yapan girişimler ya da, danışma meclisleri (bölgeler düzeyindeki Ekonomik ve Toplumsal Konseyler gibi) çıkmaktadır. Ayrıca, 6 Şubat 1992 tarihli yasanın belediyelere vermiş olduğu seçmenlerine danışabilme (halkoylaması, vb.) yetkisi de sadece belediye meclisi kararlarının aydınlatılması ile sınırlı tutulmuştur (Keleş, 1994a: 48).

Diğer bir katılım biçimi ise, reformu gerçekleştiren Sosyalistleri iktidara getiren, 70'li yıllarda gerçeklesen kentsel toplumsal hareketler olmuştur. Bu hareketler, özellikle aktivist seçkinlere, militanlara, maaşlı orta sınıfa dayanan hareketlerdi. Ancak iktidara gelen Sosyalist Parti'nin seçkinleri ve üst düzey yöneticileri iktidara geldikten sonra tavır değiştirip kapitalizmin oyun kurallarını, Gerçekçi Ekonomi Politikası'nı benimsemişlerdir. Bu tavır değişikliği, kentsel toplumsal hareketlerin tabanıyla olan ilişkilerini zayıflatmış, yaşanan ekonomik bunalım da bu militan kesimi daha bireysel sorunlarla uğraşmaya yöneltmiştir. Bu hareketleri zayıflatan bir diğer önemli etken, Komünist Parti'nin yaşadığı iç sorunlardır. Bu sorunlar, Parti'nin çalışan sınıfı hareketlendirme ve yeni ittifaklar kurma yeteneğini azaltmıştır (Preteceille, 1991: 144-145).

Chandler, bu yönde kesin kanıtlar koymamakla birlikte, siyasi partilerin önemli bir rol oynadığı Fransız yerel siyasetinde, baskı grupları olarak nitelendirilebilecek ticaret odaları, tarım birlikleri gibi grupların politika yapım sürecinde çok da etkin olmadığını söylemektedir. Bu gruplara, komünlerdeki genel barısı tehdit edecekleri gerekçesiyle kuşkuyla bakılmaktadır. Bu guruplar, ancak kendi

gereksinmelerini komünlerinkiyle bağdaştırabildikleri ölçüde önem kazanabilirler. Bu grupların kendi isteklerini daha çok merkezi hükümetle bağdaştırması beklenir. Ancak, Association des Maires de France (Fransa Belediye Başkanları Birliği) gibi bir ayağı siyasi sistem içinde olan gruplar, özellikle yerel yönetim sistemini biçimlendirmekte önemli bir güce sahiptir (Chandler, 1993: 70).

2.3.3.3. Müdahale Biçimleri (İşlevler, Yetkiler, Olanaklar)

2.3.3.3.1. Aktarılan İşlevler ve Yetkiler

Devletten yerel yönetimlere aktarılan yönetsel işlevlere bakacak olursak (Tablo 2); bölge yerel yönetimlerine ağırlıklı olarak, bölgesel ekonomik gelişmenin planlanması, buna ilişkin politika üretilmesi, sanayinin geliştirilmesi, mesleki eğitimin sunumu gibi işlevler aktarılmıştır. İllere ise, sağlık ve toplumsal hizmetlerin sunumu, önemli yolların yapımı ve bakımı, ve okul otobüsü hizmetlerinin sağlanması gibi işlevler aktarılmıştır. Komünlere ise, belediye ile ilişkili geleneksel görevleri dışında, kendi arazi kullanım (land use/ plan d'occupation du sol-POS) planlarını hazırlama işlevi ve inşaat izni vermek gibi yetkiler verilmiştir. Ancak POS'lar bölge yönetimince onanmaktadır. Ayrıca, bazı alanlarda kimi düzeyler daha ağırlıklı gibi gözükse de, bütün yerel yönetimlerin önemli ölçüde katıldığı alanlar bulunmaktadır. Bunlar içinde en belirgin olanlarından biri, temel olarak bölgenin sorumluluğu olmasına karşın, bütün düzeylerin ekonomik gelişmeye katılmasıdır. Ancak, komünlerin yerel iş dallarına yaptığı dolaysız yardımların bu yerel yönetimleri borca sokması üzerine liberal hükümet, 5 Ocak 1988 tarihli yasa ile komünlerin dolaysız yardımda bulunma yetkisini kaldırmıştır. Üniversite öncesi kamusal eğitim kurumları donatılarının yapımı, yer seçimi ve bakımı (bölgeler-lise, iller- ortaokul, komünler-İlkokul); kültür etkinlikleri; su yolları ve limanlar ise bütün düzeylerin katıldığı diğer alanlardır. Yetkilerin ve işlevlerin yerel yönetimlere devri kimi alanlarda çok zor ve başarısız olurken, kimi alanlarda daha kolay olmuştur. Bu reformlara karşı baskılar en çok, merkezileşmiş kurumlardan ve buralardaki kamu çalışanlarından gelmiştir. Sosyal hizmetlerin sunumuna ilişkin aktarımlar kısmen başarılı olurken, eğitim hizmetlerinde aynı basari sağlanamamıştır. Bunda örgütlenmiş öğretmenlerin payı büyüktür. Özellikle pedagoji alanına dokunulamamış, sadece fiziksel yapılar, bunların yapımı, yer seçimi ve bakımı yerel yönetimlere bırakılmıştır. Ancak, Liberal hükümet (pedagojiyle ilgili olarak) öğretileceklerin özünün belirlenmesi merkezi hükümette kalmak koşuluyla, ders izlencelerinin, hangi seçmeli derslerin verileceğinin bölgelerce belirlenmesini olanaklı kılmıştır. Yine bütün düzeylerin katılımına karşın, kültür islerinde işlevlerin aktarılması kısıtlı kalmıştır. Bu konuda esas denetim hala devletin elindedir. Ekonomik konularda ise, işlevler aktarılırken çok büyük sorunlarla karşılaşılmamıştır. Çünkü bu yöndeki istemler Sosyalist hükümetten önce de vardı. Dahası bu işlevlerin çoğu

daha önce olmayan işlevlerdi. Her ne kadar bölgeler yerel ekonomik gelişme, is olanaklarının artırılması gibi sorumlulukları yüklenmiş olsa da devlet bu alandan elini çekmiş değildir. Yerel is alanlarına dolaysız yardımlar, özel yeniden sanayileşme (reindustrialization) bölgeleri kurmak ve bölge planları hazırlanırken bölge yönetimleriyle işbirliği yapmak yoluyla yerel ekonomik gelişmeye müdahale etmeye devam etmektedir (Schmidt, 1990: 121-129).

Yapılan işlev ve yetki aktarımlarında ortaya çıkan önemli sorunlardan biri, aynı alanda birden fazla düzeye sorumluluk yüklenmesidir. Bunun sonucunda, gereksiz bir biçimde, birbirlerine koşut, benzer işler hem merkezi yönetimce hem de yerel yönetimlerce aynı anda yapılmakta ve karışıklıklar çıkmaktadır. Oysa, görev ve yetki bölüşümünün ilkeleri 7.1.1983 gün ve 83-8 sayılı yasayla kararlaştırılmıştır. Buna göre yeni görev ya da yetkiler, olabildiğince bir bütün olarak tek bir yerel yönetim düzeyine aktarılacaktır (Karaer, 1990: 56). Schmidt'e göre bu karışıklığın nedeni Gaston Defferre'in pragmatizmidir. Reformu bir an önce gerçekleştirmek için ana plan (master plan) bütüncüllüğünden ödünler verilmiştir. Dahası, yetkilerin devri gerçekleştirilirken kullanılan ölçütler de birbirinden farklı olmuştur; Örneğin devlet, inşa yetkilerini, inşaata izin verme yetkilerini belediye başkanlarına devretti ve sadece bu işlemlerin hukuki olup olmadığını denetlemekle yetindi .... Dolayısıyla, konuya göre merkez dışılaşma gerçekleştirildi. Örneğin inşaat, şehircilik ve turizm konularında uygulandı. Bir de düzey olarak merkez dışılaşma yapıldı; Örneğin, eğitim konusunda, kolejlerin, yani birinci ortaokulların vilayet düzeyinde, liselerin ise bölge düzeyinde idare edilecekleri hükme bağlandı (Picq, 1996: 138). Bu tür karışıklıklara neden olan Defferre'in pragmatik yöntemi, önce yetkileri devredip sonra içeriğini belirlemek olmuştur (Schmidt, 1990: 106-107).

2.3.3.3.2. Mali Olanak Sorunu

Yine 7.1.1983 gün ve 83-8 sayılı yasaya göre devlet yerel yönetimlere görevlerine uygun kaynak aktaracaktır. Özellikle yeni göçertilen görevleri karşılayacak akçalı kaynak mutlaka sağlanacaktır (Karaer, 1990: 56). Bu önemli belirlemeye karşın, reformun en sorunlu yönlerinden biri, yerel yönetimlere yüklenen işlevlere yanıt verebilecek mali gücün sağlanmamış olmasıdır.

Bu sorunun temel nedeni, yerel yönetim maliyesinde bir reforma gidilmemiş olmasıdır. Dahası, özellikle komünlerin büyüklükleri mali yetersizliği de birlikte getirmektedir. 1992 rakamlarıyla komünlerin %98'inin nüfusu 10.000'in altında, %60'inin nüfusu ise 700'ün altındadır; sadece %5'i 300.000'in üstünde nüfusa sahiptir. Yerel mali sistemdeki değişiklikler yetersizdir. Merkezi yönetimden yerel yönetime sadece birkaç dolaylı vergi aktarılmıştır. Tourjansky ve Cacheux (1992), yerel harcamaların finansmanında tek önemli değişiklik olarak, merkezi devlet

tarafından farklı kanallardan verilen yardımların önemli ölçüde artmasını ve daha önce yine merkezi devlet tarafından verilen özel amaçlı yardımların, az sayıda, ancak oldukça karmaşık formüllerle hesaplanan, bütün(blok) yardımlar haline gelmesini görmektedirler. Her ne kadar Tourjansky ve Cacheux, devletin farklı kanallardan verdiği yardımların arttığını söylemekteyse de, Preteceille'in çalışmasından alınan Tablo 1 belediyelerin harcamaları içinde - hem cari, hem de yatırım- yardımların payının azaldığını göstermektedir. Preteceille, çalışmasında, devletin verdiği yeni yardımların toplamının daha önceden vermekte olduğu yardımların toplamına eşit olduğunu söylemektedir. Diğer bir deyişle sorun dondurulmuş, verilen yardım türleri artmış, ancak verilen toplam yardım artmamıştır. Ayrıca Tablo 1, Sol iktidar döneminde 1982 ve 1985 yıllarında verilen yardımlarda önemli düşüşlerin olduğunu göstermektedir.

Fransa'da yerel yönetimlerin 41 ayrı vergiyi toplama olanağı vardır. Ancak, bir kaç dolaylı verginin aktarılmasına karşın (Örneğin ehliyet ve araba vergisi), 4 temel dolaysız vergi hala yerel yönetimlerin vergi gelirleri içinde en önemli yeri oluşturmaktadır: Bunlar, arazi vergisi (tax sur le foncier non-batı, TFNB), bina vergisi (taxe sur le foncier batı, TFB), oturma vergisi (taxe d'habitation), ve meslek vergisidir (taxe professionnelle, TP). Bu vergiler komün vergi gelirlerinin %85'ini, illerde %58'ini ve bölgelerde %51'ini oluşturmaktadır. Kısacası vergi kaynağı değişmemiş ve çeşitlenmemiştir. Bu toplanan gelirler 10 yıl içinde hızla artarak, 1990'larin başında, GDP'nin %6'sına erişmişlerdir. Bu artış, yerel yönetimlere hızla büyüyen harcama kalemlerinin -eğitim ve sosyal hizmetler- aktarılmasıyla yakından ilişkilidir. Ancak, bu artışlarla ilgili bazı sorunlar vardır. İlki saydamlığın eksikliğidir. Alınan bir vergiden farklı düzeylere paylar dağıtılmasına karşın mükellef, her düzey tarafından alınan oranı gösteren tek bir fatura almaktadır. Diğer bir sorun ise taşınmazlara ve oturmaya ilişkin vergilerin hesaplanmasında kullanılan değerlerin, öngörüldüğü gibi, güncel piyasa değerleri değil, eski tarihlere ait değerler olmasıdır. Çünkü bu değerler çok sik güncelleştirilmemektedir. Bu da önemli eşitsizliklere yol açmaktadır. Ayrıca yerel vergi taban yapısı da doğal bir eşitsizliğe yol açmaktadır. Özellikle kırsal alanlarda bulunan ve dolayısıyla tarım dışı iş alanlarının az, ya da hiç olmadığı komünlerde tüm yük taşınmaz vergilerine ve oturma vergisine yüklenmektedir. Buna ek olarak tarımsal ürünlerin ve toprakların değerlerinin düşüşü sorunun daha da büyümesine neden olmaktadır. Bu eşitsizliklerin ve sorunların yanında sorun yaratabilecek bir diğer gelişme de il düzeyinin oturma vergisi payının 1992'den başlayarak kira değeri üzerinden değil, kişi başına gelir vergisi olarak alınmasının öngörülmüş olmasıdır. Ancak Tourjansky ve Cacheux'nün 1992 tarihli çalışmasında yazarlar, 1991'de oylanan bu konuya ilişkin yasanın 1992'de uygulamaya geçmeyebileceğini belirtmektedir. Bunun nedeni, bu vergiye benzer biçimde İngiltere'de çıkarılan Poll Tax'e(Kelle Vergisi) gösterilen olumsuz tepkilerdir. Başbakan, 16 Nisan'da yaptığı bir konuşmada bu reformun ertelenmesini

önermiştir. Yerel yönetimlerin bir diğer önemli mali kaynağı olan borçlanmaya gelince, reformla birlikte gelen mali kuralsızlaştırma (deregulation) borçlanma koşullarını da değiştirmiştir. Daha önce yerel yönetimler büyük ölçüde özelleşmiş bir devlet bankasından, düşük maliyetli ve piyasanın altında faiz oranlarıyla borç alabilmekteydiler. Bugün ise artık bütün mali piyasalara ve kredi kurumlarına erişmek olanaklı duruma gelmiştir. Böylece mali olanaklar çeşitlenmiş, ancak kullanılacak kaynağın maliyeti de önemli ölçüde yükselmiştir. Küçük ölçekli ve vergi potansiyeli düşük olan yerel yönetimlerin bu piyasalara ulaşması neredeyse olanaksızdır. Varolan borçlanmanın yaklaşık yarısı, özelleşmiş, büyük bir devlet bankası olan Crédit Local de France üzerinden yapılmaktadır. Bu tür oluşumlar, yerel yönetimler arasındaki uçurumları büyütmektedir. Ayrıca, bu piyasalarla ilişki kuran bazı yerel yönetimler, yüksek faiz oranlarından dolayı önemli mali darboğazlara girmişlerdir. Bu tür sorunlara karşı anlık (ad hoc) çözümler bulunmaya çalışılmıştır. Reformla yerel yönetimlerin mali özerkliğinin artırılması öngörülmektedir. Ancak bir yandan devlet yerel vergi sisteminin genel kurallarını (vergi tabanları, farklı vergi oranlarının kuralları, sınırları, ve tahsilatı) saptamakta, diğer yandan da yerel yönetimlere dolaysız yardımlar yapmayı sürdürmektedir. 1990'a kadar 4 temel merkezi yardımın (grant) varlığından söz edilebilir:

1) Dotation globale de fonctionnement (DGF): Yerel yönetimlere daha önce sağlanan çeşitli yardımlar 1979'da bir araya getirilmiş ve blok yardıma dönüşmüştür. DGF, genel amaçlı ve çok önemli bir yardımdır; CPI (tüketici fiyat endeksi) ve gerçek GDP (yurtiçi hasıla) ya göre hesaplanır. Dağıtımı da çok ciddi ve kesin ölçütlere göre gerçekleşir. Yerel yönetimlerin cari giderlerine yönelik olarak kullanılır. 1990'da, cari harcamaların %91'i blok yardımlarla karşılanmıştır.

2) Fonds de compensation de la TVA (FCTVA): Yatırım giderlerine yönelik bir yardımdır. 1977'de yasallaşmıştır. Yatırım harcamalarındaki katma değer vergisinden kaynaklanan fazla yükü karşılamak için verilmektedir. 1990'da, devletin toplam yerel yatırım finansmanının %69'unu oluşturmuştur.

3) Dotation générale de décentalisation (DGD): Özel işlevlerin aktarılmasından kaynaklanan fazla vergi yükünün karşılanması için verilmektedir. Aslında bir dizi özel amaçlı yardımı içermektedir. Toplam verilen yardım DGF'ye endekslenmiştir.

4) Dotation de compensation des allegements de base de la taxe professionnelle (DCTP): Merkezi yaşama organı tarafından yerel vergilerin azaltılması ya da bazıları için istisnalar (ayrıcalıklar) getirilmesi karşılığında doğan açığı kapatmak üzere verilmektedir. 1987'de, meslek vergisinde %16'lik düşüsün

gerçekleştirilmesinden sonra getirilmiştir. Ayrıca, bu karmaşık yardım sistemine bazı yeni yardımlar eklenmiştir. İlki, zengin komünlere verilen DGF'den kesintiler yapıp aynı metropoliten alan içindeki yoksul komünlere verilen DSU, Dotation de solidarité urbaine'dir. Buna benzer bir yardım, ayrıca, Paris için de vardır. Bir diğer yeni yardım, kırsal alandaki komünleri kümeler haline getirmek için 6 Şubat 1992'de çıkarılan DDR, Dotation de développement rural'dır (Le cacheux ve Tourjansky, 1992: 28-38).

Le Cacheux ve Tourjansky'in (1992) belirtmiş olduğu kırsal komünler aleyhinde büyüyen dengesizliğin yansıra, kentsel komünlerde de benzer bir sorun yaşanmaktadır. Türdeş bir reformun türdeş olmayan bir yapı üzerine oturtulmaya çalışılması, eşitsiz gelişen bir yapıdan kaynaklanan farklılıkları belirginleştirip uçurumları büyütmektedir. Sanayinin ve ticaretin gelişmiş olduğu komünlerde vergi tabanının zenginliği alınan vergilerin oranlarının düşürülmesini olanaklı kılmıştır. Ancak, daha önce yatakhane kenti (dormitory town) olan ya da, barındırdığı sanayilerin önemini kaybetmiş olduğu kentlerde ise yük hane halklarının üstüne binmektedir. Dahası, tüm vergi oranları yükselmektedir. Dolayısıyla, yerleşim, yeni gelecek sanayi için de çekiciliğini kaybetmektedir. Ayrıca bu ekonomik farklılaşma, beraberinde toplumsal anlamda olumsuz bir farklılaşmayı ve yeni toplumsal sorunları da getirmektedir (Preteceille, 1991: 134-137). Zenginlere verilen yardımdan bir parça kısıp, bunu zor durumda olan komünlere vermek sorunları çözmez, ancak hafifletebilir. Bu sorunun çözülmesi, vergi tabanındaki sorunların çözülmesine bağlıdır.

2.4. İNGİLTERE YEREL YÖNETİM TARİHİ

2.4.1. İngiltere'de Yerel Yönetimin Tarihsel Gelişimi

2.4.1.1. Reform Öncesi Yerel Yönetimler

İngiltere, kapitalizme geçişin öncü ülkesi olarak, yerel feodal ayrıcalıklar, lonca sistemi, kentsel yönetim ve feodal yargı sistemi arasındaki çatışmayı 17. yüzyılda çözümlemiş bir ülke idi. 1640 burjuva devriminden sonra var olan temel feodal yasalar etkisini yitirmiş, ancak bunların yerine yenileri getirilmemişti (Keir, 1955:230-235). Sanayi ve ticaretin gereksinmeleri tek tek çıkarılan özel yasalarla karşılanıyordu. Yerel içerikli yasaların sayısı 1701 yılında 3 iken; 1751 yılında 49'a; 1770'de 65'e çıkmıştı. Oysa 1770'de ülke genelinde geçerli olan yasaların sayısı 50'yi geçmiyordu. 1640 devriminin ardından lonca ve çıraklık yasaları bozulmuş, toprak soylularının ortak çıkarlarını krallık düzeyinde kurumsallaştıran ticaret tekelleri ile kentlerin yerel pazar tekelleri devlet korumasından çıkarılmıştı (Hill, 1983:38-40). Temel nitelikteki bu önlemlerin ardından kurumsal yapı bir anlamda kendiliğinden ufalanma ve doğal olarak yeniden biçimlenme sürecine terk edilmişti.

1760'li yıllarda başladığı kabul edilen sanayi devrimi, tüm toplumsal dengeleri bir kez daha alt üst etti. Sanayi devrimi, 1640 burjuva devriminden bu yana Burjuvazinin kendi ekonomik çıkarları korunmak koşuluyla soyluluğa bıraktığı siyasal iktidarın, toplumsal gelişmenin gereklerini yerine getiremediğini ortaya çıkarmıştı. Yol, aydınlatma, kanal, su, güvenlik gibi kentsel işler eski yerel yönetim birimlerine verilen ek yetkilerle yerine getirilmeye çalışılıyor, böylece bu kurumları elinde tutan ayrıcalıklı zümrenin toplumsal statüsü pekiştirilmiş oluyordu. Aynı zamanda İngiliz toplumunun 18. yüzyılın ortalarından başlayarak geleneksel kurumlara sığmaz olduğu görülüyordu (Keir, 1955:316).

İngiltere'de 19. yüzyılın baslarında var olan yönetim kademelerinin en üstünde county (kontluk ya da il) yer alıyordu. Bu birimler yaklaşık beş yüz yıldan bu yana Justice of the Peace (JP, Sulh Yargıçları) eliyle yönetiliyordu. Görünüşte kral, gerçekte ise ilin büyük toprak soylularının önerisi üzere atanan sulh yargıçları başlangıçta il sınırlarında düzeni korumak ve adaleti gerçekleştirmek üzere görevli iken, zamanla tüm yönetsel işleri üstlenmişlerdi. Köprü, kale gibi il mülkünün bakımı, il yönetimi giderlerinin karşılanması için kontluk vergisinin belirlenmesi ve toplanması, ve bu işleri yürüten kişilerin yönetimi yargıçların görev alanına giriyordu. Kısacası, merkezin temsilcisi olarak en üst otoritenin doğrudan güvencesi altında olan soylular, illerin yönetici sınıfını oluşturuyordu (Jackson,1959:271). Kontlukların yönetim aygıtı 18. yüzyıl boyunca işlevlerinin artışıyla beraber genişlemiş ve güçlenmişti. Bundan dolayı bu kademe reformların

önündeki en büyük engel olmuş ve ancak yüzyılın sonlarında yeniden düzenlemeye konu edilebilmişti (Keir, 1955:312-313).

Yönetici sınıf olarak soyluluk, yani sulh yargıçları etkinliklerini, en alt kademeyi oluşturan parish (köy) aracılığıyla sürdürüyordu. Kökeni bakımından dinsel bir birim olan köylerde yönetim, köy kilisesi ve papazların elindeydi. Bazı köylerde köyün seçkinlerinden oluşan bir kurul (vestry), bazılarında ise köyün yaşlılarından oluşan "köy derneği" söz sahibiydi. Parish yalnızca köy değil, aynı zamanda kentlerdeki mahalleleri de anlatan bir sözcüktür. Dolayısıyla sulh yargıçlarının yani feodal soyluluğun gücü yalnız kırsal alanda değil, kendilerinin yetki alanında sayılan mahalleler aracılığıyla, kentlerde de kökleşmiş durumdaydı (Keir, 1955:313).

County ile parish birimlerinin arasında yer alan üçüncü kademe, çok küçük bir yerleşmeden büyük bir kente kadar değişen ölçekleri ile borough idi. Ortaçağ boyunca krallık izniyle ayrıcalık kazanmış bu kentler, 1660 yılından beri county birimi ile birlikte Avam Kamarası'na temsilci gönderme hakkına sahip bulunuyordu. Kent yönetimleri, ayrıcalık bildirgelerinde ayrı ayrı belirlenen koşullar gereğince birbirlerinden değişik yapılara sahipti. Kimilerinde corporation (belediye) toprak sahiplerinin tekelinde bulunuyor, kimilerinde ise yönetim, lonca üyeliği, miras, satın alma gibi yollarla "freeman" ya da "burgess" unvanı kazanmış kişilerce kullanılıyordu (Jennings, 1963:33). 1830 yılında bu kentlerin sayısı 246'ya ulaşmıştı. Kent yönetiminde yer almak ise, seçimden çok, kendi kendini atamak biçiminde gerçekleşiyordu. Örneğin Plymouth kentinde toplam nüfus 75000 iken oy kullananların sayısı sadece 437 idi. Kent yönetimlerinin bir başka belirgin özelliği ise, alan bakımından değişikliğe uğramamasıydı. Oysa çoğu kentte ekonomik etkinlik alanı genişlemiş, geleneksel kent sınırlarını çoktan aşmıştı. Sanayi devrimiyle birlikte kentlerden yükselen "lighting, paving, watching" (aydınlatma, yol, korunma) istemleri kent yönetimleri için bir öncelik taşımıyordu (Ashley, 1969:218).

Parlamento'da temsil edilen bu kentlerin dışında, sanayinin yükselttiği, eskiden köy ya da küçük bir kasaba olan ve simdi sanayi merkezi haline gelmiş bulunan büyük yerleşmeler ortaya çıkmıştı. Bunların tipik örnekleri olarak gösterebileceğimiz Manchester ve Birmingham'da lordların yargı yetkisi yoktu; kentsel işler özel yetkiler yüklenmiş bağımsız komisyonlarca görülüyordu. Bu kentler borough statüsüne sahip değillerdi (Keir, 1955:314-315).

Özellikle 1782-1832 yılları arasında yoğunlaşan yasal düzenlemelerle yeni kurumlar yasallaştırılmış, hatta bazı borough yerleşmelerinde belediyenin yanı sıra ad hoc kurumlar da oluşturulmuştu. Hem ülke genelinde hem yerel düzeyde eski ve yeni yan yana yaşıyor ve bu süreç eskinin tasfiye edilmesi bir yana daha çok

güçlenmesine yol açıyordu. Daha önemlisi, nüfusun büyük ve etkin kesimini barındıran kentler parlamentonun dışında bırakılıyordu. Oysa dönemin tipik sanayi kenti Manchester'da 18. yüzyılın son çeyreğinde nüfus 30 bin iken, 19. yüzyılın ilk çeyreğinde 200 bine ulaşmıştı. 1830 yılında İngiltere nüfusu 1750'deki nüfusun iki katıydı ve tarımla uğraşan nüfus %25'e düşmüştü. Borough statüsüne sahip olan ve parlamentoda temsil edilen pek çok kent ise kırsal kesim gibi nüfus kaybına uğramış, hatta bazıları tümüyle terk edilmişti (Hobsbawm, 1987: 42-62).

Kentler, yığılan nüfusun yönetimini sağlamaktan tamamen yoksundu; yoksulluk, bir yandan iç pazarın daralmasına neden oluyor, öte yandan dev toplumsal sorunların kaynağını oluşturuyordu. Kırsal nüfusu köyde tutmak amacıyla çıkarılmış bulunan Yoksulluk Yasası gibi önlemler başarısız kalıyordu (Hobsbawm, 1987: 75-77). Daha da önemlisi, var olan tekelleri tehdit eden yeni bir sınıf, sanayi burjuvazisi doğmuştu ve bu sınıf kontluk yönetiminden uzak tutulmaktaydı. Birikmiş kin, 1832 yılında borough yönetimlerine siyasal denetim getirilerek bir ölçüde giderildi, ancak kontluk yönetimine dokunmak yarım yüzyıl sonra mümkün olmuştur.

2.4.1.2. 1832 Parlamento Reformu

İngiltere'de ekonomik devrimin şiddetli zorlamalarına karşın, eski yapı 1832 öncesinin monarşisi tarafından ortadan kaldırılamamıştır. Son elli yılın birikimi, 1830-1832 yılları arasında, 1830 Avrupa devrimlerinin de itmesiyle geniş kitlelerin harekete geçtiği bir siyasal bunalıma yol açtı. Bu dönemde hem işçi sınıfı, hem orta sınıf, ya birlikte ya da birbirlerinden ayrı olarak temel dönüşümler olarak kabul ettikleri talepler uğruna mücadeleye girdiler. Bu iki sınıfın hoşnutsuzlukları parlamento reformu talebinde birleşti ve işçi sınıfı ayaklanma, gösteri gibi eylemleriyle, işadamları ise ekonomik boykotlarıyla bu yönde mücadele verdiler (Hobsbawm, 1987:61). Bu iki kesimin yolları reformdan hemen sonra ayrıldı. İşçiler 1837 yılında "People's Charter" ile genel oy hakkı, gizli oy sistemi, eşit seçim bölgeleri, parlamentoya seçilebilmek için mülk sahibi olma koşulunun kaldırılmasını talep ederken, Avam Kamarası bu başvuruyu büyük bir çoğunlukla reddetti (Livingstone, 1957:118-120).

1832 Parlamento Reformu, seçmen sayısını % 49 oranında arttırmıştı. Mülk sahibi erkeklere tanınan oy verme hakkı, county ve borough birimlerinde farklı ve oldukça karmaşık vergi ve mülk değerlerine göre belirlenmişti. Sonuçta ayrıcalıklı zümreye yenilerinin eklenmesiyle, reform öncesi parlamentonun toplumsal yapısı hangi özelliklere sahipse, reform sonrasında da genel olarak aynı özellikleri taşıyordu (Keir, 1955:402-404).

Avam Kamarası 1660 yılından beri county, borough ve İngiliz üniversitelerinin temsilcilerinden oluşuyor, sanayi kentleri parlamentoda temsil edilmiyordu. Oysa nüfusu neredeyse yüz kişiye düşmüş, hatta kimileri terkedilmiş (rotten borough) ortaçağdan kalmış pek çok yerleşme temsilci göndermeyi sürdürüyordu. Parlamento Reformu'nun önemi bu konuda yaptığı değişiklikle ortaya çıkmıştır. Toplam sayısı 246 olan ayrıcalıklı kentlerden, nüfusu yüzün altına düşmüş olan 55 borough yönetiminin üyelikleri boşaltılmış, nüfusu az olan 30 borough yönetiminin temsilci sayısı ise 1 ile sınırlandırılmıştı. Boşalan üyelikler ise o zamana kadar temsil olanağı bulamamış olan Londra kenti ilçeleri ile sanayi kentlerine verilmişti. Reformun county düzeyinde yaptığı değişiklik ise, 26 il yönetimininden birkaçının yeni temsil alanlarına bölünmesinden öteye gidememişti (Smellie, 1950:30-39).

Kısacası 1832 Reformu yerel düzeyde yönetsel örgütlenmeye herhangi bir yenilik getirmiyor, var olan örgütlenmede soyluluğun ağırlığını kısmen sınırlandırarak mülk sahiplerine yer açıyordu. Burada önemli olan nokta, parlamentonun yapısına ilişkin bu sınırlı değişikliğin, kent meclisleri için söz konusu olmamasıdır. Borough yönetimleri (corporations), soyluluk ile büyük mülk sahipleri zümresinin tekelinden alınmamıştır.

2.4.1.3. Merkezileşme Süreci

Reformdan iki yıl sonra çıkarılan Yoksulluk Yasası[1], köy düzeyine müdahale ediyordu. Köyler, birlikler (unions) halinde birleştirilerek her köy birliğinde görev yapmak üzere bir Board of Guardians kuruldu. Bu kurullarda doğal üye olarak sulh yargıçları ve mülk sahiplerince seçilecek kişiler görev yapacaktı. Daha önce de belirtildiği gibi köyler, county yönetimini tekelinde bulunduran toprak soyluluğunun ve kilisenin en küçük dayanağını oluşturan birimlerdi. Özel amaçlı bir iş için bile olsa, geleneksel sınırlar farklılaştırılmış, bazı yerlerde farklı illerin sınırlarında bulunan köyler bir birlik olarak tanımlanmıştı. Bunun yanında Poor Law Board adında merkezi bir kurum oluşturulmuş ve yerel yoksulluk kurullarına emir vermek ve uygulamayı denetlemek, kurulların çalışmalarını incelemek, soruşturmak gibi geniş yetkilerle donatılmıştı (Keir, 1955:422). Bu düzenleme, bütün sınırlılığına karşın, köylerin kiliseye dayalı yapısına ve kontluk

[1] Başlangıcı oldukça eski yıllara giden bu yasa, 18. yüzyılın sonunda köylü yoksulların geniş kitleler halinde yaşamlarını sürdüremez hale gelmeleri nedeniyle tahıl fiyatlarına göre belirlenen asgari bir oranın altında geliri olanlara yapılan yardımı içeriyordu (Speenhamland Sistemi). Uygulama daha sonra çocuk yardımı biçiminde yaygınlaşmıştı. Gerçekte yapılan yardımlar, toprak sahiplerinin işçilere düşük ücret ödedikleri oranda, karar vericinin yine kendileri oldukları yardım kurumundan ödeme yapmalarından başka bir şey değildi (Hobsbawm, 1987:76-77).

yönetimlerinin sınırsız gücüne sınırlamalar getirmişti. Birincisi; soyluluğun sulh yargıçlığı unvanıyla ve kilisenin toplumdaki ağırlığıyla özgürce kullandıkları önemli kaynaklardan birine, merkezi devlet gücü tarafından bir anlamda el konulmuştu. İkincisi; değişen köy sınırları ile soyluluğun geleneksel kamusal otorite alanına müdahale edilmişti. Kontluk yönetimlerine, yani soyluluğun yerleşik çıkarlarına doğrudan karşı çıkılamaması nedeniyle başvurulan bu yol, daha sonra sağlık, yol, eğitim hizmetleri için de kullanılmıştı (Jennings, 1963:45-48).

Boards of Guardians-Yerel Yardım Görevlileri Kurulu ve bunların denetim ve yönetimini sağlayan merkezi Poor Law Board, yapısı ve ilkeleriyle, kamusal işlerin merkezileştirilmesi sürecinde 1880'li yıllara kadar uygulanacak örgütlenme modelinin ilk Örneğini oluşturmaktadır.

Soyluluğun egemenlik alanına yönetsel düzeyde yapılan bu müdahaleyi, bir yıl sonra borough statüsüne sahip ortaçağ kasaba ve kentlerinin yönetim yapılarına müdahale izledi. 1835 yılında, borough yerleşmelerinde yönetim konusunu inceleyen bir krallık komisyonu hazırladığı raporda şöyle diyordu: "Bu kentlerin yönetimleri hem kendi gözlerinde hem de kent sakinlerine göre dışa kapalı ve ayrı birimlerdir. Pek çok yerde yönetim ile kent sakinlerinin çıkarlarının arasında hiçbir özdeşlik bulunmamaktadır." (Ashley, 1969:218). Gerçekten de bu birimler kentsel işlevlere tamamıyla yabancı kalmışlardı.krallık komisyonunun önerileri 1835 tarihli Municipal Corporation Act başlıklı düzenlemede somut hale getirildi. Bu yasa, tüm ülke çapında belediye örgütlenmesini tamamıyla değiştirdi. 1832 yılında parlamento seçimlerinde oy kullanma hakkındaki genişlemeden sonra kentlerde yaşayan bu insanları kendi yerel işlerinin görülmesinden soyutlamak olanaksızdı. Bu düzenleme ile parlamentodan sonra kent meclisleri de cüzdan sahiplerine emanet edilmişti (Ashley, 1969:220).

1835 tarihli belediye yasasına göre her kentte bir meclis bulunacak, bunun dörtte üçü yoksulluk vergisi veren ve üç yıldan beri kent içinde bir evde oturan aile reislerince seçilecekti. Böylece kent yönetimini seçmek, parlamento üyesini seçmekten daha ağır koşullara bağlanmıştı. Üç yıl aynı yerde oturma koşulu, en az vergi verme koşulu kadar etkiliydi. 19. yüzyılın başlarında emeğiyle geçinenlerin üç yıl boyunca sürekli olarak bir kentte oturmaları hemen hemen olanaksızdı. Bu koşullarla, açıkça, kentlerin emekçi kitleleri yönetim mekanizmasının dışında tutuluyordu. Meclisin kalan dörtte birlik kesimi ise, meclisin seçilmiş üyelerince belirlenecek soylulardan (aldermen) oluşacaktı. Yani seçilmeye ek olarak bir hak daha verilmişti (Jackson, 1959:50-51).

Yasa, meclis üyeliğinde yaşam boyu üyelik uygulamasına son veriyor; yargı yetkisini yerel olmaktan çıkarıyor; belediye mülkü ile gelir kaynakları ve

harcamalarını merkezi yönetimin denetimine konu ediyordu (Ashley, 1969:221). Yerel yönetime ilişkin olarak kentsel alanlardaki bu düzenleme ile devlet gücünün merkezileşme sürecinde önemli adımlar atılmıştır. Bundan böyle yerel ayrıcalık yerine yerel özerkliğin varlık koşulu güçlü merkezi devletti. Yasa, belediye görevlerini son derece dar ve sınırlı tutmuştur. Belediyeler temel olarak yerel güvenlik ve hapishane hizmetlerinden sorumluydular. Dönemin son derece yoksulluk ortamında korunacak şeyi olanlar zaten kent yönetimindeydi. Kamusal huzur bu kesimin bireysel huzurundan ibaretti. Böylece hem bu kamusal işlev yerine getirilecek hem de orta sınıfın elindeki baskı aracıyla geniş kitleler üzerinde etkili bir otorite kurulabilecekti. Kanalizasyon, aydınlatma, kültürel işler konusunda yetki sahibi olmak merkezi yönetimin iznine bağlıydı. Kısacası; kent meclisleri düzenleyici kararlar alabilirlerdi, ancak bu düzenleme yetkisi güvenlik ve hapishane hizmetleriyle sınırlı tutulmuştu (Checkland, 1983:109-110).

1835 tarihli kentlere ilişkin yasadan sonra yol, sağlık, eğitim gibi temel işlevler, aynı yoksulluk yardımı konusundaki örgütlenme gibi, ayrı ayrı, bir merkezi kurula bağlı yerel kurullar biçiminde örgütlenmiştir. Bir yanda -her yerde kurulmuş olmayan- belediye meclisleri varken, aynı alanda yoksulluk kurulları, 1848 tarihinden başlayarak sağlık kurulları, eğitim kurulları, ulaştırma kurulları vb. faaliyet gösteriyordu. Belli başlı yerel işler, birbiri ardına kurulan ad hoc kurumların arasında parçalanmıştı. Kısacası, merkezi yönetim, genel amaçlı yerel yönetim birimleri kurmaktan kaçınmıştır. Sonuç olarak ülkede, 19. yüzyılın ikinci yarısında, 15039 ayrı yerleşim biriminde 27361 ayrı yetkili kurum etkinlik gösterir olmuştu (Ashley, 1969:229).

2.4.1.4. 1867 Parlamento Reformu

İngiltere'de 1832 Parlamento Reformu'ndan sonra ikinci büyük Parlamento Reform Yasası, 1867 yılında kabul edilerek seçmen tabanı % 88 oranında arttırılmıştır (Smellie, 1950:327). Yerel yönetimlerle ilgili ikinci kapsamlı düzenleme, yine bir siyasal değişmenin ardından, bu düzenlemeden sonra gündeme gelmiştir.

1871 yılında çıkarılan Yerel Yönetimler Yasası ile merkezi düzeyde bir "Yerel Yönetimler Kurulu" oluşturularak çeşitli kuruluşlar arasında dağıtılmış bulunan yerel nitelikli işlerin yönetimi bu kurulda toplanmaya başlanmıştı. Aynı tarihte, Londra dışında tüm ülke toprakları kırsal sağlık bölgeleri ile kentsel sağlık bölgeleri olmak üzere ikiye ayrılmıştı. Kırsal sağlık bölgeleri, 1834 yılında oluşturulmuş köy birlikleri (parish unions) alanlarını kapsıyor; kentsel sağlık bölgeleri ise borough kentsel geliştirme komisyonları ve sanayi kasabalarında yönetimi sağlayan çeşitli kurulların görev alanlarından oluşuyordu (Jennings, 1963:53-54).

Belediyelerin ve yerel kurulların üstünde, merkezi yönetimin doğrudan yönetimi-denetimi altında çalışan bölge kurulları, merkezi yönetimin tekelci tutumunu açıkça sergiliyordu. Merkezce atanan Bölge Müfettişleri (district auditors) Merkezi Yerel Yönetim Kurulu'nun taşra örgütü olarak belediyelerle birlikte diğer tüm ad hoc kurumları da denetleme yetkisini kullanmaya başlamıştı. Henüz genel amaçlı yerel yönetim örgütlenmesinin bulunmadığı bir dönemde, yerel işlerin merkezi denetim ağı geliştirilmiş bulunuyordu. Her yeni harcama konusu yine parlamentonun iznine bağlıydı. Tüm bu sınırlamalara karşın belediyeler yetkilerini asacak olurlarsa ultra vires ilkesi uygulanacaktı. Bu ilke ile anayasada yerel yönetimlerin yetkilerinin sınırları çiziliyor ve yetkiler aşıldığı zaman uygulanacak yaptırımlar belirtiliyordu. Merkezi denetim ağının gücü, 1863 yılında kurulan Public Works Loan Bank ile kasaba ve kentlere borç verme mekanizması sayesinde arttırılmıştı (Ashley, 1969:245).

Bu ilkeler, 19. yüzyılın sonlarında örgütlü ve açık bir yapıya kavuşturulan yerel yönetim örgütlenmesinin temelini oluşturmuştur. 1867'de işçilerin elde ettiği oy hakkı, 1884'te kırsal nüfusu kapsayacak biçimde genişletilmiştir. Böylece soyluluğun geleneksel yönetimi olan county düzeyine müdahale kolaylaşmıştır (Ashley, 1969:240-145). Feodal yönetsel kalıntılar içinde en güçlü unsur olan "county" yönetiminin ayrıcalıkları, 1830'lu yıllardan başlayarak 1851, 1852 ve 1860 yıllarında parlamento gündemine girmeyi başarabilen birçok öneriye konu olmuştu. Nihayet 1884 yılında siyasal hakların kırsal kesimi içerecek biçimde genişletilmesinden destek alınarak, 1888'de radikal bir değişiklikle 62 tane yönetsel kontluk (administrative county) oluşturuldu. Sulh yargıçlarının yetkilerine son verilerek bunların görevleri kurulan county meclislerine aktarıldı (White-Husşey, 1965).

Nihayet, 1894 yılına kadar ve bu yılda yapılan düzenlemeler sonucunda ülkenin kademeleşmesi bir bütün olarak ortaya çıkmıştır. 1894 tarihli düzenlemeye göre ülke genelinde üçü de il düzeyinde kabul edilen üç ayrı statü oluşmuştu. Bunlardan birincisi metropoliten özelliklerinden dolayı Londra'nın özel statüsüydü. İkincisi il statüsüne sahip olan büyük kentlerin yönetimi (county council), üçüncüsü ise çevresindeki kırsal yerleşmeleri de içeren yönetsel kontluk (county borough council) birimiydi (Wilson, Geme,1994:46).

Şekil 1: 19. Yüzyıl Sonu Yerel Yönetim Yapısı

LondonCounty Council	**County Councils**	**County Borough Council**
City of London + London Borough Council	Rural District Councils Parish Council-Meeting	Urban District Council	Non-County Borough Council

County Borough Council, Londra dışında kalan ve nüfusu 50 binden çok olan büyük kent belediyelerine verilen statü olmuştur. Bu kentlerde yönetim, geleneksel motiflerin yaşatıldığı birimdir. Belediye başkanı, diğer belediyelerde yanlımca "mayor" diye anılırken, bunlarda "Lord Mayor" diye anılmış, törensel giysi ve davranış kalıpları, "kent anahtarı" simgesinin kullanımı sürdürülmüştür. Görünüşe ilişkin bu tür simgesel farklılıkların dışında, bir üst yerel yönetim birimine bağlı olmaması ayırt edici özelliği olmuştur (Husşey, 1965:154).

County Council, üç katlı örgütlenmenin en üst parçasıdır. Önceki yüzyıllarda borough unvanı almış, ancak nüfusu 50 binden az olduğu için kontluktan bağımsız örgütlendirilmemiş olan "non-county borough"; böyle bir unvanı hiç almamış kentsel yerleşme birimleri olan "urban district"; ve birkaç köyü kapsayan "rural district" yerel örgütlenmede dikey olarak ikinci alt kademeyi oluşturmuştur. Gerçekte "non-county borough" ile "urban district" arasında içerik ve işlev bakımından hiçbir fark yoktur. Tek fark, birincisinin Taç kararıyla "county-borough" olabilmesi, ikincisinin bu statüyü alabilmesi için önce "non-county borough" olmak zorunda bulunmasıdır. Nüfus yoğunluğu fazla olan alanları kapsayan "urban district"lerde, köy birimlerinin yerel yönetim güçleri yoktur (Husşey, 1965).

County Council'in, bu üç düzeyin üstünde bir gözetim görevi vardır. Her yerel yönetim biriminin meclisi, meclis üyeleri ve bu meclis üyelerinin seçtiği meclisin üçte birini oluşturduğu "aldermen"lardan oluşmaktadır (Hussey, 1965).

Parish, kırsal bölgedeki en küçük yerel yönetim birimiydi. Nüfusu 300'ün altında olanlarda, vergi verenlerin katıldığı "parish meeting", nüfusu 300'ün üstünde olanlarda ise üye sayısı 5 ile 15 arasında değişen "parish councils" görev yapmaktadır. Her iki tür yerel yönetim biriminin de park, oyun alanları, su, aydınlatma gibi çok sınırlı gücü ve görevleri vardır (Husşey, 1965: 155-156).

County yönetimi, vergileri bu üç alt düzey sayesinde toplamaktadır.

Bu düzenlemeler kırsal alana ilk defa, seçilmiş meclisleri getirdi ve yerel yönetim yapısındaki sadeleşmelerle beraber 32 bin tane olan yerel yönetim biriminin sayısında da önemli bir azalma sağlandı. 1884 ve 1894 düzenlemeleri ile aynı zamanda yerel yönetimlerin işlevlerinde de artış gerçekleştirildi. Özellikle gaz, elektrik ve su gibi altyapı yatırımlarının yanında, 1920'lerden sonra planlama ve kültürel aktiviteler de yerel yönetimlerin işlevleri arasına girdi. Yerel yönetim harcamaları 1880'de GNP'nin %3'ünü oluştururken, bu oran 1914'te % 10'a, 1945'te ise %15'e yükselmişti. 1880 yılında %10 olan merkezi yardımlar ise 1925'te %36'ya kadar yükselmişti. 1880'deki bu yapı, bazı değişikliklerle beraber 1974'e kadar yürürlükte kalmıştır (Pickvance, 1991:51).

2.4.2. İngiltere Yerel Yönetim Sisteminin Bugünü

2.4.2.1. İkinci Dünya Savaşı Sonrası Yerel Yönetimler

1930 ve savaş sonrası dönemde, yerel yönetimlerin işlevlerinde azalmalar dikkati çekmektedir. 1947 ve 1948 yıllarında elektrik ve gaz hizmetleri merkezileştirilirken, belediye hastaneleri de merkezin denetimine girmiştir. 1973 yılında ise bir başka altyapı yatırımı olan su hizmeti merkezileştirilmiştir. Bu hızlı merkezileşme süreci ile birlikte 1945 yılında yerel harcamalar GNP'nin %10'una düşmüştür. Ancak bu tarihten itibaren, refah devletinin işlevlerinin genişlemesiyle, konut (council housing) ve eğitim işlevlerinin de yerel yönetimlerin görevleri arasına girmesiyle yerel yönetim harcamalarında düzenli bir artış sağlanmıştır. Savaş sonrası dönemin bir diğer özelliği ise, yerel yönetimlerde standartlaşmanın artmasıdır. Bu hem yerel yönetim personelinin profesyonelleşmesi, hem de merkezin yerel yönetimler üzerindeki etkisinin yansıması olarak görülebilir.

İkinci Dünya Savaşı öncesi dönemde, yerel ve ulusal düzeydeki siyasal partiler arası bağlantılar çok kuvvetli değildi. Birçok yerde ulusal partiler yerel seçimlere katılmamışlardı. 19. yüzyılın sonlarından itibaren Muhafazakar ve Liberal Partiler yerel politikayla daha iç içe olmaya başladılar. Buna karşın, 1986 yılında hala bütün yerel düzeydeki meclislerde hiçbir partiye bağlı olmayan üye sayısı %15'ti. Genel olarak, İşçi Partisi merkeziyetçi bir yerel yönetim anlayışı benimserken, Muhafazakar Parti daha çok yerelci söylemleriyle öne çıkıyordu. Bu iki partinin ideolojilerindeki çatışma 1976 sonrası dönemde ülkenin yerel yönetim politikalarında önem kazanmıştır (Pickvance,1991:51).

1945-1974 döneminin ilgi çekici özelliği, yerel yönetim konusunda partiler arasındaki uzlaşmadır. Bu dönem kaynakların harcanmasında yerel politikacıları öne çıkaran, böylece yerel yönetimleri daha güçlü kılmayı hedefleyen bir dönemdir (Pickvance, 1991:54).

1966'da dönemin İşçi Partisi tarafından kurulan Maud Commission on Local Government ile bu stabilizasyon dönemi sona ermiştir. Buna göre -Londra dışında- kentsel ve kırsal ayırımı kaldırılarak, nüfusu 200 bin ile 1 milyon arasında değişen 58 tane yerel yönetim birimi öneriliyordu. Bu önerinin nedeni olarak ise "daha iyi ve etkili hizmet sunumu ve denetimin kolay sağlanması" gösterilmişti (Pickvance,1991:53).

1978'de yönetime gelen muhafazakarlar bu öneriyi reddettiler ve sadece kontluk meclislerinden ve ilçe meclislerinden oluşan iki katlı bir örgütlenme modeli sundular. Gerekçe ise demokrasinin ancak daha küçük birimlerle gerçekleştirilebileceği idi.

Bulpitt (1983), 1926-1960 dönemi yerel yönetim-merkezi yönetim ilişkisinde dual polity (İkili politika) modelinden bahsetmektedir (Pickvance,1991:54). Ona göre politika, yüksek politika (high politics-savunma, ulusal ekonomi, dışişleri) ve sıradan politika (low politics-yerel yönetimler, hizmet sunumu) olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Bulpitt'e göre, merkezi yönetim yerel yönetimler hizmet sunumlarını ulusal politika düzeyine çıkarmadıkça onlara karışmaz. Tezine göre bu sistem merkez ile yerel arasında bir çatışma olmadıkça çalışır.

Bununla birlikte özellikle 1979'dan sonra Thatcher'la beraber bu "dual polity" model yıkılmıştır. Bunun bazı ekonomik ve politik nedenleri vardır:

- Bu dönemde yerel yönetim harcamaları yeni bir anlam kazanmıştır. Çünkü yerel yönetim harcamaları kamu harcamalarının bir parçasını oluşturmaktadır. Bundan dolayı yerel yönetim harcamaları her zaman için kamunun müdahalesine açıktır. Bu dönemde kamu harcamaları, ekonomik büyümeyi engelleyen parazit bir unsur olarak görülmüştür.

- Bir diğer ekonomik neden olarak da yerel yönetim harcamalarının büyük bir bölümünün merkezi yönetim tarafından finanse edilmesi gösterilebilir (1970-1988 döneminde ortalama % 50). Bu da merkezi yönetimin vergi kaynaklarıyla yarışan önemli bir unsur haline gelmiştir.

- Politik neden olarak ise, 1970'lerin ortalarından başlayarak siyasal partilerin yerel yönetim anlayışında yoğunlaşan kutuplaşma gösterilebilir (Pickvance, 1991:54).

Sekil 2'de 1974 yılında İngiltere'de yerel yönetimlerin örgütlenme yapısını görüyoruz. Şema Londra, metropoliten nitelik taşıyan yerleşimler, metropoliten nitelik taşımayan yerleşimler olmak üzere üç yerel yönetim düzeyinden

oluşmaktadır. Örgütlenmenin ikinci kademesinde ise bu birimlerin ilçe örgütlenmeleri yer almaktadır (Wilson, Game, 1994:52).

Şekil 2: 1974 Yerel Yönetim Örgütlenmesi

1. **Greater London Council**	**Metropolitan County Councils**	**Non-Metropolitan County Councils**
2. **London Council + City of London**	Metropolitan District Councils	Non-Metropolitan District Councils
	Parish Councils within Metropolitan Areas	Parish Councils

Bu noktada, Londra yerel yönetim yapısının gelişiminden söz edilebilir. 1888 tarihli Yerel Yönetim Yasası ile genel amaçlı bir yerel örgüt olan Londra County Yönetimi, yönetsel açıdan bağımlı olmakla birlikte, ayrı bir birim olarak kurulmuştur. 1899 tarihli Londra Yerel Yönetim Yasası ile county içinde 28 tane borough yönetimi kurularak iki düzeyli yönetim yapısı gerçekleştirilmiştir. (Moodie, 1971:180)

1963 Reform Yasasına kadar, bu iki düzeyli yapıya göre Londra County Yönetimi konut, kırsal ve kentsel planlama, eğitim, sağlık gibi tüm alanı ilgilendiren görevler üstlenirken, 28 borough ve Londra Özel Yönetimine ise vergileme, yerel yollar ve parklar gibi küçük ölçekli hizmetler verilmiştir. Böyle kapsamlı bir örgütlenmeye karşın ulaşım, polis, su gibi hizmetleri sunan ad hoc kuruluşlar da varlıklarını sürdürmüşlerdir (Moodie, 1971:181).

Londra Yerel Yönetimi, 1964 yılında tekrar düzenlemeye konu olmuştur. 1934 yılından beri İşçi Partisi'nin kontrolünde olan Londra County Council kaldırıldı ve yerine çok geniş konut, planlama ve ulaşım yetkileriyle donatılan Londra Anakent Yönetimi (GLC- Greater London Council) kuruldu. 32 tane de "borough council" oluşturuldu. Bu reformun amacı iç Londra'daki İşçi Partisi'nin etkisini, çevredeki yerleşimleri kullanarak azaltmaktır (Pickvance,1991 :85).

GLC'nin kurulması yerel yönetim reformu için yeterli değildi, çünkü küçük düzeydeki yerel yönetimler görevlerini gerçekleştirecek etkili güce sahip değillerdi. Sonuçta, 1974 Reformu ile beraber, county-borugh'lar kaldırıldı ve ikinci düzeydeki yönetimlerin yerine ölçek olarak daha büyükleri getirildi. Reform, metropoliten ve metropoliten olmayan county birimlerini birinci düzeye getirirken, ikinci düzeye ise bunların ilçe yönetimlerini getirmiştir.

1976 yılından sonra, yerel yönetim harcamaları üzerinde, politik ve ekonomik olarak devamlı bir merkezi yönetim müdahalesi görülmektedir. Örneğin 1976 yılında İşçi Partisi'nin "cash limits" politikasında, yerel harcamaları kamu harcamaları içinde tutmak amacı güdülmüştür. Muhafazakar Parti ise, yerel otoriteleri etkileyen ticaret birliklerini zayıflatmak, "Yeni kentsel sol"un yerel yönetimleri, iktidara karşı bir mücadele platformu olarak kullanmasını engellemek gibi amaçlar gütmüştür. Sonuçta, merkez-yerel ilişkisinde "dual polity" modelden "executant" modele geçiş dönemi yaşanmıştır.

Sharpe (1979) "executant" yerel yönetim sisteminin niteliklerini 3 başlık altında toplamaktadır:

- Yerel yönetimler önemli kaynaklara sahip olmalıdırlar.
- Yerel yönetimler sadece parlamentonun koyduğu esaslar çerçevesinde hareket edebilirler.
- Yerel yönetimler, merkezi yönetimin belirleyeceği bazı konularda serbestçe hareket edebilmeliler (mandatory). Diğer konularda merkezi yönetimin iznine bağlı olmalılar (permissive) (Pickvance, 1991:54).

Bu çerçeve içinde, İngiltere'de alınan önlemleri ise şöyle sıralayabiliriz:

1981 tarihli ilk önlem, yerel yönetimlere bazı hedefler göstererek mevcut harcamalarını azaltmayı amaçlıyordu. Eğer gösterilen hedefler gerçekleştirilmezse, yapılan merkezi yardımlarda indirim cezası uygulanacaktı. Bu uygulama o zamana kadar kendi harcama kararlarını alan yerel yönetimler için radikal bir değişiklikti. Gösterilen hedeflerle, yerel yönetimlerin ihtiyaçlarına merkezi yönetim tarafından karar veriliyordu. Hedefler, İşçi Partisi Meclisleri'nin hareketlerini denetlemek için konulmuştu. Ancak, bu önlemin sonuçları sınırlı kaldı ve yerel yönetim harcamaları 1979-1981 yılları arasında % 0.9 arttı. Çünkü, meclislerde her kesimden politik görüşler temsil ediliyordu ve bunun sonucu olarak da çok şiddetli tedbirler uygulanamamıştır. Ayrıca, merkezi yardımların kesilmesi, yerel meclislerin muhalefetini engellemeyecekti. Buna ek olarak, kesilen merkezi yardımların yerel yönetimler tarafından vergi oranlarının artırılarak karşılanması, merkezin bu denetiminin sınırlı kalmasına neden olmuştur (Pickvance, 1991:69).

Yerel harcamaları denetlemedeki başarısızlık, merkezi yönetimi yeni önlemler almaya yöneltmiştir. Bunlardan biri, yerel yönetimlerin topladıkları vergilere getirebilecekleri artış oranlarına sınırlamalar getirmekti (1984 Rates Act.). Vergi oranlarını artırmak, yerel yönetimler açısından merkezi yönetimin finansal sıkıştırmasından kaçış için önemli bir yoldu. Örneğin, Londra Anakent Meclisi (GLC) ulaşım hizmetlerinden kaynaklanan açığı kapatmak için vergilerde yüksek oranlı artışlara gitmişti. Sonuç olarak, anakent yönetimine yapılan merkezi

yardımların tümü kesilmiştir. Böyle bir ceza, merkezin yerel yönetimler üzerinde hiçbir etkisinin kalmaması demekti. Bu yolla kapatılan meclislerin sayısı 10 ile 20 arasındadır. Ancak, bu meclislerin büyük bir çoğunluğunun İşçi Partisi Meclisleri olması dikkate değerdir (Pickvance, 1991:69-70).

2.4.2.2. 1986 Yerel Yönetimler Reformu

1986 yılına kadar Londra'da ve diğer altı anakentte iki kademeli metropoliten yönetim (yerel federasyon) modeli uygulanmaktaydı. 1986 yılında daha iyi bir yönetim gerçekleştirmek, kaynak tasarrufu sağlamak, yönetim sistemini basitleştirmek, daha etkili ve süratli kararlar almak amacıyla Londra İl Meclisi ve diğer altı metropoliten il meclisi feshedilmiştir. Ancak 1965 yılında sistemi kabul eden İşçi Partisi ile 1986 yılında sistemi kaldıran Muhafazakar Parti'nin bu konudaki görüşleri farklı olmuştur.

İngiltere'de İşçi Partisi ile Muhafazakar Parti arasındaki ekonomik görüş farklılıkları anakent yönetimi konusunda da etkisini göstermiştir. İşçi Partisi devlet müdahalesini artırmak isterken, Muhafazakar Parti devletin rolünü azaltmak, kaynak denetimi yolu ile enflasyonu durdurmak, pazar ekonomisini ve özel kesimi egemen kılmak istemiştir. Bu durumda merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında uzlaşmak zorunlu olmuştur. Londra'nın ve diğer metropoliten illerin meclislerinin kaldırılması aslında bu politik çatışmadan kaynaklanmış ve Muhafazakar Parti Hükümeti bu sisteme 1986 yılında son vermiştir. Bu noktada, bu iki parti arasındaki ve merkezi ve yerel hükümetler arasındaki çatışmaları daha ayrıntılı incelemek yararlı olacaktır.

1974-77 yılları arasında yani İşçi Partisi'nin iktidar olduğu yıllarda, İşçi Partisi yerel yönetimlerin kamu masraflarını kısmasını ve bu konuda merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin sıkı bir işbirliği yapmasını istemiştir. Yerel yönetimler hem yükselen enflasyona hem de kamu hizmetlerinden yararlanan vatandaşların, yerel emlak vergilerinin artmasına karşı olan seçmenlerin ve yüksek ücret isteyen sendikacıların baskılarına yanıt vermek zorunda kalmışlardır. Ancak hem Londra'nın hem de diğer büyük şehirlerin bu gelişmeler sonucunda masraflarını kısmak pek mümkün olmamıştır. Ulaşım, işsizliğin önlenmesi, Eski Londra ve diğer bazı eski semtlerin yenilenmesi devamlı yatırım yapmayı gerektirmiş, yerel yönetimler kaynak bulamadığı zamanlarda yerel vergileri artırma yoluna gitmişlerdir.

1979 yılında bu koşullar altında iktidara gelen Muhafazakar Parti ile üyelerinin çoğunluğu İşçi Parti'li olan yerel yönetimler arasındaki ilişkiler gergindi. Özellikle Muhafazakar Margaret Thatcher Hükümeti ve aynı bölgede ikamet eden Ken

Livingstone'un bulunduğu Londra Anakent Yönetimi arasında büyük sorunlar yaşanmıştır.

Thatcher Hükümeti daha önce yönetimde olan İşçi Partisi gibi masrafları kısmak yerine yetkileri daraltarak bunalımı çözmek istiyordu. Bu amaçla arka arkaya yerel yönetimlerde planlama, konut ve gelir konularıyla ilgili kanunlar çıkarılmıştır. Yerel yönetimlerin konut veya sosyal konut yapmak yerine, sadece onları destekleme ve sosyal konutlarda oturanların pazar ekonomisi koşullarına göre kira ödemeleri ve hatta sosyal konutlarda oturanların bu konutları gerçek değerlerinin %20 veya %30 arasında indirimli bir fiyatla satın alabilmeleri gibi yükümlülük ve olanaklar getirilmiştir. Bu satışlardan elde edilen gelirlerden çok az bir bölümünün yeni sosyal konut yatırımlarına ayrılmasına izin verildi. 1982 yılında bu politika uyarınca yerel yönetimler 200.000 dolayında sosyal konut sattılar.

Programın başarısı için yerel yönetimler üzerinde mali denetim artırıldı. Merkezi yardımlar azaltıldı. Audit Comission isimli, israfın önlenmesini, harcamaların yasallığını ve dengeli olmasını denetlemekle yükümlü bir tür Sayıştay kuruldu.

Tüm bu önlemlere karşın İşçi Partili Londra Büyükşehir Yönetimi ve yerel meclisler masraflarını kısmak yerine artırdılar. Hükümet, merkezi yardımları kesti. Bunun üzerine yerel yönetimler bütçelerini denkleştirmek için yerel vergileri artırdılar. Kendilerini hakli göstermek ve seçmenlerin de kendilerini desteklediğini belirtmek için kampanyalara giriştiler. Londra Büyükşehir Yönetimi, ulaşım gibi bazı temel hizmetler ile muhafazakarların itiraz ettiği eşcinseller, lezbiyenler ve etnik gruplara mali destek vermeyi sürdürdü. Muhafazakar Parti, 1983 yılında yeniden iktidara gelince aynı yıl Sular Yasası, 1985 yılında Ulaşım Yasası ve Londra Bölge Ulaşım Yasası'nı kabul ederek yerel yönetimlerin bu alanlardaki yetkilerini kaldırdı. 1984 yılında Yerel Vergi Yasası (Rates Act) ile de yerel idarelerin vergilendirme oranlarının merkezi hükümet tarafından belirlenebileceği kabul edilerek yerel yönetimlerin vergi konusundaki geniş yetkileri sınırlandırıldı (Tortop, 1993).

Muhafazakar Parti'nin iktidarda olduğu 1979-1987 yılları arasında yerel yönetimlerle ilgili toplam 14 tane yasa yürürlüğe konmuş ve bunların her biri de yerel özerkliği ya da yerel karar verme yetkilerini kısıtlayıcı mali ve örgütsel yapı değişiklikleri getirmiştir. Bu değişikliklerle birlikte Londra Büyükşehir Belediyesi'nin ve diğer meclislerin feshi uzun dönemli bir merkezileştirme politikasının bir halkası olarak görülmektedir (Uyanık, 1993).

2.4.2.3. İngiltere'de Yürürlükteki Yerel Yönetim Modeli

İngiltere'de günümüzde uygulanan yerel yönetim sistemi 1986'da yapılan değişiklikle gelen sistemdir. 1986'da yapılan değişiklikle Büyük Londra Meclisi ve diğer metropoliten kentlerdeki il (county) meclisleri feshedilmiştir (Harloff, 1988).

Bugün, İngiltere' de yerel yönetimler beş grupta incelenebilir:

1- Londra
2- Diğer Metropoliten alanlar
3- Metropoliten olmayan alanlar
4- Galler
5- İskoçya

(Bu çalışmada ilk üç grup incelenecektir.)

2.4.2.3.1. Londra

1986'da yapılan değişiklikle başkent Londra'da tüm kenti kapsayan tek ve çok amaçlı yerel yönetim kaldırılmış, Londra, Eski Londra Kenti (City of London) ve 32 tane barodan (borough) oluşacak şekilde iki parçaya ayrılmıştır. Londra baroları kendi sınırları içinde tüm yerel yönetim görevlerinden sorumlu, tek kademeli yerel yönetim birimleridir.

2.4.2.3.2 .Diğer Metropoliten Alanlar

Londra dışında toplam altı tane metropoliten yönetim vardır. Metropoliten alanlar "district" adi verilen ilçelere ayrılarak yönetilirler. Bunlar:

1. Tyne ve Wear
2. Merseside
3. Greater Manchester
4. West Yorkshire
5. South Yorkshire
6. West Midlands

Metropoliten ilçeler Londra'daki barolar gibi kendi sınırları içinde yerel yönetim hizmetlerinin çoğunluğunu yerine getiren tek kademeli yönetimlerdir. Bunlara ek olarak, bir kaç parish (köy, mahalle) meclisi de metropoliten alanlarda görev almaktadır. Ancak bu meclisler tüm yerel yönetim görevlerini yerine getirmekle yükümlü değillerdir.

Metropoliten alanlarda ilk kez 1974'te güvenlik, itfaiye, ulaşım ve stratejik planlama öncelikli olmak üzere bazı temel hizmetleri yerine getirmek için metropoliten il meclisleri kurulmuştu. Fakat bu yapı 1986'da Büyük Londra İl Meclisiyle birlikte feshedilmiş, güvenlik, itfaiye hizmetleri ve ulaşım dışındaki görevler metropoliten ilçelere bırakılmıştır. Bu hizmetler halen metropoliten il temelinde, metropoliten ilçelerin temsilcilerinden oluşan ilgili Ortak Konseylerce (Joint Board) yerine getirilmektedir (UPL, 1996).

2.4.2.3.3. Metropoliten Olmayan Alanlar

İngiltere'de Londra ve metropoliten yönetimler dışındaki alanlar 333 İlçeden (district) ve 47 ilden (county) oluşmaktadır (Harloff, 1988). Ayrıca bu alanlarda 11000 parish meclisi bulunmaktadır. Metropoliten alanlar dışında iki kademeli yerel yönetim sistemi uygulanmaktadır. İller ilçelere göre daha geniş ve daha güçlü birimler olmalarına karşın ilçeler onlara bağlı değildir ve seçilmiş meclisleriyle ayrı yönetim birimleridir. Yerel hizmetler iki kademe (county ve district) arasında paylaştırılmıştır (UPL, 1996).

Şekil 3: İngiltere'de Yerel Yönetim Sistemi (UPL, 1996: 9-10)

Londra	Metropoliten Alanlar	Metropoliten Olmayan Alanlar
– Baro Meclisleri (32) – Londra Kenti	– District Meclisleri (36) – Parish Meclisleri (Az sayıda) – Parish(11000) (8000 tanesinin meclisi var)	– County Meclisleri (47) – District Meclisleri (333)

2.4.2.4. Yerel Hükümetlerin Temel Görevleri

1980'lerden başlayarak merkezi hükümetin yerel yönetimlerin yetkilerini kısıtlama ve özelleştirme çabalarına karşın İngiltere'de kamu hizmetlerinin çoğu yerel yönetimler tarafından yerine getirilmektedir. Yerel hükümet, yerel hizmetlerin sunumunda denetleyici bir rol oynamaktan çok hizmetleri doğrudan sunan bir birim durumundadır. Merkezi hükümet doğrudan hizmet sunumundan çok, denetleyici bir rol oynamaktadır (UPL, 1996).

Yerel yönetimlerin görevlerini belirleyen yasal çerçevede, hizmetlerin belirli standartlarda sunumunu güvence altına almak amacıyla, bakanlara, talimat verme veya rehberlik konularında oldukça geniş yetkiler verilmiştir. Yapısal planlar gibi

pek çok önemli konuda bakanlık onayı gerekmekte, yatırım programları da sermaye giderleri tahsislerine (capital expenditure allocations) temel olması amacıyla ilgili bakanlığa sunulmaktadır. Yerel yönetimler faaliyetleriyle ilgili rapor vermek zorunda oldukları gibi bazı hizmetlerin sunumunda da düzenli olarak denetlenirler. Ender kullanılan bir yetki de olsa, yerel bir meclisin zorunlu görevlerinden birini yerine getirmede kusur veya ihmali görülürse; merkezi hükümet, hizmetin başka bir meclis tarafından sunumunu sağlayacak bir komisyon atayarak sorumluluğu kendi üzerine alabilir (Harloff, 1988).

İngiltere'de yerel hizmetlerin yerel birimler arasında dağılımı şu şekildedir.

Tablo 6 Yerel Yönetimlerin Görevleri (UPL, 1996: 17-18)

	Londra	Metropoliten	Alanlar	Diğer	Alanlar
Hizmetler	Borough	Joint Board	District	County	District
Eğitim	✓		✓	✓	
Konut	✓		✓		✓
Sosyal Hizmetler	✓		✓	✓	
Emniyet		✓		✓	
İtfaiye, sivil savunma		✓		✓	
Trafik, ulaşım		✓		✓	
Otoyollar	✓		✓	✓	
Su					
Kütüphane	✓		✓	✓	
Müzeler, sanat galerileri	✓		✓	✓	✓
Yapısal Planlama	✓		✓	✓	
Yerel Planlama	✓		✓		✓
Ekonomik gelişme	✓		✓	✓	✓
Rekreasyon	✓		✓		✓
Çöp toplama, cadde temizliği			✓		✓
Çöp tanzimi	✓		✓	✓	
Tüketici koruma	✓		✓	✓	
Mezarlık, cenaze	✓		✓		✓
Ruhsat verme	✓		✓		✓
Vergi toplama	✓		✓		✓

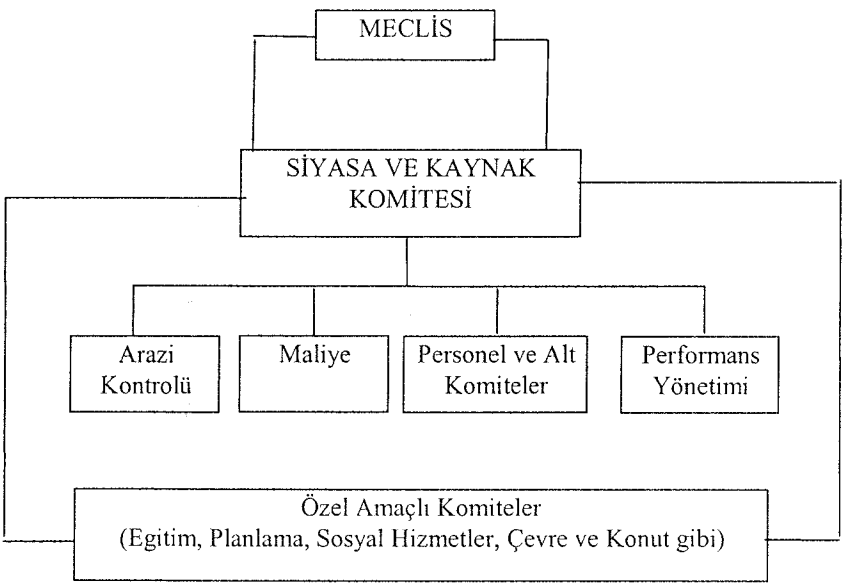
2.4.2.5. İç Örgütlenme

Yerel yönetimler genel olarak kendi iç örgütlenmelerini ve çalıştıracakları personel sayısını belirlemede serbesttirler. Yerel yönetimin her düzeyinde komite

sistemi uygulanır. Önemli siyasalar ve kararlar meclis tarafından alınır. Ayrıntılı çalışma gerektiren hizmetler de meclis üyelerinin, komitelerin ve idari personelin görevidir. Bu komitelerin altında o konuyla ilgili ve komitenin politikaları doğrultusunda çalışan alt gruplar vardır (Harloff, 1987).

Komite üyelerinin en az üçte ikisi seçilmiş meclis üyeleri, üçte bire yakını da o konuda uzmanlaşmış kişilerden oluşur. Sadece mali komite üyelerinin tümü seçilmiş üyelerden oluşur. Polis Komitesi'nin üyeleri içinde sulh yargıçları yer almaktadır. Görevler genelde ortak yönetim (corporate management) seklinde yürütülür. Bu yapıda seçilmişler ve maaşlı çalışanlar hizmetleri ortaklasa yönetirler.

Şekil 5: İngiltere'de Yerel Yönetimlerin İç Organizasyonu (Kingdom, 1994 :17)



Çok önemli bir konuda karar verilecekse Siyasa ve Kaynak Komitesi ve idari personel şeflerinden oluşan bir yönetim kurulu (management team) ortak karar alırlar. Bu grubun başında görevi sadece yönetimin eşgüdümünü sağlayan ve başka bir bölümde görevi olmayan bir şef bulunur ve meclisin siyasa danışmanı olarak hareket eder (Harloff, 1988).

2.4.2.6. Mali Yapı

Nisan 1990'a kadar İngiltere'de yerel yönetimlerin iki ana kaynağı vardır:

1. Yerel Emlak Vergisi (Rates)
2. Merkezi Ödenekler (Central Grants)
3. Hizmet Karşılığı Alınan Ücretler

2.4.2.6.1. Yerel Emlak Vergisi

Konut (domestic) (hane halkları tarafından ödenen vergi), iş (business) ve diğer (non-domestic) binalardan alınan emlak vergileridir. 1984 öncesinde verginin miktarını doğrudan yerel hükümet belirliyordu. Bu miktar merkezden gelen ödenekler ve diğer kaynaklarla toplam gereksinmeler için gereken kaynak arasındaki miktarı karşılayacak biçimde belirleniyordu. 1984'ten itibaren merkezi hükümet, yerel hükümetin yerel vergi miktarına getireceği artışları sınırlandırma yetkisini elde etti. Ancak bu kısıtlama hepsi de İşçi Partisi'nin yönetiminde, yaklaşık 20 meclise uygulandı. Bu vergi sistemi 1989'da alınan bir kararın 1990' da uygulamaya konmasıyla değiştirilmiştir (Pickvance, 1991).

Bu reform iki büyük değişiklik öneriyordu. Birincisi yerel ölçekte belirlenen ve toplanan ticari verginin artık ulusal düzeyde, merkezi hükümet tarafından belirlenen ve toplanan bir vergiye dönüştürülmesiydi. İkinci değişiklik konutun piyasa değeri üzerinden alınan (domestic) emlak vergisi yerine yetişkin başına alınacak olan yeni bir verginin (Poll Tax) konması oldu. Bu değişikliklerle asil amaçlanan sol görüşlü yerel meclislerin, özelliklę Londra'nın harcamalarını ticari çevrelerden topladıkları vergilerden karşılamak yerine bireylerden yani seçmenlerinden alacakları paralarla karşılamalarını sağlamaktı. Yürürlükteki sistemin seçmenin yerel harcamalar konusunda kendi seçim kararlarının mali sorumluluklarından kaçmasına izin verdiği düşünülüyordu. Yeni uygulamayla, poll tax'in yerel vergilendirmeyle yerel hükümetin harcamaları arasında doğrudan bir bağlantı kurması beklenmekteydi. Harcamalar artınca yerel vergiler de artırılacak, tüm seçmenler de bundan etkilenerek tavırlarını seçimlerde göstereceklerdi. Ayrıca tüm seçmenler vergi ödedikleri için hiç kimse mali katkıda bulunmadığı bir hizmete sahip olamayacaktı (Cochrane, 1993).

Bu arada meclisin hizmetlerinden yararlanıp da oy kullanmayan gruplar da vardı. Çok az yerel meclis vergilendirmeyi, gelirin zenginlerden yoksullara aktarılması için kullanıyordu. Vergi konusundaki bu tür sorunlar da yerel yönetimlerin harcamalarını kısmasını engelliyordu. Yerel yönetimlerin harcamalarını kısmak ve üzerlerindeki denetimi artırmak amacıyla 1990'da yeni bir vergi düzenlemesi yürürlüğe kondu.

Bu amaçlarla tasarlanan reform, vergi gruplarını ikiye ayırdı:

1. Konut Dışı (Non-domestic) Vergi

2. Konut (Domestic) Vergisi

1. Konut Dışı Vergilendirme:

Burada asil değişiklik, merkezi hükümet tarafından konulan aynı nitelikli tek bir ticari vergi getirilmesidir. Bu vergi tüm ülkede toplanılacak ve meclislere nüfuslarına göre dağıtılacaktır. Merkezin iş çevrelerinden aldığı bu vergi yerel hükümetler için oldukça önemli bir gelir kaynağı idi. Ve bu vergiyle asil değişen şey; iş çevrelerinin artık yerel meclislere değil merkezi hükümete bağlı duruma getirilmesidir. Artık ticari vergi artışlarını denetleyen merkezi hükümettir.

2. Konut Vergisi

Konut vergisinde daha önceden binalar üzerinden değerlendirilen vergilendirme sistemi bu reformla tümüyle değiştirildi. yetişkin başına ödenen yeni bir vergi konuldu. Bu vergi "Poll Tax" (Seçim veya oy vergisi) veya "Community Charge" olarak adlandırıldı. Bu yeni vergi her yerel otorite tarafından, beklenen harcamalar ve diğer gelir kaynakları arasındaki boşluğu tamamlayacak biçimde belirlenmektedir. Bu yüzden poll tax miktarları yerel meclisler arasında değişimler göstermektedir. Ancak verginin artırılması yine merkezi yönetimin denetimine bağlıdır.

Bu sistemle verginin gelir dağılımında eşitleme aracı olarak kullanılması istenmekteydi. Ancak tam tersine poll tax'in etkisi yerel yönetimlerin hizmet sağlamasında eşitleyici niteliğini zayıflatmıştır. Çünkü bu sistemle sadece yetişkin başına vergi ödendiği için konaklarda oturanlarla çöküntü alanlarında oturanlar aynı miktar vergiyi ödemeye başlamışlardır.

Halk arasında "kelle vergisi" olarak da nitelenen bu vergi oldukça büyük bir tepkiyle karşılanmıştır. Düzenleme, Örneğin İskoçya'da, vergilerin %20 oranında ödenmemesine sebep olmuştur. Bu sistemin etkileri açısından üç farklı gruptan söz edilebilir: Merkezi hükümet, ticari vergi ödeyenler ve poll tax ödeyenler. Reformla merkezi hükümet harcamalar ve gelirler üzerinde önemli bir denetim gücü elde etti. Ancak diğer iki grupla ilişkisi düşünüldüğünde bu gücün politik tepkiler karşısında son derece zayıf olduğu anlaşılmaktadır. Örneğin merkezi hükümet iş çevreleri ile iyi ilişkiler kurmak istediğinde ticari vergiyi azaltacaktır. Bu da yerel hükümetlerin kaynağının azaltılması demektir. Bu durumda yerel meclisler mali sorunlar yaşayacak ve merkezi, ödenekleri artırması için zorlayacak ya da emlak vergilerini artırma yoluna gidecektir. Böyle durumlarda da halk yerel hükümete karşı çıktığı gibi merkezi hükümeti de karşısına almakta, seçimlerde merkezi zorlamaktadır.

Reformun yerel yönetimler üzerindeki diğer bir etkisi meclislerin vergi ödeyen seçmene bağlı çalışması olarak düşünülmüştü. Poll tax uygulamasıyla seçmenler meclislerin politikalarına daha duyarlı olacaklardı. Bu mekanizmayla merkezi ödenekler ve ticari vergi geliri merkez tarafından sabit tutulduğu için yerel yönetimlerin extra harcamaları tamamıyla kendi seçmenlerinden aldıkları vergiye bağlı olacak; böylece meclislerin fazla harcamaları önceki sisteme göre daha az olacaktı.

Ancak reform bu amacına ulaşamadı. Seçmenler yerel meclislerin politikalarına beklenen duyarlılığı göstermediler. Yerel meclisler de harcamalarını beklenen şekilde azaltmadılar. Tıpkı önceki sistemdeki gibi kaynağa gereksinimleri olduğu zaman poll tax'i de artırdılar. Bütün bunlara vergilerin büyük ölçüde ödenmemesi eklenince sistemde bazı değişiklikler zorunlu hale geldi (Pickvance, 1991).

Poll tax'in kapsamı ve oranları, Margaret Thatcher'den sonra yine Muhafazakar Parti tarafından, 1993 yılında yapılan bir değişiklikle değiştirildi. Yerel emlak vergisi konusunda poll tax yerine, her senenin başında belirlenen, taşınmazın değeri, oturan kişinin statüsüyle birlikte pek çok etmene göre farklılıklar gösteren "Council Tax" (Meclis Vergisi) getirildi. Yeni sistemde de merkezi hükümete, yerel otoritenin yerel vergiyi ne kadar artırabileceğini belirleme hakkı verildi. Halk tarafından daha makul karşılanan yeni sistemle yerel verginin ödeme oranları artmıştır.

2.4.2.6.2. Merkezi Ödenekler

Merkezi ödenekler iki biçimde yapılır:

1.Blok Ödenek (Block Grants)
2.Özel Ödenekler (Specific Grants)

Merkezi ödenekler genel olarak blok ödeme seklinde yapılır. Blok ödenekteki azaltmalar ya da özel ödeneklerdeki artışlar merkezi hükümetin yerel hükümetin gelirini denetlemesi için de kullanılmaktadır. Yerleşmeler arasında merkezi ödeneğin dağılımının bir eşitleme elemanı olarak kullanıldığı düşünülür. Her alanın farklılaşan vergilerine ve gereksinimlerine göre ödeneğin de değişmesi beklenmektedir. Ancak bu dağılımın politik kararlarla da çok fazla ilişkisi olduğu görülmüştür. Merkezi hükümetin, ödenekleri özellikle yerel hükümetlerin gelirlerini denetlemek için kullanması hatta kendi kararlarını kabul ettirmek için ödenek kesintilerine gitmesi meclislerin harcamalarını kısmasına veya farklı gelir kaynakları aramasına neden olmuştur.

2.4.2.6.3. Hizmet Karşılığı Alınan Ücretler

Bu grup yerel hükümetlerin gelirlerinde çok az bir payı kapsamaktadır.Merkezi ödenekler üzerindeki kısıtlamalara karşın bu mali kaynaktaki artışlar son derece az olmuştur. Meclisler gelirlerini dengeleyebilmek için vergileri büyük oranda artırmışlardır (Kingdom, 1994).

2.4.2.7. Sonuç

Batı Avrupa'da ortaçağ kırsal ve kentsel yerel yönetimleri 15. yüzyıldan başlayarak toplumsal gelişmenin, ulusal bütünleşmenin ve merkezi devlet gücünün gelişim sürecinin önündeki en önemli engeller olmuşlardır. 18. yüzyılın monarşileri, tüm parlak tasarılarına ve türlü girişimlerine karşın bu engelleri ortadan kaldıramamışlardır. Feodal ayrıcalıkların bu son kalıntıları ancak toplumsal devrimlerle aşılabilmiştir. Ortaçağ kent yönetimlerini beş yüz yıllık geleneği ile birlikte ortadan kaldıran güç, liberalizmin bu yöntemlerle özdeşleştirdiği burjuvazinin kendisidir. Merkezileşmiş devlet gücünün gelişimi, burjuvazinin siyasal iktidarı ele geçirmesinden sonra yeni bir toprağa dayalı devlet örgütlenmesine girişmesiyle tamamlanabilmiştir. Çağdaş yerel yönetim örgütlenmesi yukarıdan aşağıya ve doğrudan devlet eliyle gerçekleştirilmiştir. Gelişmelerin yönü demokratikleşme, yani genel oya dayalı temsili demokrasinin uygulanması bakımından da aynıdır. Temsili demokrasinin tabanı önce ulusal kurumlar için genişletilmiştir. Tabanın yerel meclisler için genişletilmesi daha sonra, daha dar kapsamlı ve kademeli olarak uygulamaya girmiştir.

Kısacası Batı'da monarşiler, siyasal iktidara el koyma gücüne ulaşmış burjuvazinin gölgesi altında, yerel-bireysel ayrıcalıklarına son vermeyi başaramamışlardır. Önce kendileri sonra yerel yönetim ağı ortadan kaldırılmıştır. Ve siyasal iktidarın yeni unsurları, kendi yerel örgütlenmelerini eski toplumun egemenlerine yaşam hakkı tanımayacak bir yapıda oluşturmuşlardır.

İngiltere örneği bize, "yerel yönetimlerin beşiği" olarak kabul edilen bir ülkede kurumsal yapılaşmanın yerelden ulusala yükselen bir çizgi izlediğini kanıtlamamaktadır. Tam tersine 18. yüzyılın ikinci yarısından 1850'li yıllara kadar merkezileşme sürecine karşı verilen "yerel özgürlük" mücadelesi, eski rejimin kalıntısı olan toplumsal zümrelerin varlıklarını koruma mücadelesi olmuştur. İngiltere'de 1832 Reformu'nun başlıca nedenlerinden birisi, kapılarını yeni orta sınıfa kapatmış yerel özgürlüklerin direnişidir. Batı'da hem yerel hem ulusal düzeyde liberal kurumlar, ancak bu yüzyıllara uzanan gelenek ortadan kaldırıldığında ortaya çıkabilmiştir. Başka bir deyişle merkezileşmiş devlet gücünün gelişimini tamamlaması, feodal rejimin siyasal ve yönetsel kalıntılarını, yerel yönetsel ve yargısal kurumları ortadan kaldırmasıyla mümkün olabilmiştir.

Özetle, yerel yönetim kurumunun ardında büyük bir toplumsal mücadele uzanmaktadır. Ancak bu mücadelede "yerel özerklikçi savunarak direnen taraf burjuvazi değil, feodal soyluluk olmuştur. Burjuvazi ise merkezi devlet gücünün gelişimini tamamlamak istemiş, bunu başarabilmek için de yüzyıllara uzanan yerel ayrıcalık geleneğini kaldırmak görevini yüklenmiştir.

2.5. İSPANYA YEREL YÖNETİM SİSTEMİ

Yaklaşık 20 yıldır, İspanya'da parlamenter demokrasi ve politik çoğulculuk adına önemli bir yeniden yapılanma süreci yaşanmaktadır. Yaşama ve yönetim erklerine sahip 17 özerk topluluğun varlığı, merkezi erkin mekansal yeniden dağılımını pratik olarak yansıtmaktadır. 20. yüzyılın başlarında askeri darbeler ve iç savaş İspanyolları ağır bir bedel ödemeye zorlamıştır. 1936'da patlak veren iç savaş ve Cumhuriyet yanlısı direniş, Franco'nun diktatörlük yönetimiyle son bulmuştur. Ancak Franco'nun ölümüyle birlikte, İspanya yeniden demokrasiye dönüş fırsatını bulabilmiştir. 1975'te 40 yıl süren bir diktatörlük sona ermiştir fakat 1978 Anayasası'nın onanması ve ilk demokratik seçimlere kadar yine diktatörlüğün kadroları iş başındadır (Aydın Cıngı,1990). 1976-1979 yıllarını kapsayan dönem İspanya için demokrasiye "yumuşak" geçiş dönemi oldu. Yaşanan, bir önceki sistemin tamamen çökmesi değil, ancak demokrasiye doğru giden bir reform süreciydi. Franco döneminde hazırlanan bir yasayla, Franco'nun ölümünden hemen sonra Kral Juan Carlos ülkeye çağrıldı ve böylelikle, yönetimin sürekliliği sağlanmış oldu. 1978'de halkoylamasına sunulup kabul edilen anayasa, politik gücü, devletin başı olan İspanya Kralı, yaşama organı, idari hükümet ve hukuk olarak tanımladı.

1960 ve 1970'leri kapsayan dönemde İspanya hızlı bir ekonomik kalkınma yaşadı. Bu kalkınma endüstriyel bir karakterde olduğundan, kırsal alandan gelişmiş kentlere doğru büyük bir göç başladı; bu göç aynı zamanda ülke dışına, diğer Avrupa ülkelerine doğru da yayıldı. Tarımsal üretimin genel üretimdeki payı 1964'te %18.4, 1974'te %10.1, 1986 yılında %6.1 olmuştur. Aynı yıllarda endüstriyel üretim %37.4, %40.8, ve %35.5 olarak kaydedilmiştir. Genel üretim içinde giderek artan sektör, hizmet sektörüdür: 1964'te %44.2, 1974'te %49.1, 1986'da ise %58.4. Kırsal alan, endüstri alanı ve genel olarak turizmin geliştiği bölgeler olarak tanımlanabilecek bu sektörsel dağılım, bölgeler arası eşitsizliği göstermektedir. Öte yandan kamu harcamalarının genel dağılımına baktığımızda bir artış görürüz. 1975'te kamu harcamaları %24.7'den 1982 yılında %37.2'ye ve 1987 yılında da %42'ye yükselmiştir (Sole-Vilanova,1989).

Bu artışın nedenleri bölgeselleşmenin öne çıkardığı kamu hizmetlerine olan talep ve vergi yasalarında yapılan reformlardır.

Bugün İspanya'da yerel yönetimlerin örgütleniş biçimine baktığımızda, karşımıza çıkan tablo, üniter devlet yapısıyla federatif devletin ilginç bir karmaşasıdır. Diğer bir Örneğini de İtalya'da gördüğümüz bu devlet biçimi için kullanılabilecek en uygun kavram "Bölgesel Devlet"tir. İspanya bugün 17 özerk topluluktan (bölgesel yönetim) oluşmaktadır. Eski merkeziyetçi anlayışın ürünü olan il yönetimi, bazı bölgelerde önemini koruyarak bazılarında ise işlevini yitirerek, sürmektedir.

Merkezi devlet, bölgesel yönetim ve il yönetimi dışında, belediyeler İspanya için yerinden yönetim açısından en önemli örgütlerdir. O halde, güçlü bir merkezileşme sürecine giren İspanya'da, üç yönetim düzeyiyle karşılaşmaktayız: Yerel yönetimler (il yönetimi ve belediyeler), özerk topluluklar (bölge yönetimleri) ve merkezi yönetim.

2.5.1. İspanya'da Bölgesel Ve Yerel Yönetimler

2.5.1.1. 1978 Anayasası'ndan Önce Bölgesel ve Yerel Yönetimler

2.5.1.1.1. Bölgesel Yönetimler ve İller

18. yüzyıldan 1931-36 yıllarını kapsayan İkinci Cumhuriyet dönemine kadar İspanya'da bölgesel yönetimlerden söz etmek mümkün değildir. 1932'de Katalonya ve 1936'da Bask bölgeleri bölgesel özerklik statüsüne geçmişlerdi. Galicia'nin bu statüyü değerlendirebilmesi, iç savaş nedeniyle gerçekleşemedi. 1939 yılından başlayarak, Franco'nun aşırı merkezci yönetim anlayışı nedeniyle bölgesel yönetimlerin özerklik istekleri gerçekleştirilemedi. İl yönetimlerinin tarihsel kökeni daha eskilere uzanmaktadır. 1823'te Fransız yönetim reformunun da etkisiyle İspanya'da il yönetimleri kurulmaya başlandı. 1833 yılında 49 olan il sayısı 1927'ye gelindiğinde 50 olmuştu (Sole-Vilanova,1989). Yüz yılı aşkın bir süre boyunca iller, merkezi hükümetin taşra uzantıları olarak görev yaptılar ve belediyeleri denetlediler. 1925 yılında il yönetimi yeniden düzenlendi. Oldukça sınırlı bir özerkliği olan illerin yerel yönetim karakteri geliştirilerek, belediyelere yardımcı olacak kurumlar olarak yeniden yapılandırıldı. İller, merkezi hükümetle işbirliği içinde yol ve hastane yapımı, kültürel ve sportif etkinliklerin düzenlenmesi gibi konularda, teknik ve ekonomik alanlarda belediyelere yardım edecekti. Bask ve Navarre dışındaki tüm iller eşit erke ve sorumluluğa sahipti. Bu iller, tarihten gelen ayrıcalıklı ekonomik ve finansmana dayalı üstünlüklerini korumuşlardır. Bask bölgesinden Alava ve Navarre, Franco döneminde bile tarihsel karakterlerini korumuşlardır. 1970 yılında bir değişiklik de Kanarya Adaları'nda olmuş, daha önce iki il yönetimi olan adalar, 7 ada konseyi olarak değiştirilmişlerdir.

2.5.1.1.2. Belediyeler

Şimdiki belediye yapısı ve anlayışı 1812'lere kadar gitmektedir. Bu anlayışa göre isteyen her birim, herhangi bir standart gözetilmeden belediye olabiliyordu. 19. yüzyılda il yönetiminin ağır vesayeti altında olan belediyeler, 1924 yılında il yönetimlerinin yardımına hala gereksinim duysalar da, belirli ölçülerde özerklik elde edebilmişlerdi. 1924 tarihli belediye ve 1925 tarihli il özel yönetimleri ile ilgili yasalar, yerel ve bölgesel özerklik istemlerine karşı, meslek birliklerine

dayalı (corporatist) bir yaklaşım benimsediler. Aynı zamanda, yerel meclislerin kararlarına karşı yargıya başvurma yollarını açtılar (Keleş,1994).

Sonraki yıllarda belediyeler yetkilerini de genişlettiler, kent planlanması ve kentsel gelişim, temel sağlık hizmetleri ve kültürel aktiviteler gibi bazı görevleri üstlendiler. Bazı büyük belediyeler eğitim ve ulaşım konularında da hizmet verdiler. 1900 yılında İspanya'da 9267 belediye vardı, 1960'li yıllarda uygulanan birleştirme politikaları sonucunda 1975 yılında belediye sayısı 8194'e düştü (Sole-Vilanova,1989). Göç nedeniyle nüfusları azalan ve hizmetleri maliyetlerini asan belediyeler birleşmeye zorlandı. Birleştirme operasyonunun gerekçesi, teknik gerekliliklerden daha çok, zaten nüfusları çok düşük olan belediyelerin, göç nedeniyle oldukça düşük bir nüfusa sahip olmasıydı. Bir operasyonla birleştirilmelerine karşın, 1975 yılında nüfusu 2000'in altında olan yaklaşık 6000 belediye bulunuyordu. Bu rakam, o günkü toplam belediyelerin %73'üne denk düşüyordu (Sole-Vilanova, 1989).

1960'ta Barcelona ve 1963'te Madrid belediyeleri özel bir konum aldılar. Hem mali yönden hem de hizmet yönünden ek olanaklar kazandılar.

2.5.1.2. 1978 Anayasası'ndan Sonra Bölgesel ve Yerel Yönetimler

1978 Anayasası, devletin bölünmez bütünlüğü ilkesiyle birlikte, İspanya'yı oluşturan *halkların* kendi içlerinde bir ya da birden fazla il meclisinin bir araya gelerek bir bölge ya da özerk topluluk oluşturulabileceğini belirtmiştir. Anayasanın 2. maddesi İspanyol devlet biçiminin temelini oluşturur. "Anayasa, İspanyol ulusunun parçalanmaz birliği, bütün İspanyolların bölünmez ve ortak yurdu ilkelerine dayanır ve onun parçası olan halkların ve bölgelerin özerkliğini ve kendi aralarında dayanışmalarını tanır ve güvenceler" (Nalbant,1996).

Özerk toplulukların kuruluşuna ilişkin iki prosedür belirlenmiştir. Birinci prosedür Bask, Katalanya, Galicia gibi tarihsel bölgelerin 1930'dan beri süregelen statülerini düzenlemeye yönelikti ve ikinci prosedüre göre de diğer iller belirli yasal yollarla bölge oluşturma şansına sahiptiler. Bölge olunması isteyen il ya da illeri oluşturan nüfusun 2/3'ünün istemiyle gerçekleşir. Önce o birimlerin temsilcilerinden oluşan bir geçici meclis bölge için bir yasa tasarısı hazırlar ve halkoylamasına sunar. Halk tarafından onaylanan yasa tasarısı ulusal parlamentoya gider ve bu organın da onayıyla bölge kurulmuş olur. Ancak bölgelerin statüsü ikiye ayrılmaktadır; bir ulus olarak tanımlanan bölgelerin statüsü "yüksek dereceli statü" ya da "özel statü"dür. Ulusal özellik taşımayan bölgelerin statüsü ise "düşük dereceli statü" ya da "olağan statü"dür. Bugün 17 özerk topluluktan oluşan İspanya'da, 7 özel statülü, 10 olağan statülü topluluk vardır. Özel statülü topluluklar şunlardır: Endülüs, Kanarya Adaları, Katalanya,

Galiçya, Valensiya, Navvare ve Bask ülke. olağan statülü topluluklar şunlardır: Aragon, Asturias, Balearic Adaları, Cantabria, Castile-Leon, Castile-La Mancha, Estremadura, Madrid, Murcia ve Rioja.

Görüldüğü gibi, İspanyol bölgeselleşmesi anayasal bir zeminden hareketle, ülke içindeki farklılıkların korunması amacıyla gerçekleştirilmektedir. Her ne kadar, merkezi devletin özerk topluluklar üzerindeki denetimi çok sıkıysa da, özerk toplulukların kurulma gerekçesi yönetsel olmaktan çok politiktir.

Her özerk topluluğun bir parlamentosu, yani yaşama organı vardır. Parlamento üyeleri, genel oyla nispi temsil sistemine göre 4 yıllık bir süre için doğrudan halk tarafından seçilirler. Parlamentonun seçim çevresi ildir. Meclis kendi üyeleri arasından bir başkan seçer. Bölge yürütme kurulu, başkan tarafından belirlenir. Anayasaya göre her bölgede merkezi devleti temsil eden bir kişi bulunur. Bu kişinin görevi devlet hizmetleriyle bölge hizmetleri arasında eşgüdümü sağlamaktır.

Bölge yönetimlerinin yetkileri arasında belediye sınırlarının değiştirilmesi, arazi kullanım planlaması, bölge planlaması, konut, bayındırlık işleri, turizm, tarım, orman, çevrenin korunması, su sağlama, tarihi eserlerin korunması yer almaktadır. Bölgeler ayrıca yasa yapma, yasa değeri taşıyan kurallar koyma yetkisine de sahiptirler. Bu yetkilerin denetimi ancak anayasaya uygunluk açısından gündeme gelebilir. Merkezi hükümet Danıştay'ın onayını aldıktan sonra belli bir denetim yetkisi kullanabilir.

Bölgesel düzeyde yapılan reform, 1985'te onaylanan Yerel Yönetim Anlaşması, ekonomik ve toplumsal yaşantıdaki hızlı dönüşüm yerel yönetimlerle ilgili yeni bir düzenlemeyi zorunlu kılmıştır. Yerel yönetimler hem merkezi hükümet hem de bölgesel hükümetin denetimi altındadır.

2.5.1.2.1. İl Yönetimi

İl yönetimi bazı bölgeler için önemini hala korumakla birlikte, bölgesel ölçekte güçlenmiş diğerleri için aynı önemi taşımamaktadır. Teknik açıdan bakıldığında, il yönetimi, bölge ilişkileri içinde gereksiz kalmaktadır. Bazı il yönetimlerinin bölge statüsüne erişmesiyle birlikte sayıları da azalmıştır.

Anayasaya göre il, birden çok belediyenin bulunduğu, hem merkezi yönetimin coğrafi bölümü hem de tüzel kişiliğe sahip bir yerel yönetim birimidir. İl sınırları çizilirken tarih, coğrafya, dil, kültür ve din özellikleri dikkate alınmıştır.

İl yönetimi üç organdan oluşmaktadır: Meclis, yürütme kurulu ve başkan. Meclis üyeleri ildeki belediyelerin meclislerince üye sayısına göre seçilir. İl meclisi kendi üyeleri arasından bir başkan seçer. Yürütme kurulu, meclis üye sayısının en çok üçte biri oranında üyeler arasından başkan tarafından oluşturulur. İl yönetiminin görevleri şunlardır: İl yollarının yapımı, tarım ve hayvancılık, orman, kamu sağlığı, kültür, sosyal yardım. Temizlik, aydınlatma ve yangın söndürme gibi konularda iller, belediye meclislerine ekonomik ve teknik yardım sağlarlar. Enerji, sulama ve kredi konularında devletle ortaklasa hareket ederler. Belirli hizmetler için birlikler oluşturabilirler.

İl düzeyinde merkezi yönetimin temsilcisi validir (Gobernader). Bakanlar Kurulu'nca süresiz olarak atanır ve merkezin illerdeki birimleri arasında eşgüdümü sağlar.

2.5.1.2.2. Belediye Yönetimi

Bölgesel yönetimler, çeşitli gerekçelerle sayıları azalan ve yeterli hizmet götüremeyen belediyeleri, yeniden düzenlemiştir. 1979'daki ilk demokratik belediye seçimlerinden sonra, belediyeler arası ortak çalışmalar artmıştır. Belediyelerin çok amaçlı gönüllü kuruluşlarının sayısı artmaya başlamıştır. Bazı bölge yönetimleri, metropoliten bölgeler ve ilçeler için üst belediye (supramunicipial) ve köyler için alt belediye (inframunicipial) örgütlenme birimleri oluşturmuşlardır. Bu örgütlenmelerin amacı küçük belediyelerin götüremediği hizmetleri büyük belediyelerle ortak olarak götürmelerini sağlamaktır. Bugün İspanya'daki belediyeler üç organdan oluşmaktadır; yaşama organı niteliğindeki meclis, yürütmeden sorumlu olan başkan ve yürütme kurulu işlevinde olan belediye komisyonu (comision de gabierno). Nüfusu 250'nin altındaki belediyelerin 5 meclis üyesi bulunmaktadır, 100 bin nüfusa sahip belediyelerin 25 meclis üyesi, her 100 bin ek nüfus için ise fazladan bir meclis üyesi bulunmaktadır. Belediye meclis üyeleri, 4 yıl süreyle doğrudan seçilmektedir. Belediye başkanı, doğrudan halk tarafından seçilebildiği gibi meclis üyeleri arasından, meclis tarafından da seçilebilir. Nüfusu 5 binin üzerinde bulunan her belediyede, meclisin üçte biri oranında başkan tarafından atanan bir komisyon bulunmaktadır. Bunun dışında meclis bünyesinde çeşitli görev birimlerinin oluşturulması olanaklıdır. Ancak, son karar alici organ yine meclistir. Meclis oturumlarına başkanlık yapan ve meclis gündemini belirleyen belediye başkanı ayrıca, bütçeyi hazırlamak, yatırım ve harcamaları denetlemek gibi görevlerden de sorumludur. Yasal olarak belediyenin bütün eylemlerinden sorumlu olan kişi başkandır. Her meclis belediye işlerinde koordinasyondan sorumlu olacak bir sekreter atar. Bu başkan yardımcısının görevi aynı zamanda, merkezi devletin politikalarının belediyeler tarafından uygulanmasını denetlemektir. Belediyeler güçlerini hukuktan alırlar. Açık olarak devlete ait

olduğu belirtilmeyen konularda karar alma yetkileri vardır. Merkezin ya da bir üst düzeydeki yönetim biriminin belediyelere karşı yaptırım gücü hukuktur, ancak pratikte, finansman konularında da bir yaptırım gücüyle karşılaşılmaktadır. Belediyelerin görevleri şunlardır: Temel kentsel sağlık hizmetlerini ve çevre temizliğini sağlamak, aydınlatma, park ve bahçelerin yapımı ve bakımı, belediyeye ait mülklerin işletilmesi, kentsel taşımacılık ve ulaşım, kentsel trafiğin düzenlenmesi, kent planlaması, konut hizmeti, spor, eğitim, kültür, sivil savunma, turizm hizmetleri ve müzelerin işletilmesi. Katalanya bölgesinde bulunan Barselona metropoliten belediyesi, bölge yönetimi tarafından ikiye ayrılmıştır. 18 belediyeyi kapsayan birinci bölüm ulaşımdan sorumludur, 32 belediyeyi kapsayan diğer bölüm ise su ve atıkları imha etmekten sorumludur. Öte yandan, Madrid belediyesi tek bir ilden oluşmaktadır ve 26 belediyeyi kapsamaktadır.

2.5.1.3. Yerel Yönetimler Arası Görev Dağılımı

Franco döneminde İspanyol kamu yönetimi oldukça merkezi bir yapıdaydı. İl yönetimleri sınırlı bir alanda hizmet götürme hakkına sahipti ve bazı hizmetlerde merkezi yönetimle ortak hareket ediyordu. Belediyelerin ana işlevi ise kent imar planını yapmak ve kentsel gelişimi sağlamaktı. Oysa 1970'lerle birlikte başlayan yerelleşme baskıları henüz anayasa oluşturulmadan önce bazı yetkilerin yerel birimlere devredilmesini sağlamıştı. Anayasanın onaylanmasıyla birlikte, savunma, dış ilişkiler, ekonomik istikrar, hukuk ve kamu düzeninin sağlanması merkezi yönetimin işlevleri arasında yer aldı. Yerel düzenin sağlanmasında Bask ve Katalanya gibi bölgeler merkezi yönetimle birlikte hizmet vermeye başladı. Eğitim ve sağlık gibi hizmetler özel statülü bölgelerde bölge yönetimi tarafından, olağan statülü bölgelerde ise merkezi yönetim tarafında üstlenilmiştir. Otoyollar ve ulaşım, konut ve sosyal hizmetler ve gelişimi teşvik edici hizmetler hem merkezi hem de bölgesel yönetimler tarafından üstlenilmekle birlikte, il ya da belediyelere de bu konuda yetki tanınmıştır. Kent planlaması ve kentsel gelişim belediyelere bırakılmıştır, bazı belediyeler eğitim konusunda da yetkilidir. Yerel yönetimler arası görev dağılımı berrak değildir, il ve bölge yönetimleri arasında görev karmaşası yaşanabildiği gibi bazı büyük belediyelerin de daha üst kademelerdeki birimlerin yapması gereken görevleri üstlendiği görülmektedir. Yerel Yönetim Anlaşması, nüfusu 5 binin altındaki belediyeler ve 5 binin üstündekiler için görev dağılımını açıkça tanımlamış olmasına karşın, belediye sınırlarındaki değişiklikleri göz önüne almadığı için karmaşayı engelleyememiştir.

Yerel Yönetimler Yasası ile, yerel yönetimlerle merkezi yönetim arasındaki ilişkileri, eşgüdümü ve işbirliğini sağlamak amacıyla bir "İspanya Yerel Yönetimler Kurulu" oluşturulmuştur. Kurulun tüzel kişiliği, mali fonları ve merkezi yönetimin, bölge ve yerel yönetimlerin temsilcilerinden oluşan bir yönetim kurulu bulunmaktadır. Bu kurulun görevleri yerel yönetimleri ilgilendiren

bütün yasal ve idari düzenlemelerde görüş bildirmek, araştırmalar yapmak, reform çalışmaları yapmak ve yerel yönetimler yardım ölçütlerini hazırlamaktır.

80'li yıllarla birlikte merkezi yönetim, kamu harcamalarını kısarken yerel yönetimlerin kamu harcamaları artmıştır. Bunun sonucu olarak da yerel yönetimlerin mali yapısı önem kazanmıştır.

2.5.1.4. Bölgesel ve Yerel Finansman

1978 Anayasası'nın onayından önce vergi konusunda tek sorumlu kurum merkezi yönetimdi. Anayasa ile birlikte de bu durum değişmedi. Diğer yönetimlerin vergi koyabilme hakları olsa da bu, merkezi parlamentonun onayına bağlıdır.

2.5.1.4.1. Bölgesel Finansman

Bölgesel finansman, statülere ve Temel Finansman Anlaşması'na (1980) göre düzenlenmiştir. Yürürlükte olan iki sistem vardır: 15 bölgeye uygulanan ortak sistem ve Bask ve Navarre'a uygulanan özel sistem. Ortak sistemde bölge, merkezin koyduğu vergileri toplamaktadır. Toplanan bu vergiler, bütün bölgelere nüfusları, alanları, gelirleri ve gelir vergisi gayretlerine göre aktarılır. Bölgenin, bazı vergilerin miktarını arttırma yetkisi vardır. Bölgeler kendileri de vergi koyabilirler, ancak bu vergiler bölgenin gereksinimlerini karşılayabilecek büyüklükte değildir. Merkezin olağan statülü özerk topluluklara bırakabileceği vergiler şunlardır: Servet vergisi, muamele vergisi, intikal, veraset ve bağış vergileri,satış vergileri, tüketim vergisi, eğlence vergisi. Vergilerin koşullarını devlet belirler, ancak özerk topluluklar isterlerse devletin uyguladığı oranları, yine devletin belirlediği koşullarda arttırabilirler. Bu vergilerden elde edilen gelir toplulukların toplam gelirlerinin %11'ini oluşturmaktadır. Bunun dışında, bölgeler merkezden blok yardımlar da alırlar.

Özel sistemde ise bölgeler (Bask ve Navvare) kendi hizmetlerini kendi koydukları vergilerle karşılarlar. Bunlar kişilerden ve kuruluşlardan alınan gelir vergisi ve katma değer vergisidir. Bunun karşılığında devlete belirli bir kota üzerinden ödeme yaparlar. Bu kota merkezi hizmetler ve bölge gelirinin ulusal gelire oranları göz önüne alınarak hesaplanır. Navarre için bu kota 1969 yılında belirsiz bir süre için sabitlenmiştir. Özel sistem, bölgeler arası eşitliğe oldukça zarar vermektedir.

2.5.1.4.2. İl Finansmanı

İl yönetimi hala yeni yönetim biçimine adapte edilmeye çalışıldığından, geçişli bir finansmana sahiptir. İl yönetiminin önemi ve gerekliliği bütün bölgelerde aynı olmadığından ve sözgelimi adalarda il yönetimi bulunmadığından, bütüncül bir

finansman düzenlenmesi yapılamamaktadır. Daha önce vergilerin dağılımında önemli bir payı olan iller daha sonra yerlerini bölgelere devretmişlerdir. 1986'dan bu yana illerin mali kaynağı koşulsuz hibelerden oluşmaktadır. Bir diğer gelirleri de belediye işletmelerinden aldıkları vergilerdir. Bu vergilerin matrahları merkez tarafından belirlenirken 1990'dan sonra illere devredilmiştir.

2.5.1.4.3. Belediye Finansmanı

Belediyelerin temel gelir kaynakları, taşınmaz mülk, işyeri vergileri, resim ve harçlar, koşulsuz yardımlar ve yatırım teşvikleridir. 1988'den bu yana belediyeler taşınmaz vergilerini belirli sınırlar içinde kendileri belirleyebilmektedir. Diğer vergilerde belediyeler merkezin belirlediği rakamlar üzerinden belirli bir artışa gidebilir. Bu artış ancak %100 ile %300 arasında olabilir. Merkezi yönetimin belediyelere bıraktığı beş vergi konusundan üçü zorunlu, ikisi ise isteğe bağlıdır. Zorunlu olanlar, emlak vergisi, üretim vergileri ve motorlu taşıt vergisidir. İsteğe bağlı olanlar ise, inşaat etkinlikleri, tesisler ve yapıtlar üzerinden alınan vergiler ve kentsel alanlarda toprağın değer artışı üzerinden alınan vergidir. Belediyeler merkez ve bölge yönetimlerinden koşulsuz destek alabilirler. Ancak merkezin koşulsuz destek dahil, yaptığı yardımlar yerel yönetim gelirlerinin %25'ini oluşturur, geri kalan bölüm yerel yönetimlerce tamamlanır (Keleş;1994).

2.6. İTALYA YEREL YÖNETİM SİSTEMİ

2.6.1. İtalya'da Yerel Yönetimlerin Tarihsel Geçmişi

İtalya'da yerel yönetimlerin ulusal birleşme öncesine giden bir geçmişi vardır. Komünün gelişimi, hiç aralıksız 12. yüzyıldan günümüze kadar uzanır. Ancak şimdiki komün yapısının temelleri 19. yüzyıl baslarında atılmıştır. 1802-1814 yılları arasında, Avrupa'nın her yerinde olduğu gibi İtalya da Napoleon yönetimindeki Fransa'nın egemenliğine girmiştir. Fransızlar, kanunların, kuralların olduğu, politik ve yönetimsel bir merkezileşme getirmişler, yerel gelenekleri, gereksinim ya da farklılıkları önemsememişlerdir.

Bu düzenlemeler 1861 yılındaki Ulusal Birleşme'ye kadar etkin olmuştur. Birleşme ile birlikte belediyelere (commune) ve illere (province) ne kadar özerklik verilmelidir tartışması başlamıştır. Bir yanda tamamen merkezileşmeyi savunanlar, diğer yanda da tekrar yerel bağımsızlık isteyen özerklik taraftarları vardır. Özerklik yanlıları komünal bir devlet istemekle kalmıyor, aynı zamanda da farklı dilden ve kültürden insanların kendilerini ifade edebilmeleri için bölgesel devlet kademeleri oluşturulmasını istiyorlardı. Bu tartışmayı merkeziyetçiliği savunanlar kazandı ve kurulan sistemde yerel devletin bütün güç ve işlevleri merkezi devlet tarafından belirlendi.

Şimdiki yerel hükümetin yapısı, birleşmeden bugüne kadar geçen sürede çıkartılan pek çok yasanın bir ürünüdür. Her politik rejim, varolan yasalara kendinden bir şeyler eklemiştir. Bu yüzden sistem tek tip bir politik yapıyı yansıtmaz.En büyük katkı, savaş sonrası cumhuriyetçi anayasanın getirdiği 3 kademeli yerel yönetim yapısıdır. Bu düzenleme ile zaten varolan belediye ve illere bir de "bölgesel hükümetler" eklenmiştir.

2.6.2. İtalya'da Yerel Yönetimlerin Yapısı

2.6.2.1.Bölgeler

Anayasa 5 tane özel statülü, 15 tane de olağan statülü bölgenin kurulmasını öngörmüştür. 1946'dan 1963'e kadar özel statülü bölgeler yaşama geçirilmiş, 1960'li yılların sonundan başlayarak da olağan bölgeselleşme gerçekleştirilmiştir. Özel bölgeler hem tarihsel, hem de kültürel olarak belirli özgürlükler taşırlar. Özel statülü bölgeler, yaşama yetkilerinin genişliği ve statülerinin anayasal değeri yönünden diğer bölgelerden ayrılır. Bu bölgelerin kuruluş belgeleri, özeldir ve anayasal yasalarla düzenlenir. olağan bölgelerin kuruluş belgeleri bölge meclisi tarafından kabul edilir ve sıradan bir yasayla onaylanır. Yani özel statülerle olağan

statüler arasında bir hukuki farklılık vardır: Özel statüler anayasal değerde olmalarına karşın, ikinciler sıradan yasalarla eşdeğerdir.

Özel statüler, bölge meclislerinin oluşumu, üye sayısı, görev süresi gibi yönlerden ayrı düzenlemeler içermektedir. Bölgelerin yaşama güçleri olağan ya da özel statülü olmalarına göre değişir. Anayasanın 121. maddesine göre, bölgesel organlar yaşama ve yürütme alanlarında işlev görürler. Yaşama işlevi, bölge meclisinindir. Yürütme işlevi ise, bölge cuntası (yürütme kurulu) ile bölge başkanı tarafından yerine getirilir.

Bölge meclisi , bir bölgesel parlamento olarak halk tarafından seçilmekte, bölge cuntası ve başkanı ise, parlamentonun içinden seçilmektedir. Bölge başkanı bölgeyi temsil eder; bölgesel yasaları ve düzenleyici işlemleri yapar ve devlet tarafından bölgeye bırakılan yönetsel görevleri, merkezi hükümetin yönergeleri doğrultusunda yönetir. Devlet tarafından bölgeye bırakılan yönetsel görev alanlarında, bölge başkanı yetkilidir. Bu anlamda bölge başkanı, bölgede merkezi yönetimin kendisine delege ettiği görevleri yerine getiren, çift işlevli bir görev üstlenir. Anayasa, her bölge için , özellikle bölgeye bırakılmayan yönetsel görevleri yürütmek, bölgenin denetimini ve merkezi yönetimle eşgüdümü sağlamak için bir hükümet komisyon eri öngörmüştür. Bu merkezi görevli, bölgenin yönetim merkezinde bulunur ve devletin yönetsel işlevlerini yürütür ve merkez ile bölge arasındaki eşgüdümü sağlar.

Anayasaya göre, bölgeler, 3 büyük alanda tanımlanabilecek yönetsel ve politik görevleri yerine getirirler.

1- Yönetsel Görevler: Bölgesel yönetsel kurumların ve hizmetlerin düzenlenmesi, belediye sınırları, sosyal hizmetler, sağlık, refah, yerel ulaşım, kütüphaneler, müzeler ve kısmen de eğitim.
2-İmar ve Çevre: Kentleşme, avcılık, iç sularda balıkçılık, tarım, ormanlar, su bentleri, bayındırlık İşleri: maden suları, ılıcalar.
3-Ekonomik İşler: Ticaret, turizm, tarım, fuarlar, pazarlar.

Merkezi hükümet ise para politikaları, dış ilişkiler, sanayi politikaları ve eğitim konularıyla ilgilenir.

Yukarıda sayılan sorumlulukların birçoğu ulusal devlet ile ortaklasa yapılır. Finansal olarak da merkezi devlete bağlıdırlar ve devlet komisyon erinin her türlü bölgesel yaşama üzerinde veto hakkı vardır.

Anayasa, bölgesel yaşama yetkisini sınırlamamış ve 'anayasa çerçevesinde diğer yasalarla' yetkilendirmenin (delegasyon) olanaklı olduğunu belirtmiştir.

Uygulamada 3 yetki alanı ortaya çıkmıştır: Bölgelere özgü yasama yetkisi, devletin ortak/yarışmacı (concurrent) yaşama yetkisi ve ulusal yasa koyucunun bölgelere delege ettiği, uygulama temeli üzerine kurulu yaşama yetkisi.

Özel statülü bölgelerin kendilerine verilen yetki alanında çıkardıkları yasalar, ulusal yasalarla eş düzeyde işlemlerdir; diğer bölgelerin yasaları ise, bir çerçeve yasaya bağlı olduğu için hukuk normları hiyerarşisinde ulusal yasaların altında kalan işlemler niteliğindedir.

Uygulamada bölgelere anayasal sistem içinde gereken önemin verilmesi ancak 1970'li yıllarda gerçekleştiği için, çerçeve yasalarla, bölgelere tanınan yasama yetkisinin sınırları , bu tarihten sonra yasa belirlenebilmiştir.

Yaşama alanındaki önemli bir yenilik, 1970'li yıllar yaşama süreciyle, devlete, yaşama işlemi niteliğinde dahi olmadan Bakanlar Kurulu kararlarıyla bölgesel etkinlikleri 'yönlendirme ve eşgüdümlendirme' yetkisinin verilmesidir. Ancak hükümete tanınan bu yetki sınırsız değildir. Hükümet işlemi bu yetkisini bir yaşama işleminden almalıdır. İkinci olarak, bölgesel özerklik ilkesi ile sınırlıdır.

Bölgesel yasaların uygulanması yetkisini, cumhuriyet yasalarının illere, belediyelere ve diğer yerel organlara bıraktığı yönetsel işler dışında bölge yerine getirir. Başka bir anlatımla, yaşama yetkisi, aynı zamanda yönetsel yetkilerle tamamlanmıştır. Merkezi devlet ile bölgesel devlet arasındaki uyuşmazlıkları Anayasa Mahkemesi çözer.

2.6.2.2. İller

Birleşme sonrasında ortaya çıkmışlardır. Bir yandan kendi seçilmiş meclisleri ve 'giunta'ları ile yerel devlet olarak görev yaparken, diğer yandan merkezi devletin coğrafi parçaları konumundadırlar. Bu iki çelişik özellik uzun yıllar sürmüştür, çünkü birinci rol her zaman ikincisine hizmet etmesi için kullanılmıştır. Yerel hükümet birimleri olarak hiçbir zaman geniş güçle donatılmamış ve merkezi devletin yakın denetimi altında olmuşlardır. Yönetimin bir uzantısı olarak da sorumlulukları, belediyelerin faaliyetlerini denetlemek ve kamu düzenini korumak olmuştur. Pek çok ilin işlevleri, son yıllarda belediyelere ve bölgelere aktarılmıştır. Pek çok açıdan iller, İtalya'daki birçok tipik organizasyon gibi, varolma sebepleri ortadan kalktıktan sonra da yönetsel nedenlerden çok politik nedenlerle varlıklarını sürdürmüşlerdir.

2.6.2.3. Belediyeler

Komünal hükümetin en tehdit edici özelliği kronik bölünmesidir. Belediyelerin sayısı sürekli olarak artmış ve nihayet 1960'larda bugünkü sayısına ulaşmıştır. Bugün İtalya'da, 8066 belediye vardır. Bunların sayılarından çok, coğrafi ve sosyolojik heterojenlikleri önem taşır. Milano, Turin gibi belediyelerin 1 milyondan fazla, Roma'nın 3 milyondan fazla nüfusu vardır. Bununla birlikte 500'ün altında nüfusu olan belediyeler de vardır.

Coğrafi büyüklük açısından da sorunlar vardır. Ortalama komün büyüklüğü 37 km^2 iken, bazıları 0. 1 km^2, bazıları ise, Roma gibi, 1000 km^2 dır.

Uzun geçmişlerine karşın, belediyeler İtalyan yönetim sisteminde hiçbir zaman çok etkin olmamışlardır. Bunun nedeni her gelen politik rejimin kendi yönetsel fonksiyonlarını merkezi devletin özel kuruluşlarına ve belirli alanlarda uzmanlaşmış yönetimlerine (field organızations) paylaştırmak istemelerinden kaynaklanmıştır. Kaç tane özel kuruluş (special agency) olduğu tam olarak bilinmemekle beraber, sayıları yaklaşık 60. 000' dir.

Bu özel kuruluşların ve belirli alanlarda uzmanlaşmış yönetimlerin birleşimi, belediyelere bir hizmeti tekrar etmekten başka şans bırakmamaktadır. Çünkü bu hizmetler zaten anılan kuruluşlar tarafından yerine getirilmektedir.

1970 ortalarında yaşama pek çok özel kuruluşu feshederek işlevlerini ya bölgelere ya da belediyelere verdi. Bu solun zaferiydi; çünkü sol uzun zamandır yönetim sisteminin demokratikleşmesini savunuyordu. Sonuç olarak, simdi belediyelerin yerine getirdiği işler tüm Batı Avrupa belediyeleri ile hemen hemen aynıdır.

Yine de belediyelerin yaptıkları işleri tanımlamak oldukça zordur; çünkü yapılan işlerle belediyenin büyüklüğü arasında belirgin bir ilişki vardır. Model olarak, orta, ya da büyük bir belediyeyi alırsak, 3 kategoride tanımlayabiliriz.

Sosyal hizmetler, ekonomik hizmetler, imar işleri.

Sosyal hizmetler sağlık, kişisel sosyal hizmetler, ev sağlama ve sınırlı eğitim hizmetini kapsar. Ekonomik hizmetler ticaret hizmetlerini, turizm ve tarımı kapsar. İmar işleri ise kent planlamasını, kamu işlerini, her türlü kirlilik denetimini ve belediye toplu taşımacılığını içerir.

Hizmetlerin tümü doğrudan belediyeler tarafından gerçekleştirilmez. Bir çoğu belediye işletmelerine yaptırılır. Belediye işletmelerinin kuruluşu birleşme öncesine dayanır. Örneğin, Cenova kenti belediyesi 1845'te gaz hizmeti verecek

bir işletme kurmuştur. Ancak, belediye işletmelerinin çoğu 2. Dünya Savaşı sonrasında kurulmuştur. Bu işletmeler kar sağlamaktan çok hizmetleri etkin bir şekilde yerine getirmek için kurulmuşlardır. Aslında çoğu işletme zarar etmektedir, bu yüzden belediyelerin maddi bunalıma girmelerine neden olmuşlardır. Pek çok Avrupa ülkesinde belediyeler özelleştirme çalışmalarına girmişlerdir. İtalya'da da, Bolonya gibi sol partilerin egemen olduğu yerlerde bile özelleştirme çalışmalarına başlanmıştır.

2.6.2.4. Mahalle Meclisleri

İtalya'da 1976 tarih ve 278 nolu yasa gereği, mahalle meclisleri kurulmuştur. Böylelikle, komünlerde karar alma sürecinin merkez dışına kaydığını görüyoruz. Amaç büyük kentlerde yönetimi vatandaşlara yaklaştırmak ve karar alma sürecine katılımı artırmaktır.

1976 yasası, komünlerin, ya atamayla ya da doğrudan seçimle meclis kurmalarına olanak sağladı. 1980'den bu yana komünlerin büyük çoğunluğu meclisleri halkın katılımıyla kurmayı tercih ettiler. Mahalle meclisleri danışmanlık görevi üstlenmektedirler. Komünler, bütçelerini hazırlarken, herhangi bir yatırım yaparken, ekonomik planları mahalle meclislerine danışmak zorundadırlar.

2.6.2.5. Bölgesel Denetim Meclisleri

Bölgelerin getirdiği en önemli değişikliklerden biri, yerel yapılanmalarda, cuntanın (yürütme kurulu) geleneksel gücünün kırılması olmuştur. Bir zamanlar vali tarafından kullanılan güçler bölgesel denetim meclisleri tarafından kullanılmaya başlanmıştır. Her bölgede bulunan denetim meclislerinde 5 kişi bulunur. Bunların üçü yöneticidir ve bölge meclisi tarafından seçilirler. Birisi hakim, diğeri de devlet komisyon eridir. Bölgesel denetim meclislerinin güçleri çok geniştir ve komünal faaliyetlerin yaşamasını da kapsar.

Nüfus ve büyüklüklerindeki büyük farklara karşın, komünlerin kurumsal yapıları aynıdır. Komünün üç politik organı vardır: Meclis, yürütme kurulu ve belediye başkanı.

Meclis üyeleri 5 yılda bir seçilir. Komünlerin büyüklüklerine göre meclis üye sayısı değişir. Uygulanan seçim yöntemi de komünün büyüklüğüne göre değişir. 5000 kişiden büyük olan komünlerde seçim sistemi ulusal seçim sistemi ile aynıdır. Liste sistemi uygulanır. En fazla oy alan adaylar seçilir.

5000'den az nüfusu olan yerlerde, seçim sistemi çoğunluk sistemine göre yapılır. Ancak bir fark vardır: Hiçbir parti listeye kazanacak toplam üye sayısının

4/5'inden fazla üyeyi aday gösteremez. Böylece azınlık partilerinin temsil edilmeleri güvence altına alınmış olur.

Bir kişinin aday olabilmesi için okuma yazma bilmesi ve mutlaka komünlerden birisinde oturuyor olması gerekir. Bazı kişiler meclise giremez. Örneğin komün çalışanları ve denetleme görevi olan herhangi bir organizasyonda çalışanlar, komünde etkin olarak görev yapan din ve hukuk adamları, oy verenleri etkileyebilecekleri için meclise giremez. Yasa, aynı seçim döneminde aynı ailenin üyelerinin seçilmesine izin vermez.

Meclisin görevi komünün politikalarını geliştirmek, komün bütçesini onaylamak, belediye yasalarını çıkarmak ve yerel hükümetin diğer iki organını oluşturup denetlemektir. Meclis yılda iki kez toplanır. Yürütme kurulu meclis tarafından seçilen bir organdır ve yönetim birimlerinin başkanlarından oluşur.

Komünün işlevlerini belediye başkanı denetler. Belediye başkanı yürütme kurulunun çalışmalarına da başkanlık eder. Komünü, üçüncü kişiler önünde temsil eder, bütün komünal yasa ve anlaşmaları onaylar, tüm sözleşmeleri imzalar. Yerel düzeyde merkezi hükümeti temsil eder. Bu son rol, başkanın kamu güvenliği, sağlık, doğum kayıtları, ölüm ve evlilik gibi işleri denetlemesini de zorunlu kılar.

Komün organları arasındaki güç ilişkisi komünün büyüklüğüne göre değişir.

Küçük komünler genellikle belediye başkanı tarafından yönetilirken, orta büyüklüktekiler meclis tarafından, büyükler ise yürütme kurulu tarafından yönetilir.

2.6.2.6. Özel Amaçlı Kurumlar (Ad Hoc Agencies)

Bölgesel hükümetlerin başarısızlığının en büyük nedeni, merkezi hükümetin aynı zamanda komünal devleti kurma konusundaki başarısızlığıdır. Yerel hükümet sistemlerinin türdeş olmaması, bölgeler için, komünlerle bas edebilecek bir yapı oluşturulmasını olanaksız kılmıştır. Örneğin, Lombardy bölgesi, bünyesindeki 1500 kadar komünal devlet ile nasıl ilişki kurabileceği gibi bir sorunla karşı karşıya kalmıştır. Bölgeler aynı zamanda kendilerinden istenen görevleri yerine getiremeyecek kadar küçük olan komünler için ne tür bir planlama ve hizmet fonksiyonları geliştirecekleri konusunda da sorun yaşamıştır.

Bölgelerin bu tür sorunlarına çözüm olarak , kendileri ile komün arasında bir yönetim kademesi oluşturulmuştur. Bu kurumların etkin hale getirilmesi 19. yy.'a özgü olan komünal sistemin 20.yy. geleneklerine yanıt vermemesi nedeniyle

bölgeler tarafından sağlanmıştır.İki büyük ara kademe organizasyon kategorisi vardır:

1. Planlama organizasyonları,
2. Bazı hizmetlerin yerine getirilmesi için kurulan özel amaçlı kurumlar.

Planlama örgütleri, bölgesel yönetimin merkez dışı bir birimi olup, bölgesel hükümet denetiminde o yörenin ekonomik gelişimini sağlamaktadırlar. Bir meclisleri vardır ve meclis kendi denetim alanındaki komün ve illerin temsilcilerinden oluşmaktadır. Basta, bu organın yerel hükümetin yeni bir kademesi olacağı umulmuşsa da, bunlar komünün geleneksel rolünü değiştirmemiş, ancak danışmanlık görevi görmüşlerdir.

Bazı hizmetleri yerine getirmek için kurulan orta kademe kuruluşlar ise, basit anlamda, bir hizmeti yerine getirebilmek için birkaç komünün bir araya gelmesiyle oluşan örgütlenmelerdir. Eskiden sadece komünlerin oluşturduğu bir organ olan bu örgütlenme biçimi simdi, hem devletin, hem de bölgelerin bir parçası durumundadırlar. Bunlara en yeni eklenen birim Yerel Sağlık Birimi olmuştur.

Genel anlamda ,örgütlerin kurulmasındaki amaç yetersiz komünal sisteme çözüm getirmektir. Ancak uygulama böyle olmamış, bu kurumlar pek çok gözlemciye göre, hiper sanayileşme neden olmuşlardır. Bunun nedeni, bölgelerin tek bir amaca yönelik örgütler oluşturmalarından kaynaklanmaktadır. Her birinin kendi bütçesi ve farklı yasal konumları vardır. Bunun nedeni ise bölge düzeyinde işbirlikçi, birleştirici bir devletin bulunmamasıdır.

2.6.2.7. Mali Yapı

İtalyan yasa koyucular, komünlerle ilgili yasalarda çok dengesiz davranmışlardır. Bir yandan komünlerin işlevlerini güçlendirici reformlar yaparak, daha önceden devlet merkezi tarafından üstlenilen görevleri onlara vermişler, diğer yandan da komünlerin kendi gelirlerini elde etmelerini sağlayacak her türlü yatkıyı reddetmişlerdir. Bunun sonucunda, komünler yerine getirmeleri gereken hizmetleri yerine getirememiş ve borç altında kalmışlardır.

Araştırmalara göre, komünlerin parasal sıkıntıları, 1970'lerde alınan önlemlerden kaynaklanmaktadır. En önemlisi 1972 yılındaki mali reformdur. Bu reform, komünlerin yerel vergilendirme ile hizmetlerini finanse etmelerini engellemiştir. Ev, aile, mal, hizmet ve iş vergisi gibi çok sayıda vergi kaldırılmıştır. Bu değişikliğe neden olarak, İtalyan vergi sisteminde aynı verginin iki kez verilmesini engellemek ve vergi sistemini katma değer açısından diğer Avrupa topluluğu ülkeleri ile uyumlu bir hale getirmek gösterilmiştir.

Sosyal ve bölgesel eşitliği sağlamak konusunda durum ne olursa olsun, yerel bütçeler üzerinde bu durumun etkisi çok olumsuz olmuştur. 1972-1977 arasında 5 yıllık dönemde, merkezden komünlere aktarılan para komünlerin reform öncesi yerel vergilerden aldıkları gelir ile aynıdır. Hükümet buna, enflasyonu göz önüne alarak %9 ile %10 arası bir ekleme yapmıştır. Ancak, sorun, hükümetin ödemeleri zamanında yapmamasıdır.

Komünlerin harcamalarının toplam devlet harcamaları içinde hızla artan payı son yıllarda azalmıştır. 1975'te %14.7 olan bu oran, 1985'te %19.7'ye yükselmiş,1985-87 arasında ise %16.7'ye düşmüştür. Bu durum, devletin komün harcamaları ve finansmanı konusunda koyduğu kati kısıtlamaların bir göstergesi olarak yorumlanabilir.

2.6.2.8. Yerel Demokrasi

İtalya'da yerel yönetimlerin en çok konuşulan yanlarından biri; yürütme kurulunu oluşturan yönetim koalisyonlarının kronik değişimidir. Bu değişim öylesine hızlıdır ki, yapılan bir araştırmada, vatandaşların %78'nin yeni kurulan kurulun kimlerden oluştuğu ve bir öncekinin neden yıkıldığı konusunda fikirleri olmadığı saptanmıştır.

Yerel meclislerde dikkat çeken bir diğer nokta da kadınların meclislerde yer almamalarıdır. Yapılan pek çok reforma karşın, kadınlar politikanın her düzeyinde dışarıda bırakılmışlardır. Bu, İtalyan demokrasisinin başarısız olmasında büyük etken olmuştur.

İtalyan demokrasisi için şöyle bir özetleme yapılabilir: Yerel düzeyde erkekler kadınlara göre, eğitim düzeyi yüksek olanlar düşük olanlara göre, orta yaşlılar genç ve yaşlılara göre ve devlet bürokrasisinde çalışanlar İşçi ve serbest meslek sahiplerine göre üstündürler.

2.6.2.9. Yerel Bürokrasi

Pek çok şey komünün büyüklüğüne göre değiştiği için tipik bir bürokratik yapıdan söz edilemez. Ancak, büyük komünler için tipik bir bürokratik yapıdan bahsedilebilir: Sağlık, ekonomi, veteriner ve teknik birimler.

Daha küçük komünlerde bu tür birimsel ayrılmalar yoktur. Az sayıda yönetici eleman olması yöneticilerin her işten anlamalarını gerekli kılmaktadır.

Yerel düzeyde politikacılar ile yöneticiler arasındaki ilişkiler zaman içinde çok değişmiştir. 1950'lerin sonuna kadar ortaklık biçiminde olan ilişkiler, 1960'larin

sonlarında iktidardaki cuntaların yapısı sol partilere kaymaya başlayınca bozulmaya başlamıştır. İlk büyük değişiklik 1975 yerel seçimlerinde komünlerin çoğu sol partilerin denetimine geçince oldu. Çok sayıda etken bu ilişkinin değiştiğini göstermektedir. İlk olarak komünlerin yönetim birimleri adlarını değiştirdiler ve karar alma merkezlerinden bağımsız hale geldiler. Artık birimler sadece partinin birer uzantısı olmaktan çıkmıştı.

Yerel bürokraside ortak olan şey, komünal sekreterliktir. Komünal sekreterlik melez bir yapıdır. Sekreter hem komünün yönetsel başkanıdır, hem de merkezi devletin bir memurudur. Komün sekreterliğinin önemi; devletin, komünlerin faaliyetlerini denetleyebildiği bir mekanizma olmasındadır.

Komünal sekreterlik, merkezi bürokrasinin komünlerdeki uzantısıdır. Görevi; uzmanlık sağlamak ve genelde yasal anlamda hem politikacılara hem de yöneticilere danışmanlık yapmaktır. Büyük komünlerde komünal sekreterliğin önemi azalmakla beraber küçük komünlerde önemlerini korumaktadırlar.

2.6.2.10. Merkezi Yönetim Yerel Yönetim İlişkileri

Dente'ye göre (1977), geleneksel merkeziyetçi yaklaşım üç açıdan başarısızlığa uğramıştır:

1. Merkezi yönetim ve yerel yönetimler birbirlerinden ayrı ve yarışan organizasyonlar olmak yerine birleşmiş tek bir yapı olarak görüldü. Kamusal olmayan organizasyonların faaliyetleri göz ardı edildi.

2. Geleneksel yaklaşım, merkez ile yerel arasındaki ilişkiyi 'zero-sum' olarak gördü. Sistemin iki ayrı kutbunda görev alan temsilciler aynı zamanda aynı politik partinin adamları idi, çıkarları ve ideolojileri aynıydı ve iki tarafın da kazançlı çıkacağı çalışmalar yaptılar.

2. Yerel hükümetlerde uzmanlar bulunuyordu ve merkezi yönetim bunlar olmadan yönetimde zorlanacaktı. Yerel yönetimlerin merkez politikalarını etkilemediğini söylemek gerçekçi değildir.

3. TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN TARİHSEL GELİŞİMİ

3.1. OSMANLI İMPARATORLUĞU'NDA YEREL YÖNETİM

3.1.1. Tarihten Politikaya

Ütopyacılık, tarihin sorunlarını bilmek demektir. Ancak, ütopyacılar tarihin olanaklarını kavrayamayan idealist plancılardır. Ya da, ütopyacılar, kurguladıkları dünyanın gerçekleşmesi için gereken toplumsal güçten yoksundurlar. Belki de sadece bu "yoksunluk" nedeniyle ütopya kurmaktadırlar.

Marxizmin ütopyacılığın sonunu getirmiştir. Çünkü, Marksizm bir kuram olarak gelişirken, "yeni dünyanın" toplumsal gücü de olgunlaşmıştır. Maddi olanak, "hayali" sadece kuramsal yeteneğin parçası haline getirmiştir.

Toplumların "yeni dünyaya" "devrilme" sancısı çektikleri dönemler, tarih tartışmalarının ve haliyle tarihçiliğin geliştiği zamanlardır. Durgunluk dönemleri ise, "ilerleme", "dönüşüm", "devrim", "evrim" gibi ***süreçsel*** ya da ***zamansal*** "ideaları" çekici olmaktan çıkararak, tarih düşüncesini ve tarihçiliği geri plana itmektedir. Zihinsel dünyayı "zaman dışı" ve "zaman ötesi" kaplamaya başlamıştır. Gelecek tartışmasının olmadığı durumlarda, geçmişin de bir tartışma değeri olmamaktadır. Geçmiş tartışması, sadece tarihi "zaman ötesine" çekmek amacıyla yapılmaktadır. Türkiye' de, tarih tartışmalarının tekrar, "Osmanlıcı" ve "İslamcı" bir eksene çekilmesi, zihinlerden "zaman kavramını" silip atmaktadır. Çünkü, bir ortaçağ ideolojisi olan "din", zaman kavramını ve tarihsel kategorileri tanımamakta, zaman ve süreç kavrayışı olmadan da tarihçilik gelişememektedir.

1960 ile 1980 arası dönemde Türkiye aydınları, Osmanlı Toplum Düzeni'nin "kurucu mantığını" tartışmışlardır. Elbet, bu mantıkla doğrudan ilgilenmeyen tarihçiler de, çalışmalarını bir "kurucu mantık" saptamasıyla bitirmişlerdir. Ancak, tarih çalışmalarını, ülkenin siyasal gelişme ve yönünden "bağımsız" olarak gerçekleştirmişlerdir, denebilir. Yine de bu tarihçilerin, Cumhuriyet İdeolojisine bağlı olduklarını söylemek mümkündür.

Çalışmalarını siyasal gelişmenin "yapısal" açıklaması olarak görenler ise, Marksist gelenekle ilişkili olanlardır. Bu kanatta bulunan yazarlar, kabaca, "Asya Tipi Üretim Tarzı"(ATÜT) ve "Feodalizm" eksenlerinde ikiye ayrılabilirler.

"ATÜT", veya "feodalizm" ***ideal tiplerini*** kullanmayan tarihçilerin ilgi alanı, temelde, Osmanlı düzeninin feodal olmadığı ya da feodalizmden farklı olduğu düşüncesi üzerine kurulmuştur. Amaç, Avrupa ve Türkiye tarihlerinin farklılığını sergilemektir. Avrupa feodalitesi, sadece bir "karsılaştırma modeli" olarak

kullanılmaktadır. Hatta, karsılaştırma yapılan tarihsel dönem, Avrupa feodalizminin sadece erken dönemleri olmuştur. Ömer Lütfü Barkan, erken dönem Batı Avrupa feodalizminin özellikleri olan, ademi-merkeziyet, gevşek vasallık ve emek-rant'ın başatlığını vurgulayarak, Osmanlı düzeninin klasik döneminde (14 ve 16. yy. arası) feodal olmadığı sonucuna ulaşmıştır. Halil İnalcık da, klasik dönemde, imparatorluğu, bir Yakın Doğu Devleti olarak görmektedir. Artı ürüne merkezi düzeyde el konulmaktadır. Yükselme ve gerileme dönemlerinde ise, kısmi feodal nitelikler olduğu kabul edilmektedir.

Halil Berktay (1990), Batı Avrupa feodalizminin, 11-15 yy.lar arasında doruk noktasına ulaştığını belirtmektedir. Emek rant gerilemiş, para ekonomisi gelişmiş, kral mahkemeleri önem kazanmış, ateşli silahların verdiği olanakla da, sistem merkezileşmeye başlamıştır. Merkeziyetçilik ve angaryanın önemsiz olması ile feodal gelir kaynaklarının (dirliklerin) düzenli dağıtılması, Osmanlı düzeninin yukarda söz edilen tarihçilerimizin model olarak ele aldıkları 9-10.yy.lar arası Avrupa'sına göre daha olgun bir feodalizm olduğunu göstermektedir. Yoksa, "gayrı-feodal" olduğunu değil. Yine Berktay, Marksist üretim tarzı kavramının, *altyapı'* ya gönderme yaptığını, aynı hakim tarza sahip bir sosyal ve ekonomik düzenin çok farklı *üstyapı* kurumlarıyla birlikte varolabileceğini belirtmektedir. Feodalizmde gerekli olan, rant toplayıcı bir aristokrasi ya da *fiili* bir aristokrasi ile toprağa bağlı bir üretici sınıftır (Berktay, 1990).

Marksist gelenekle ilişki içinde yer alarak, ATÜT' ü farklı bir *üretim tarzı* olarak gören tarihçiler ise, farklı saptama ve vurgularla da olsa, imparatorluğun, *sui generis* bir düzen olduğunu iddia ederler. Bu geleneğin temsilcilerinden, Çağlar Keyder, " ATÜT' ün temel özelliği, büyük ölçüde kırsal bir ekonomiye dayalı güçlü bir devlettir. Artığın tümü merkezi otoriteyi temsil eden bürokratlar sınıfı tarafından vergi biçiminde toplanır. Kullanım ve mülkiyet hakları aynı elde toplanmamıştır. Toprağı kullananlar hukuki sahibi olmadıklarından artığın kişiler elinde birikimi şekilsel ve ideolojik olarak da önlenir...Bu formasyonun çelişkileri merkezi otoritenin daha fazla iktisadı artık elde edebilmek için mahalli temsilcilerine daha fazla güç verme mecburiyetinden kaynaklanır",demektedir (1983:11-2). Mahalli bürokratlar, feodalleşme yönünde bir güç oluşturmaktadırlar. ATÜT' ün hakim sınıfı bürokrasi olduğu için, egemen ideoloji de "bürokrat ideolojisi" olmaktadır. Bu ideoloji, şeriat mahkemeleri ve medreseler gibi dini kurumlarla, vergi toplayan resmi kurumlar tarafından yayılmaktadır (Keyder, 1983: 14).

Doğan Avcıoğlu (1993), en kaba çizgileriyle bakıldığında, "..Asyagil kuruluş, artığa memurları aracılığıyla el koyan merkezi devletin evrimi sınırlaması, güçleştirmesi ve hatta engellemesi biçiminde ele alınır," (1993:98) demektedir. Ancak, Avcıoğlu, "Asyagil denilen devletin, mutlaka ve her zaman gelişmeleri

engelleyici olduğu tam kanıtlanabilmiş değildir" demektedir. Ayrıca, Osmanlı devletinin ne ölçüde merkeziyetçi olduğunun da tartışmalı olduğunu eklemektedir. Örneğin, "1527-1528 bütçe rakamlarına göre, bugünkü Türkiye'nin çok büyük bir bölümünü kapsayan Anadolu, Karaman, Zulkadriye ve Rum eyaletlerinde, devlet tarımsal verginin ancak yüzde 26'sini almakta, evkaf ve mülk gelirleri yüzde 17' ye ulaşmaktadır. Geri kalan yüzde 56'nin büyük kısmı, tımar ve zeamet sahiplerinin kendi olanaklarıyla köylüden topladıkları gelirlerdir." Sipahilerin devlet memuru sayılamayacağını da söyleyen Avcıoğlu, tımarların soylulara verilmesine özen gösterildiğini, mülk tımarlarının geri alınamayan, miras yoluyla geçen, devletin içine giremediği araziler olduğunu belirtmiştir (1993:99). Avcıoğlu, ayrıca, durağanlığı ve evrime kapalılığı esas alan ATÜT'çü formülasyonlara, sistemin iç dinamikleriyle kapitalizme evrim olanağının eklenmesinin, "Asyagil" etiketini anlamsızlaştırdığını da söylemiştir (1993:98).

Üretim tarzı tartışmaları, Avcıoğlu'nun belirttiği gibi, 1960 Devrimi ile tarihimize yeni bir ilginin oluşması sonrasında gelişmiştir. Amaç, toplumsal düzene uygun düsen "devrim stratejisi"nin saptanmasıdır (Avcıoğlu,1993:93). Bu durum, tarihsel kavrayışın, siyasal dönüşüm planının temeli olmasında yatmaktadır. Bu tartışmanın siyasal-ideolojik pratik sonuçlarını özetlenecek olursa;

a) Toplumsal yapının "evrilme ya da devrilme" yeteneği kendi iç dinamikleriyle olamaz. Sistem "dışarıdan", "tepeden" ve "zorla" çözülür. Yenilik ve değişiklikler, "eklektik" ve "köksüz" dür.

b) Egemen sınıf bürokrasidir. Hakim düzey siyasal düzeydir. Toplumsal dönüşüm ya da durağanlıkta itici ya da durdurucu güç öznel olarak bürokrasidedir. Bürokrasi, adeta "hedef" gösterilmektedir.

c) Özellikle 1980 sonrası Türkiye'sinde açıkça ortaya çıktığı üzere, ATÜT'çülük, "sivil toplumculuğa" dönüşmüştür. Çünkü, tarihin mirası, bu mirasın "anti tezi" ile aşılabilecektir. Sivil toplumu ve demokrasiyi geliştirmek, merkeziyetçi, bürokratik geleneği aşmamızla olanaklıdır. Kamusal yaşamın oluşturulmasında, devletten daha çok olmak üzere "toplum" belirleyici olacaktır.

d) "Devlete karşı toplum" bilincinin gelişeceği siyasal mekansal birim ise "yerel" düzeydir. Mekansal sistem olarak kentler, siyasal ve idari birim olarak da, "belediyeler" ön plana geçirilmelidir. "Yerel özerklik", "katılımcılık", "çoğulculuk" geliştirilmelidir.

Görüldüğü gibi, bugünün siyasal projesi ve söylemi, epistemolojik olarak tarihi yorumlama ve "bilme" biçimine sıkı sıkıya bağlıdır. Tarih bilgisi adeta siyasal eylem planına dönüşmektedir.

3.1.2. Eski Rejim

Eski düzen ya da Eski Rejim, Avrupa' da burjuva sınıfının siyasal ve iktisadı devrimleriyle yıktığı feodal düzeni belirtmek amacıyla kullanılan bir deyimdir. Modernite tarihsel bir dönem olarak, Eski Rejimin aşılmasıyla gündeme gelir. Bu anlamda modern dünyanın ömrü çok eski değildir. Ancak, niteliksel sıçrama ve tarihsel kopuş göz ardı edilmeden yazarsak, Avrupa' da modern kurumların kökeni, modernitenin gerilerine gitmektedir. Örneğin, "beledi" kurum, prototip olarak, 11.yy.' dan sonra, Güney Avrupa'nın gelişen ticari kentlerinde, ilk burjuvaların, "kent komününü" ilan etmesiyle ortaya çıkmıştır. Kiliseden ve soylulardan bağımsız olarak, kent meclisleri ve aynı anlama gelmek üzere mahkemeleri ortaya çıkmıştır.(Pirenne,1990) "Devlete karşı toplum" ideolojisinin kaynağı burada yatmaktadır. İdeolojidir, çünkü belediye,çok sonraki bir tarihsel dönemde, yerel yönetim sisteminin ve devletin bir parçası olarak, *modern anlamda* 19.yy.ının ilk yarısında (İngiltere' de 1835 yılında Parlamento'nun çıkardığı ilgili yasayla) karşımıza çıkmaktadır. Modernite ile, kentlerin ulusal sistemin parçası olmaları gibi, belediye kurumu da ulusal kamu idaresinin kurucu ama bağımlı parçası olarak gelişmiştir. Modern belediyenin, eski "sivil burjuva" geleneği ile olan ilişkisi, ilk kent komünleriyle modern belediyenin mekansal birim olarak kenti seçmelerinin ötesine geçmemiştir. Ayrıca, ilk kent komünleri, komün deyimine uygun olacak biçimde, "kent devleti" gibi örgütlenmiştir. Çünkü daha üst bir "devlet" örgütlenmesi, 16. yy.' a kadar ortaya çıkamamıştır. Bu *ideolojiye* karşı 5000 yıl öncesinin Mezopotamya "kent devletleri" de mi belediye olarak kabul edilecektir sorusu akla gelmektedir? bu soruya evet olarak cevap vermek *posthistoricism*' e düşmek anlamına gelmektedir.

Türkiye' de, belediye kurumu, burjuva devriminden önce, ancak bu devrimin yolunda kurulmuştur. 19. yy.' da, Osmanlı reformculuğu II. Mahmut' la birlikte, ilk kez modernist bir içerik kazanmıştır (Show, 1978, 276-277). 17. ve 18. yy.larda, "geleneksel reform çabaları" söz konusudur. Bu yüzyıllarda, aksaklık ve gerilemenin, klasik sistemden uzaklaşılmasından kaynaklandığı düşünülmüştür. Reformların amacı, sistemi eskisi gibi çalıştırmaktır.(Show, 1978, 175) Bilindiği gibi, geleneksel reformculuk, askeri örgütlenme ve savaş teknolojine büyük bir ilgi göstermiştir. Reformların, sosyal, siyasal ve ekonomik bakışı bulunmamaktadır. Devrim kavramı ve olgusu Osmanlı' ya yabancıdır. Show, III.Selim' in, mesajlarının ne anlama geldiğini bilmeden, Fransız Devrimi'ni desteklediğini yazmaktadır.(1978, 266) Belki de bu ironi nedeniyle, 1808 yılında tahttan düşmüş, ve tarihimizin ilk "modernist" padişahı olan II. Mahmut iktidara gelmiştir.

Tanzimat reformlarıyla birlikte, temsili esasa göre oluşturulmuş modern-ulusal-burjuva devletinin yapı taşları döşenmeye başlanmıştır. Kurumsal anlamda ilk "yerel meclisler", "burjuva hukuku", "laik" eğitim kurumları, şeriatla ilk köktenci

mücadele, ilk Tanzimat'ın ürünüdür. Burjuva Devriminin başlangıcı ilk 1908 Jön Türk Devrimi ile başlatılırsa, bizde de Avrupa' da olduğu gibi yerel taşra meclisleri ve ardından "modern" belediye kurumu, Eski Düzenin aşılması sürecinde ortaya çıktığı sonucuna varılabilir. Ancak, modern belediye dendiğinde, Cumhuriyet Devriminin getirdiği belediye kurumu anlaşılmalıdır. Türkiye' de Yeni Düzen (ya da *modernite)* 20.yy.' da yaratılabilmiştir. Ancak, hiç bir yenilik, yoktan yaratılmamakta, eskinin rahminde, ve onun genetik özellikleri ile dünyaya getirilmektedir. Bu genetik kod, ancak köktenci bir ilerleme çabasıyla bertaraf edilebilir. Bu da çatışmaları getirmektedir. Son iki yüz yıllık ilerleme tarihimizde ilerleme boldur, ama eski kodlar tam anlamıyla asılmış sayılmaz. Bu durum, Türkiye'nin *sui generis* yapısından kaynaklanmamaktadır. Bilakis, Türkiye, feodalizmi, özgünlükleriyle ama bir üretim tarzı olarak yaşamıştır, ve tıpkı Avrupa' da olduğu gibi feodalizmden kapitalizme "devrilmiştir". Ancak, Türkiye, Yeni Düzenini *emperyalizm çağında* hızla geliştirmeye çalışmıştır. Bu çaba, ülkenin gereksinimi olan modernleşmedir. Zaman ve hız sorunu ile olanakların yetersizliği (ideolojik bilinçten teknoloji üretmeye kadar), üst-yapısal kerteye büyük bir yük bindirmiştir. Zorunlu olarak, bilinç, tasarı ve "kanun gücü" ön plana çıkmıştır. Ancak, hiç bir kanun gereksinim olmadan çıkartılmaz. Türkiye'nin özgünlüğünü ve farklılığını aşırı vurgulayanlara, tüm yenilikleri "eklenti" ve "yapay" bulanlara, *eşitsiz gelişme yasası*'nın kullanılmasını önermek gerekmektedir. Tarihimizi "ayrı bir tarih" olarak görmek, eşitsiz gelişme olgusunu kavrayamamaktan İleri gelmektedir. ***Eşitsiz gelişme, bir bütünde, bütünün kurucu parçalarının zamanda ve mekanda, nitel ve nicel olarak, kademeli eklemlenmesidir.*** **Eşitsiz gelişme, kapitalizmin, gelişme (zamansal) ve yerleşme-yayılma (mekansal) yasasıdır.** Konumuz açısından, örneğin belediye kurumu, bir gereksinim olarak kurulmuştur, fakat, sivil-siyasal bir bilinç ile ya da güçlü mali bir yapıyla desteklenmeyebilir. Benzer şekilde, ulus-devletin kuruluş gerekleri yerel özerklik üzerinde baskı nedeni oluşturabilmektedir. Hiç bir kurum, kendi ideal özünü açarak gelişmez. Bir bütünün parçası olarak, diğer parçalarla birlikte gelişir. Karmaşık diyalektik ilişkiler içersinde kendini var eder.

Eşitsiz gelişme, adeta Türkiye için yaratılmıştır.

3.1.3. Osmanlı Kenti, Taşrası, Kurumları ve Yönetim

Klasik dönemde imparatorluğun Anadolu bölümünde, % 8-9' u kentsel olmak üzere, 9 ile 11 milyon arasında bir nüfus yaşamaktaydı. İstanbul' un nüfusu, 16.yy.ın başlarında 400 binden, aynı yüzyılın sonunda 700 binlere kadar yükselmişti. İstanbul toplam kentsel nüfusun % 40' a yakınının yaşadığı bir imparatorluk metropolüydü. İstanbul dışındaki eyalet merkezlerinin nüfusu 50 bin, sancak merkezleri 10 bin, pazar merkezleri ise 3-4 bin nüfus barındıran yerleşmelerdi. Teknolojinin değişmeden kalması ve "çift-bozan akçesi" gibi, kırsal

reayayı toprağa bağlayan yasal düzenlemeler, kentsel büyümeyi bu dönemde önlemiştir.

Osmanlı kentleri biçimsel olarak iç kale ve dışı olarak ikiye ayırmak olanaklıdır. Bir de dış kale bulunmaktadır. İç kale yönetim merkezidir. Dışında ileri gelenler ve zanaatçılar bulunmakta. Kent surlarının dışında ise, tekkeler, zaviyeler, kervansaraylar, pazarlar ve tarımsal faaliyetler yer almaktadır.

16. yy.' dan sonra iç kale dışında bedestenler ve imaret kurumlarının oluşturduğu külliyeler gelişmiş, ilk kez çalışılan ve yaşanılan mekanlar ayrışmıştır.

Osmanlı kentlerinde, İskan sınıfları (housing classes) toplumsal tabakalaşmaya göre oluşmamıştır. Reaya, etnik ve dinsel kimliklerine göre mahallelere bölünmüştür. Müslümanlar kale çevresinde, yabancılar ticaret mekanlarına yakın yaşamışlar. Çingeneler ise kentin çevresinde oturmuşlardır.

Kentler dar sokakları, iç içe yapılmış ahşap evleriyle "organik" bir nitelik göstermiştir. Ulema dahil, kentte askeri sınıf dışında kimse atla yolculuk yapamaz. Kentin büyüklüğü yürüme uzaklığına uygundur. Kentin fiziksel olarak genişlemesini önleyen diğer etken ise, kent çevresinde bulunan arazilerin "miri" olmasıdır. Böyle bir kent yapısında, nüfus artışı, parsellerin bölünmesine ve yoğunluğun artmasına yol açmıştır.

Kentsel alt yapı üretimi, tümüyle "sivil topluma" bırakılmıştır. Çoğunlukla askeri sınıf tarafından, birikimleri değerlendirmek ve birikimler üzerinde aile denetimini koruyabilmek amacıyla kurulan vakıflar, tüm fiziksel ve sosyal alt yapıyı üretme işlevini yüklenmişlerdir. İlhan Tekeli'nin (1982) verdiği rakamlara göre, sadece İstanbul' da, Sultan'ın dışındaki kişilerin kurduğu vakıfların sayısı 2517' dır. Bu şayi yüzyılın sonunda (Tekeli 1600 yeni vakıf daha eklendi dediğine göre) 4117' ye çıkacaktır.

Osmanlı kentlerinde, vakıfların "doğrudan" götürmediği hizmetler de bulunmaktadır. Mahalle sakinleri mahallenin temizliği ve bakımını üstlenmiştir. Gerekli kaynak da, mahallelinin kendi katkısıyla oluşturulan "avarız sandıklarından" karşılanırdı. Mahalle bekçisi de gene mahallelinin kendi katkılarıyla oluşturulan bu kaynaktan maaşını alırdı. Mahallenin lideri ise, "padişah beratıyla" atanan, imamdı. İmamın maaşı, cami vakıflarından karşılanırdı.

Mahalle ve lonca temsilcilerinin üzerinde, merkezi devlet adına vergilerin saptanmasıyla görevli "şehir kethüdası" bulunmaktadır. Merkezi temsil eden

yüksek görevliler ise, sancak beyi ve beylerbeyidir (Tekeli, 1982 :11-26). Beylerbeyi, eyalet merkezi konumunda olan sancaklarda bulunmaktadır.

Kent sakinleri ve yüksek görevliler arasına yerleştirebileceğimiz görevli ise kadıdır. Kadı, kentin yöneticisi ve yargıcıdır. Naipler kadının yardımcılarıdır. Kadı-naip-imam üçlüsü, askeri ocak üyesi olan "örfi" yetkililerle birlikte görevlerini yerine getirirler. Subaşılar kolluk kuvvetinin başında bulunuyorlardı. Kale dizdarları iç kaleyi korumakla görevliydiler. Mimarbaşı, kentin imar denetiminden sorumludur.

Kent ekonomisinin en önemli görevlisi ise "muhtesip" tir. Muhtesip' in görevleri, feodal bir kentin ekonomik gereksinimlerine göre belirlenmiştir. Fiyat denetimin (narh işlemi) yapılması, taşıma tekelleriyle kentin iaşesinin sağlanması, pazar yerlerinin denetimi, cezaların (ceriyeler) kesilmesi, kente getirilen malların vergilendirilmesi (ihtisap rüsumu), lonca üyelerinin ücret, istihdam ve sayılarının denetimi, muhtesip' in en önemli görevleridir. Devlet muhtesip ve lonca kurumu aracılığıyla, aşırı ya da yetersiz üretimi engellemekte, işsizliğin ve iflasların önüne geçmektedir(Ortaylı, 1979:212-216).

Vakıflar, sadece fiziksel alt yapıyı değil, sosyal alt yapıyı da üreten "özerk" kurumlardır. Bu dönemde, bir özel mülk veya gelir, belli bir amaca vakfedildiğinde, ticari işlemlerin dışına çıkarılmış, hacizce konu olmamıştır. Vakıf kaynak ve gelirlerinin bir bölümü ya da tamamının dini hizmete ayrılması zorunlu tutulmaktadır.

Vakıf sisteminde, mülk veya gelirin miras bırakılması söz konusu olmamakla birlikte, özel mülk üzerinde aile denetimi sürdürülmüştür (Erdost, 1989).

İmparatorlukta, askeri ocaklar ve Enderun okulları sayılmaz ise, feodal sistemin, dinsel, hukuksal, siyasi ve ideolojik kadrosunun vakıf kurumlarında yetiştiği, ulemanın, ilmiye sınıfını ve eğitimci kadroları içerdiği de düşünülürse, feodal Türkiye' de, "yerel üst yapının" sivil toplumun egemenliğinde olduğu söylenebilir. Türkiye tarihinde, sınıf mücadelesinin üst yapıda çok daha kolay izlenebilmesinin nedenini burada aramak gerekmektedir. Sömürülen sınıfın güçsüzleştirilmesinin ve edilgenleştirilmesinin bir sonucu olarak, egemen sınıf içi mücadelenin rakip hiziplerinden bazıları, yerel düzeyde, "halkın" yanında ve onun adına "şeriatın" sözcüsü olacaklardır.

Marx'ın, bazı *Orientalist* kaynaklara dayanan, doğu toplumlarında alt yapının durgun, üst yapının ise çalkantılı olduğu yönündeki düşüncesi (Bkz: Küçük, 1990, dipnot s:50), Osmanlı tarihinin tipik bir eşitsiz gelişme örneği sunduğunu göstermektedir. Bu, egemen sınıfın sömürülen sınıfa üstünlüğünün tam olarak tesis

edilmesinin bir sonucudur. İmparatorluk "uzun ömrünü" bu başarıya borçludur. Türkiye tarihinde önemli dönüşümler, egemene sınıf içi bazı hiziplerin, diğer hiziplere üstün gelmesiyle gerçekleşmiştir.

Şerif Mardin'in (1990), tarihimizdeki temel çatışma olarak gördüğü, "devlet-cemaat çatışması", dikkatle incelendiğinde, tam bir *mistifikasyon* olarak değerlendirilebilir. Şeriat kurallarının, örfi hukuka eşit ve ondan bağımsız niteliği göz önüne alınırsa, devlet-cemaat ayrımı, ayrıca devlet-sivil toplum ayrımıyla üst üste binmektedir. Her iki ayrım da, merkez-çevre ayrımının başka ifadeleridir.(Mardin, her üç ayrım için de bkz:1990 a, 1990 b, 1990 c). Merkez veya devlet, çevre, sivil toplum veya cemaatle karşı karşıyadır. Sanki, devlet toplumla (sonradan algılandığı biçimiyle "millet") mücadele etmektedir. Toplumsal ilişkilerin kurumsal ifadesinden başka bir şey olmayan devlet (yapısal ilişkilerin sürdürülmesinde bir araç olarak), kendisini bir kurum olarak var eden toplumla çatışmaktadır. Hiziplerin çatışması, temel çatışma olup çıkmaktadır.

Modern toplumun ortaya çıkmasıyla, devlet-sivil toplum ayrımı gene aynı *mistifikasyon*'a tabi tutulacaktır. Oysa, modernleşme, eski devlet-sivil toplum ayrımının yeni sınıf ilişkilerine göre yeniden üretilmesidir. *Geçiş döneminde,* yeni sivil toplumun üzerine, yeni devlet inşaa edilmektedir. Devletin sivil topluma karşı görünmesinin ardında, sadece, *eski* sivil toplumun dönüştürülmesi yatmaktadır. Eski egemen sınıfın hakim hizbi konumundaki, *yönetici aristokrasi* (yani; merkezi devlet ve bürokrasi üzerine üretilen tüm diskur) yeni bağımlı burjuva ilişkileri lehine, eski toplumun çatısı konumundaki üst yapıyı çözecektir.

Eski çevre-sivil toplum-cemaat üçlemesinin aşılması, ilerleme tarihimizin *sine qua non*'udur. Üstelik, cemaatlerin kapalı hiyerarşik yapı ile her dinin ve mezhebin kendi dinsel liderlerinin altında örgütlenmesi de göz önüne alınırsa, dinsel sivil örgütlenmelerin ulus devlet projesine aykırı olduğu da görülür. Taşranın, eşrafın ideolojisi olarak şeriatın, Türkiye' de sivil toplumun içeriğini oluşturması, sivil toplumun özerk dinsel cemaatçilik olması, yaratılmak istenen yeni merkezin çevreye karşı konumunu belirler. Merkezin taşraya (eski çevreye) sızması ve onu denetim altına alması gerekliliği, kamu alanının doğal olarak, büyük ölçüde merkez tarafından oluşturulmasını gerektirir. Yeni antitetik ilişki, eski antitetik ilişki üzerine eklenmektedir. Bu antitetik ilişki, 19.yy.ın basında artık nettir. II.Mahmut' un modernleşme hareketini başlatması,ve Tanzimat denen reform süreciyle, yeni toplum ve devlet yapısı ortaya çıkmaya başlayacaktır. Tanzimat, 1839-1876 arası dönemi kapsamaktadır. Bu dönem, 20.yy.ın devrim hareketlerinin temelidir denebilir. Merkezi ve yerel düzeyde tüm devlet örgütü değişmektedir. Kentler ve yönetimleri ile taşra örgütlenmesi, toplum ve devletteki dönüşümün bir yönü, biçimi ve aracı olarak değişecektir.

3.1.4. Muhassıllık Meclisleri

Eski Düzenin temel askeri ve ekonomik birimi tımar'lardır. Tüm feodal sistemlerde olduğu gibi, ekonomik ve askeri gereksinim temelde aynı kaynaktan sağlanır. Bu sistemde, tarımsal gelir kaynakları asillere bırakılmakta, karşılık olarak da, belli sayıda askerle savaşa katılması istenmektedir. Reaya ya da serf, toprağa bağlıdır. İsletmeyi terk etmesi fiilen ya da yasal olarak engellenmiştir.

Tımar sistemi, nüfus artışı ve para sermayenin gelişmesiyle çözülmeye başlamıştır. Nüfus artışı, gerek reaya çiftinin, gerekse hassa çiftinin ekonomik olarak verimsizleşmesine yol açmış, hem reaya hem de soylu sınıfta, fazla nüfus ortaya çıkmıştır. Fetih ekonomisinin durması, tımarların zamanla devşirmelere tahsisi ve nakit para gereksiniminin artması ile tımar gelirlerinin iltizama çıkarılması yaygınlaşmıştır. III.Selim tımar sayısını azaltmış, II.Mahmud ise 1831 yılında tımarları kaldırmıştır. (Erdost, 1989: 86-92) Bu gelişmenin arkasında, imparatorluğun, ayan, eşraf ve paşaların güçlenmesiyle birlikte, siyasal olarak ademi-merkezileşmesi yatmaktadır. Bununla birlikte, merkezi ordu, tımarlı eyalet ordularına göre daha fazla önem kazanmış, bunun sonucu olarak da, merkezin sancaklara ilgisi mali alana odaklanmıştır.

İltizam sistemi, 17. ve 18.yy. güçlenen alt-feodalleşmeyle birlesen bir gelişmedir. Eyalet özerkliğindeki gelişme, 1808 yılında Sened-i İttifak belgesinin imzalanmasıyla doruk noktasına çıkmıştır. Ancak, 1812 yılında, Osmanlı-Rus Savaşı'nın bitmesinin ardından, II.Mahmud, eyaletlerin kazandığı özerkliği yok etmeye, ve yerel düzeyde merkezin gücünü tesis etmeye çalışacaktır. II.Mahmud, oluşturduğu Redif Askerleri ile yerel Paşa ve eşrafın gücünü yıkmıştır.

Siyasal merkezileşme kısmen tesis edilmekle birlikte, mali yönden devlet merkezileşememektedir. Yerel güçleri zayıflatacağı düşünülebilecek olan mültezim, devletle vergi mükellefi arasında yer almaktadır. Ayrıca, mültezimin, mukata olarak yüksek miktarda peşin para vermesi için Galata Tüccarları'nın para sermayesine başvurması gerekmektedir. Böylece, devlet ve vergi mükellefi arasında hem mültezim hem de para sermaye bulunmaktadır. Tımar sisteminin çözülmesinde, mültezime kredi veren sermayenin de büyük çıkarı söz konusudur. Para sermaye hem mültezime, hem de devlete borç vermektedir.

Mukatalar bu nedenle sadece para sermayenin temerküzüne değil, yüksek peşinat verebilen mültezimler için, tımarların özel mülk veya malikane haline gelmesidir de. İlginç olan, para sermayenin feodalleşme yönünde baskı uygulamasıdır. Devleti borca bağlayarak, ayrıca faiz-borç sarmalıyla mali iflasa da yol açmaktadır.

Sened-i İttifak belgesinin imzalanmasından dört yıl önce, devletin 901 sancakta 3575 tımara el koyarak, bunların 2500' e yakınını mültezime verdiğini, 73 tımarın sadece Rusçuk ayanı tarafından alındığı belirtilmelidir (Erdost, 1989:92-98). Yerelleşme yönündeki güçlü eğilimin 1812 yılından sonra siyasal olarak aşılmaya çalışılmasına karşın, mali merkezileşme, iltizam sisteminin açmazları nedeniyle sağlanamamış, sonuç olarak 1838 tarihli Gülhane Hattı Hümayunu iltizam sistemini kaldırmıştır.

Gülhane Hattı Hümayunu, tüm Osmanlılar'ın gücüne göre vergi mükellefi olacağını bildiri. Vergiler sabit ve dolaysız olacaktır.

1840 yılında,vergilerin merkezce atanacak sivil vergi memurlarıyla ve valilikler kanalıyla toplanacağı kuralı getirilir. Bu süre içinde, eyaletlerdeki paşaların-valilerin gücünü azaltmak amacıyla, valilik yetkileri azaltılmış, eyalet sınırları değiştirilmiş, eyaletlerin yönetimi sorumlulukları sancaklara dağıtılmıştır.

Taşrada gerçekleştirilen en önemli değişiklik ise, sancak yönetimlerine "muhassılların" getirilmesidir. Muhassıllar, sancaklarda kurdukları "muhassıllık meclisleri" yle vergi sayım ve toplama işlerini yerine getirmişlerdir (Lewis, 1991:380-389). Muhassıllık meclisleri, Osmanlı İmparatorluğu'nda ilk "kurumsal" "yerel meclisler" dır. İmparatorlukta, merkezdeki yöneticiler, danışma amacıyla (meşveret ilkesi), taşra İleri gelenlerini zaman zaman bir araya getirmiş olmasına, ve yerel işlerin, kent sakinleri, vakıflar, lonca yöneticileri ve merkezden atanan görevliler tarafından birlikte gerçekleştirilmiş olmasına karşın, yerel yönetimin kurumsallığından söz etmek olanaklı değildir. Temsili esasa göre oluşturulmamıştır. İlk kurumsal yerel meclislerin oluşmasında da, meşveret ilkesinin devamlılığı söz konusudur.

Muhassıllık meclisleriyle birlikte, gayrımüslüm azınlıklar da, liderleri aracılığıyla resmen yönetime katılmaya başlamışlardır. Meclislerde, muhassıl ve yardımcılarının yanında, müftü, hakim, dinsel liderler, askeri yönetici ve diğer ileri gelenlerle birlikte altı kişi bulunmaktadır. İleri gelen kişiler köylerde kura ile seçilirken, kaza merkezlerinde, emlak sahipleri arasından 20 ile 50 kişi arasında olmak üzere, çoğunluk oyuna göre belirlenmiştir. Sürece halk dahil edilmemiştir (Ortaylı, 1990).

Muhassıllık Meclisleri, alt yapı eksikliği ve mali reformların yeterince çalışmaması sonucunda, 1842 yılında iltizam sistemine tekrara dönülmesi nedeniyle ortadan kalkmıştır. Muhassıllık Meclisleri yerine, eyaletlerde Eyalet Meclisleri, kaza ve sancaklarda ise, Küçük Meclisler kuruldu. Yeni kurulan meclislerde, vali herhangi bir üye konumundadır. Valilerin görevi sadece merkezi

temsil etmekle sınırlandırılmış, emrindeki askeri güç alınmıştır (Güler, 1992:67-84).

1831 yılında kaldırılan iltizam sistemine geri dönülmesi, ve yerel meclislerin süreklilik göstermesi, mültezimlerin, para sermaye sahiplerinin ve taşra İleri gelenlerinin merkezileşme karşısında bir direnç oluşturduğunu göstermektedir. Demek, tımar sisteminin kaldırılması, yerine iltizam sisteminin geçmesi nedeniyle, para sermayenin talep ve teşvikiyle gelişen bir feodalleşme anlamına gelmektedir. Öyleyse, taşra meclis geleneği, merkezileşme sürecinde, merkezin ilerleme-gerileme salınımları içerisinde bir uğrağı temsil edilmektedir. Bu, modern devlet projesi içinde, merkeziyet-yerellik diyalektiğinin kurulmuş olmasından İleri gelmektedir. Çünkü, merkezi yönetim olmadan, onun taşra idaresi ve yerel yönetimi, tanım gereği olamamaktadır. Tımar düzeninin çözülmesi, ardından merkezileşme-ademi merkezileşme diyalektiğinin kurulmuş olması, projenin doğası gereğidir. Bu süreçte, merkez çevreye sızmakta, çevre de kendini sistemle bütünleştirmekte, sızma, bütünleşme anlamına gelmektedir. Bu salıntı içerisinde, örneğin, 1852 yılında, valilik tekrar etkin bir makam haline getirilmiştir (Lewis, 1991). Zabıta ve ordunun yetkileri arttırılmış, vergi toplama görevi, asker valilerle ve emirlerinde bulunan muhassıllarına devredilmiştir.

3.1.5. Taşra Reformlarında Kurumsallaşma

Tanzimat hareketinin liderlerinden Reşit Paşa, Bernard Lewis' in yazdığına göre, şeriatçıları karşısına alması nedeniyle, 1852 yılında sadaretten uzaklaştırılmıştır (Lewis, 1991). Reform hareketi kısa süreli bir kesintiye uğramıştır. Ancak, 1854 Kırım Savaşı'nın ardından yeni bir reform dalgası başlar.

Reformculuğa tekrara hız kazandıran olaysa, 1860-1861 yılları arasında Suriye Eyaleti'nde bir özerklik hareketinin patlak vermesidir. Tanzimat Dönemi'nin diğer mimarlarından Fuat Paşa, eyaletlere müfettişler göndererek taşra sorununu tekrara ele alır. 1840 sonrası birikimleri de değerlendirerek, 1864 yılında Vilayet Nizamnamesi'ni hazırlattırır. Nizamnameye göre, eyalet ve sancaklar daha büyük idari birimler haline getirilmiş, denetimleri ise, geniş yetkilerle donatılmış idarecilere bırakılmıştır.

Dikkat etmek gerekiyor; taşra idari birimlerinin sınırlarının genişletilmesi ve idarecilerinin yetkilerinin yükseltilmesi, ***merkezileşmek amacıyla gerçekleştirilen bir ademi merkezileşme girişimi*** ne bir örnektir. Çünkü, yukarıda söz ettiğimiz gibi, modern devleti var eden diyalektik ilişkiler olgunlaşmıştır. Ancak, diyalektik ilişki, merkezin üstünlüğünde kurulmuş bir eşitsiz gelişme olarak kendini koruyacak ve sürdürecektir.

Neden, taşra birimlerinin, sınırları ve yetkileri genişletilmektedir? Bu soruya verilecek cevaplar bir hipotez olarak sunulabilir; a) Kamu müdahale ve denetiminin yoğunlaştırılması ve verimli kılınması için (ekonomik bir sorun); b) Merkez bürolarında iş hacmi arttığı için (idari bir sorun); c) Merkezi yönetim daha fazla "oligarşik" denetime tabi tutulduğu için (siyasal bir sorun); d) Katılım, özerklik, demokrasi ve meşveret gibi idealar çerçevesinde, (sözcükler telaffuz edilmese bile), iktidara meşruiyet sağlanması için (ideolojik bir sorun).

1864 tarihli Vilayet Nizamnamesin, ülkenin tüm idari birimlerinde uygulanma olanağı olmaması nedeniyle, örnek proje olarak, Tuna Vilayeti seçilmiştir. Tuna Vilayeti gelişmiş bir bölgedir. Vilayetin idaresine de, dönemim en başarılı idarecilerinden Mithat Paşa getirilmiştir. Paşa, görevi süresince, sanayii ve bayındırlık hizmetlerini geliştirmiş, vilayetin gelirlerini arttırmış, asayişi sağlayabilmiştir. Tuna Vilayeti'ndeki uygulamaların başarılı olmasıyla da, tüm taşra idaresi nizamnameye uygun olarak yeniden yapılandırılmıştır.

Nizamnameye göre, vilayet, liva ve kazaların idari meclisleri kurulmuştur. Meclisler, ikisi gayrimüslim olmak üzere halktan dört kişi, dini cemaat liderleri, yüksek hakim, maliye memuru, bas katip ve mülkiye amirlerinden oluşturulmuştur. Temsili üyeler seçimle geliyordu. Her sancaktan, dörder üyenin katılımıyla da, Vilayet Umumi Meclisleri (ya da İl Genel Meclisi) oluşturuluyordu. İl Genel Meclisleri sadece birkaç kez toplanabilmiş, ve Abdülhamit tarafından kaldırılmıştır.

1864 Nizamnamesi öngördüğü taşra idare yapısı, adım adım tüm imparatorlukta gerçekleştirilmiştir. 1871 yılında gözden geçirilerek de, Genel Vilayet İdaresi Nizamnamesi ile son seklini almıştır.

Valilikten muhtarlığa kadar idarecilerin görev ve yetkileri belirlenmiş, idari kademelenmeye bir de nahiyeler eklenmiştir.

Yeni taşra idaresinin temeli olan 1864 Vilayet Nizamnamesi, Tanzimat Dönemi idarecilerinden Cevdet Paşa tarafından, kademeli ve türdeş bir sistem getirmesi nedeniyle eleştirilmiştir (Lewis, 1991).

1876 Kanuni Esasi' si de, tümüyle vilayet idaresi ile ilgilidir."Yetki genişliği" ve "görev ayrılığı" ilkelerini onaylar (Mumcu ve Ünlü, 1990). Özel bir kanunla da, İdare Meclisleri ile İl Genel Meclisleri üyelerinin seçim esasları ile valilik yetkilerinin düzenleneceğini belirtir. İl Genel Meclisleri, vilayetin, imar, sanayi, ticaret, tarım, eğitim ve ulaştırma sorunlarıyla ilgili çalışmalar yapacaktır.

Bugün de geçerliliğini koruyan bu taşra örgütlenmesi, 1840 yılında Muhassıllık Meclisleri'nin kurulmaya başlamasıyla, 1871 yılında Genel Vilayet İdaresi Nizamnamesi'nin çıkarılması arasında geçen süre içinde oluşmuştur. Artık modern devletin taşra teşkilatı kurulmuştur. Taşradaki gelişmelere koşut olarak, yerel yönetimin en önemli kurumu olan belediye de, Tanzimat döneminde gerçeklesen bir dönüşümün ürünüdür. Bu gelişme, devlette yaşanan dönüşümle iç içe, ama her şeyden önce, eski kent mekanı ve kurumlarıyla, gelişen yeni kentsel yapı arasında ortaya çıkan uyumsuzluk sonucunda gerçekleşmiştir.

3.1.6. Yeni Kentsel-Sosyal Yapı Ve İlk Belediye

19. yüzyıl, Türkiye'nin emperyalizm yoluyla dünya kapitalist sistemine eklemlenme dönemidir. Ticaret ve para ekonomisi gelişmeye başlamış, piyasa düzenekleri Eski Düzeni ağ gibi sarmaya başlamıştır.1838 İngiliz-Osmanlı Ticaret Anlaşması'nın ardından diğer Avrupa ülkeleriyle de ticari anlaşmalar imzalanmıştır. Gerçekte, daha 16.yüzyılda dünya sistemi içerisinde yer alan ülke, zamanla hatırı sayılır bir para sermaye ve mülk temerküzüne olanak sağlayabilmiştir. Emperyalist dönemle birlikte, iç pazar tekelleri kaldırılmış, gümrükler indirilmiş, yabancı burjuvalara serbest ticaret olanağı sağlanmıştır (Erdost, 1989:116-119). Bu gelişme, ülkenin kapitalistleşmesini de getirmek zorunda olduğundan, bir "kopuş" evresidir. Eski düzenin çürümesiyle emperyalizmin ülkeye girişi, birbirini hızlandıran gelişmelerdir. ***Her zaman, dış talepler, içerdeki yapıyla bütünleştiğinde, dönüşüm baslar. Eşitsiz gelişme diyalektiği hiçbir zaman tek taraflı olamaz.***

Kapitalistleşme, kentte servet ve mülkiyete göre bir toplumsal tabakalaşma yaratmış, Tanzimatın kurduğu eğitim kurumları yeni aydın ve idarecileri yetiştirmiştir. Vakıfların ve tekkelerin kapatılması eski ilmiye sınıfını sayı ve statü olarak geriletmiş. Serbest piyasa ilişkilerinin gelişmesiyle, lonca düzeni zayıflamış, lonca üyelerinin toplumsal konumları sarsılmıştır. Kırsal nüfus fazlası kentte marjinal bir kesim yaratmış. Burjuva kesiminde, tüccar-tefeci ve uluslararası mali burjuvazi olmak üzere ayrı bir toplumsal kesim ortaya çıkmıştır. Yavaş yavaş gelişmeye başlayan atölye ve hatta fabrika tipi üretim sayesinde, işçi sınıfı da belirginleşmeye başlamıştır.

Kentlerin nüfusu da artmış. Anadolu' da, 16.yy.da %9 olan kentsel nüfus oranı, 19.yy.ın üçüncü çeyreğinde %25'lere çıkmıştır. Kentsel nüfusun artmasında, kaybedilen bölgelerden gelen Müslüman nüfusun büyük katkısı olmuştur. Ancak, ulaşım teknolojisinin gelişmesi de, mekansal hareketliliği arttırmış, özellikle ticari önemi olan liman kentlerinde nüfus yoğunlaşmasına neden olmuştur. 19.yy.ın üçüncü çeyreğinde, telgraf, ardından demiryolları ve kara yolları ile buharlı gemiler, ulaşım ve iletişim sistemindeki yeniliklerdir. Kentlerde, istasyonlar,

postaneler, oteller, bankalar ve işhanları yapılmaya başlanmıştır. Liman kentlerinde, rıhtımlar, antrepolar, atölyeler inşa edilmiştir.
İstanbul basta olmak üzere, yeni Avrupai yaşantıya yönelik olarak, kafeler, mağazalar, tiyatrolar açılmıştır.

Yüksek gelir grupları yeni konut alanları yaratmış, kent çevresinde banliyöler gelişmiştir (Tekeli, 1982:26-40).

Tanzimat döneminde, İstanbul ve diğer liman kentlerine yönelen nüfus baskısı kentlerin yönetiminde ve eylem yapısında dönüşüme yol açan en önemli belirleyicidir. İstanbul 19.yy.' in basında 350 bine yakın bir nüfusa sahipken, bu rakam yüzyılın sonunda bir milyonu geçmiştir. Nüfus artışı 1870'lerde durmuş, 1930'lara kadar sabit kalmıştır (Toprak, 1990: 75-84). Kentler, farklılaşan merkez ve konut alanlarıyla, banliyöler yaratabilecek bir dinamizm içinde olmuştur. Bezirganların bedestenleri, şeriatçıların külliyeleri, cemaatin cuma camisi, yerini bankalara, işhanlarına, yeni hükümet konaklarına bırakmaya başlamış, "iki kültürlü" kentler ortaya çıkmıştır (Modernizm "geleneksel" olanı hiçbir zaman yok etmez, sadece, onu "muhafazakarlığa" dönüştürür.).

19.yy.da gelişmeye başlayan modernite ve modernitenin mekanı olan kentler, artık kadının, vakıfların, loncaların örgütleyebileceği, yönetebileceği bir kent olmaktan çıkmıştır.

1826 yılında, eski kentsel örgütlenmeye, farklı gerekçelerle birlikte, önemli bir darbe indirilmiştir. Hayırlı Olay olarak bilinen, ve Yeniçeri Ocağı'nın topa tutularak yıkılmasına neden olan "Olay", kadının işlevsizleştirilmesinin en önemli aşamasıdır. kadının tüm kolluk kuvvetleri elinden alınmıştır. Subaşı, böcekbaşı, çöplük subaşı, ve mimarbaşı yeniçeri ocağından yetişmekteydiler.

Hayırlı Olay'la birlikte, tekke ve zaviyeler kapatılmış, vakıflar sıkı denetim altına alınmıştır.

1829 yılından sonra, imamların yerine muhtarların görevlendirilmesiyle de, kadılar mahallelerdeki yardımcılarından yoksun bırakılmıştır. kadının işlevsizleştirilmesinde, laik adli mahkemelerin kurulması da önemli olmuş, kadı yargıçlık işlevlerinden de arındırılmıştır.

Kadılar 1837 yılında, sadaretle ilişkileri kesilerek Seyhülislamlık'a bağlanmışlardır.

Eski kentlerin diğer önemli kurumu olan vakıflar ise, pek çok nedenden dolayı, çekici olmaktan çıkar. Her şeyden önce, özel mülkiyet haklarının ve piyasa

ilişkilerinin gelişmekte olması, özel servetin "vakfedilmesi" yanında, diğer yatırım alanlarına kaydırılmasına da olanak sağlamıştır.

Diğer önemli bir neden, ülkenin gereksinimi olan yeni kadroların, artık devletin açtığı "laik" okullarda yetiştiriliyor olmasıdır. Vakıflar eğitim işlevleri açısından da geri plana itilmiştir.

Feodal dönemde, kentlerin tüm sosyal ve fiziksel alt yapısını üreten vakıflar, yeni kent mekanı ve yaşantısının alt yapısını üretememişler, kadro, bilgi ve ideolojileri gereği, işlevsizleşmişlerdir.

Vakıflar 1836 yılında Evkaf Nezaretine bağlanmıştır.

Kentlerde piyasa ilişkilerinin yaygınlaşmasıyla da, Tanzimat dönemiyle birlikte, narh işlemleri adım adım kaldırılır. Liberal ilkelere uygun olarak 1865 tarihinde, ekmek dışında tüm mallar üzerinden narh işlemleri ile, lonca tekel rejimini ayakta tutan "gedik" usulü de kaldırılır. Bu durum, muhtesiplerin kadılara yardımcı olarak kent ekonomisini denetlemelerinin olanaklı olmadığını gösteriyor. Lonca ekonomisi de, işgücünü, hammadde sunumunu ve üretimi sabitlediği için, yeni kent piyasasına uygun değildir. Fazla işgücü, işsizlik, iflas ve talebe göre sektörlerin büyümesi piyasanın bir gereğidir. Yine de, gedik usulü, tümüyle kaldırılamamış, siyasal amaçla, esnafların örgütlendirilmesinde kullanılmıştır.

Zanaat loncaları ise, manüfaktürün ve para sermayenin çözücü etkisiyle bünye değişikliğine gitmiştir.

Kentlerin imar denetiminden sorumlu olan mimarbaşılar ise, Ebniye-i Hassa Müdürlüğü'nde örgütlendirilmişlerdir.

Eski kenti üreten tüm bu kurumların zamanla işlevsizleşmesi, yok olması ya da yetersizleşmesi ardından, modern kentin kurumu olan "belediye"nin kurulması kaçınılmazdır. Ancak, belediyeye geçiş doğrudan ve kısa sürede olmamıştır. Muhtesiplerin görevlerinin yerine getirilmesi amacıyla, 1827 yılında İhtisap Ağaları atanmıştır. Bu amaçla, İhtisap Nezareti kurulmuştur.

İlk belediye olan İstanbul Şehremaneti'nin kurulmasında, 1854 Kırım Savaşı'nın, kentin sorunlarını iyice gözler önüne sermesinin önemli bir payı vardır. İlk belediye, nizamnameyle kurulmuş, belediye yönetimine bir "şehremini" atanmıştır. Şehremininin yetkileri çok olmakla birlikte, yeterli olanaktan yoksundur. Şehremaneti Meclisi de, Bab-i Ali' nin atadığı üyelerden oluşturulmuş bir danışma kurulu niteliğindeydi.

İstanbul Şehremaneti, gerekli kadrolara sahip olmadığı ve mali yönden desteklenemediği için, bir yıl sonra kapatılmıştır.

İstanbul Şehremaneti'nin kurulmasından birkaç ay sonra, Meclis-i Ali Tanzimat, bir intizam komisyonu kurularak, Avrupa belediyecilik deneyimlerinin rapor olarak sunulmasını karara bağlar. Komisyonun önde gelen kişisi Fransız Antoine Aléon' dur. Diğer üyeler, Hekimbaşı Salih Efendi dışında, Rum, Ermeni ve Yahudi cemaatından kişilerdir. Dört yıl sonra bitirilen komisyon raporunda, belediyenin özel bir vergiyle finanse edilmesi, ayrı bir mali yapısının olması ve gerekli mevzuatın komisyon üyelerince hazırlanması önerilmiştir. Meclis-i Ali' de, önerileri kabul ederek, Galata-Beyoğlu'nun örnek proje olarak seçilmesini karara bağlamıştır.

1857 yılında hazırlanan protokolde, masrafların hazineye ait olmayacağı, belediyenin sunduğu hizmetlerin karşılığını yararlananlardan tahsil edeceğini yazılmıştır. Belediyenin kuruluş ve görevleri ise, 7 Temmuz 1858 tarihli İrade-i Seniyye ile belirlenmiştir. Buna göre, belediye başkanı süresiz göreve gelecek, diğer üyeler ise, hükümet tarafından atanacaktır. Başkan ve üyelere maaş bağlanmayacaktı. Sürekli görev yapacak mühendis, mimar ve diğer memurlar atamayla göreve geleceklerdi.

Belediyeye, vergi koymak ve toplamak, borçlanmak ve bazı kurallar çerçevesinde kamulaştırma yapma yetkileri tanınmıştır. Belediye bütçesinin ise, belediye başkanınca hazırlanıp meclise sunularak, Bab-i Ali tarafından onaylanması kararlaştırılmıştır.

İlk belediye, İstanbul' un en gelişmiş semtinde, gayrimüslimlerin gereksinimleri doğrultusunda kurulmuştur. Tekeli, bölge halkının taleplerinin, yol, kaldırım, ışıklandırma, temizlik, lağım kanalları ve su borularının döşenmesi olduğunu söyler (Tekeli, 1982).

Belediyenin içinde, pek çok yabancı şirket ve kişi vardır. Galata-Beyoğlu Belediyesi belediyeciliği iyi bilen bir kadro tarafından oluşturulmuştur ve resmi dili Fransızca'dır.

Bernard Lewis, Galata-Beyoğlu Belediyesi'nin tam anlamıyla bir belediye olup olmadığının tartışmalı olduğunu söyler. Çünkü, kentin sadece bir bölgesinde kurulmuştur. Tüzel kişiliğe sahip değildir, ve Sultan' in idari vekaletiyle çalışmaktadır. Yine de, görev ve yetkileriyle bir belediye kurumu olduğu söylenebilir (Lewis, 1991).

1868 yılında,İstanbul, İstanbul Belediye İdaresi Nizamnamesi ile 14 belediye dairesine ayrılmıştır. Her bir dairenin idaresi için emekli yüksek memurlar atanmıştır. Daha da ilginci, belediye dairelerinin meclissiz ve personelsiz olmasıdır.

Taşrada belediye meclislerinin kurulması ise, 1864 Vilayet Nizamnamesi ile olanaklı olmuştur. Ancak, taşra belediyeleri, sadece kentleşmenin ve kapitalist gelişmenin olduğu, Tuna ve Bağdat gibi vilayetlerde ve gelişmekte olan liman kentlerinde kurulabilmiştir. Belediyecilik hareketi, ancak I.Meşrutiyet (1876) ile tüm ülkeye yayılabilecektir. I.Meşrutiyetin ardından 1877 yılında, İstanbul ve taşra vilayetleri için ayrı iki kanun çıkarılmıştır. Vilayet Belediye Kanunu ve Dersaadet Belediye Kanunu. İkinci kanunla birlikte, İstanbul'da belediye daireleri 20' ye çıkarılmış, belediyeler tüzel kişiliğe sahip idari birimler haline getirilmiştir. Ancak, Şehremini ve Şehremaneti Meclisi atanmış üyelerden oluşmaktadır. Kentliler sürece dahil edilmemişler, meclis üyeleri emlak ve servet sahipleri arasından belirlenmişlerdir. Aynı şekilde, örnek belediye olarak seçilen Galata-Beyoğlu Belediyesi üyeleri de, Galata-Beyoğlu semtinde belli süre oturmuş emlak ve servet sahipleri arasından oluşturulmuştur.

Taşrada kurulmuş ve yaşamaya devam edebilmiş belediyelerin meclisleri ve diğer idare meclisleri birlikte, Cemiyet-i Belediye olarak iki yılda bir toplanıp bütçe görüşmeleri yapıyor ve onaylıyordu. Bu uygulama, taşra belediyeleri üzerinde idari denetim anlamına geliyordu.

İlk belediyeler güçsüzdür. Beyoğlu Belediyesi'nin Belediye Mahkemesi sayılmaz ise, yeni belediyelerin yargı gücü yoktur. Gelirleri ve personeli sayısı yetersizdir. Vakıflar Evkaf Nezaretine bağlanmış olduğundan, kentsel alt yapı hizmetleri götürülemez. Kentsel alt yapı hizmetleri imtiyazlı yabancı şirketlerce gerçekleştirilmektedir. Rıhtımların insaf edilmesi, tramvay sisteminin kurulması, yol, su, elektrik ve havagazı hizmetleri son derece karlıdır. Tüm bu hizmetler yabancı şirketlerce gerçekleştirilmektedir.

Kentlerin imar denetimleri ise, 1864 yılına kadar Ticaret ve Nafia Nezareti' ne bağlı Ebniye-i Hassa Müdürlüğü'nce gerçekleştirilmiştir. 1864 yılından sonra imar denetimi belediyeye bırakılmıştır.

İlk imar mevzuatı ise, 1848 tarihli Ebniye Nizamnamesi'dir. Nizamnameye göre, yol ve bina ilişkileri standart hale getirilir, ortak gereksinimler için "bedelsiz terk" ilkesi uygulanır. Ebniye Nizamnamesinin geliştirilmiş hali olan çıkarılan Ebniye ve Turuk Nizamnamesi ise 1863 yılında çıkarılmıştır. Her iki nizamname de, 1882 tarihli Ebniye Kanunu ile yürüdükten kaldırılır. Kanunun yeniliği, çıkmaz sokakları yasaklaması, yangınla yok olmuş bölgelerde plan yapma zorunluluğunu

getirmesi, alt yapı yapımını arazi sahiplerine bırakması, planlara itiraz hakkının tanınması gibi uygulamalardır. Kanuna uygun olarak, ayrıntılı yönetmelikler hazırlanmış ve kanunun tüm ülkede uygulanmasına çalışılmıştır. Kent, yapı ve yollardan oluşan bir mekan olarak kavranmıştır (Ersoy, 1992). Kente karşı takınılan bu tavır, eski kent dokusunun yok edilmesine karşı psikolojik bir tepkinin gelişmesine de yol açmıştır. Oysa, bu noktada saptanması gereken, tarih ve koruma bilincinin, aşılmak istenen bir tarih ve onun mekanı için geçerli olamayacağını yazmak olmalıdır. Amaç zaten çalışmayan bir sistemi değiştirmektir. Yaşanılan bir dönüşümdür ve bu dönüşüm imparatorluğun bir kentinin bir mahallesinden ibaret değildir. Dönüşüm ülkenin tüm parçalarına yansıdığında başarıya ulaşabilecektir. Mekan, sosyal, kültürel, ekonomik ve ideolojik düzeylerin bir araya gelmesiyle anlamına kavuşabilecektir. Örneğin bir çıkmaz sokağın yasaklanması, cemaat yaşantısına karşı alına bir tavır kadar, yol ve sokakların düzenli ve sürekli akmasının bir gereğidir. Bir kapalılığın aşılmasıdır. Eski Düzen nasıl yaşamın her alanında iktidar sahibi olmuş ise Yeni Düzen de aynı yolu izleyerek eskiyi asacaktır. Tanzimat, iyileştirme, yeniden düzenleme, yeniden yapılanma anlamlarına gelmektedir. Yine de, Tanzimatçıların bu kadar mütevazı olduklarını düşünmemek gerekir. Yaşanan dönüşüm, iyileştirmenin ötesinde, bir devrimin alt yapısını kurmaktır. II. Mahmut, imamın cemaatından, yasaların toplumuna giden süreci başlatmıştır. Elbet, imamın mahallesi de, kadının cemaat yığını kenti de dönüşmüş ve dönüştürülmüştür.

Böyle bir süreçte, belediyelerimizin ilk kuruldukları dönemlerden bu yana, yetersizlikleri ve eksiklikleri bir detaydan ibaret görünmektedir.

Özetle, Tanzifattan I.Meşrutiyet'e kadar (1838-1876), modern devletin taşra idaresiyle yerel yönetim yapısının temelleri atılmıştır. Sonraki gelişmeler, burjuva devrimi dalgalarıyla, nihai kurumsallığı ve derinliği getirecektir.

II. Meşrutiyet'ten 1930 tarihlerine kadar, İstanbul ve Anadolu'da, nüfus hareketlenmecine karşın nüfus artışının önemsiz düzeyde kalmış olması, kentlerin gerek eylem yapısına, gerekse de kurumsal ve yasal değişiklerine önemli bir değişiklik kazandırmayacaktır.

1877 yılında, Kanuni Esasiye uygun olarak, İstanbul Belediyesi için seçim yapılması düşünülmekle birlikte bundan vazgeçilmiştir. Gene aynı tarihte Belediye Kanunu çıkarılmış, ve su idaresi vakıflardan şehremanetine geçmiştir. Emanetin gelirleri yeterli olmadığı için, 1908 Meşrutiyet'le birlikte su işleri tekrar vakıflara geçmiştir. 1877 yılında esnaf kethüdalıkları kaldırılmış, 1879 yılında ticaret odaları kurularak esnaf örgütlendirilmiştir. 1913 yılında Esnaf Cemiyetleri'nin kurulması ve 1913 yılında gedik usulünün tamamen kaldırılmasıyla, lonca düzeninin modernizasyonu tamamlanmıştır.

En önemli gelişme ise, 1913 yılında çıkarılan Geçici Vilayet Kanunu'dur. Kanun, tüzel kişilik kavramını idari hukuka sokarak, il idaresinde ikili yapıyı teyit etmektedir. Devletin taşra birimi olan İl Genel Meclisi ile İl Özel İdaresi ayrımını getirmektedir.

1912 yılında çıkarılan bir geçici kanunla da, İstanbul Belediye yönetimi merkezileştirilerek ilçe belediyeleri kaldırılmıştır. İlçe belediyelerin yerine dokuz belediye şubesi getirilerek yönetimlerine müdürler atanmıştır. Böylelikle, İstanbul Belediyesi, tek bir belediye dairesine dönüştürülmüştür. Şehremaneti Meclisi'nin yerine de, Encümen-i Emanet getirilmiştir. Oysa, daha önce Şehremaneti bir belediyeler birliği niteliğindedir. Bağımsız bir tüzel kişiliktir. Şehremaneti de ortak çalışmaların eşgüdümünü sağlar, ortak görevleri yerine getirmektedir (Keleş, 1988).

Belirtilen merkezi yapı 1930 yıllarına kadar devam etmiştir.

3.2. 1930-1960 YILLARI ARASI BELEDİYECİLİĞİN EVRİMİ

1923-1930 arası dönem bir restorasyon dönemi olarak, cumhuriyetin radikal uygulamalara gitmediği bir hazırlık aşamasıdır. Bu dönemde kentleşme hızı düşüktür. Ankara dışında büyüyen kent yoktur. Paranın değeri uzun savaş dönemi nedeniyle oldukça azalmıştır. Vergi gelirleri önemsizleşmiş, kaynak sorunu artmıştır. Kentlerin altyapısı yoktur.İmparatorluktan kalan 389 belediye siyasal temsile göre oluşturulmamış, belediyelerin mali yapıları zayıf, kadroları yetersiz bırakılmıştır.1924 yılı içinde belediyelerin gelirlerini artırmak için yasalar çıkartılmış ancak etkinlik ve kontrol sağlanamadığı için, bu gelirlerin merkezi yönetime aktarılması, belediyelerin mali yetersizliğinin sürmesine neden olmuştur. Bu tarihlerde belediyelerin ceza kesme yetkileri artırılarak esnaf üzerindeki denetimi artırılmak istemiş, zamanla esnaf cemiyetlerinin yetkileri, Ticaret ve Sanayi Odalarına devredilmiştir.1924 tarihli Köy Kanunu ile 2000 nüfus altı yerleşmelerin tüzel kişilikli köy yerleşmeleri olduğu karara bağlanmıştır. 1926'da da belediye sınırları tespit edilmiş, gene aynı tarihte Sular Kanunu ile, su kaynakları vakıflardan belediyelere devredilerek vakıfların gücü zayıflatılmıştır. Aynı tarihli medeni kanun ile de nikah kıyma yetkisi vakıflardan belediyelere devredilmiştir.

Başkent yapılan Ankara, 1924 Ankara Şehremaneti Kanunu ile şehremanetine kavuşmuştur. 1930'da Belediye Kanunu ile Hıfzı Sahha Kanunu yürürlüğe girmiş, 1933'te Belediyeler Bankası kurulmuştur. Aynı tarihte, Yapı - Yollar Kanunu çıkarılmıştır. 1934'te ise İstimlak Kanunu çıkarılmıştır. Bu süre içinde belediye gelirlerinden Merkez Bankasına kaynak aktarılmakla birlikte, 1933'te gümrük gelirlerinden belediyelere hisse ayrılmıştır. Yine de yapılan diğer düzenlemelere rağmen belediye gelirleri sorunları çözülememiştir. Esas neden pek çok hizmet ve yetkinin merkezi hükümetin elinde olmasından kaynaklanmıştır.

Bu noktada, diğer tüm yasaların temelini oluşturduğu için ve değişikliklerle birlikte belediye mevzuatının en önemli kanunu olduğu için, 1930 tarih ve 1580 no'lu Belediye Kanunu'nun üzerinde özellikle durmak gereklidir.

3.2.1. Belediye Kanunu

Bu kanunu dönemin en başarılı kanunlarından kabul edilmektedir. Bunun sebebi; 1930'da yeniden başlayan modernleşme dalgasında, belediyelere de çok büyük bir görev verilmiş olmasıdır. Kanunun gerekçesinde, belediyelerin modernleşmeye ayak uyduramamaları yer almaktadır. Amaca uygun olarak ta yüksek düzeyde denetlenmiş bir belediyecilik ortaya çıkmaktadır.

Belediye Kanunu; tüm kentlilerin 18 yaşından büyük olmak üzere oyları ile seçilmiş bir belediye meclisini kabul etmektedir. Belediye başkanı ise meclis içinden veya dışından gene meclis üyelerince seçilecektir. Ayrıca daire başkanları ve diğer meclis üyelerinden oluşacak bir de belediye encümeni kurulacaktır. Devlet yasalarına uymakla sorumlu tutulmuş olan belediyeye şartları açıkça belirtilmiş bir idari vesayet uygulanacak, bununla birlikte, belediyenin merkezin kararlarını dava etme hakkı olacaktır. Belediyelerin yetkileri mutlak olarak korunmuştur. Mülki amirin, İçişleri Bakanının ve Danıştay'ın, belediyenin organları üzerinde ve icraatlarının yasalara uygun olup olmadığını kontrol etmek anlamında idari yetkileri bulunmaktadır. Belediyelerin, su işlerinden itfaiye kurulması ve imar programları yapmasına kadar pek çok zorunlu görevi vardır. Yasada belirtilen diğer görevler belediyenin gelirlerine göre isteğe bağlı ve zorunlu olarak belirtilmiştir.Tüm görevler 77 tane olup ayrıntılarıyla yazılmıştır.

Buradan hareketle kanunun 5 temel ilkeye dayandığını söylenebilir:

- Belediyeler arası eşitlik
- Belediyelerin devlet yasalarına aykırı olmamak şartıyla her türlü ilerleme ve bayındırlık kararlarını verme ve uygulama hakkıyla özerk olmaları.
- Belediyeler üzerinde güçlü bir devlet denetimi kurulması. Burada amaç belediyelerin devlet yasalarına aykırı tutumlarda bulunmalarını engellemektir.
- Seçilmiş meclisler aracılığı ile halkın denetiminin olması. Burada ilke demokrasiyi yaygınlaştırmaktır.
- Belediyelerin hizmet alanını genişletmek ve görevlerini farklılaştırmak.

Böylece belediyeler aracılığı ile tüm kentsel hizmetler gerçekleştirilebilecektir.

Belediyeler yerel ihtiyaçların karşılanması için her türlü girişimde bulunmak, beldenin esenlik ve güvenliğini korumak için yasak koymak ve uygulamak, sunduğu hizmetlerin karşılığını almak, hizmetlerin gerçekleştirilmesi için imtiyazlar vermek, diğer yerel yönetimlerle ortak tesis kurabilmek, ekonomik girişimlerde bulunabilmek, ticari ortaklık kurabilmek gibi hak ve yetkilere sahiplerdir. Görüldüğü üzere, kanunlara uymak kaydıyla, belediyeler tam bir tüzel kişi olarak medeni haklara sahip olmuşlardır. Belediyelerin icraatlarını geliştirememe sebeplerinden biri de, dünya bunalımı ile birlikte sadece belediyelerin değil merkezi hükümetin de büyük bir mali zorluk yaşamasıdır. Bir diğer neden de belediyelere bırakılmış pek çok görevin, yeni kurulan merkez kuruluşları tarafından üstlenilmiş olmasıdır. Bu da görev alanını merkez lehine genişletmiştir. Fakat kanunun çıkmasından sonraki 15 yıl içerisinde, yabancı altyapı şirketleri tamamıyla devletleştirilerek belediyelere devredilmiştir. Belediyelere İmar Planı yapma zorunluluğu da, Belediye Kanunu ile birlikte

Hıfzısıhha Kanunu ve Yapı -Yollar Kanunu ile getirilmiştir. Belediyelerin mali yapıları ve personel yetersizlikleri nedeniyle 1935 yılında Belediyeler İmar Heyeti oluşturulmuştur.Plan ve altyapı yapma yetkisi bu kurum tarafından İçişleri Bakanlığına verilecektir. Heyetin Sekreteryası İç İşleri Bakanlığı'na bağlı Ankara İmar Müdürlüğünde, hesap işleri ise Belediyeler Bankasındadır. Bunun için Ankara İmar Müdürlüğü genişletilmiş, Ankara deneyimi tüm ülkeye yayılmıştır. Müdürlük yetersiz kalınca plan işleri Nafıa Vekaletine kaydırılmıştır.1937 yılında, Ankara Şehri İmar Müdürlüğü, şehremanetine bağlanarak, İçişleri plan işlerinden tamamıyla uzaklaştırılmıştır.1934 yılında su işleri ve bayındırlık ve imar işleri de Nafıaya bağlanmış ve bayındırlık ve imar işleri bakanlığa kayarak merkezileşmiştir.Yapı - Yollar Kanununun verdiği yetkiler de daha önce Nafıaya devredilmiştir.1931 - 1945 dönemi belediyeciliği, o yılların ideolojik yapısından her kurum kadar etkilenmiştir.

Belediye Kanunun öngördüğü belediyecilik anlayışı tek parti ideolojisinin ürünü değildir.Ancak daha önce düzenlenen bu yapı, 30-45 yıllarında egemen olan yönetim anlayışı ile kolayca bağdaşmıştır.Yasanın temelinde sıkı denetim vardır ki bu, laik cumhuriyeti koruma görevi üstlenen partinin sınırsız yetki ve sıkı denetim anlayışı ile uyuşmuştur.Belediyeler merkezi yönetim ile özdeşleşmişlerdir.

Belediye Kanununun çıktığı yıl, T.C. Devletinin iç ve dış düşmanları yendiği, kurucuların iktidarı sağlamlaştırdığı, devrimlerin tamamlandığı bir döneme rastlamaktadır. Siyasal rejim yapılanmakta, sağlık, bayındırlık, ulaşım sorunlarını çözmek istemektedir.Belediyeler böyle bir gelişme çizgisi içinde doğmuş, sağlıklı ve bayındır bir kentin altyapısını hazırlama ve yeni batı kültürünü yayma işleri üstlenmiştir.

3.2.2. 1945-1960 Dönemi

Bu dönemde 2 önemli etken vardır:
1- İvme kazanan kentleşme
2- Tek partili dönemden çok partili siyasal rejime geçiş

2. Dünya Savaşı sonrasında kentlerin yeniden canlandırılması konusunda geri kalınmıştır. Özellikle planlama, arsa ve konut konularında batının edindiği deneyimlerden yararlanarak kentleşmenin hızlanmasından doğacak sorunların üstesinden gelecek bir planlama düzenine geçilmemiş, belediyeler demokratik, özerk, etkin birer yerel yönetim yapısına kavuşturulamamıştır. Ancak bu dönemde gerçekleştirilen bazı girişimler bugün için de anlamlıdır.

Bu dönemde çok hızlı bir kentleşme vardır ve kentleşme açısından önemli bir özellik de, kentleşmenin, nüfusu 100 binin üstündeki kentlere yönelmiş olmasıdır.

En hızlı kentleşme Ankara'da görülmüştür. Belediye sayısı 1930'da 492 iken, 1945'te 583'e yükselmiştir. Bu sayı 1960'da 995'e çıkmıştır.

Çok partili düzene geçiş belediyelere özerkleşme getirmemiştir.

1946 seçimleriyle çok partili düzene geçilmesi, 1950'de 27 yıllık CHP'nin iktidardan düşmesi belediyelerin demokratikleşmeleri konusunda ümit yaratmıştır. 1945 yılında amacı belediyecilik, şehircilik ve yerel yönetim konularını bilimsel açıdan incelemek olan Türk Belediyecilik Derneği kurulmuştur. Türk Belediyecilik Derneği, belediye başkanlarını halkın doğrudan seçmesini savunmuş, seçilmiş başkanların başkanlıklarının yönetsel organlarca onaylanmasını ve de onlarca atanmasını red etmiştir. Ancak bu dilekler dikkate alınmamıştır. 1946'da yalnızca belediye meclisi seçimlerinin bir günde bitirilmesi ilkesi 4878 sayılı yasayla getirilmiştir. Ankara Belediye Başkanı'nın İçişleri Bakanlığı önerisi, Cumhurbaşkanı onayı ile atanması yöntemi 1948'de kaldırılmıştır.

1933'te kurulan Belediyeler Bankası 1946'da İller Bankası'na dönüştürülmüştür (4759 sayılı yasa). Bu dönüşümle bir yandan belediyeler için yeni akçal olanaklar sağlamak, bir yandan da kimi teknik işgörüler sağlamak amaçlanmıştır. Böylece, yalnızca belediyelerin değil, il özel idareleriyle köy yerel yönetimlerinin de katılımıyla bir "Yerel Yönetimler Bankası" oluşturulmuştur. Banka sonradan tahvil çıkartma yetkisine de almıştır.Halihazır harita ve imar planlama yapma, yaptırma, proje sağlama konularında Bankanın önemli işlevler yerine getirmesi, özeksel yönetimin kuruluşu olarak çalışmasını gerektirmiştir. Başka bir deyişle, Bankanın yönetim ve denetimi, yerel yönetim temsilcilerinin değil, özeksel yönetimin atadığı kişilerin elinde, daha doğrusu özeksel yönetimin güdümünde kalmıştır.

Kentleşme, kentsel gelişme, bölge planlaması alanındaki gelişmeler konunun genel yönetim içinde daha kapsamlı politikalar üretilmesini, belediyelerin bu konularda desteklenmesini gerekli kılmıştır.İlk önce Bayındırlık Bakanlığının Şehircilik Fen Kuruluna bir "Bölge planlaması Birimi" eklenmesi yoluna gidilmiş, sonra 1958'de İmar ve İskan Bakanlığı kurulmuştur. Planlama, imar konularında uzmanlaşacak olan Bakanlığın konut, yerleştirme, doğal yıkımlar konusunda kimi işgörüleri yüklenmesi öngörülmüştür. Emlak Bankası Maliye Bakanlığından koparılarak bu bakanlığa bağlanmış. Bayındırlık Bakanlığı'nın Belediyeler ile ilgili yetkilerini yeni bakanlık devralmıştır (1984'de İmar ve İskan Bakanlığı kaldırılarak Bayındırlık Bakanlığına katıldı.).

Tüm bu gelişmeler, 1930'larda kamu yatırımları ve müdahalesinin aracı ve çerçeveleri olarak belediyeciliğin ve kent planlamasının büyük bir gelişme

kaydettiğini göstermektedir. Kamu yatırımı ve imar hareketleri belediyecilikte birleşmektedir. Tüm bu gelişmelerde Ankara deneyimi öncülük etmiştir.

1950'lerden sonra ise kır kesiminin hızla kentlere göç etmesi ile gerek kent planlaması gerekse belediyecilik çok büyük sorunlarla karşılaşmıştır. Belediye Kanunu ve İmar Kanununun statik yapısı belediyelerin mali sorunlarıyla birleşince yeni ve dinamik kentleşme ortamına uyum sağlanamamıştır.

3.2.3. 1930-1960 Döneminde İmar Çalışmaları

Yeni şehirler kurmak, yol şebekeleri hazırlamak, barajlar, binalar yapmak, şehirlerimizi ve kasabalarımızı son şehircilik usullerine göre düzenlemek üzere kurulan bugünkü Bayındırlık Bakanlığı olan Nafıa Vekaleti Ankara'da Milli Hükümetin kurulmasıyla ve 20.05.1920 gün ve 3 sayılı Kanunla çalışmalarına başlamıştır. 01.06.1935 tarihinde 2799 sayılı Kanun gereğince çalışmalara başlayan Şehircilik Heyeti o tarihe kadar kesin olarak tespit edilememiş olan birçok anlaşmazlıklara neden olup ihtiyaçları karşılayamayan şehir ve kasabaların halihazır harita alımı ve gelecekteki imar planlarının kurallara uygun olarak tanzimi için önlemler alınmıştır.

Bu doğrultuda belediyelerin bu programa göre çalışabilmeleri için izlenecek yolları ve kuralları belirten bir talimatname hazırlanarak Hükümet tarafından 03.08.1936'da onaylanmıştır.

01.06.1935 tarihinde mevcut haritalar ile gelecekteki imar planlarının inceleme ve onay işini üstlenen Nafıa Vekaleti ülkede bulunan 500'ü asan belediyeden bilgi toplayarak mevcut harita ve imar planlarından ne dereceye kadar yararlanılabileceğini incelemeye almıştır.

Haziran 1935'e kadar 18 halihazır harita ve 17 imar planı onaylanmıştır.

Ankara şehrinin imar konusu, bir kasabadan Başkent yaratılması süreci, tamamen Atatürk'ün direktiflerine bağlı olarak gelişmiş ve başkent Ankara'nın bugünkü konuma geçişi Atatürk'ün inisiyatifi ile sağlanabilmiştir. Ankara Şehremaneti (Belediye Başkanlığı) 1927'de Ankara'nın imar planını yaptırmak üzere sınırlı bir yarışma düzenlemiştir. Alman H.Jansen, M.Brix ve Fransız L.Jausseley'in katıldığı yarışmayı Prof. H.Jansen'in raporu kazanmış ve rapora uygun Ankara İmar Planını hazırlayan Jansen 1939 Ocak ayına kadar planın uygulanmasına ilişkin konularda danışman olarak çalışmıştır.

1950'lerde kentleşme ve imara verilen ağırlık Ankara'dan İstanbul'a kaymıştır. 1950'lere kadar kozmopolit bir Doğu Akdeniz- Osmanlı şehri olan İstanbul,

Adnan Menderes döneminde ulusal - homojen bir metropol haline gelmiştir. Menderes imarının ilk dönemi, 1950 - 1956 arası oldukça sakin geçmiş, ana arterler açılmasından çok yan yollar ele alinmiş, meydanlarda çıkıntı yapan binalar tıraşlanmıştır.1956 Ağustos'tan itibaren Adnan Menderes'in öncülüğünde topyekün bir imar operasyonu başladı.

23 Eylül 1956'da Adnan Menderes yaptığı basın toplantısında İstanbul imarının ana hatlarını ve yeni açılacak yolları anlattı.Hükümetin zor bir dönemde olduğunu ama imar hareketlerini buna rağmen gerçekleştireceklerini anlatmıştır. İmar harekatının kötü bir dönemde azimle gerçekleştirilmesi dışarıya karşı bir prestij meselesi olarak ele alınmış ve İstanbul pilot bölge seçilmişti. Küçük bir sokağın açılmasının yıllar sürdüğü İstanbul'da alışılmamış genişlikte bulvarlar açılırsa Demokratik Partinin gelişme niyetinin hiçbir sınır tanımadığı gösterilmiş olacaktı. Sanki 16.yy.da camilerin, 18. ve 19.yy.da sarayların, 20.yy.ın başında sefaret ve bankaların sağladığı prestiji 20.yy.ın ortasından itibaren geniş bulvarların sağlaması amaçlanmıştır.

1950'lerde şehrin imarında karayolcular görev almış. Şimkeşhane dinamitlenirken Bizans Anıtları tahrip edilmiştir. Eminönü - Beyazıt yolu açılırken Rüstem Paşa Camii çatlamış, dönemin karayolları uzmanı Muzaffer Uluşahin mevcut topografyanın yerine yolların belirlediği yeni bir topografya koymayı istiyor, basın tam anlamıyla Demokratik Partiyi destekliyordu. İstanbul tarihinin yeni yapılan bulvar ve caddeler uğruna tahrip edilmesi övgüyle karşılanıyordu.

Bu dönemde hiza çok önem verildiği için plana önem verilmemiştir. Bir an önce ortaya hayret verici projeler konmak istendiği için planlamaya ne zaman ne de fırsat kalmamıştır. Normal olarak proje üstünde yapılabilecek düzeltmeler, işler ilerledikçe açılan caddeler üzerinde yapılmış, İstanbul eskiz kağıdına dönüştürülmüştür. Ancak kısa vadenin "becerililikleri" uzun vadenin dertleri haline gelmiştir.

O sıralar zaten kuzeye doğru gelişmekte olan şehirde, Aksaray, Şehremini gibi kenarda kalmış mahallelerde geniş caddeler açılması güçtü. Hakim olan şehircilik anlayışı bir yandan konsantre bir şehir yaratmaya, bütün yolları birbirine bağlayarak bir şebeke oluşturmaya yönelikti, ama diğer yandan, özellikle o dönemde açılan Beşiktaş -Zincirlikuyu yolu, Maslak Yolu gibi yollarla tam tersi yapılmış, desantralize bir şehir oluşturmaya yönelik adımlar atılmıştır. Ancak ne yazık ki o dönemde asil amaç ne trafik sorununa çözüm getirmek, ne potansiyel nüfus artışına çare aramak, ne de mesela otomotiv sanayiine bir ivme vermektir. İmar hareketlerinin amacı ekonomik ya da demografik değil, sadece ideolojik ve politiktir.

3.3. 1960-1994 YILLARI ARASI BELEDİYECİLİK EVRİMİ

Bu bölümde 1960-1994 yılları arasında belediyecilik evrimini incelenecektir. 34 senelik deneyimde 1973-1980 dönemi uygulamalar ve siyasası açıdan en farklı dönem olduğu için çalışmanın temelini oluşturmaktadır. Bu nedenle 34 senelik dönemi 1973-1980 dönemine zemin hazırlayan "1960-1973 dönemi","1973-1980 dönemi", "73-80 dönemi" ve "80 sonrası dönem olarak incelemeye çalışılmıştır.

3.3.1. 1960-1973 Dönemi

Bu dönemin belediye sistemini etkileyen iki önemli gelişme vardır. Bunlardan ilki 1960 ihtilalinin getirdiği siyasal değişiklik ve onu takip eden 1961 Anayasasıdır. İkincisi ise Türkiye'nin kapitalistleşme sürecinde ulaştığı düzeyin şehirleşme biçiminde getirdiği yeni özelliklerdir.

1961 Anayasası getirdiği kurumsal çerçeve içinde anayasayı yeniden düzenlemiştir. Anayasanın getirdiği demokrasi anlayışı içinde özerk üniversite, radyo, TV ve Haber ajansı yanında Mahalli İdarelerin kamu tüzel kişileri olarak kurulması getirilmiştir. Hatta bu kurumların hürriyet ve demokrasi düzeninin teminatı olarak sayıldığı Anayasa Komisyonunda genel gerekçe olarak açıklanmıştır. Ayrıca 1961 Anayasası grev hakkı ve sendika hakkı getirmiştir.

Anayasanın 112. maddesinde idarenin bütünlüğü, yerel yönetimlerin kanunla düzenlenmesi, yerinden yönetim esasları ortaya konulmuşken; 115. maddesinde yerinden yönetimin yetki genişliğine dayandığı; 116. maddesinde de mahalli idarelerin halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileri olduğu belirtilmektedir. Ayrıca mahalli idarelerin kuruluşları, kendi aralarında birlik kurmaları, görev ve yetkileri, merkezi idare ile ilişkilerinin kanunla düzenleneceği aynı maddede hükme bağlanmıştır.

Anayasa 35. ve 53. maddeleriyle "sosyal devlet" ilkesini getirmiştir. Böylece sosyal devlete ilişkin yeni işlevler tanıtılmış ve işlevler konulmuştur. Ancak burada önemli bir nokta devletin yönetim yapısı içinde bu işlevlerin merkezi ve yerel yönetimler arasında nasıl paylaşılacağı, ne tür bir işlevsel işbölümü yapılacağının belirlenmemiş olmasıdır.

Yeni Anayasa kentlerin yapısını ve yönetimini ilgilendiren hükümler getirmiştir. 36. madde de "Mülkiyet hakkının toplum yararına aykırı olamayacağını, bu hakkın kamu yararı amacıyla kanunla sınırlanabileceği hükmü getirilmiştir. Bu hüküm "sosyal devlet" ilkesi ve "**müdahale biçimi**" olarak yorumlanırsa, merkezi devletin kentsel toprağın kullanımında toplum yararına çeşitli sınırlamalar koyabileceği belirtilebilir.

Başka bir müdahale biçimi ise; Anayasa 49. maddesi ile "Devlet yoksul veya dar gelirli ailelerin sağlık şartların uygun konut ihtiyacını karşılayıcı tedbirleri alır hükmüdür. Bu konuda 1960-1973 dönemi arasında önemli adımlar atılmasa da; 1966'da çıkarılan 775 sayılı Gecekondu Yasasının kentlerde oluşan sağlıksız gecekondu bölgelerini ıslah etme ve yoksul/dar gelirlilere gecekondu bölgelerinde arsa ve konut sağlama yönünde getirdiği önlemler yadsınamaz

Ayrıca bu dönemde, müdahale biçimi olarak, gecekondu içinde bulunanlara konut bulunmadan yıkılmama ilkesi getirilmiştir. Ancak bu dönemde benimsenen altyapı yatırımlarını kısarak üretim kapasitesini arttırmaya dönük yatırımları yapma eğilimi benimsendiği için; planlama hem konut yatırımlarını düşürmek hem de birim sayısını arttırmak gibi bir sorunla karşılaşmıştır. Genel yatırım hacmi içinde konut yatırım hacmini %20 düzeyinde tutarak, konut birimlerini arttırmanın yolu konut büyüklüklerini sınırlamak olarak görülmüştür. Toplum da önemli tepkiler uyandıran bu karar kredi düzeni ile uygulanmak istenmiştir. Krediler yoluyla bir taraftan konut büyüklüğü 63 metrekare ile sınırlanırken, öte yandan konut yapımında kooperatifleşme özendirilmiştir.

Bu dönemden itibaren kalkınma planları başlatılmıştır. İlk üç kalkınma planı incelendiğinde(63-68/68-72/72-77) yerel yönetimin işlevleri ve yeniden örgütlenmesi konusunda merkezi hükümetin açık bir tutumu görülmemektedir. İlhan Tekeli'nin yorumu ile planlı kalkınmayı yönlendirecek güçlü bir merkezi karar örgütünün (DPT) ortaya çıkması ile karar sürecinin merkezileşmesi hızlandırılmıştır. Anayasa'nın yönetim yapısı ve işleyişi hakkındaki maddelerden anlaşılan, karar sürecinin yeniden yönetim kuruluşları eli ile desantralize edilmesi yönündeki ilkelerin hayata geçmesini engellemiştir.

Birinci Beş Yıllık kalkınma planı: Açıkça belirtilmiş olmamakla birlikte, 1. Beş Yıllık kalkınma planı, büyük kentlerin sınırsız büyümesini istememiş; büyük kentlerin büyümesinin, sundukları iş olanaklarıyla orantılı olmasını önermiştir (Keleş,1984). Planda belirlenen bir kentleşme politikası yoktur. Konut bölümü, kentleşme sorunlarına açıkça değinilen tek bölüm olmuştur. Bu bölümde bir arsa politikasına değinilmiş, değer artışlarının vergilendirme yollarıyla kamuya döndürülmesi, belediyelerin arsa stoku yapması, devletin arsa işlerini düzenleyici bir merkezi kurum "arsa ofisi" kurması önerilmiştir. Ayrıca bu planda idari reform isteği de görülmektedir. Ayrıca bu dönemde sanayinin gelişmesine ağırlık veren bir strateji belirlenmiştir.

İkinci Beş Yıllık kalkınma planı: İkinci Beş Yıllık Planda ise, kentleşme politikası, daha açık olarak saptanmış gibidir; kentleşme, ekonomik ve sosyal gelişmenin, özellikle sanayileşmenin bir sonucu olarak, "desteklenmesi gereken bir olgu" gibi ele alınmış; ondan, "ekonomiyi iten bir güç" olarak yararlanılacağı

belirtilmiştir (Keleş,1984). Kısaca, birinci planın aksine ikinci planda kentleşme kaçınılması gereken değil, tersine istenilen bir olgu olarak görülmektedir. Bu planda ayrıca kentsel altyapıya öncelik verme eğilimi vardır. Bu planda sanayileşme, tarımda modernleşme ve kentleşme birbirini tamamlayıcı birer güç olarak tanımlanmıştır. Ayrıca ikinci planda toplu konut anlayışı öne çıkmaktadır. Yine bu planda "bölgeler arası dengeli kalkınma" anlayışına da yer verildiği görülmektedir.

Üçüncü Beş Yıllık kalkınma Planı: 1973'de yürürlüğe giren 3. Planın stratejisi, büyük kentlerin lüks tüketim alışkanlıklarını zamansız ve gereksiz bir biçimde yaydığını, tüketimi hızlandırarak, yatırım malları ve ara malları sanayicine dönük yatırımları kısıtlayıcı etkilerde bulundukları saptanmıştır (Keleş,1984). Bu planda hala birinci plandan beri uygulanamayan idari reformdan söz edilmektedir. Bu plandaki tek yenilik "İl Mahalli İdareler Planlama" birimlerinin kurulmasıdır. DPT'nin bir mahalli örgütü olarak kurulacak bu örgütler, bir il içindeki tüm mahalli idare birimlerinin yatırımlarının koordinasyonu ve yönlendirilmesini sağlayacak ve yeni projeler başlatacaktı ancak bu proje uygulanamadı. Bu dönemde yine DPT'ye bağlı olarak "Kalkınmada Öncelikli Yöreler Dairesi" kuruldu.

1960'lar öncesinde, sadece İstanbul'da görülen metropol ölçeğinin sorunları bu dönemde diğer bölge merkezlerinde görülmeye başlandı. 1960'li yıllarda kentlerin büyüme biçimleri de çok çarpıcı biçimde değişmeye başladı. Kentler bir yandan dar gelirlilerin kurduğu gecekondu kuşakları ile çevresel büyümeyi yaşarken, diğer yandan 1965'te yasal statü kazanan kat mülkiyeti etkisi ve yap-satçı konut üretim sürecinin hızlanması ve mevcut kent yapısı üzerinde yoğunlaşarak yükselmeye başladı.

Hızla büyüyen kentler 1960'larda mevcut belediye sınırları dışına taşmış ve Büyükşehirler çevresinde çok sayıda küçük belediyenin kurulması gerçekleşmiştir. Mevcut kentler üzerindeki aşırı yığılmalar, sosyal ve teknik altyapıyı yetersiz hale getirmiştir.

Giderek büyüyen sorunlara karşın 1960-1973 yılları Belediyelerin güç kaybetme dönemi olarak tanımlanabilir. Belediye gelirleri 1960 yıllında toplam kamu gelirlerinin yüzde 16,35'i iken, 1972'de bu oran yüzde 5,67'ye düşmüştür. Belediyelerce kişi basına üretilen hizmet 1972'de 1960 yılında üretilen hizmetin yüzde 58'ine düşmüştür.

3.3.2. 1973-1980 Dönemi

1970'li yıllarda kentsel nüfusun yoğunlaşması, gecekondu sürecinin hızlanması ve toplumsal yapının gelişip farklılaşması bu dönemin hız kazanan kentleşme olgusunun getirdiği belli başlı ağır sorunlardır.

1973 belediye seçimleriyle Ankara, İstanbul, İzmir gibi büyük kentlerin yönetimi İlk kez sosyal demokratların eline geçmiştir. 1969 genel seçimleriyle büyük kentlerin gecekondu kesimlerinin muhafazakar oy verme alışkanlıklarını terk ederek sol kesime büyük oranda oy vermeye başladıkları görülmüştür. Ancak bu dönemde merkezi hükümet hala muhafazakarların elinde kalmıştır.

Her iki yönetimin aynı parti elinde olması halinde ortaya çıkmayan yerel yönetim ve merkezi yönetim çelişkisi ilk kez Türkiye'nin gündeminde bütün ağırlığıyla yer almıştır.

1973'lere kadar yerel yöneticinin kentsel alanda bile bireysel niteliği önemli olmakla beraber, bu dönem içinde siyasal görüş, olaylara siyasal ve ideolojik bir perspektiften bakma önemli bir yer tutmaya başlamıştır.

Burada önemli olan başka bir nokta da; 1973-1980 dönemi arasında zaman zaman Sosyal Demokratlar merkezi yönetimde koalisyon hükümetleriyle söz sahibi oldularsa da yerel yönetimlere kaynak aktaracak, köklü yenilikler getirecek yasal düzenlemeleri yapacak siyasal gücü elde edememişlerdir.

1973 seçimlerini kazanan Sosyal Demokrat belediye Başkanlarının başlangıçta bir programları yoktu. programları temelde merkezi yönetimle çatışma içinde ve kıt kaynaklara sahip olarak yaptıkları uygulamaların yönlendirmeleriyle ortaya çıkmıştır.

Dönemin içsel örgütlenmesine yönelik olarak şunlar belirtilebilir:

Merkezi yönetim siyasal parti çıkarları yönünde yerel yönetim üzerindeki denetimini haksiz bir biçimde işletebilmekteydi. Bu dönemin tartışmaları, yerel yönetimler üzerindeki denetimin halk tarafından seçimler yoluyla ve yargı yoluyla kurulmasının doğru olacağı biçiminde gelişmiştir.

Kısaca 1930'lardan kalma belediye yasası, Türkiye'nin 1970'lerdeki dinamiklerine cevap verememiş, merkezi hükümet de bunu kullanarak yerel yönetimleri yönetsel ve parasal olarak sıkı bir baskı altına almıştır.

Belediyeler baskılar sonucunda işçi ücretlerini ödeyememişler, açlık grevi yapan, intihar eden belediye başkanları söz konusu olmuştur. Bir başka karşı tutum olarak belediyeler topladıkları elektrik paralarını TEK'e ödememiş, sigorta piritlerini SSK 'ya yatırmamış, toplanan paraları halk için kullanmışlardır.

Kent yönetimleri merkezden gelen kaynaklar son derece kısıtlı olduğu için kendilerine yeni parasal kaynaklar yaratmaya çalışmışlardır. Ekmek ve asfalt fabrikaları gibi. Belediyeler kaynaklarının kısıtlı olduğunu bilerek bu kaynakları en akılcı biçimde kullanma çabasına girmişler, bu yönden de kent halkının güvenini sağlamaya çalışmışlardır.

Kendilerini merkezi hükümetin toplum içindeki uzantısı olarak değil, kent halkının merkezi yönetim karşısındaki uzantısı ve temsilcisi olarak görme eğiliminde olmuşlardır. Bunu yaparken de kent halkının örgütlü desteği ve güveninin gerekli olduğunun bilinci ile davranmışlardır.

Bu dönemin bir başka önemli uygulaması ise "Belediye Birlikleri" olmuştur. Siyasi görüşe bakılmadan belediyeler birbirlerine teknik ve sosyal konularda yardımcı olmuşlardır.

1978 Ecevit Hükümetiyle Yerel Yönetim Bakanlığı kurulmuştur. Yerel Yönetim Bakanlığı basta bir toplumsal hareketin sonucu ve zorlamasıyla ortaya çıkmıştır. Bir merkezi kurum olduğu halde merkezi yönetimin denetimini azaltmak ve yerel yönetimleri üretici-birlikçi bir yapı içinde özerkliğe kavuşturmayı amaçlamıştır.

Yerel Yönetim Bakanlığı; İller Bankası, Belediyeler Genel Müdürlüğü, Köy ve Özel İdareler Genel Müdürlüğü, Fon-Krediler Teknik Değerlendirme Genel Müdürlüğü ve Eğitim Genel Müdürlüğü'nden oluşmaktaydı. Bu genel müdürlüklerin tümü yerel yönetimlerin sorunlarına paralel olarak gerekli alt birimlere ayrılmıştı. Ancak Bakanlık merkezi sistem içinde sorunları anında çözememiş ve gerekli performansı gösterememiştir.

Ayrıca Yerel Yönetim bakanlığı birliklere örnek olmak amacıyla "Belediye Birlikleri Norm Tüzüğü" hazırlanmıştır. Bu tüzüğe göre belediyelere iki temel işlev önerilmekteydi. Bunlardan birincisi belediye birliklerinin üretici olmaları, üretime dönük her türlü çalışma içine girmeleridir. Bu amacın sağlanması için birlikler Yerel Yönetim Bakanlığı'nın fonları ile özendirilmiştir. İkinci görev ise kent yaşamını daha yakında etkileyebilecek çalışmalarda bulunma ve kentsel yaşantıyı daha yakından düzenleyebilme yetkisidir.

1977 seçimlerine gidilirken uygulamalar bir program haline gelmiştir. Bu programın ilkeleri: Demokratik/Katılımcı, Üretici, Kaynak Yaratıcı, Yönlendirici, Düzenleyici, Birlikçi-Bütünlükçü Belediyecilik olarak sloganlaşmıştır.
Dönemin müdahale biçimleri ise;

Bu dönemin hedef kitleleri gecekonduda yaşayan kentlilerdir. Yapılan projelerde amaç onlara hem demokratik hem de çağdaş bir yaşama ortamı sunmaktır. Bu dönemin önemli projelerini şöyle sıralanabilir;

* Gecekondulu çocukları tiyatro'dan yararlandırma
* Gezici kütüphane
* Ödünç kitap verme
* Her anneye bir kitap projesi
* Ankara Başkent Çocuk Tiyatrosu

(Bu projelerin detayları ve diğer projeler için bak. Göymen, 1983 Bir Yerel Yönetim Öyküsü)

Ayrıca bu dönemde "toplu tüketim" özendirilmiştir. Toplu taşımacılıkta metro projesi planlama aşamasında gerçekleştirilirken toplu konutta da Batıkent projesi başlatılmıştır.

Temsiliyet biçimleri ise;
Bu dönemde Ankara Belediyesi katılım ve halkla bütünleşme için Başkent Birinci Danışma Formu düzenlemiştir. Başkent Birinci Danışma Formu, Ankara'daki tüm örgütlü güçleri kent yönetimine katma denemesidir. Belediyenin sekiz bildiri sunduğu ve her bildiri üzerine altışar kişinin konuşabildiği bu forumda önemli bir değişiklik ise forumda konuşamayan izleyicilerin görüşlerinin anket yapılarak saptanmasıdır.

Ayrıca yine bu dönemde muhtarların planlama aşamalarında görüş bildirmeleri için aktif olarak katılmaları sağlanmıştır.

Gecekondulu halk kendi politik çıkarlarını korumak ve yerel güç elde edebilmek için kendi aralarında mahalle birlikleri kurmuşlardır.

Belediye Başkanları ve teknik kadroları, bu dönem içinde açılan ekmek fabrikaları ve yiyecek mağazaları yüzünden çoğunlukla esnafın ve sanatkarların etkili olduğu belediye meclisleriyle çatışma içine girmişlerdir.

3.3.3. 1980-1994 Dönemi

Bu dönemden başlayarak denetimci, yasakçı ve anti-demokratik bir belediyecilik anlayışı hüküm sürmeye başlamıştır. 1980'lerin basında tamamen geçmiş dönem yöneticilerinin tümünü "suçlu" gören bir tavır sergilenmiştir. Belediye başkanları da halk tarafından seçilemediği için halkla bütünleşememiş ve istenen hizmeti götürememiştir.

Milli Güvenlik Kurulu, ilk gün yayınladığı 3 no'lu bildirisiyle, "Belediye teşkilatı bulunan tüm yerleşme merkezlerinde vatandaşların dirlik-düzen ve sağlığının korunmasından birinci dereceden belediyeleri" sorumlu tutmuştur (12\9\1980 Resmi gazete).

Daha sonra Sıkıyönetim Kanunun bazı maddelerini değiştiren bir kanunla, sıkıyönetim komutanlarının, diğer kamu görevlilerinin yanı sıra, "Yerel yönetimlerde çalışanların görevden uzaklaştırılmasını veya işlerine son verilmesi İşlemleri'nin" derhal yerine getirileceği duyurulmuştur (21\9\1980 Resmi Gazete). 1580 sayılı Belediye Kanununa ek bir kanunla, belediyelerin seçimle işbasına gelmiş tüm yapıları ve öğeleri: "fesh edilmiş veya görevden" alınmış, yeniden atanmaları ve tekrar görevden alınmaları, sıkıyönetim komutanlarının istemine ve İçişleri Bakanlığının veya vali'nin atanmasına bırakılmıştır (29\9\1980 Resmi Gazete).

İçsel örgütlenmeye ilişkin olarak:
Bu dönemde büyük kentlerin etrafında oluşmuş çok sayıda belediye bir yasa ile kaldırılarak tek bir belediye haline getirildi. Kooperatifler ve kooperatif birliklerinin konut yapımına öncelik veren bir toplu konut yasası çıkarılmıştır.

Yine içsel örgütlenmeye ilişkin olarak yapılan düzenlemelerle belediye gelirleri arttırılmıştır. 2380 No'lu Genel Bütçe gelirleri tahsilatı üzerinden belediyelere %5, il özel idarelerine %1 oranında pay ayrılmıştır. Genel Bütçe gelirleri üzerinden ayrılacak payın %80'inin belediye ve özel idarelere nüfusa göre dağıtılacağını, %20'sinin ise belediyeler fonunda kalan kısmının İçişleri ve İmar İskan Bakanlıklarının hazırlayacağı yönetmeliklere göre dağıtılacağı belirtilmektedir. 2464 no'lu yasa, Belediyelerin yerel vergiler, harçlar ve ücretler biçiminde, kendi öz gelirlerini toplayabilmelerine elveren, belediyelerin organik yapılarının bir parçası olarak gelirlerini de elde etmelerini sağlayan bir yasadır.

1975 yılında belediye bütçeleri toplam devlet bütçesinin %8,8 iken, 1986 yılında %17,7'sini oluşturuyordu. Belediyelerin kaynaklarının GSMH içindeki payı 1984 yılında %6,6iken, 1987 yılında %13,5'e çıkmıştır. Emlak vergileri belediyeye devredilmiştir.

Bu dönemde içsel örgütlenmeye ilişkin başka bir uygulama da iki kademeli bir belediye yapısı getirilmesi olmuştur. Burada amaç etkinlik ve katılımı sağlamaktır; ancak uygulamalarda bunun gerçekleşemediği açıkça görülmektedir. Kurulan sistemde ayrıca belediyeler arası demokratik bir etkileşme değil, anakent belediyesinin tartışılmaz hakimiyeti söz konusudur. Böylece daha önce merkez/yerel arasında olan vesayet tartışmasına; bu yeni uygulamayla anakent/ilçe belediyeleri arasındaki vesayet tartışmaları eklenmiştir.

İmar planlama yetkileri de belediyelere devredildi. Aslında bu tartışma uzun süreden beri savunuluyordu ancak ANAP dönemi uygulamasıyla, belediye meclisinde güçlü olarak temsil edilen yapsatçılar, imar planı değişiklikleriyle hızla planda kent içi yeşil olarak ayrılan alanları çok katlı apartmanlara dönüştürdüler. Ayrıca bu dönemde yap-sat-devretçilik yaygınlaşmıştır. ANAP hükümeti gibi dıştan borçlanma olanakları kısıtlanmaya başlayan belediyeler yap-sat-devret modeline başvurmuşlardır.

Bu dönemde benimsenen özelleştirme politikaları ayrı bir tartışma konusudur. Bu dönemde özelleştirme adı altında yapılan, belediyelerin bir ihaleler furyası içine girmesi olmuştur. ANAP belediyeleri bu bakımdan kendileriyle çelişki içine girmişlerdir. Bir yandan ihalelerle şirketlere iş yaptırırken diğer bir yandan; çok büyük sayıda makine ve teçhizat alımına gittiler. İhaleler denetlenemedi ve yolsuzluk söylentileri başlamıştır.

Müdahale biçimlerine ilişkin olarak:
Bu dönemin önemli bir tartışma konusu sit alanlarda ve eski eserler konusunda ANAP deneyimidir. Tarih ve tabiat varlıklarını koruma kurulları büyük ölçüde üniversite öğretim üyelerinden oluşuyor ve siyasal etkilenme dışında kalıyordu. ANAP kurullar içindeki bilim adamları sayısını azaltıp, bürokratların sayılarını arttırarak, siyasal baskıya açık hale getirilmiştir. Ayrıca uygulamalarda Türk-İslam olmayan kültür varlıklarının kolayca gözden çıkarıldığı saptanmıştır. Dönemin "Tarlabaşı Olayı" bu konuya en çarpıcı örnektir.

Büyük altyapı projeleri uygulanmaya konulmuştur. Anakent belediyeleri bu projelere dışarıya borçlanarak başlamışlardır. Bu projeler, proje düzeyinde yeterince çalışılmadığı ve koordinasyonsuzluk içinde yürütüldüğü için etkili çözümler üretememiştir.

Yine planlamaya ve müdahaleye ilişkin belirtilebilecek başka bir nokta, ANAP Belediyeciliğinin çok yönlü planlamaya sırt çevirip, belediye başkanlarının uygun gördüğü yabancı firmalara hazırlatılan projelerle iş yapması olmuştur. Yerli firmalara iş verilirken, yabancı firmalarla işbirliği koşulu getirilmiştir. Yabancı firmalara yaptırılan projeler genellikle Türk teknisyenlerden saklanmıştır.

Bir başka konu ise kent içi ulaşımın çözülmesinde özel arabaya verilen önceliktir. "Essen planı" temelde kentin tarihi dokusunu tahrip etmek pahasına da olsa, özel arabayla ulaşım sorunlarını çözerek, kent içi trafiği rahatlatmayı amaçlamıştır. Temsil edilme biçimlerine ilişkin olarak:

Halkın katılımı ve demokrasi adına önemli bir çaba gösterilmediği anlaşılmaktadır. Belli bir kesimin belediye meclislerini ve karşılıklı ilişkiler aracılığıyla büyük kentsel rantlar elde ettiğini görmekteyiz. Kaynakların kötü kullanılmasıyla beraber denetimsiz ve saydamlıktan yoksun bir yönetim sonucu ortaya çıkan yolsuzluk ve usulsüzlüklerin ortaya çıkması dönemin belirleyici özekliliklerindendir.

Uygulamalar açısından çok büyük farklılıklar göstermemesine rağmen 1989-1994 SHP dönemi uygulamalarına kısaca değineceğiz.Bu dönemde genel olarak 1973-1980 dönemindeki uygulamalara ve ideolojiye sık sık atıfta bulunulmuştur.

Müdahale biçimi olarak:
İstanbul ve Ankara'daki büyük ölçekli doğal gaz ve metro projeleri hız kazandı. Kirli ve temiz su projeleri başlatılmıştır.

İçsel örgütlenmeye ilişkin olarak:
İki kademeli sistemin getirdiği vesayet tartışmaları yine gündemdedir. Anakent ve ilçe belediye başkanları aynı partiden olmalarına rağmen büyük çekişmeler yaşanmıştır. İSKİ davasının patlak vermesi, sistemin kendi içinde nasıl çöktüğünü gösteren önemli bir olaydır. Yine bu dönemden başlayarak Denizli'nin dış kaynaklarla bağlantıya geçmesi ve Mersin'in Serbest Ticaret Bölgesi olması yine bu dönemde gerçekleşmiştir.

Temsil edilme biçimlerine ilişkin olarak:
Ankara Belediye'si, Belediye Meclisi toplantılarını halka radyo kanalıyla iletmiştir. Hacıbayram Cami'sinin çevre planlamasında çevredeki satıcıların ve yasayan halkın istekleri ve görüşleri alınmıştır.

3.3.4. Degerlendirme

Bu bölümün sonunda Oya Çitçi'nin Yerel Yönetimlerde Temsil-Belediye örneği adli kitabından alıntılarla Türkiye'de yerel yönetimlerde temsile ilişkin birkaç değerlendirmede bulunulacaktır.

Osmanlı İmparatorluğundan günümüze değin, belediye meclislerinin yapısına baktığımız zaman, yapının mesleksel temsile yakın olduğunu ve üyeler kendi işlerini sürdürdükleri için önceden kestirilmesi güç çıkar ilişkilerinin temel olduğu görülmektedir. Özellikle büyük kent merkezlerinde meclis ve yöre halkı arasında

kopukluk sonucu, belediye meclisleri rant dağıtan biçimsel karar organları haline gelmiştir. Bunun en çarpıcı örneği olarak, son yıllarda Ankara'da gerek ilçe gerek Anakent belediye meclislerinin her on kararından altısının imar düzeni ile ilgisi olması göstermektedir. Yeni yerleşim alanlarının hizmete açılması, kat izni, ticaret vb. hizmet alanlarına ilişkin izinler büyük çapta rantların yaratılması, el değiştirmesini ve belli ellerde toplanması sağlayan işlemler olarak değerlendirilmektedir (Çavdar,1983).

Ayrıca alınan kararların siyasal sonuçlarına meclislerin değil, belediye başkanlarının katlandıklarını bu çerçevede meclislerin kendi sınıfsal çıkarları doğrultusunda kolayca karar verebildikleri görülmektedir. Türkiye genelinde belediye meclislerinde temsil önceliğine sahip olanlar ticaretle uğraşanlar olmaktadır. Kısaca yerel yönetimlerde düzenlediği ve denetlediği hizmetleri üretenlerin temsili ekonomik açıdan etkin nüfus içindeki payların çok üzerindeyken, tüketenlerin temsili sınırlı kalmaktadır. Bunlara ek olarak, esnaf ve tüccar kesmiş yanında serbest meslek sahiplerinin çoğunun mimar ve mühendis olduğu saptanmıştır. Kısaca, belediyelerde yerel güç dengesi kentsel rantları paylasan sınıf ve katmanlardan oluşmaktadır (Hamamcı,1981).

Ruşen Keleş de belediye meclislerinin özel girişimcilerin egemenliğinde oluşuna ve bu durumun, kamu yararına kararların alınmasına engelleyici özelliğine değindikten sonra, bunun nedenini toplumdaki sınıfsal gelişmelerin, yönetime katılma anlayışındaki bozukluğun ve demokrasinin temsil kuralının iyi kavranmamış olmasının bir sonucu olduğu belirtmektedir.

Türkiye'de halkın yerel yönetimlerde temsile ilişkin tercihleri, günlük yaşamın düzenlenmesinden çok, ulusal siyasal yaşamdaki gelişmelerin belirlediği söylenebilir.

3.4. TÜRKİYE'DEKİ SİYASAL PARTİ VE OLUŞUMLARIN YEREL YÖNETİMLERE YAKLAŞIMLARI

Bu bölümün amacı, Türkiye'deki siyasal parti ve oluşumların yerel yönetimlere yaklaşımlarını çözümlemektir. Bu çerçevede üç ana başlık oluşturulmuştur. İlk başlık olan "Kavramsal Çerçeveler"de, ele alınan siyasal parti ve oluşumların -bir baskın projeye dönüşmüş olsun ya da olmasın- amaçladıkları toplumsal projeler ve birikim stratejileri, yerel yönetime-yerelliğe bakış açıları ve bu konuya ilişkin olarak tanımladıkları sorunsallar tartışılmaktadır. İkinci ana başlık altında, yerel yönetimlerin örgütlenmesine, yerel yönetimlerde temsiliyet ve katılıma, hizmet sunumunda yerel yönetimlere tanınacak müdahale alanına (işlev-yetki-olanaklar) ve müdahale biçimlerine ilişkin "Öneriler" çözümlenmektedir. Son başlık altında ise, getirilen önerilerin genel bir değerlendirmesi yapılarak saptanan tutarsızlıklar, ortak noktalar ve farklı katkılar belirtilmektedir.

Bu bölümün kaynakçasını, incelenen siyasal parti ve oluşumların programları, yerel yönetimlere ilişkin çalışmaları ile diğer yayınları ve bu parti ve oluşumlar üzerine yapılan tartışmaları içeren yazılar oluşturmaktadır. Çalışmada incelenen siyasal parti ve oluşumlar ile onları temsil eden kısaltmalar, şunlardır: Anavatan Partisi (ANAP), Cumhuriyet Halk Partisi (CHP) - SHP ile birleşmeden önceki ve sonraki CHP'nin söyleminde bir değişiklik görülmemektedir-, Demokratik Barış Hareketi (DBH), Demokratik Cumhuriyet Programı (DCP), Demokratik Sol Parti (DSP), Doğru Yol Partisi (DYP), İşçi Partisi (IP), Refah Partisi (RP), Sosyalist Birlik Partisi (SBP), Sosyal Demokrat Halkçı Parti (SHP), Sosyalist Parti (SP), Yeni Demokrasi Hareketi (YDH), Yeniden Doğuş Partisi (YDP). Ayrıca, yukarı da anılan kaynakların yanında, DYP-RP koalisyonunun kurduğu TC. 54. Hükümetinin yerel yönetimlere ilişkin çalışmaları ve önerileri de bu bölümde incelenecektir.

3.4.1. Kavramsal Çerçeveler

Türkiye'deki siyasal partilerin amaçladığı toplumsal projeler-birikim stratejileri ve yerel yönetimlere karşı takındıkları tavırlar incelendiğinde, birbirinden farklılaşan toplumsal proje ve söylemlerine karşın hemen hepsinin - kavramsal düzeyde de olsa- vardığı noktanın "Daha Güçlü Yerel Yönetimler" olduğu görülmektedir. Bu temel belirlememize ilişkin değerlendirmelere daha sonra dönülecektir.

Siyasal parti ve oluşumların amaçladığı toplumsal projeler ile birikim stratejilerini ve yerel yönetimlere karşı takındıkları tavırları şöyle özetleyebiliriz:

Anavatan Partisi (ANAP): Anavatan Partisi'nin toplumsal projesinin, **toplum**dan çok **birikim rejimi**ne yönelik olduğu söylenebilir. Liberal kurama ait

olan **ussal davranan ve kendi yararını en çoğa çıkarmaya çalışan özgür bireyin varlığı** ve **serbest-yarışmacı pazar ekonomisi yoluyla toplumsal kaynakların en verimli biçimde dağıtılacağı** önermeleri (ANAP Teknik Büro, Aralık 1994: 1-16), parti söyleminin temelini oluşturmaktadır. Bu söylem, kapitalizmin 1970'lerde yaşadığı sermaye birikimi bunalımına dünya ölçeğinde verilen yanıtı yansıtmaktadır. Bu değişim sürecinde, "özellikle yönetim alanında duyulan değişim gerekliliğine kayıtsız kalınması durumunda, sistemin büyük bir tıkanma yaşayacağı" (ANAP YYIB, 1994:5), parti tarafından vurgulanmaktadır. Yönetimde değişimin yönü ise **devletin sınırlandırılması** olarak gösterilmektedir. Buna göre, "Devletler, kendilerini küçük üniteler olarak yeniden yapılandırmazlarsa, ayakta kalmaları ve gelişmeleri mümkün olamaz. Dolayısı ile **devlet yönetiminin ekonomiden uzaklaşması, merkeziyetçilikten ayrılması ve yerel yönetimlerin güçlenmesi bir zorunluluk olmaktadır**" (ANAP Teknik Büro, Aralık 1994: 5-6). Kısacası güçlü yerel yönetimler, kavramsal düzeyde, merkezi devletin küçültülmesinde kullanılacak bir araç gibi görülmektedir.

Anavatan Partisi'nin merkezi yönetim iktidarları dönemindeki uygulamalarına bakıldığında, yerel yönetimlerin mali olanaklarının ve özellikle imar alanındaki yetkilerinin artırıldığı görülmektedir. Bu uygulamalar, ANAP'ın yerel yönetimleri yalnızca devleti küçültme aracı olarak değil, aynı zamanda taban kazanma, küçük ölçekli yerel sermayeyi güçlendirme ve inşaat sektörünün güçlendirilmesine dayanan ekonomi politikasını uygulama amaçlarına yönelik bir araç olarak gördüğünü de ortaya koymaktadır.

ANAP, yerel yönetimlere ilişkin çalışmalarında, bu konuda geliştirmiş olduğu ilkeleri açıkça ortaya koymaktadır (ANAP YYIB, 1993, Yayın no:3; ANAP YYIB, 1994, Yayın no: 4):

Siyasal ve yönetsel birlik - devletin üniterliği, planlı yerel yönetim, demokratik yerel yönetim, etkili ve verimli yerel yönetim, üretken yerel yönetim, akılcı yerel yönetim, yerel ve kültürel etkinlikleri yaşatıcı yerel yönetim, bütünleştirici yerel yönetim, değişimci yerel yönetim ve örgütlü yerel yönetim. Tekeli'ye göre ANAP'ın uygulamaları, "1973'den beri yerel yönetimlerin geliştirilmesi yönünde verilen sosyal demokrat siyasal mücadelenin yarattığı sempatiyi siyasal bir sonuca götürmüştür. ANAP'ın belediye programları ve ilkeleri de 1973'deki sosyal demokrat belediyelerde olduğu gibi, **uygulama içinde gelişmiştir**. Bu uygulamayı biçimlendiren, siyasal ideoloji farklılığı dışında, kaynak bolluğu ve yetki genişliği olmuştur. İki program, bu bakımdan tam bir karşıtlık içinde bulunmaktadır." (Tekeli, 1990: 376).

Cumhuriyet Halk Partisi (CHP): Çalışmamızın bu bölümünde, 1992'de yeniden kurulan CHP ile 1983'de kurulan SHP'nin birleşmesinden bu yana CHP çatısı

altında süren sosyal demokrat hareketin yerel yönetimlere bakışı tartışılacaktır. CHP kendini, "Atatürk'ün öncülüğünde Cumhuriyeti gerçekleştiren, çağdaş Türkiye'nin temellerini kuran, demokrasi sürecini başlatan, 1960'larda **demokratik sol bir içerik ve sosyal demokrat özellikler kazanan**" (CHP Programı, 1993: 17) bir hareket olarak tanımlamaktadır. Buna koşut olarak, yine parti programında, partinin **Sol**'a açılması ile birlikte Cumhuriyetçilik, Milliyetçilik, Halkçılık, Laiklik ve Devrimcilik ilkelerinin, Özgürlük, Eşitlik, Dayanışma, Emeğin Üstünlüğü ve Bütünlüğü, Gelişmenin Bütünlüğü ve Etkinliği ve Demokratikleşme ilkeleri biçiminde yeniden yorumlandığı bildirilmektedir (CHP Programı, 1993: 25-48). Parti, serbest-yarışmacı pazar ekonomisini kabul etmekte ve toplumsal refahın, adil dağılımın, bu birikim rejimi içinde geliştirilmesini savunmaktadır. Bununla birlikte, özünde liberal bir söylem barındırmayan CHP'nin yönetimde değişim için öne sürdüğü gerekçe, ilginç bir biçimde ANAP'ın gerekçesine benzemektedir: "21. yüzyılın eşiğinde yaşanmakta olan **büyük değişim süreci**, giderek **küresel bir kapsam ve etkinliğe** ulaşmıştır. ... Eskimişlikten kurtularak yenileşmek, yeniden yapılanmak bu dönemin temel yönelişidir. Bu yöneliş **demokratikleşme**nin, özgürleşmenin, **bireyi yüceltme**nin, insan haklarının, sivil örgütlenmenin hızlandırılmasını, engellerden arındırılmasını da içermektedir" (CHP, Yerel Yönetimler: Yeni Yapılar, Yeni Öneriler, 1994 yerel seçimler öncesi: 2). Küresel değişim sürecine uyum sağlamak için "merkez yönetim örgütlerini olabildiğince küçülterek yerinden yönetimi en güçlü boyutlarıyla uygulamaya koyma" (CHP Programı, 1993: 100) söylemi, Yeni Sağ'ın önermelerine koşutluk sergilemektedir. Ancak, CHP'nin güçlü yerel yönetimler savı, demokrasinin, sivil örgütlenmenin ve insan haklarının geliştirilmesi gibi amaçlarla desteklenmektedir.

Geleceğe ilişkin bu önermeleri tartışmakla birlikte, CHP'nin özellikle 1973-1980 döneminde, uygulamada geliştirmiş olduğu ilkeleri anmak da büyük önem taşımaktadır. Bu ilkeler, sosyal demokrat yerel yönetimlerin özellikle yukarıda anılan dönemde yürüttüğü siyasal mücadele sürecinde biçimlenmiştir. Göymen de "belediyecilik hareketinin Sosyal Demokratlar'ın eseri" (Göymen, 1994: 3) olduğunu vurgulamaktadır. Bu hareketin ilkeleri, "demokratiklik, üreticilik, kaynak yaratıcılık, toplumsal tüketimi örgütleyicilik, birlikçi bütünlükçülük, kural koyuculuk olarak sloganlaş(mıştır)" (Tekeli, 1990: 374).

ANAP ve CHP'nin kavramsal düzeydeki önermelerinde saptadığımız benzerliğe karşın **uygulama**da, birbirilerinden farklı ve özgün programlar geliştirmiş olmaları oldukça ilgi çekicidir. Bu durum bizi, yerel yönetimlere yönelik ilke ve tutumların kavramsal önermelerden çok uygulamalara bağlı olarak biçimlendiği sonucuna götürmektedir. CHP lideri Deniz Baykal'ın şu sözleri, yukarıda varmış olduğumuz sonucu destekler niteliktedir: "Geleceğin belediyeciliği, organik gelişme anlayışı

içinde yine aşağıdan yukarıya doğru bir süreç halinde değişerek, gelişerek şekillenecektir" (CHP Belediye Başkanları 1. Kurultayı, 28 Mayıs 1994: 6).

Refah Partisi (RP): 27 Mart 1994 seçimleri ile yerel yönetimlerde büyük ölçüde iktidara gelen ve bugün de iktidarda olan Refah Partisi'nin toplumsal projesi, **ulus-devlet projesinin ve içi boşaltılmış globalleşme projelerinin dışında kalan, bunları yadsıyan merkez dışı kimliklerin ve güçlerin merkeze yürümesi** olarak özetlenebilir (Bayramoğlu, 1994: 105-115). Bu yüzden partinin birincil amacı, merkezde iktidar olabilmektir. Yerel yönetimler iktidarı ise bunun ilk adımı ve aracı olarak görülmüştür. Varılmak istenen yer yerel yönetimler değil, merkezi yönetimdir Dolayısıyla, yerel yönetimlerde iktidar olan bir partinin programında "yerel yönetimler" ya da "mahalli idareler" deyiminin bile geçmiyor olması, anlam kazanmaktadır. Kısacası, partinin yerel yönetimlere ilişkin kavramsal düzeyde belirlemeleri ya da ilkeleri bulunmamaktadır. Partinin 1982 Anayasası'nda değişiklikler öneren **Anayasa Uzlaşma Teklifi**'ndeki yerel yönetimlere ilişkin madde önerisi de 1982 Anayasası'nın ilgili maddesini yinelemekte ve temel değişiklikler getirmemektedir. Bu konudaki değişiklik önerileri, seçimlerin yapılış süresi ve belediye başkanlarının İçişleri Bakanlığınca görevden uzaklaştırılması konuları ile kısıtlı kalmıştır (RP, Anayasa Uzlaşma Teklifi, ?, 121). Bu bulgular, partinin pragmatik (iş bitirici) bir doğaya sahip olduğu savı ile de açıklanabilir. Bu savı, partinin şu sloganı desteklemektedir: "Milli Görüş ve Adıl Düzen **bir nazariyat (kuramsal çerçeve) değil, gerçek hizmet** ve hamledir". (RP, Milli Görüşün İktidardaki Hizmetleri - 1974 -1978). Ancak, partinin 6 Büyükşehir, 22 il, 98 ilçe ve 202 belde belediye başkanlığını kazanarak özellikle kentlerde elde ettiği yerel yönetim iktidarı ve uygulamaları, CHP ve ANAP örneklerinde olduğu gibi, yerel yönetime ilişkin ilkeler ve programlar hazırlanmasına temel olacak bir birikim sağlayabilir. Bu birikimin program ve ilkelere dönüşüp dönüşmeyeceği ise zaman içerisinde görülecektir.

Doğru Yol Partisi (DYP): Doğru Yol Partisi'nin ideolojik çizgisi "Milliyetçi-Muhafazakar" olarak özetlenebilir. Parti'nin 24 Kasım 1990 tarihli programının "Gaye" başlıklı 1. maddesinde, partinin amaçları belirtilmektedir. Maddede belirtilen "milli birlik ve beraberliği, ülke bütünlüğünü, insan haklarına saygılı, milliyetçi, demokratik, sosyal bir hukuk devleti olarak kurulmuş bulunan Türkiye Cumhuriyeti'ni, demokratik rejim ve parlamenter düzeni korumak ve kollamak" amacı, **partinin toplumsal projesinin ulus-devlet projesi ile örtüştüğünü göstermektedir**. Oysa , DYP geleneğinin başlangıcı olan Demokrat Parti'nin (DP) projesi, RP'de olduğu gibi, merkez dışında kalmış grupların merkeze yürüyüşü idi. Mahçupyan, DP'nin ilk basta sivil toplumcu ve büyük çapta **yerele dayanan** bir siyasal parti olduğunu belirtmektedir. Ancak parti yönetimi, bu toplumsal gücü denetleyememiş ve çıkan sorunlar için daha fazla devlete dayanmıştır. Bu geleneği

sürdüren AP (Adalet Partisi) ve DYP de devletçi düşünceyi taşımıştır (Mahçupyan, 1994: 59).

DYP programında, yerel yönetimlere ilişkin şu belirlemeler bulunmaktadır: "Mahalli idarelerin mali imkanlarının, hizmetleri yeterli düzeyde gerçekleştirecek kendi gelirleri olarak sağlanması esastır. Belirli zaruri kamu hizmetlerinin sağlanamamasında gerektiğinde genel bütçeden yardım yapılmalıdır. Mahalli idarelerin merkezi idare ile münasebetleri, denetlenmeleri demokratik vasıflarını zedelemeyecek, ancak, kamu vesayetini tesirli kılacak kaidelere bağlanmalıdır" (DYP Programı, 1990: 100-101). Bu belirlemeler, kavramsal bir sorun tanımlamak ya da yön belirlemekten çok yerel yönetimlere ilişkin, genel kabul görmüş bir takım ilkeleri içermekte ve 1982 Anayasası'nın 128. maddesi ile de koşutluk sergilemektedir. Oysa, temelini yerelde bulmuş olan ve iktidara alışkın bir geleneğin, yerel yönetimlere ilişkin daha özgün sorunlar ve ilkeler tanımlaması, bu konuyu ayrıntılı olarak tartışması gerekirdi. Bu ilgi eksikliği, partinin devlet sınırı içine çekilmiş olması yanında, ANAP, CHP ve RP'den farklı olarak, temelinin daha fazla kırsala dayanması ile de anlamlandırılabilir.

Demokratik Sol Parti (DSP): DSP'nin ideolojik çizgisi, ulus-devleti ve milliyetçiliği yadsımayan bir "Liberal Sol" olarak tanımlanabilir. DSP, "siyasal, sosyal, ekonomik ve kültürel demokrasiyi bir bütün olarak kapsayan ve ..., Liberal demokrasiye daha çok gerçeklik kazandırarak onu aşan ..." (DSP Programı, ?: 10) **Sosyal Demokrasi**'yi, yön gösterici olarak görmektedir. Bu belirlemelere koşut olarak yerel yönetimler, "demokrasiyi temelden güçlendirmenin ve demokratik halk katılımıyla gelişmeyi hızlandırıp yaygınlaştırmanın en verimli aracı olarak" (DSP Programı, ?: 128) görülmektedir. Yerel yönetimlerin çalışmalarına halkın sürekli ve etkin katılımının sağlanması, yerel yönetimlerin ekonomik kalkınmaya ve yerel planlamaya öncülük etmesi, demokratik denetim altında yetkilerinin, bağımsız çalışma ve kaynak oluşturma olanaklarının genişletilmesi, parti programında önemli ilkeler olarak benimsenmektedir.

Demokratik Barış Hareketi (DBH): DBH kendini, bir tepki hareketi ve Türkiye'nin varolan sorunlarına her alanda çözüm sunan bir seçenek olarak tanımlamaktadır. Bu çerçevede, DBH'nin hedefinin, "Türkiye'yi iktisadı, siyasi ve sosyal açıdan **yeniden kurmak**" (DBH Barış Projesi, Hedef ve İlkeler, 1996: 27) olduğu belirtilmektedir. Bu yeniden yapılandırmanın yönü, Dünya'nın değişen koşullarına Türkiye'nin uyum sağlaması ve Türkiye'de her alanda barışın sağlanması olarak gösterilmektedir. Yeniden yapılandırmada yedi ana ilke belirlenmiştir: öz değerlere sahip çıkmak; kamusal ahlak, mali ve sosyal sorumluluk; bilgilendirme hakkı; yerel ve yerinden yönetim; alanların özerkleşmesi; toplam kalite yönetimi. Bu ilkeler içinde özellikle **yerel ve yerinden yönetim ilkesi** konumuz açısından önem taşımaktadır. "Yerel ve yerinden yönetim

ilkesi, kamusal alanın devletten ayrılması, sivil toplum örgütlerinin yönetime katılmalarına fırsat tanınmasıdır. Yerinden yönetim ilkesi, yetki ve karar alma süreçlerinin yaygınlaştırılarak, sivil toplumun siyasi katılımının artırılmasını esas alır. Yerel yönetim, merkezi idarenin, mahalli idarelere görev ve yetki devridir" (DBH Barış Projesi, Hedef ve İlkeler, 1996: 29).

Demokratik Cumhuriyet Programı (DCP): DCP de DBH gibi, bir tepki hareketi ve "Türkiye'nin bugün içinde bulunduğu tıkanıklığı ve umutsuzluğu aşma yolunda somut politikalar öneren bir toplumsal proje ve siyasal oluşumdur" (DCP, Sunuş, 1996: 7). Programın amacının, "cumhuriyetin temelinde yatan akılcı ve çağdaş toplum idealine uygun; sosyal adaletin hakim olduğu, hukukun her alanda üstün tutulduğu, rekabetçi ve dinamik bir ekonomik yapının gerçekleştiği, her yurttaşın düşüncesine, inancına, kimliğine özgürce sahip çıkabildiği bir Türkiye" (DCP, Çağrı, 1996: 14) ye erişmek olduğu belirtilmektedir. Erdem, **Türkiye'nin yönetilemediğini** vurgulamakta ve DCP'nin, "**egemenliğin alttan başlamasını** sağlayan, Türkiye'nin koşullarına uygun bir yönetim sistemi" (Erdem, 1996: 18-19) önerdiğini belirtmektedir. Bu yönetim sistemi, büyük ölçüde yerel yönetimlere dayanmakta ve her yönetim biriminin kendi meclisi olması gerektiği savunulmaktadır. Ayrıca yerel yönetimlere, merkezi yönetim ve özel sektörle işbirliği içinde, sosyal politikaların uygulanmasında önemli bir görev verilmektedir (Karacal, 1996: 47-56).

Yeni Demokrasi Hareketi (YDH): DBH ve DCH gibi YDH de "Türkiye'de varolan gerek siyasi ve sosyal ve gerekse ekonomik düğümleri çözmeyi amaçlayan bir harekettir. ... kurum ve kuralları tanımlanmış rekabetçi bir piyasayı savunmaktadır" (Katırcıoğlu, 1994: 187). Mahçupyan'a göre YDH, söyleminin meşruiyetini **sivil toplum**a dayandırmaktadır. Yazar, Türkiye'deki siyasal parti ve oluşumları bir yelpaze içine oturtmakta ve YDH' yi, "Evrensel" - "Yerel/Geleneksel" uçları arasında tanımladığı kavramsal eksen içinde, evrensele yakın, orta bir noktaya yerleştirmektedir (Mahçupyan, 1994: 57-63). Bu bağlamda, yerel yönetimlere olan duyarlılığın, daha çok sivil topluma gösterilen duyarlılık sınırları içinde kaldığı düşünülebilir. Diğer tüm partiler gibi YDH'nin de yönetime ilişkin olarak tanımlanan en temel sorun merkeziyetçiliktir. Çözüm olarak merkez dışılaşma reformları önerilmektedir (Akat, 1994: 54-55).

Yeniden Doğuş Partisi (YDP): Türkiye'de varolan sorunlara ve siyasete tepki olarak kurulan partilerden bir diğeri olan YDP'nin projesi, milliyetçi-muhafazakar değerler çevresinde uzlaşma sağlayarak Türkiye'nin sorunlarını çözmek olarak özetlenebilir. Parti programında "Devletin Yeniden Doğusu" başlığı altında, "devlet, **gelişmiş ve demokratikleşmiş mahalli idareler** ile beraber **Tekil (üniter) yapı**da olacak; ve kamu yönetimi bütün kurumları ile birlikte yeniden

düzenlenecek, bu düzenlemelerde yerinden yönetime ağırlık verilecektir" (YDP, 1992: 12) denilmektedir.

İşçi Partisi (İP): 1988'de kurulan Sosyalist Parti ve onun süreği olarak, 1992'de kurulan İşçi Partisi'nin toplumsal projesi ve yerel yönetimlere bakış açısı şu şekildedir;

İP'nin toplumsal projesi, kapitalist sermaye birikim rejimini reddetmekte, "demokratik halk iktidarını gerçekleştirmeyi ve durmaksızın sosyalizmin kuruluşuna geçmeyi" (YDP, 1992: 3) amaçlamaktadır. Yerel meclisler, demokratik halk iktidarının uygulanmasında anahtar konumdadır. Kısacası, yerel yönetim birimlerine öncelikle **siyasal bir anlam** yüklenmektedir. Buna koşut olarak, "merkezi hükümet ile belediyeler arasındaki ilişkilerde, belediyelere geniş inisiyatif tanınacağı ve yerel planda, idare ile belediyeler arasındaki ikiliğin kaldırılarak, yönetimin tek bir belediye idaresinde birleştirileceği" (İP, 1992: 32) vurgulanmaktadır.

Sosyalist Birlik Partisi (SBP): İP gibi SBP de **Sosyalist** bir söyleme sahiptir. Ancak, Sosyalist Birlik Partisi'nin toplumsal projesi, İP'den farklı olarak, yeni bir ekonomik ve toplumsal düzen kurmaya değil, **kimlikler arası toplumsal bir uzlaşı sağlama**ya dayanmaktadır. SBP, bugünkü üniter (tekçi) yapıya sahip devlet yapısının ve tek tip kimlik çevresinde toplanma zihniyetinin hızla çözüldüğünü vurgulamaktadır. SBP' ye göre, "toplumun zenginliğini oluşturan farklılıklar ... arasında yeni bir toplumsal sözleşme imzalanmazsa, toplum zorlandığı noktadan hızla ve şiddetle çözülmeye başlayacaktır" (SBP, 1993: 30). Bu çözülme ve şiddetin engellenmesi için bu farklı kimliklere, kendilerini ifade edebilecekleri ortamların sağlanması gerektiği savunulmaktadır. Çoğulculuk içinde böyle bir ortamı oluşturmanın yolu, **yerelliklerin önemsenmesi**nden geçmektedir. SBP' ye göre, "yerel yaşantı biçimleri yeniden üretilmeli ve özerklik içinde, **özyönetim temelinde yerel iktidar mekanizmaları yaratılmalıdır**" (SBP, 1993: 30).

Değerlendirme:

Şu ana kadar incelemiş olduğumuz siyasal parti ve oluşumların iki ana başlık altında toplanabileceği görülmektedir: merkezi ya da yerel düzeyde iktidara gelerek toplumsal projelerini baskın projelere dönüştürme olanağını elde edenler ve bu olanağı bu güne kadar elde edememiş olanlar:

İlk grupta, ANAP, CHP, RP ve DYP yer almaktadır. Bu partilerin yerel yönetimlere yaklaşımları incelendiğinde, iki alt gurup ortaya çıkmaktadır: yerel yönetimlere ilişkin özel program ve ilkeler geliştirmiş olanlar ve geliştirmemiş olanlar.

Özel program ve ilkeler geliştirmiş olan ANAP ve CHP'nin, farklı toplumsal proje söylemlerine karşın, yerel yönetimlere yaklaşımlarında, kavramsal düzeyde bir benzerlik gözlenmektedir. Buna göre, "küresel değişime ayak uydurabilmek için merkezi yönetimi küçültmek; merkezi yönetimi küçültmek için de yerel yönetimleri güçlendirmek gerekmektedir". Ancak, küresel değişime ayak uydurmak gibi popüler bir amaca yönelik genel kavramsal önermelerden partilerin daha somut program ve ilkelerine gelindiğinde, bu iki partinin birbirilerinden ayrıldığı görülmektedir. Bu farklılık, partilerin program ve ilkelerini farklı koşullar altında ve farklı olanaklarla **uygulama**da geliştirmiş olmalarından kaynaklanmaktadır (Tekeli, 1990). Diğer bir deyişle, partilerin yerel yönetimlere ilişkin programları ve tavırları, ideolojik yönelimlerinden etkilenmekle birlikte kavramsal düzeyde değil, uygulamada biçimlenmektedir.

İkinci alt gurubun üyesi olan RP'nin yerel yönetimlere ilişkin hiç bir kavramsal belirlemede bulunmadığı görülmektedir. RP'ye ilişkin gözlemimiz, yerel yönetim iktidarının partinin gerçek hedefi olmadığı savı ile açıklanacağı gibi, partinin **pragmatik** doğasına da bağlanabilir. Ancak partinin, CHP ve ANAP gibi, özellikle kentlerde elde ettiği (1994-1999) yerel yönetim iktidarı birikimlerine dayanarak zaman içinde özel bir yerel yönetim programı ve yerel yönetim ilkeleri geliştirmesi beklenebilir. Bu alt guruptaki ikinci parti, DYP'dir. Yerelliğe dayanan kökenine karşın DYP'nin ortaya koyduğu ilkeler, yerel yönetimlere ilişkin özgün kavramsal sorunlar tanımlamamaktadır. İlkeler, yön gösterici olmaktan çok, genel kabul görmüş düşünceleri yansıtmaktadır. DYP'nin duyarlılığının beklenenden düşük olması, partinin DP-AP-DYP çizgisinde, sivil toplumdan devletin sınırlarına doğru kayması ile açıklanabilir. Anlamlı gelen diğer bir açıklama ise, partinin, ANAP, CHP ve RP'den farklı olarak daha fazla kırsala dayanıyor olmasıdır.

Toplumsal projelerini baskın projelere dönüştürme olanağını henüz elde edememiş siyasal parti ve oluşumlar içinde, DSP (55. hükümete katılarak, iktidara henüz ortak olmuştur.), DBH, DCP, YDH, YDP, İP ve SBP sayılabilir. Türkiye'deki sorunlara ve sistemin işleyişine tepki gösteren bu gurubun çözümdeki ortak paydası, "iktidarın, devletten halka/sivil topluma kayması gerektiğidir". İktidar dengesindeki bu değişimin kurumsal yönü, merkezi yönetimden yerel yönetimlere doğru tanımlanmaktadır. Dolayısıyla yerel yönetimler, siyasal anlamda önem kazanmakta ve geleceğin iktidar odakları olarak kurgulanmaktadırlar.

İncelemelerimizde ele alınan tüm partilerin üstünde birleştiği nokta ise, kısaca, "Türkiye'nin merkeziyetçilikten kurtulması ve yerel yönetimlerin, siyasette ve hizmet sunumunda daha güçlü bir biçimde yer alması gerektiği"dir.

3.4.2. Öneriler

Bu başlık altında, incelenen siyasal parti ve oluşumların aşağıda anılan konulara ilişkin önerileri ya da getirdikleri modeller tartışılacaktır. Bu konular şunlardır: yerel yönetimlerin "örgütlenmemsi, yerel yönetimlerde "temsiliyet" ve yerel yönetimlerin hizmet sunumundaki "müdahale alanı ve müdahale biçimleri". Bu konular incelenirken karşılaştırmalar yapılacak, bulgulanan ortak noktalar ya da farklı katkılar göz önüne serilmeye çalışılacaktır.

3.4.2.1 Örgütlenme

3.4.2.1.1. Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim

Yönetim Kademelenmesi

Türkiye'deki siyasal partilerin önerdikleri yönetim kademelenmelerini gösteren **Tablo 1**'e baktığımızda, bu önerilerin üçe ayrılabileceğini görmekteyiz; a) Kademelenmeye ilişkin öneri getirmeyen partiler, b) Varolan kademelenmenin içinde yeni düzeyler, yeni yerel yönetim birimleri önerenler, c) Varolan kademelenmenin dışında, yeni bir kademelenme ve yeni düzeyler öneren partiler. Buna göre, DBH ve YDP'nin kademelenmeye ilişkin öneriler getirmedikleri görülmektedir.

Tablo1: Türkiye'deki Siyasal Partilerin Önerdikleri Yönetim Kademelenmesi

(Tablo 1, görüşleri tartışılan siyasal partilerin bu başlık altında gönderme yapılan kaynaklarına dayanılarak, özgün bir biçimde oluşturulmuştur)

PARTİ	DÜZEY 1	DÜZEY 2		DÜZEY 3	DÜZEY 4	DÜZEY 5		DÜZEY 6
ANAP	Merkezi Yönetim	Bölge Birlikleri ve Meclisleri		İl Yerel Yön.	İlçe Yerel Yön.	Belediye		Köy
CHP	Merkezi Yönetim	İl Yerel Yön.		İlçe Yerel Yön.	Belediye	Köy	Mahalle	
SHP	Merkezi Yönetim	Bölge Yerel Yön.		İl Yerel Yön.	İlçe Yerel Yön.	Kent Yönetimi: Belediye		Köy
RP-54. Hükümet	Merkezi Yönetim	İl Meclisi (Kırsal)	İl Belediye Birlikleri (Kentsel)	İlçe Yerel Yön.	Belediye	Köy		
DYP-54. Hükümet	Merkezi Yönetim	İl Meclisi (Kırsal)	İl Belediye Birlikleri (Kentsel)	İlçe Yerel Yön.	Belediye	Köy		
DSP	Merkezi Yönetim	İl Yerel Yön.		Belediye	Köykent	Köy		
DBH	Merkezi Yönetim	İl Yerel Yön.		Belediye	Köy			
DCP	Merkezi Yönetim	Bölge Yerel Yön.		İl Yerel Yön.	İlçe Yerel Yön.	Belediye/ Büyükkent Yön.		Muhtarlık (Köy + Kent)
YDH	Merkezi Yönetim	Bölge Yerel Yön.		İl Yerel Yön.	Belediye	Köy		
YDP	Merkezi Yönetim	İl Yerel Yön.		Belediye	Köy			
IP	Merkezi Yönetim	Köy Meclisi		Mahalle/ Sokak inisiyatifleri				
SBP	Merkezi Yönetim	Uluslararası Metropol Kent Yön.		Metropol Kent Yön.	Büyükkent Yön.	Kent Yön.		Kırsal Birim Yön.

**Not: Tablodaki taralı bölgeler, partilerin önerdikleri yeni yerel yönetim düzeyleridir.*

İkinci grup, partilerin çoğunluğunu kapsamaktadır: ANAP, CHP/SHP, RP, DYP, DSP, DCP, YDH. Bu partilerin önerdikleri yeni düzeylere bakıldığında, **bölge ve ilçe** düzeylerinde yeni yerel yönetim birimleri oluşturulmasına yönelik bir eğilim olduğu gözlenmektedir. Bu partiler içinde, alt düzeylere ilişkin özgün öneriler

CHP, DCP ve DSP'den gelmektedir. DCP'nin **muhtarlık** adıyla önerdiği yönetim birimi, köylerle birlikte kent mahallelerindeki muhtarlıkları da birer yerel yönetim birimine dönüştürmekte ve ülkenin her yöresinde, halka daha yakın yerel yönetim birimleri kurulmaktadır (Erdem, 1996: 18-23). Benzer bir biçimde CHP de "mahalle yönetimine; yapısı, yetkileri ve sorumlulukları açısından yeni bir düzenleme getirileceğini, siyasi partilerin bu görevlere aday göstermelerinin sağlanacağını" (CHP Programı, 1993: 105) vurgulamakta ve köy kanununun yeniden düzenleneceğini belirtmektedir. Yeniden düzenlenerek oluşturulan bu birimler dışında, özellikle kırsal alana yönelik en özgün öneri, DSP'den gelmektedir. DSP, kırsal alanda **köykent**lerin kurulmasını önermektedir. Bu yönetim birimi, köy guruplarına kamu hizmetlerinin ulaştırılması için kurulmaktadır. Buna göre, "köykentler, yeni yerleşme merkezleri olarak değil, çevre köylerin ortak gelişme, çalışma, hizmet ve altyapı merkezi olarak öngörülmektedir" (DSP Programı, ?, 140). Bu tabloda görülen ilgi çekici bir diğer nokta, 54. hükümetin (DYP-RP) yerel yönetimlere ilişkin çalışmasında, il düzeyinde İki ayrı yapının önerilmiş olmasıdır: İl genel meclisi ve **il belediye birlikleri**. İl meclisi, varolan il özel yönetimini temsil etmektedir. İl belediye birlikleri ise yeni ve kentlere yönelik bir yapıdır. Buna göre, "Büyükşehir statüsüne benzer bir yapıda kurulacak ve bir ildeki bütün belediyeler bir çatı altında toplanacaktır. Birlik başkanı, il merkez belediye başkanı olacaktır. Genel bütçeden pay verilecektir. İlçe ve belde belediyelerine personel, araç-gereç, proje desteği verecektir" (TC. 54. hükümeti, 1997: 5).

Üçüncü grupta yer alan partiler ise İP ve SBP'dir. İP'nin görüşleri yorumlanırken, merkezi yönetim ile yerel yönetimler aynı düzeyde gösterilmişlerdir. Bunun nedeni, "merkezi hükümet ile belediyeler arasındaki ilişkilerde, belediyelere geniş inisiyatif tanınacağı" (IP, 1992: 32) ilkesinin parti programında yer alıyor olmasıdır. Bu çerçevede, merkezi yönetimin taşra örgütü kaldırılmaktadır. Dahası, toplumun, "**mahalle ve sokaklardan köylere kadar demokratik biçimde örgütleneceği**, bu örgütlere inisiyatif tanınarak, halka yönetime katılma olanağı sağlanacağı" (IP, 1992: 32) da vurgulanmaktadır. Dolayısıyla, mahalle-sokak ve köy düzeylerindeki bu inisiyatifler, yerel yönetim birimleri gibi değerlendirilebilirler. Ancak bu birimler, hizmet sunumundan çok yerel yönetime katılım amacını taşımaktadırlar. SBP ise, özellikle nüfus temeline dayanan bir kademelenme oluşturmuştur. Kırsal alanda, nüfusu 10.000 ile 20.000 arasında bulunan, köylerin birleştirilmesi ile oluşacak yerel yönetim birimleri önerilmektedir. Kentlerde ise, nüfus büyüklüklerine göre dört ayrı yerel yönetim düzeyi oluşturulmuştur: Kent (20.000 - 30.000), Büyükkent (30.000 -1.000.000), Metropol Kent (Nüfusu 1 milyondan fazla), Uluslararası metropol (En büyük kent) (SBP, 1993: 30-35). Kent yönetimlerinin hizmet sunum ölçeklerine ilişkin duyarlılığın yalnızca SBP tarafından gösterildiği görülmektedir. Ancak, nüfus ölçütüne dayanan bu kademelenmenin geçerliliği büyük ölçüde tartışmaya açıktır.

3.4.2.1.2. Denetim

Merkezi yönetim ile yerel yönetim birimleri arasındaki denetim ilişmişine yönelik görüşlerin ortak paydası, **yerel yönetimlerin özerkleştirilmesi ve merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde uyguladığı yönetsel vesayetin kaldırılması** gerektiğidir. Bu denetim biçimi yerine genelde hukuka uygunluk denetimi önerilmektedir. Ancak, önerilen denetim biçimleri, yalnızca hukuka uygunluk denetimi ile sınırlı değildir. Siyasal partilerin önerileri arasında, merkezi yönetim dışındaki güçler tarafından gerçekleştirilecek denetim biçimleri de yer almaktadır. partilerin denetime ilişkin önerileri, aşağıdaki gibidir:

ANAP, merkezi yönetimin "yerel yönetimler üzerinde hukuka ve yasalara uygun bir şekilde denetime sahip olması gerektiğini ve merkez yöneticilerinin, hukuka uygun olmayan konularda **yönetsel yargıya** başvurabileceklerini" (ANAP Teknik Büro, 1994: 54) belirtmektedir. Mali denetimin ise, meclis ve Sayıştay tarafından gerçekleştirilmesi gerektiği savunulmaktadır. ANAP gibi DSP (DSP Programı, ?: 128), DCP (Erdem, 1996: 19) ve SBP (SBP, 1993: 34) de yönetsel vesayetin kaldırılması ve yerine hukuka uygunluk denetiminin uygulanması gerektiğini savunmaktadır. CHP, merkez organları ile yerinden yönetim birimleri arasındaki ilişkilerin, **dayanışma, işbölümü ve işbirliğine** dayanması gerektiğini savunmaktadır (CHP Programı, 1993: 100). Ayrıca, yerel yönetimlerin halk tarafından, doğrudan denetlenmesi gerektiği de belirtilmektedir. Bu bağlamda, halk denetçileri, kent estetiğine, kültürel-doğal zenginliklere yönelik yerel koruma kurumları, tüketici denetimi, belediye başkanlarının seçimden iki yıl sonra, her yıl güven oylaması yapması ve geri çağırma gibi denetim düzenekleri önerilmektedir (CHP Yerel Yönetimler: Yeni Yapılar, Yeni Öneriler, 1994 seçimleri öncesi: 20-22). DBH de yerel yönetimlerin mali-yönetsel özerkliğini savunmakta, denetim biçimi olarak merkezi yönetimin değil sivil toplumun gerçekleştireceği **toplumsal denetimi** önermektedir (DBH, 1996: 34). İP, yerel yönetimlerin özerkliği konusunda yerel yönetimler lehine tavır koymakta ve "merkezi hükümet ile belediyeler arasındaki ilişkilerde, **belediyelere geniş inisiyatif** tanınacağını ve halka hizmet eden ve yolsuzluklara olanak tanımayan bir yönetim gerçekleştirilmesi için, **yerel ve doğrudan denetim** mekanizmaları geliştirileceğini" (İP, 1992: 32-33) belirtmektedir. YDH ve YDP de daha güçlü yerel yönetimlerden yana tavır koymaktadır. Ancak, bu partilerin denetim konusu ile ilgili görüşleri, eldeki kaynaklarda belirgin bir biçimde ortaya konmamaktadır. TC. 54. Hükümetinin (RP-DYP koalisyonu) yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılmasına ilişkin çalışmasında, "mahalli hizmetlerin ifası için mevcut mahalli meclisler daha etkin hale getirilecek ve yeni meclisler oluşturulacaktır" (TC. 54. Hükümeti, 1997: 2) denilmektedir. Ancak, bu **daha etkin** meclislerin basında (il ve ilçe düzeylerinde) merkezi yönetimin temsilcisi olan vali ve kaymakamların yer aldığı görülmektedir.

3.4.2.1.3. Yerel Yönetim Birimleri Arasındaki İlişkiler

Siyasal partilerin bu konuya ilişkin görüşleri incelendiğinde; bir yandan yerel yönetim birimlerinin merkeze karşı özerkliği savunulurken, diğer yandan yerel yönetim düzeyleri arasında, yukarıdan aşağıya denetim düzeneklerinin getirildiği görülmektedir. Örneğin, bir yandan yerel yönetim birimleri arasında demokratik bir ilişkinin bulunması gerektiğini savunan ANAP, diğer yandan, il düzeyinin sorumluluğunda olan konularla ilgili görevlerde, yerel yönetim birimleri arasında vesayet denetimi ilişkisi kurulmasını önermektedir. Dahası, il meclislerinin, ilçe ve belediye meclislerinin kararlarını; ilçe meclislerinin de köy meclisleri ve küçük belediye meclislerinin kararlarını **üst meclis** olarak görüşüp, belli bir süre içinde karara bağlayabilmesi de önerilmektedir. Bunun dışında, üst birimlerin alt birimler üzerinde hukuka uygunluk denetimi yürütebilmesi de söz konusudur (ANAP, Teknik Büro, 1994: 52). Yine benzer bir biçimde DCP de yerel meclisler arası bir hiyerarşi tanımlamakta ve alt meclislerin "anayasa ve **üst meclis** kararlarına aykırı olmamak üzere her konu ve alanda karar alıp uygulayabileceğini" (Erdem, 1996: 20) belirtmektedir. Bu uygunluğun yargı yolu ile denetlenebileceği de vurgulanmaktadır. DCP'nin tanımladığı hiyerarşiye göre, "ilçe meclisleri köy ve mahalle meclislerinin; il meclisleri ilçe belediye meclislerinin; büyükkent belediye meclisleri o büyük kenti oluşturan belediyelerin; bölge meclisleri il, belediye ve büyük kent meclislerinin üst meclisidir. ... Birimler, ..., birimler arasındaki **hiyerarşiyi bozacak birlik kuramazlar**" (Erdem, 1996: 19-21). SBP de bir üst yönetimin denetim yetkisi olması gerektiğini savunmaktadır. Bu öneri, yerel yönetimler arası ilişkilerde hizmetlerin bütünlüğü ve uyumluluğu amacı ile gerekçelendirilmektedir. Ancak, denetimi -bugün olduğu gibi- **başkanın değil, meclisin** gerçekleştirmesi önerilmektedir. Ayrıca, yerel yönetim birimleri arasında eşgüdüm, planlama ve program merkezlerinin kurulması, partinin getirdiği bir diğer önemli öneri gibi gözükmektedir (SBP, 1993: 35). Yerel yönetimlerin ortak çalışmalarına ilişkin olarak DSP ve CHP'nin de öneriler getirdiği görülmektedir. DSP, "yerel yönetimler arasında, makine parklarının ve teknik olanaklarını tam kapasiteyle değerlendirilmesini sağlayıcı bir **işbirliği ve dayanışma düzeni** geliştirileceğini" (DSP Programı, ?: 129) belirtmektedir. CHP ise, belediyelerin "yöre, bölge ve ülke düzeyinde oluşturacakları birliklerle, hem dayanışma ve yardımlaşma hem de ortak gereksinimlerini ve ortak sorunları çözebilme olanaklarına kavuşturulacaklarını" (CHP Programı, 1993: 107) vurgulamaktadır. Ayrıca ANAP'ın (ANAP Teknik Büro, 1994: 50) önerisi olan **bölge birlikleri** ve 54. hükümetin çalışma raporunda (1997: 5) söz etmekte olduğu **il belediye birlikleri**, yerel yönetimlerin ortak gereksinimlerini ve eşgüdümü sağlamak için önerilen yerel yönetim birimleridir. Çalışmamızda, DBH, YDH, YDP ve IP'nin bu konulara ilişkin belirgin görüşleri ile karşılaşılmamıştır.

3.4.2.1.4. Yerel Yönetimlerin İç Örgütlenmeleri

Bu konuda görüş bildiren partilerin önerdikleri iç örgütlenme modeli, varolan durumu kabul etmektedir. Bu durum, yeni kurulacak yerel yönetim düzeylerini de kapsamaktadır. Ancak, yerel yönetim organlarının oluşumuna ilişkin önemli yenilikler getirilmektedir.

ANAP, il, ilçe ve belediye yönetimlerinde, meclis-encümen-yerel yönetim birimi başkanından (il, ilçe yöneticisi, belediye başkanı) oluşan bir yapılanma önermektedir. Karar organı olan meclis, doğrudan halk tarafından seçilmektedir. Meclis ayrıca, meclis çalışmalarını yönetmek üzere kendi içinden bir başkan seçecektir. Belediye başkanı/ ilçe yöneticisi/ il yöneticisi ise meclis tarafından değil, yine halk tarafından seçilmektedir. Yerel yönetim birimi başkanı, yerel yönetimin yürütme organı ve yürütme kurulunun da başkanıdır. Yürütme kurulu olan encümen, bugün de olduğu gibi, belli hizmet birim başkanları ve meclisçe seçilecek üyelerden oluşmaktadır. Ayrıca, siyasal partilerin yürütme kurulunda, meclisteki üyeleri oranında temsil edilmesi de önerilmektedir. Meclislerin içinde, çalışmalar için komisyonlar kurulmaktadır. ANAP'ın bölge birlikleri ve meclisleri için önerdiği model ise çok açık değildir. Yalnızca, yaptırım gücü olmayan ve yerel yönetim birimleri arası işbirliğine yönelik bir meclisten ve meclisin içinden seçilen bir bölge başkanından söz edilmektedir. Meclisin nasıl oluştuğu da çok açık değildir (ANAP Teknik Büro, 1994: 50-52). SBP'nin önermekte olduğu model ile ANAP'ın önermekte olduğu model, birbirilerine oldukça benzemektedirler. ANAP gibi SBP'nin modeli de önerilen tüm yerel yönetim düzeylerinde yinelenmektedir. SBP, yerel yönetimin karar organını "yerel meclis", yürütme organını ise yerel hükümet olarak adlandırmakta ve bu organın, belediye başkanı ve belediye encümeninin yerini tuttuğunu belirtmektedir. Yerel meclis, doğrudan halk tarafından seçilmekte ve kendi içinden de bir başkan seçmektedir. Yerel hükümetin başkanını ise doğrudan halk seçmektedir. ANAP gibi SBP de siyasal partilerin yerel hükümette, yerel meclisteki oranlarına göre temsil edilmelerini önermektedir. Ancak SBP, yerel hükümette atanmışların varlığından söz etmemektedir. SBP, ANAP'dan farklı olarak, yerel meclislerin nasıl oluşacağını ayrıntılı bir biçimde tartışmaktadır. Buna göre, yerel seçimlerde hiç bir baraj olmamalı; öğrenci ve memurlar dahil, herkesin seçilme hakkı olmalı; seçim çevresi olarak "mahalle" temel alınmalıdır (SBP, 1993: 32-33). ANAP ve SBP gibi DCP de seçimle gelen bir meclis ve meclis içinden seçilen meclis başkanından ve halkın doğrudan seçtiği, yürütme organı olan, birim başkanından söz etmektedir. Ancak, yürütme kurulu gibi bir organdan söz edilmemektedir. Meclis başkanlığı ile birim başkanlığı, yalnızca muhtarlık düzeyinde bir kişide birleşebilmektedir. DCP, meclislerin oluşma sürecine ilişkin özgün öneriler getirmektedir. Buna göre, "muhtarlık meclisi 4-10, ilçe meclisi 14-30, il meclisi 20-36, bölge meclisi 26-50. Belediye meclisi üye sayısı üst meclis üye sayısını

geçmemek üzere bölge meclislerince düzenlenir. Her birimde meclislerin üye seçimleri iki yılda bir meclis üye sayısının yarısı için yapılır, her seçimde eksik üyelikler de tamamlanır, ilk seçimde yenilenecek üyeler ad çekme ile belirlenir" (Erdem, 1996: 20). CHP, varolan iç örgütlenmeye ek olarak danışsal nitelikte "meslek odalarının, sendikaların, sivil toplum örgütlerinin, her düzeydeki eğitim kurumlarının ve toplumsal amaçlı kuruluşların temsilcilerinden oluşan 'belediye danışma meclisleri" oluşturulacağını" (CHP Programı, 1993: 106) belirtmektedir. İP, iç örgütlenmeye ilişkin belirlemelerde bulunmamakla birlikte, yerel yönetimin uygulama biriminde çalışan memurların da seçimle görevlendirilmesini ve halkın memurları görevden alabilmesini savunmaktadır (IP, 1992: 33). TC. 54. hükümetinin (RP-DYP Koalisyonu), yerel yönetimlere ilişkin çalışmasında, iç örgütlenmeye ilişkin yeni öneriler getirilmemektedir. Dahası, il meclislerinin başkanları ve yürütme organları, hala, devletin temsilcisi olan vali ve (yeni kurulan ilçe yerel yönetimlerinde) kaymakamlardır. Ancak, ilçe meclisinin oluşumuna ilişkin özgün öneriler söz konusudur. Buna göre ilçe meclisleri, "kaymakamların başkanlığında, köy muhtarları, ilçeden seçilen il meclis üyeleri ve demokratik kitle örgütü temsilcilerinin katılımı ile oluşturulacaktır" (TC. 54. hükümeti, 1997: 4).

Elimizdeki kaynaklarda, yukarıda önerileri tartışılan parti ve oluşumlar dışındaki YDP, YDH, DSP ve DBH'nin bu konuya ilişkin belirgin önerileri ile karşılaşılmamıştır.

3.4.2.2. Temsiliyet ve Katılım

Tablo 2'de, siyasal parti ve oluşumların yerel yönetimde temsiliyet ve katılıma ilişkin görüşleri sınıflandırılmaktadır. Tabloya bakıldığında ilk görülen şey, partilerin hemen hepsinin varolan parlamentarizmi ve çoğulculuğu savunduğudur. Çoğulculuğun nasıl gerçekleştirileceğine ilişkin öneriler incelendiğinde, genel olarak ya somut önerilerin bulunmadığı ya da bu amaca yönelik olarak önerilen düzeneklerin etkin nitelikte olmadığı görülmektedir. Dahası, "yerel demokrasi", "halkın yönetime katılmasını sağlama" gibi genel söylemlere karşın, halkın doğrudan katılımını sağlayacak düzenekler öneren partilerin az olduğu ve bu düzeneklerin de yeterli olmadığı göze çarpmaktadır.

Tablo2: Türkiye'deki Siyasal Partilerin Önerdikleri Temsiliyet Biçimleri

(Tablo 2, görüşleri tartışılan siyasal partilerin bu başlık altında gönderme yapılan kaynaklarına dayanılarak, özgün bir biçimde oluşturulmuştur)

Temsiliyet Biçimleri	ANAP	CHP SHP	RP	DYP	DSP	DBH	DCP	YDH	YDP	İP	SBP
Parlamentarizm	■	■	■	■	■	■	■	■	■		■
Çoğulculuk	■	■	■	■	■	■	■	■	■		■
Korporatizm	■										
Dışsal Baskı Kuruluşları			■	■							
Doğrudan Halk katılımı	■	■			■					■	■
Hamici-Müşterici İlişkiler											
Toplumsal Hareketler											

**Not: Taralı kutucuklar, siyasal partilerin önerdikleri temsiliyet biçimlerini göstermektedir.*

Partilerin temsiliyet ve katılıma ilişkin önerilerine gelindiğinde; ANAP'ın **parlamentarizm, çoğulculuk ve korporatizm** gibi temsiliyet biçimlerine ilişkin önerilerde bulunduğu görülmektedir. ANAP, önerdiği tüm yerel yönetim düzeylerinde karar organının, halkın doğrudan seçtiği meclis üyelerinden oluştuğunu belirtmektedir. Bu yüzden, **varolan parlamentarizm sürmektedir**. Ancak, birimin ve yürütmenin başı olan belediye/il/ilçe başkanını da halk seçmektedir. Bu anlamda parlamentarizmin bir tür **güçlü başkanlık** sistemi ile dengelendiği söylenebilir. Bu öneriler, varolan durumu da yansıtmaktadır. ANAP'a göre, "yerel yönetimler, demokratik, **çoğulcu** bir yapıya sahip olmalıdır" (ANAP, Teknik Büro, 1994: 42). ANAP, buna ilişkin olarak "Belediye Yasa Tasarısı, Büyükşehir Belediye Yasa Tasarısı ve İl Özel İdaresi Yasa Tasarı"larında (ANAP, YYIB, 1993: 9-96), sanayi ve ticaret odası, esnaf ve sanatkarlar odası, mimar ve mühendisler odası, şehir plancıları odası, şoförler derneği ve sendika gibi sivil toplum kuruluşlarının temsilcilerinin yerel yönetim meclisinde **fahri üye** olmalarını önermektedir. Ancak, bu üyelere ne oy hakkı ne de komisyonlarda görev alma hakkı verilmektedir. Dolayısıyla, bu kuruluşların meclisteki etkinliği azaltılmaktadır. ANAP'ın önerilerinde göze çarpan bir diğer temsiliyet biçimi,

partinin **girişimci belediyecilik** ilkesinde somutlaşmaktadır. Buna göre, "yöre çıkarlarını ön planda tutmak koşulu ile yabancı sermayeyi yerel alanlara entegre eden girişimci belediyecilik", bir takım yerel hizmetlerin sunumunda yabancı sermaye ile işbirliğine gidilmesini savunmaktadır. Böyle bir işbirliğinin **korporatizmi** bir temsiliyet biçimi olarak ortaya çıkaracağını öne sürebiliriz (Jessop, 1982: 230-231). Parti, **bütünleştirici belediyecilik** ilkesi ile hizmetlerin sunumunda siyasal ayrımcılığı, partizanlığı (ANAP YYIB, 1993: 6), dolayısıyla hamici-müşterici temsiliyet biçimini (clientelism) dışlamaktadır. Keçeciler, SEDAM-Semt Danışma Merkezleri- projesi ile halkın yönetime ve karar alma süreçlerine katılımının sağlanacağını belirtmektedir. Ancak bu merkezler, hizmetlerin sunumunda **halka danışma ve bürokratik işlemleri azaltmaya** yöneliktir (Keçeciler, 1995: 290-291). dolayısıyla, halkın yönetime katılması ve son söz hakkını kullanması söz konusu değildir.

CHP'nin önerilerine baktığımızda, savunulan temsiliyet biçimlerini **parlamentarizm ve çoğulculuk** olarak özetleyebiliriz. CHP, "halkın katılımının 5 yılda bir seçimlerde verilen oy yetkisine indirgenmesini" (CHP, Yerel Yönetimler: Yeni Yapılar, Yeni Öneriler, 1994 seçimleri öncesi: 15) yeterli bulmamaktadır. **Kararlara ve yönetime kent halkının, sivil toplum örgütlerinin demokratik katılımının sağlanacağı** da vurgulanmaktadır. Bu vurgu, **çoğulculuğun ve doğrudan halk katılımının** altını çizmekte ise de sivil toplum kuruluşlarının ve halkın yönetime katılımı **danışma** düzeyinde kalmaktadır. Partinin, "belediye meclisi seçimlerinde mahallelerin seçim bölgesi kabul edilmesi, her mahallenin kendi meclis üyelerini seçmesi" (CHP, Yerel Yönetimler: Yeni Yapılar, Yeni Öneriler, 1994 seçimleri öncesi: 10) önerisi, **parlamentarizm** biçiminde ortaya çıkan temsiliyet düzeneğini halka daha duyarlı kılmayı amaçlamaktadır. Parti ayrıca, mahalle, kent ve anakent yönetim düzeylerinde, yerel meclis üyeleri ve yöneticiler, kitle örgütlerinin, öğrenim kurumlarının, basın yayın kurumlarının ve siyasal partilerin temsilcilerinden oluşan danışma meclislerinin kurulmasını önermektedir (CHP, Yerel Yönetimler: Yeni Yapılar, Yeni Öneriler, 1994 seçimleri öncesi: 16). Danışma meclislerinin içeriği, **çoğulcu** bir temsiliyet biçimini olanaklı kılmaktadır. Ancak, meclislerin yalnızca danışsal nitelik taşıması ve son söz hakkının yerel yönetim meclisinde olması, bu düzeneğin etkinliğini kısıtlamaktadır. Dahası, **halk oylamasının** yapılıp yapılmayacağı ve sonucunun ne kadar bağlayıcı olacağı, belediye başkanının ve yerel yönetim meclisinin iradesine bırakılmaktadır. dolayısıyla, halkın karar almaya ve yönetime **doğrudan katılması** olanağı da büyük ölçüde zayıflamaktadır.

54. hükümeti oluşturan RP-DYP koalisyonunun yerel yönetimlere ilişkin çalışmalarına bakıldığında, yerel meclislerin basında hala atanmışların (vali, kaymakam) bulunduğu görülmektedir. dolayısıyla, temsiliyet biçimleri söz konusu

olduğunda, varolan **parlamentarizm** dışında, merkezi iktidara sahip siyasal görüşün kendi siyasal görüşünü taşıyan vali ve kaymakamlar yolu ile temsil edilmesinin de olanaklı olduğu görülmektedir. Diğer bir deyişle, merkezi yönetimin taşradaki temsilcisi, iktidardaki siyasal gücün istekleri doğrultusunda bir **dışsal baskı aracı** olarak kullanılabilirler. Bu tür olumsuzluklara karşın **çoğulcu** temsiliyet biçiminin ilçe yerel yönetimleri düzeyinde etkin bir biçimde hayata geçirildiği görülmektedir. Buna göre, ilçe meclisleri "kaymakamların başkanlığında, köy muhtarları, ilçeden gelen il meclis üyeleri ve **demokratik kitle örgütleri**nin temsilcilerinin katılımı ile oluşturulacaktır" (TC. 54. hükümeti, 1997:4). Ancak bu düzeneğin yalnızca **ilçe düzeyi** ile kısıtlı tutulması anlaşılır değildir.

DSP, DBH, DCP, YDH ve YDP'nin temsiliyet biçimlerine ilişkin görüşleri de genel olarak **parlamentarizm ve çoğulculuk** çevresinde toplanmaktadır (Tablo 2). "Yerel Yönetimlerin İç Örgüleşmesi" başlığı altında da tartışılacağı gibi, bu partilerin -DCP dışında- iç örgütlenmeye ilişkin yeni öneriler getirmemiş olmamaları, varolan durumu kabul etmelerinden ya da henüz bu konuda görüş geliştirmemiş olmalarından kaynaklanmaktadır. Dolayısıyla, bu partilerin **doğrudan halkoyu ile seçilen yerel yönetim meclisleri**ni ve **parlamentarizmi** kabul ettiklerini varsayabiliriz. Ayrıca DCP'nin önerisi olan, halkın doğrudan seçtiği bir yerel yönetim başkanının varlığı, ANAP örneğinde olduğu gibi, **güçlü başkanlık sistemi ile dengelenen bir parlamentarizmi** söz konusu yapmaktadır. Bu partilerin hepsi de -DSP (Parti Programı: 25-31), DCP (1996: 121), YDP (Parti Programı, 1992: 6), YDH (Mahçupyan, 1994: 57-63) ve DBH (Parti Programı, 1996: 35)- sivil topluma ve sivil toplum örgütlerine dayanan, bu örgütleri önemseyen siyasal söylemler geliştirmektedirler. Bu çerçeve, sivil toplum örgütlerinin yerel yönetimlerde yönetime ve karar almaya katılmasını, diğer bir deyişle, **çoğulcu** temsiliyet biçimini olanaklı kılmaktadır. Ancak, bu temsiliyet biçiminin hayata nasıl geçirileceğine ilişkin somut düzenekler, öneriler geliştirilmemiştir. Bu ortak noktalar dışında, DCP ve DSP'nin iki özgün katkısı göze çarpmaktadır. DCP, "meclislerde azınlığın görüşlerinin göz ardı edilmemesi(nin) doğal kurallarla sağlan(dığını)" (Erdem, 1996: 19) belirtmektedir. DSP ise, "köylerden ve mahallelerden başlayarak" (DSP, Parti Programı: 128) halkın yerel yönetim çalışmalarına sürekli ve etkin katılımının sağlanacağını belirtmekte ve - en azından - doğrudan halk katılımının kapısını açmaktadır.

Yukarıda anılan partiler gibi SBP de **parlamentarizme ve çoğulculuğa dayanan** temsiliyet biçimlerini savunmaktadır. SBP'yi yukarıdakilerden ayıran nokta, sivil toplum örgütlerinin yerel meclislerde etkin bir biçimde yer almasını önermesidir. Buna göre, "il sınırları içindeki köy ve mahalle temsilcileri ile kentin meslek oda ve sendika temsilcileri, yerel meclisin doğal üyeleridir" (SBP, 1993: 32). Ancak SBP, bunun da ötesinde, doğrudan halk katılımını sağlayacak etkin düzenekler

önermektedir. Örneğin, "meclis, gerekli gördüğü konularda, halk oylaması yapabilmeli; ayrıca, bu hakkı belli oranda imza toplanması koşulu ile yerel toplum da kullanabilmeli; yerel meclisten halk oylaması yapılmasını isteyebilmelidir. ... Yerel toplumun üyesi olan herkesin yazılı ve sözlü soruları mutlaka cevaplandırılmalıdır" (SBP, 1993: 33). Doğrudan halk katılımını sağlayacak etkin düzenekler öneren bir diğer parti İP'dir. Dahası, İP, demokrasi anlayışını tamamıyla doğrudan halk katılımına dayandırmaktadır. Yerel meclisler, halk iktidarının uygulandığı odaklardır: "Demokratik halk iktidarı, millet meclisi ve bütün kademelerde yerel meclisler aracılığıyla kullanılır. ... Milletvekilleri ve yerel meclis üyeleri, toplantı dönemleri dışında üretimdeki çalışmalarını sürdürürler. Seçmen kitlesi, anayasada belirlenecek bir çoğunlukla seçtiği üyenin görevine son verebilir. ... Toplum, mahalle ve sokaklardan köylere kadar demokratik bir biçimde örgütlenecek; bu örgütlere inisiyatif tanınarak, halka yönetime katılma olanağı sağlanacaktır. Böylece yerel birimlerde doğrudan demokrasi kurumları oluşturulacak ve geliştirilecektir" (İP, 1992: 31-32). Görüldüğü gibi, halkın seçtiği meclis üyeleri üzerinde, **geri çağırma** gibi etkin halk denetim düzenekleri tanımlanmakta ve bu üyelerin konumları bir ayrıcalık olmaktan çıkarılmaktadır. Bu anlamda, seçilmiş kişilerin belirli bir süre için ele geçirmiş olduğu seçmenler adına karar verme ayrıcalığı ortadan kalkmakta ve **parlamentarizm bir temsil biçimi olarak önemini yitirmektedir**. Ayrıca, halkın örgütlenme ortamı olarak, uğraşılarına, toplumdaki ekonomik konumlarına dayanan sivil toplum örgütleri yerine mahalle, sokaklar ve köyler tanımlanmaktadır. Buna koşut olarak da **çoğulculuk** bir temsil biçimi olarak önemini yitirmektedir

3.4.2.3. Müdahale Alanı (İşlevler, Yetkiler, Olanaklar)-Müdahale Biçimleri

3.4.2.3.1. Aktarılan İşlevler ve Yetkiler

Türkiye'deki siyasal parti ve oluşumların, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki işbölümünün yeniden tanımlanmasına yönelik önerilerinde göze çarpan ortak nokta, özellikle sağlık, eğitim hizmetlerine ve sosyal hizmetlerin sunumuna ilişkin işlev ve yetkilerin yerel yönetimlere aktarılmasıdır. Burada, Preteceille (1991)'in, Fransa'da 1982 yerel yönetimler reformunu tartışırken başvurmuş olduğumuz belirlemelerini bir kere daha gözden geçirmemiz gerekmektedir. Preteceille'e göre, Fransa'da Sağ'ın projesi olan merkez dışılaşma ve kamu hizmetlerinin sunumunun yerelleşmesi baskın sınıfın siyasi egemenlik aracı olan merkezi devletin içine düştüğü hegemonya bunalımına getirilen bir çözüm, bir hegemonik seçenektir. Bu bunalımın, egemenliğin aracı olan **refah devleti**nin, içine düşülen toplumsal-ekonomik sorunlara yanıt verememesi ve bunun baskın toplumsal ve siyasal güçlere zarar vermesinden kaynaklandığını savunmaktadır.

Bu **sağ yönelimli merkez dışlaşma, sınıf egemenliğinin yeniden üretimine katkıda bulunacaktır.** Bu katkıları Preteceille şöyle açıklamaktadır:

1) Büyük sermayeye dönük ekonomi politikalarını daha da merkezileştirirken, diğer pek çok politika sorumluluklarının merkez dışına atılması, merkezi devletin temel sorumluluğunun ekonomik olduğu savını ve dolayısıyla tekelci sermayenin kamu tarafından desteklenmesi sürdürülürken, diğer sorunların ikincilleştirilmesini meşrulaştırmaktadır.

2) Yerel kaynaklara bağlı kalarak hizmet sunulması, toplumsal politikalar söz konusu olduğunda, bütçe kısıntılarına karşın (bir yandan kaynakların daha yoğun kullanımıyla, diğer yandan yerel kurumların insan ve mali kaynaklarını harekete geçirerek) verimliliği artırabilir (Preteceille, 1991: 131-132).

Preteceille'in yukarıdaki belirlemeleri, yalnızca Sağ yönelimli merkez dışılaşmaya ilişkindir. Oysa, Türkiye'de bu konuda görüş bildiren siyasal partilerin hepsi, ideolojik çizgileri Sağ ya da Sol olsun, merkezi devletin **toplumsal hizmetler sektörü**nün yerelleşmesini savunmaktadırlar. Görüş bildiren partilerin bu çerçevede önerdikleri yeni görev dağılımları şöyle sıralanabilir:

ANAP: ANAP, yeni işbölümünü tanımlarken, merkezi yönetimin ve tüm yerel yönetim düzeylerinin görevlerini tek tek saymaktadır. Ancak , bu ayrıntılandırmaya karşın her bir düzey için önerilen görevler, belli bir düzen içinde olmadan, bazen bir kereden fazla yinelenerek yazılmaktadır. Burada, önerilen görev dağılımı özet bir biçimde verilecektir:

Merkezi yönetim: Yasama yetkisi ve yargı, adalet bakanlığı, sosyal güvenlik, milli politika ve dış politika, milli savunma, milli ekonomik politikalar (makro ekonomik politikalar), yüksek eğitim, ulusal haberleşme ve telekomünikasyon, nükleer enerji ve elektrik, deniz ve hava taşımacılığı, silahlı kuvvetler, araştırmalar, milli eğitim ve kültür politikasının saptanması (milli bütünlük açısından) bunların denetimi, emniyet ve iç güvenlik, maliye, planlama, büyük yatırımlar ve politikaları (barajlar, otoyollar)

Bölge yerel yönetimi: Bölgesel tarım, sanayi politikaları, bölgesel sanayi ve altyapı (barajlar gibi), bölgesel ulaşım ve trafik, çevre, sosyal refah ve aile bakimi, bölgesel hibelerin alt düzeylere dağılımı.

İl yerel yönetimi: İl yolları, il düzeyi ulaşım, sağlık, mesleki eğitim, ilk-orta-lise-üniversite düzeylerinde eğitim, spor-kültür-sanat-dini hizmetler, sosyal planlama ve sosyal hizmetler, çevre, tarım, iç düzen, altyapı, planlama.

İlçe yerel yönetimi: sosyal yardım, sosyal konut, kültür-sanat hizmetleri, mesleki eğitim, sağlık, altyapı (su, kanalizasyon) tarımsal gelişim, imar planı, taşıma-yol yapımı.

Belediyeler: ANAP'ın belediyeler için önerdiği hizmetlerden pek çoğu bugün de sunulan hizmetlerdir. Bu başlık altında, yalnızca, belediyeler için zorunlu kılınan hizmetler belirtilecektir: Hastaneler ve halk sağlığı, kamu sağlığı, itfaiye hizmetleri, eğitim hizmetleri, okul yapımı ve planlanması, sosyal hizmetler, sosyal refah, belde ısıtması, yerel ulaşım ve liman işletmeleri, arazi ıslahı, bina, konut yapımı, kent planlaması, yapı ruhsatı, toptancı hali (ANAP Teknik Büro, 1994: 45 - 49).

CHP: CHP, ANAP gibi ayrıntılı bir işbölümü tanımlamamakla birlikte, yerel yönetimlere eğitim, sağlık ve sosyal hizmetler alanında daha fazla sorumluluk yüklemektedir. Buna göre, "CHP, yerel yönetimlerin geleneksel hizmet alanları dışında yeni görev, yetki ve sorumluluk alanlarına yönelmelerini sağlayacaktır. Bu çerçevede, yerel yönetimlerin, temel eğitimin öncesinden başlayarak ve giderek öteki eğitim alanlarını da kapsayacak eğitim ile rehabilitasyon ve koruyucu sağlık hizmetleri yerine getirmeleri; engelliler, kimsesiz çocuklar, ve bakıma muhtaç yaşlılara yönelik duyarlılık, çevrenin korunması, turizmin desteklenmesi ve trafik gibi alanlarda, yetki ve sorumlulukla görev üstlenmeleri hedeflenecektir" (CHP Programı, 1993: 104).

TC. 54. HÜKÜMETI (RP-DYP koalisyonu): RP-DYP koalisyonunun yerel yönetimlere devretmek istediği hizmetlerin içeriği, ANAP ve CHP'ninkinden farklı değildir. Yerel yönetimlere devredilecek hizmetler şöyle sıralanmaktadır: Trafik hizmetleri, spor tesisleri, sosyal hizmet tesisleri, çevre koruma hizmetleri, kültür hizmetleri, sağlık hizmetleri, eğitim kurumları. Bu hizmetlerin yerel yönetim düzeylerine dağılımında ise getirilen ölçüt, kent-kır ayrımıdır. Buna göre, kent içi hizmetler belediyelere, kırsal alandaki hizmetler il meclislerine ve ilçe meclislerine devredilecektir. Kırsal alandaki bu hizmetlerin programlanması, uygulanması il özel yönetimlerince gerçekleştirilecektir. İlçe meclisleri, köye gidecek bütün hizmetlerde -yol, su kanal, elektrik, okul, sağlık, vb- etkili ve yetkili olacaktır. Ancak, il ve ilçe meclisleri arasındaki yetki ilişkisinin daha sonra yasayla belirleneceği de vurgulanmaktadır (TC. 54. hükümet, 1997: 1-5).

DCP: DCP, merkezi yönetimin sorumluluğunu, genel politikaların belirlenmesi ve ülke güvenliği gibi konularla sınırlamakta, diğer tüm sorumlulukları yerel yönetimlere bırakmaktadır. Ancak, bu konu ayrıntılandırılmamaktadır. DCP'ye göre, "merkezi yönetim dış ülkelerle ilişkilere, ülke savunmasına, ülke birliğinin korunmasına, genel güvenliğe, ülke ve milletin genel amaç ve hedeflerine ait politikaları belirler ve uygular. Devlet ülkenin ve halkın bütününü kapsayan, bütün

vatandaşlar ve kurumlar için kurallar geliştirir, bunların uygulanmasını denetler. ... Türkiye'deki bütün yerleşim birimlerinde oturanların demokratik seçimlerle oluşturdukları meclisler **o birimlerin sorunları, ihtiyaçları ve imkanları** hakkında kendi sınırları içinde geçerli bir üst makam tarafından onay gerektirmeyecek ve bozulamayacak, anayasaya, yasalara ve üst meclis kararlarına uygun yasama ve yürütme kararları alır ve bu kararları kurdukları yürütme organınca yürütürler" (Erdem, 1996: 19).

SBP: SBP' ye göre, "merkezi devlet, ulus devlet anlayışından kaynaklanan yerel yönetim işlerini - eğitim, sağlık, trafik, Pasaport vb.- yerel yönetimlere devretmelidir" (SBP, 1993: 34). SBP, ulus devlet kimliğine karşı çıktığı ve toplumsal farklılıklara dayanan kimlikleri savunduğu için eğitim hizmetinin tamamıyla (politika, içerik, vs.) yerelleşmesi anlamlı sayılabilir. Ancak, sağlık, trafik ve Pasaport hizmetlerini, ulus devletin varlığını yeniden üreten hizmetler olarak nitelemek olanaklı değildir. Dahası, tüm bu hizmetlerin sunumunun yerelleşmesi, daha önce de açıklandığı gibi, Sağ yönelimli merkez dışılaşmanın amaçlarına koşutluk sergilemektedir.

YDP: YDP, yerel yönetimlere teknik ve mali destek sağlayan İller Bankası, fiziksel altyapı hizmetlerini sağlayan DSİ, TEK ve toplu konut üretimi için kurulan TOKİ gibi merkezi yönetim kuruluşlarını kaldırmaktadır. DSİ, TEK ve TOKİ'nin yerel birimlerde, **su kurumları, enerji kurumları ve konut kurumları** biçiminde örgütlenmesi önerilmektedir (YDP, 1992: 36).

Bu belirlemeler dışında, partinin merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki işbölümüne ilişkin önerileri bulunmamaktadır.

Merkezi devletin toplumsal hizmetler sektörünü yerelleştirmesi, **makro düzeydeki sermaye birikimi koşullarının yeniden üretilmesine yönelik müdahalenin (substantive facilitation)** (Jessop, 1982: 233-234) gerçekleştiği alanlardan birini de yerelleştirmektedir. **Bu müdahale alanı, emeğin yeniden üretimidir**. Ayrıca, ANAP ve YDP, fiziksel altyapının, enerjinin sağlanmasına yönelik bazı hizmetleri de yerel yönetimlere devretmektedir.

Yukarıda anılan siyasal partiler devredilen hizmetlerin sunumuna yerel yönetimlerin ne biçimde müdahale edeceklerini çok açık olarak belirtmemektedirler. Bu müdahale biçimlerine ilişkin olarak yalnızca aşağıdaki belirlemelerle karşılaşılmıştır.

ANAP'a göre, "yerel yönetim hizmetlerinde verimlilik ve etkinliği amaçlayan akıcılığı sağlayabilmek için göz önünde bulundurulacak yöntemlerden bir tanesi de **özelleştirme**dir. ... Özelleştirmeden sonra ise, hizmetlerin rasyonel bir biçimde

ve kamu yararı gözetilerek yapılmasını sağlamak ve bu amaçla etkin bir **denetim** yapmak, yerel yönetimlerin asli görevi olacaktır" (ANAP YYIB, 1993: 15). YDP ise özellikle fiziksel altyapı hizmetlerinin sunumunu özelleştirmektedir (YDP, 1992: 36). Dolayısıyla, bu iki partinin hizmet sunumuna müdahaleyi, serbest piyasa koşullarında, daha çok piyasayı ve hizmet sunum koşullarını - ölçümlerini **düzenleme** yolu ile gerçekleştirmeyi savundukları söylenebilir.

Yerel hizmet sunumunda başka bir müdahale biçimi olan **desteklemenin** ise, CHP'nin önerileri arasında yer aldığı görülmektedir. Buna göre, "CHP, izleyeceği kentleşme politikaları ile, sağlıklı ve vasıflı kentsel konutların üretilmesine engel olan olumsuzlukları ortadan kaldıracak, **kentleşme fonu ile konut üretimini destekleyecek**" (CHP Programı, 1993: 211) tir.

3.4.2.3.2. Mali Olanaklar

Yerel yönetimlerin mali kaynaklarına ilişkin öneri getiren siyasal partiler ve getirdikleri öneriler Tablo 3'de sınıflandırılmaktadır.

Buna göre, ANAP, **merkezden sağlanan yardımlar** başlığı altında, merkezi yönetimce toplanan kamu gelirlerinin belli bir oranının belediyelere aktarılması; projelere yapılan yardımlar; merkezi yönetim politikalarını özendirmek amacıyla aktarılacak kaynaklar gibi mali kaynaklar önermektedir. **Yerel yönetimlerce sağlanan gelirler** başlığı altında ise, emlak vergisi, hizmet vergisi, istihsal vergisi, yerel yönetimlerde vergiye tabi üretim gelirleri, yasalara göre yerel belediyelerin aldıkları her türlü ceza, belediye yasalarında belirtilen gelirler, belediye işletmelerinin gelirleri, yardımlar, borçlanma gibi mali kaynaklar gösterilmektedir (ANAP Teknik Büro, 1994: 53-54). CHP, merkezi yönetim yardımlarına ilişkin belirgin yenilikler getirmemektedir. CHP'ye göre, "yerel yönetimler, bu hizmetlerin (eğitim, sağlık, sosyal hizmetler, vb.), yerine getirilmelerini sağlayacak kaynaklar ile **belirli kurallar çerçevesinde vergi toplama** yetkisine kavuşturulacaktır" (CHP Programı, 1993: 104). Bu bilinen öneriler dışında, CHP, iki yeni kaynak biçimi önermektedir: 1) Kent Vakfı, 2)Kentleşme Fonu. Buna göre, "Belediyelere yapılan bağışlar, saydam bir düzenlemeye bağlanacak, bu amaçla da görev yapmak üzere kurulacak **kent vakfı** projeye bağlı olarak yeni kaynak yaratma işlevini üstlenecektir. ... Kentlerde oluşan rantın bir bölümünün toplanacağı **kentleşme fonu**, belediyelere finansman desteği sağlayacaktır" (CHP Programı, 1993: 106-107).

Tabloda, RP-DYP koalisyonunun hazırladığı çalışmaya gönderme yapılarak devlet yardımı ve yerel vergiler, önerilen mali kaynaklar olarak gösterilmiştir. Ancak, burada temel kaynak devlet yardımıdır. Çünkü, "il meclisleri, ilçe meclisleri, belediyeler ve il belediye birliklerine **genel bütçeden yeterli kaynak**

ayrılacaktır. Gerekli anayasal düzenlemeler yapıldıktan sonra mahalli idarelere kısmi vergi ihdas tanınacaktır" (TC. 54. hükümeti, 1997: 6). Görüldüğü gibi, öncelikle devlet bütçesinden kaynak aktarılmaktadır. SBP, yerel yönetimlerin bağımsız gelir kaynaklarına ve özel bütçeye sahip olmaları gerektiğini savunmaktadır. Yerel kaynaklara ve yerel vergilere ağırlık verilmektedir. Yerel yönetim, "programında yer alan hizmetleri gerçekleştirebilmek için yerel vergiler koyabilir. Bir kişim merkezi vergiler, belirlenecek oranlar çerçevesinde yerel yönetimlere bırakılmalıdır. Buna karşılık, yerel yönetimler bu vergilerin toplanmasından sorumlu olmalıdır" (SBP, 1993: 33-34). SBP ayrıca, yerel yönetimlere mali kaynak sağlayacak **banka, vakıf** kurulması gibi özgün öneriler de getirmektedir.

Tablo3: Yerel Yönetimlerin Mali Kaynaklarına İlişkin Öneri Getiren Siyasal Partiler ve Önerdikleri Kaynaklar

(tablo 3, aşağıda görüşleri tartışılan siyasal partilerin bu başlık altında gönderme yapılan kaynaklarına dayanılarak, özgün bir biçimde oluşturulmuştur)

MALİ KAYNAK BİÇİMLERİ	ANAP	CHP	TC.54. HÜKÜMET (RP - DYP)	SBP
Devlet Yardımı				
Yerel Vergiler				
Alternatif Kaynaklar				

**Not: Taralı kutucuklar, siyasal partilerin önerdikleri mali kaynak biçimlerini göstermektedir.*

3.4.2.4. Değerlendirme

Çalışmamızda, Türkiye'deki siyasal parti ve oluşumların yerel yönetimlere yaklaşımları, yerel yönetim sisteminin yeniden düzenlenmesine yönelik önerileri çözümlenmiştir. Çözümlemelerimiz sonucunda elde edilen temel bulgulardan biri, **siyasal partilerin yerel yönetimlere ilişkin önerilerinin, toplumsal proje ve söylemlerindeki farklılıklara karşın, çoğunlukla ortak paydalarda buluşuyor olmasıdır**. Bu ortak paydalar dışında bazen özgün katkılarla da karşılaşılmaktadır. Ancak bu özgün katkılar çoğunlukla, sistemli bir yaklaşımın parçası olmaktan çok, belirli bir konuda ortaya konmuş düşüncelerdir. Siyasal partilerin önerileri genellikle **yeniden yapılanan, değişen dünyanın gerekleri** ile koşutluk sergilemektedir.

Tablo4: Siyasal partilerin Öneri Getirdikleri İnceleme Başlıkları

(Tablo 4, çalışmamızda içeriler tartışma başlıklarında, hangi konularda hangi partilerin öneriler getirdiğini göstermektedir. Tablo, tüm başlıklar incelenerek, özgün bir biçimde oluşturulmuştur)

	Örgütlenme				**Temsiliyet**	**Müdahale Alanları, Müdahale Biçimleri**	
	Merk. Yön./- Yerel Yön		**Yerel Yön./ Yerel Yön**	**İç Örgütlenme**		**Aktarılan İşlev ve Yetkiler**	**Mali Olanaklar**
Siyasal Partiler	**Merk Yön./ Yerel Yön**	**Denetim**					
ANAP							
CHP							
RP							
DYP							
DSP							
DBH							
DCP							
YDH							
YDP							
İP							
SBP							

Tablo 4'de, siyasal partilerin hangi konularda öneri getirdikleri gösterilmektedir. Tablo incelendiğinde, ANAP, CHP, RP, DYP, SBP ve DCP (Mali olanaklar dışında) nin bütün konularda öneriler getirdikleri görülmektedir. Diğer partilerin ise kimi konularda öneri getirmedikleri ya da belirgin görüşler İleri sürmedikleri görülmektedir. Yukarıda anılan partilerden ilk dördünün yerel yönetimlere ilişkin uygulamalarda bulunmuş partiler olması, "Kavramsal Çerçeveler" başlığı altında

elde etmiş olduğumuz sonucu destekler niteliktedir. Diğer bir deyişle, siyasal partilerin önerilerinin niteliğine bakarak, Türkiye'deki yerel yönetim sisteminin, kendi içinde bütünlüğü olan bir kavramsal çerçeveden çok, uygulamayı etkileyen ulusal ve küresel koşullara koşut olarak yeniden biçimleneceğini söyleyebiliriz.

3.5. TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİM REFORMU TARTIŞMALARI

3.5.1. Kamu Yönetimi Araştırma Raporu

Kamu Yönetimi Araştırma Raporu (KAYA), 1988 yılında DPT'nin, kamu yönetimini etkin bir hizmet üretimi sağlamak amacıyla, gelişen ve değişen koşullara ayak uydurabilecek biçimde, sürekli yenilenme gereksiniminden yola çıkarak TODAIE'den istediği bir kamu yönetimi araştırmasıdır. TODAIE'nin raporu, 1991'de yayımlanmıştır. Genel raporun hazırlanmasında, Merkezi yönetim, mali ve ekonomik kuruluşlar, Avrupa Topluluğu'na yönetsel uyum, taşra ve yurtdışı kuruluşları, yerel yönetimler, personel rejimi, bürokratik işlemlerin basitleştirilmesi gibi 7 alt araştırma grubu kurulmuştur. Bizim burada ilgilendiğimiz ve değerlendireceğimiz rapor, yerel yönetimler alt grubunun raporudur. Bu grup şu kişilerden oluşmaktadır: Dr. Selçuk Yalçındağ (Başkan), emekli vali Ziya Çoker (raportör araştırmacı), merkezde valiler, Nazif Demiröz, Bedri Nazlıoğlu, Ahmet Başsoy, E. Zihni Gürsoy, (uzman) Ahmet Karabilgin (araştırmacılar) ve Birgül Güler (yardımcı araştırmacı).

Rapor hazırlanırken, dikkate alınan iki önemli etmen vardır. Bunlardan biri; 21.Yüzyılın ve Avrupa Topluluğu'na katılmanın eşiğindeki Türk Toplumu'nun demokrasi tercihi ve özlemi; diğeri ise kamu yönetimi ve yerel yönetimlerin topluma nitelikli, ucuz ekonomik ve verimli hizmet üretmesi gerekliliğidir. Bu çerçevede ulaşılmak istenen hedef, yerel demokrasiyi güçlendirici, yerel toplulukça desteklenen ve etkililikle katılınan, saydam, kaynaklar ve öz kaynaklar açısından güçlü, merkezi yönetimin yerindelik denetimine değil, hukuka uygunluk denetimine bağlı bir yerel yönetim modeli yaratmaktır.

Yerel Yönetimler Araştırma Grubu, Kırsal Yöre Yerel Yönetimleri ve Kentsel Yöre Yerel Yönetimleri olarak iki alt gruba ayrılmıştır. Araştırma yapılırken, mevzuat taraması, literatür taraması, alan araştırması ve anket gibi yöntemlere başvurulmuştur. Ancak alan araştırmasının Tekirdağ, Çanakkale, Zonguldak, Mersin, Adana, Aydın, Antalya vb. illeri kapsarken Doğu ve Güney Doğu Anadolu'dan hiçbir ile gidilmemiş olması dikkat çekicidir. Anket uygulamasında, kırsal yerel yönetimlerin sorunlarına yönelik, yerel hizmetlerden sorumlu kişilerin ve yerel yönetimlerle ilgili öğretim üyelerinin düşüncelerini saptamak amacıyla, 54 sorudan oluşan bir anket, 34 vali, 102 vali yardımcısı, ve 405 kaymakam olarak 441 mülki idare amirine, 34 ilde 374 müdürlüğe, 204 ilçe daire müdürüne, 166 belediye başkanına, 170 il genel meclis üyesine, 170 köy muhtarına, 115 öğretim üyesine ve 40 İçişleri Bakanlığı merkez yöneticisine gönderilmiştir. Soru kağıdının gönderildiği iller ve belediyelerin tüm Türkiye'nin özelliklerini yansıtmasına özen gösterilmiştir. Ankete katılma oranı %50'dir.

Bu çalışmalar sonrasında araştırmayı zorunlu kılan güncel yerel yönetim sorunları şöyle belirlenmiştir:

1. Bugünkü yerel yönetimler yeterince demokratik değildir: Halk katılımı yoktur, yönetsel saydamlık yetersizdir.
2. Yerel yönetimler yeterince güçlü değildir: Hizmet götürme yetkisi çok sınırlı olarak verilmiştir, giderek daralmaktadır; üstlendikleri hizmete ilişkin temel tercihleri yapma ve uygulama hakları sınırlıdır; planlama, personel, örgütlenme konularında merkeze bağımlıdırlar; akçal kaynakları yetersizdir ve kaynak yaratma yetkileri yoktur.
3. Etkili ve verimli hizmet üretme konularında örgütsel ve yönetsel sorunları vardır: Kırsal kesimde hizmet alanında yönetim boşluğu vardır; büyük şehir modeli temelde uygundur ancak ilçe belediyeleriyle arasında görev ve yetki bölüşümünde eşgüdüm sıkıntıları vardır; belediyeler çağdaş yönetim tekniklerinden yararlanamamaktadır.

Yine çalışmalar sonucunda temel sorunların nedenleri de şöyle belirlenmiştir:

1. Genel nedenler. Merkeziyetçi yönetim; kırsal alandaki yönetim boşluğu; illerdeki koordinasyon sorunları; nüfus hareketlerinin ortaya çıkardığı sorunlar.
2. Özel nedenler: mevzuatın 1913'te çıkmış olması ve yenilenememesi; köy örgütlenmesinden doğan yapısal sorunlar.

Raporu hazırlayanlar için köklü bir reform hareketi anayasanın belirlediği çerçeve korunarak etkili bir uygulamayla gerçekleştirilebilir. Anayasanın belirli maddeleri, hükümet programlarının karşı bir görüş savunmaması, kalkınma planlarıyla ve insan hakları temel ilkeleriyle bağdaşıyor olması, böyle bir reform için gerekli zemini oluşturmaktadır.

Anayasamızın yerel yönetimlerle ilgili 127. maddesi yerinden yönetim ilkesine ve akçal kaynakların kullanımı ve tahsisine ilişkin genel hatları belirlemektedir:
"(23.7.1995) 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.*

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."***

Görebildiğimiz kadarıyla, anayasanın bu maddesi, ademi merkeziyetçi bir yapıdan çok yerinden yönetim ilkesine göre düzenlenmiştir. Bu durumda yerel birimlerin belirli konularda özerk karar alabilmeleri ve uygulamaya gitmeleri olanaklı görülmemektedir. İdari vesayetin ön görüldüğü maddede hukuka uygunluk denetiminin yaşama geçirilmesi için anayasa değişikliği zorunlu olmaktadır. Akçal kaynakların yaratılması konusunda da, anayasa, yerel birimleri yetkili kılmaktan çok, onları merkez tarafından belirlenen gelir politikasına bağımlı kılmaktadır. Ancak raporu hazırlayanlar, bu maddenin farklı bir yorumunu yaparak, üniter devlet yapısının gerektirdiği dozda, çok da baskıcı bir uygulamaya gidilmeden yerel yönetim reformunun sağlanabileceği görüşünü savunmaktadırlar.

Bu noktada merkezin yeniden yapılandırılmasına ilişkin daha önce hazırlanan Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi'nden (MEHTAP) söz edilebilir. 1962'de Bakanlar Kurulu'nun kararnamesi ile "merkezi hükümet görevlerinin dağılış tarzını tespit etmek ve bu dağılışın amme hizmetlerinin en müessir tarzda ifasına imkan verip vermediğini incelemek" amacıyla yine DPT tarafından TODAIE'den istenen bir araştırmadır. (Dinçer,Ersoy;1974) Bu araştırma yerel yönetimlere ilişkin bir reformdan çok, merkezi hükümetin ya da idarenin yeniden yapılandırılmasını öngörmekteydi. KAYA ile MEHTAP arasındaki benzerlik, yerelden çok merkezin bakış açısının ve sürekliliğinin yansıması olarak vurgulanabilir.

3.5.1.1. Kırsal Yörede Yeniden Yapılanma

Raporun ana eksenine uygun olarak yerinden yönetim ilkesi şöyle algılanmaktadır: Merkezi yönetim, kendi taşra örgütlerine yetki genişliği vererek yönetime katılma olanağı sağlamıştır. Ancak "kudret" merkezdedir. Bu yetki genişliğine rağmen yerinden yönetimin avantajları şunlardır:

1-Yerel yönetimler merkez hiyerarşisinin dışında hukuki bir yapıdır;
2-Yerel yönetimlerin karar organları ve bunları uygulayacak yürütme organları vardır;
3-Yasa tarafından yetki sınırları belirlenmiştir;
4-İç örgütlenme ve personel alim yetkileri vardır;

5-Bağımsız bütçeleri vardır.

Temel çerçeve yönetsel yerinden yönetimdir. Ülkenin birlik ve bütünlüğünün korunması için siyasal yerinden yönetim yadsınmaktadır. 127.madde ile yönetsel yerinden yönetim uyum içindedir. Demokratik üniter devlet yapısı içinde yerel yönetimlerin demokrasinin faziletlerinden yararlanılarak etkin bir hizmet üretmedeki başarısı tartışılamaz. Ana tez kaynakların yetersiz ve gereksinimlerin sonsuz olduğu yolundaki liberal ekonomi tezidir bu nedenle, yönetsel yerinden yönetim demokrasiyi yeterince tatmin edebilir. görüldüğü gibi rapor, demokratik merkezi devleti bir önveri olarak kabul etmiştir. Ancak sorunun bir demokrasi sorunu olarak da tanımlandığı rapor, bu açıdan kendisiyle çelişmekte, en azından merkezin demokratikleştirilmesi adına herhangi bir öneride bulunmamaktadır. Rotorun bir yerinde merkez ve yerel birimler arasındaki görev dağılımı şöyle konulmaktadır: "cevaplandırılması gereken soru şudur: merkezi yönetim hangi görevlerin ne dereceye kadar köy, belediye, il ve ilçe yerel yönetimlerince yapılmasını isteyecektir. Bu bir kez saptandıktan sonra aynı görevlerin merkezden yapılmasından kaçınılmalıdır." (Kamu Yönetimi Araştırması, Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu, TODAIE, s.62) Burada gösterilen yaklaşım yerel birimlerin iyileştirilmesinden çok, merkeze yapılacak bir tür by-pass olarak dikkatleri çekmektedir. Raporun temel veri aldığı merkezin hizmet dağılım isteği, anketler sonucu ortaya çıkmaktadır, ancak kullanılan yöntemin kendisinde bazı aksaklıklar vardır, çünkü merkez, merkez elemanlarından daha farklı bir yapıyı ifade eder.

3.5.1.2. Merkezi Yönetimin Sorumlulukları

Rapor merkezle yerel birimler arasında gerçekleştirilecek görev dağılımıyla birlikte, bakanlıkların görevlerini ve işlevlerini yeniden tanımlamıştır. Buna göre:

a) Hizmetin, Türkiye ölçeğinde uygulanmak üzere genel politikasını ve bu politikaya uygun standartlarını saptamak (hizmetle ilgili her türlü mevzuatı hazırlamaktan teknik ayrıntıya kadar, genel uygulama birliğini sağlayacak çalışmalar),
b) Hizmete ilişkin inceleme ve araştırma yapmak, ilgilileri yararlandırmak,
c) Destek hizmetleri vermek, yol göstermek, yardım etmek, eğitmek,
d) Gereksinim kaynak dengesini gözeterek yatırım planlamasını yapmak ve ülke çapında öncelik saptayarak, genel bütçeden ayrılacak ödenekleri ilgili yönetimlere ulaştırmak,
e) Hizmet için ayrılan ödenekleri yönetimlere objektif olarak dağıtmak,
f) Hukuk kuralları içinde yerel yönetimleri denetlemek,
g) İli aşan ölçekte gereken hizmetleri yürütmek, iller arası koordinasyonu sağlamak, gibi görevler ilgili bakanlıklara verilmektedir.

Önerilen modelde bakanlıklar, ayrıntılardan kurtarılmak istenmiş ve zaman kaybının önlenmesi amaçlanmıştır. Raporda ayrıca Yerel Yönetimlerden sorumlu olan bir kuruluş da ön görülmüştür. Bu kuruluşun amacı yerel yönetimlerle bakanlıklar arasında eşgüdümü sağlamaktır. Görevleri şöyle belirlenmiştir:

a) Yerel yönetimlere ilişkin temel düzenlemeleri yapmak,
b) Yerel yönetimlerin öneminin anlaşılmasına yönelik çalışmalar yapmak,
c) Yerel yönetimlerle ilişkisi olan çeşitli bakanlıklar arasında eşgüdümü sağlamak, yerel yönetimlerin sözcülüğünü yapmak,
d) Yerel yönetimler arasında eşgüdüm, yol göstericilik, danışmanlık yapmak,
e) Yerel yönetimlerin çalışmalarıyla ilgili araştırmalar yapmak, sonuçları ilgili yönetimlere duyurmak,
f) Yerel yönetimleri yasal açıdan denetlemek.

Merkezi yönetimin taşra kuruluşları içinde bir model geliştiren rapor, bazı yerel hizmetlerin il ve ilçe yönetimlerine devredilmesini uygun bulmuştur.

Buna göre il ve ilçe yönetimleri daha etkin kılınmış ve birer yerel yönetim birimi olarak yeniden yapılandırılmışlardır. Buna göre:

a- İlde vali, ilçede kaymakam, yerel yönetimlerin temsilcileri olarak konumlarını korumaktadırlar,
b- İl ve ilçeyi temsilinde vali ve kaymakam üst merkezi kurumlara karşı sorumludurlar,
c- Hizmetleri ile devredilecek kuruluşlar, ilde, küçük birer grup olarak korunacaklar. İşlevleri şunlar olacaktır:

-sorumlu oldukları hizmet açısından valiye danışmanlık yapmak.
-yerel yönetimleri, merkezi politikalar açısından izlemek, denetlemek, yardım etmek, yol göstermek.
-koşullu yardımları yönlendirmek, izlemek ve rapor vermek.
-merkezden alacağı talimatları yerine getirmek.
Bu birimlerin örgütlenmesi görevleri ölçüsünde küçük tutulacaktır.

3.5.1.3. Yerel Sorumlu Kuruluşlar

Yerel yönetimler olarak yeniden yapılandırılan il, ilçe ve köylerin yönetsel mekanizması şu şekilde belirlenmiştir:

İl ve ilçelerin organları:

1-Karar organı: Bugün il genel meclisi, vali başkanlığında, ilçelerden seçilen üyelerden oluşmaktadır

Öneri: vali başkanlığında, ilçelerden seçilenlerin temsilcileri, ilçelerde görev yapan meclis üyeleri, hem kendi ilçelerinde hem de il meclisinde görev yapabilmelidirler.

İl yerel yönetim meclisi, kısaca il meclisi olarak adlandırılmıştır, aynı şekilde ilçe yerel yönetim meclisi de, kısaca ilçe meclisi olarak adlandırılmıştır. Kırsal alanda yöre yerel yönetim modelinde temel hizmet birimi ilçe olarak belirlenmektedir. İlçeler, il ve köyler arasında bir köprü görevi görmektedirler. İlçe meclisinde de, köy yönetimi, il yönetimi ve belediye temsilcileri bulunacaktır. Muhtarlar belli bir sistem içinde ilçe meclisi üyeliğinde bulunacaklar.

2- Yürütme organı: Yürütme organlarının basında vali ve kaymakamın bulunması gerekli bulunmuştur. Birleşmiş Milletler Yerinden Yönetim Araştırma Grubu'nun, idarecinin meslekten bir memur olmasını avantajlı bulmuş olmasını bu modele de gerekçe gösteren rapor, kamu yararının gözetilmesi açısından yerel yürütme organlarının basında atanmışların bulunması gerektiğine karar vermiştir. Raporda bu konuda şöyle denmektedir: "Bu modelde vali ve kaymakamlar yerel meclislerin aldığı kararları, merkezin saptadığı genel standartlar ve yerel meclisçe kararlaştırılan kurallara uygun olarak yönetecektir. Vali ve kaymakam meclis kararını onaylama ve değiştirme yetkisine sahip olmayacaklardır.

İl ve ilçe yerel yönetimleri arasındaki ilişki, "Demokratik Yönetsel Vesayet" olarak tanımlanmıştır. Buna göre ilçelerin bağımsızlığı kararlarda ve kaynaklarda olmalı, ancak il, ilçelerin hiyerarşik amiri olarak kalmalıdır. Bu da illerdeki hizmet bütünlüğünün sağlanması açısından önemli bir zorunluluk olarak anlaşılmalıdır.

Köy ve Küçük Belediye:

Rapora göre, küçük köy ve belediyeleri birleştirmek işleri daha da zorlaştıracaktır. İlçe yerel yönetimi kurulduktan sonra köy, kasaba ve belediyelerin tüzel kişilikleri korunmalıdır, ancak, köylerin alan ve nüfus boyutu, kaynak ve personel yetisi göz önüne alınarak, köylerin üstesinden gelemeyeceği görevler verilmemelidir. Kural olarak köyler, herhangi bir hizmetin devreye girmesi için gerekli ilk yatırımı yapmamalıdırlar. Köyler il ve ilçe tarafından yaptırılan binalar, içme suyu ve kanalizasyon şebekelerinin ve diğer tesislerin, bakım, onarımında ilçe ve ille

birlikte sorumlu olmalıdırlar. Köy yönetimi teknik araç gereç ve maaşlı personel kullanımını gerektiren hiçbir kamu hizmetinden doğrudan sorumlu tutulmamalıdırlar. İl ve ilçenin, köye yapacağı hizmetlerde yardım ve işbirliği içinde olmalıdırlar. Köy yetki ve görevleri kanunla verilmelidir.

Nüfusu 500'ü geçen bütün köylerin belediye olması öngörülen projede şöyle denmektedir:

"Kural olarak tüm yerleşim birimleri için belediyeyi ana yerel yönetim birimi olarak almak ancak sınırlı hallerde küçük yerleşim birimleri için köy yönetimine en azından bir süre daha devam etmek ülkemiz gerçeklerine uygun olacaktır". Kurulacak köy belediyelerinin çok sade bir örgütü olacaktır:

- köy organlarının yerini belediye organları alacaktır.
- köy katibinin üstlendiği görevleri muhasebe-yazı işleri müdürü üstlenecektir.
- köy korucusunun yerini belediye zabıta memuru alacak ve köy gelirlerinin tahsilini yapacaktır.

Bu konuda Ruşen Keleş'in eleştirileri dikkate alınabilir: "Nüfusu 500'ü geçen bütün köylerin bir geçiş dönemi içinde belediye haline getirilmesi de yapılan öneriler arasındadır. Başka ülkelerde, köy değil, kırsal komün adını taşıyan birimlerin varolduğu dikkate alınırsa, bu önerinin Batı'ya benzemek gibi bir düşünceden kaynaklandığı kabul edilebilir. Ne var ki, ülkemizde, köy sayısının 1990 sayımı sonuçlarına göre 36.000 ve bunlar içinde 12.500 kadarının nüfuslarının 500'ün üstünde olduğu hesaba katılırsa, bu gün 3.000 dolaylarında olan belediye sayısının bunların da eklenmesiyle, 16.000'e yaklaşacağı beklenmelidir. Bunun, gelirlerinin büyük bölümünü merkez kaynaklarından alan belediyelere ek olarak ne kazandıracağı merak edilmeye değer bir konudur.... Bu yerleşim birimlerinin adları değişse de, kendileri yine köy olarak, nüfusları da köylü olarak kalacaklardır."(Keleş; 1992).

2 binden az nüfuslu belediyeler (köy belediyeleri) ve 2 bin ile 10 bin arası nüfusa sahip kasaba belediyeleri oldukça sınırlı sorumluluklar yükleneceklerdir.
Nüfusu 10 bin ile 100 bin arasında olan ilçelerle ilişki içindeki belediyeler büyük hizmetlerden muaf olacaktır. Bu belediyelerin ilçe yönetimiyle ilişkileri büyük şehir ve ilçe belediyeleri arasındaki ilişki modelinde olacaktır.

Seçimler:

Seçme yaşı 18, seçilme yaşı 25 olmalıdır. Yabancılara seçme ve seçilme hakkı tanınmalıdır. Bir yerin nüfusuna kayıtlı kimseler oturdukları yer dikkate alınmadan, hemşerisi olduğu yerin yerel seçimlerine katılabilmelidirler. Askerlik

görevini yapmış olmak, askeri öğrenci olmamak, tutuklu ve hükümlü olmamak gibi seçmen olma sınırları kaldırılmalıdır. Belediye ve il genel meclisi üyeliği seçimlerinde uygulanan onda birlik baraj uygulamalı, nispi temsil sistemi, köy organlarına seçilmede uygulanan çoğunluk sistemi korunmalıdır. Belediye başkanlığı seçiminde, seçmenlerin en az %50 oyunu alacak şekilde bir sistem yerleştirilmelidir. Seçim çevresi belde olarak kalmalıdır. İlçe başkanlığında seçim çevresi ilçe olarak kalmalı ve belediye meclisi üyeliğinde seçim çevresi, mahalle olarak değiştirilmelidir. İl genel meclisi için seçim çevresi ilçe olarak kalmalıdır. Köy organları için, köy ve mahalle seçim çevreleri olarak belirlenmelidir.
Bu bilgiler ışığında, Kaya'nın önerdiği yerel yönetim reformunun örgütler için belirlediği görevlere bakacak olursak, köy yerel yönetimi, belediyeler, ilçe yerel yönetimi ve il yerel yönetiminden oluşan bir tablo ile karşılaşırız.

3.5.1.3.1. Köy Yerel Yönetiminin Yapısı ve Görevleri

Köyle kent yönetimi arasındaki farkı ortadan kaldırmak için gelişmiş ülkelerdeki uygulamaları da göz önünde bulundurarak ilke olarak tüm yerleşim birimlerinde belediye (komün) yönetimi kurulması öngörülmüştür (Yalçındağ;1991). Bu çerçevede, köy tüzel kişiliğine ilişkin, köy derneği, ihtiyar meclisi ve muhtar üçlüsünden oluşan yönetim korunmalıdır. Köy derneğinin adı "köy meclisi", ihtiyar meclisinin adı "köy yerel yürütme kurulu" olarak değiştirilmelidir. Meclise üye olmak veya seçmen olabilmek için o yörede 6 ay oturma şartı aranmamalı, yerleşme kastıyla oturmak yeterli olmalıdır. Hemşerilik duygusunun pekişmesi açısından, köyünden başka bir merkezde oturanlar, köy meclisi üyesi olabilmeli ve seçmen olarak seçimlere katılabilmelidir. Köy meclisi, köy yerleşme planını, 5 yıllık köy kalkınma planını ve 5 yıllık köy imar programını, köy bütçesini, kesin hesabi, köy muhtarının yıllık çalışma raporunu, görüşüp kabul etmelidir. Köy meclisi kararlarına karşı yargı yolu açık olmalıdır. Belediye başkanlığı, il genel meclis üyeliği ve belediye meclis üyeliği ile köy muhtarlığı, ihtiyar meclisi üyeliği aynı kişi tarafından üstlenilebilmelidir. Muhtar ve meclis için siyasi partiler aday gösterebilmelidir. Köye ölçek küçüklüğü içinde rasyonel olarak yürütebileceği küçük boyutlu ve sınırlı görevler bırakılmalıdır. (bkz. Köy ve küçük belediye)

Köy yerel yönetimlerinin üstleneceği yeni görevlerle ilgili giderler arasında bir uyum olmalıdır. Köy gelirleri, zaman içindeki değişmelere ve enflasyona karşı kendiliğinden uyum sağlayabilecek hale getirilmelidir. Köy halkı gelirleri doğrultusunda kamu hizmetlerine katılım için vergilendirilmelidir.

3.5.1.3.2. Belediyelerin Yapısı ve Görevleri

Belediye, belediye şubesi bir belediyeden ayrılıp başkasına bağlanma için gerekirse halk oylamasına başvurmalıdır. Belediye kurulması ve sonrası için

Danıştay ve idare kurullarına verilen sorumluluklar, ilçe belediyeleri için il yerel meclisine, diğer belediyeler için ilçe yerel meclisine devredilmelidir. Büyükşehir tanımı, daha belirgin niteliklere göre yeniden yapılmalı,nüfus alan ve büyüklükleri ve bu alan içerisinde, bir çekirdek -Anakent- ile ona bağımlı küçük yerleşim yerleri -uydukent- oluşumu, önemli öğeler olarak göz önünde bulundurulmalıdır.

Belediyelerin yetkileri şöyle öngörülmüştür:

Belediyelerin görevlerini yerine getirebilmesi için yetkilerin kullanılmasında merkezi yönetime tanınan vesayet ilişkileri tümüyle kaldırılmalı, belediyeler bu konuda kendi kararlarını alabilmeli ve uygulayabilmelidirler. Belediyelerin görev alanları yasalarla belirlenmelidir. Küçük belediyelerin güçlerini asan orandaki hizmetleri, ilçe yerel yönetimince kullanılmalıdır.

Belediye Organları ve Görevleri:

Belediye meclisinde, belediye encümeni (yürütme veya yönetim kurulu) ve belediye başkanından oluşan üçlü korunmalıdır. Meclis seçimlerinde seçim çevresi mahalle olmalı. İçişleri Bakanlığı'nın vesayeti kalkmalı, belediye meclisi kararları aynen uygulanabilmelidir. Meclis toplantıları halka açık yapılmalı ve halkın soruları yanıtlanmalıdır. Başkan kendisine gönderilen meclis kararını, yeniden görüşülmesi istemiyle geriye çevirebilir, meclis ilk kararında 2/3 oranında ısrar ederse karar kesinleşir. Bundan sonra başkan için yargıya başvurma hakkı açıktır.

Belediyenin görevleri:

- imar planlaması
- bayındırlık ve İskan
- arsa konut kentleşme gecekondu ıslahı
- çevre koruma, geliştirme
- sağlık
- sosyal yardım
- eğitim kültür sanat
- tarım ve veterinerlik
- esenlik
- turizm

Bu görevler belediyelere basta nüfus olmak üzere çeşitli ölçütler baz alınarak bölüştürülmelidir.

3.5.1.3.3. İlçe Yerel Yönetimleri

Bugün ilçe düzeyinde merkez yönetimin taşra kuruluşları olarak görev yapan milli eğitim, sağlık, bayındırlık ve İskan vb kuruluşların yerel nitelikli hizmetleri, örgüt, personel, araç gereç, ve akçal her türlü kaynaklarıyla birlikte, ilçe yerel yönetimine devredilmelidir. İlçe yerel yönetimleri, hizmet gereksinimlerinin saptanması ile önem ve öncelik sırasının belirlenmesinde, hizmet planlamasında ve uygulanmasında karar almaya ve uygulamaya yetkili olmalıdır. Katılıma olanak sağlayıcı düzenlemeler getirmeli, hizmet götürebilecek yeterli akçal donanıma sahip olmalıdırlar. Görevleri şunlar olmalıdır; köy ve küçük belediyeler eliyle yürütülemeyen komün hizmetlerinden, bugün merkez tarafından yürütülen ve ilçe halkını ilgilendiren yerel nitelikli tüm hizmetlerden ve toplumsal kalkınma hizmetlerinden sorumlu olmalıdır.

İlçe yerel yönetiminin karar organı, o ilçeden seçilen ve ilçeyi il meclisinde temsil eden üyelerden oluşmalı ve ilçe sınırları içindeki belediyelerin başkanlarını ve belirli sayıda köy muhtarını barındırmalıdır. İlçenin ikinci dereceden karar ve yürütme organında hem seçilmiş üyeler hem de teknik konularda uzmanlaşmış, atanmış üyelerden oluşmalıdır. İlçe meclisinin ve yürütme kurulunun başkanı, kaymakam olmalıdır.

3.5.1.3.4. İl Yerel Yönetimi

Bu gün il düzeyinde merkez yönetimin taşra kuruluşları olarak görev yapan milli eğitim, sağlık, bayındırlık ve İskan vb kuruluşların yerel nitelikli hizmetleri, örgüt, personel, araç gereç, ve akçal her türlü kaynaklarıyla birlikte, il yerel yönetimine devredilmelidir. Görev sınırları yasayla belirlenmelidir. Anılan görevler ilçe yerel yönetimleriyle esnek bir yöntem çerçevesinde paylaştırılmalıdır.

İl genel meclisi yapısı korunmalıdır. Meclis üyeleri, milletvekilliği hariç başka yerel birimlerde de görev alabilmelidir. Meclis üye sayısı artan nüfusa göre değişmelidir ancak bu sayının 80-100 arasında kalmasına özen gösterilmelidir. Vali, meclis ve yürütme kurulu başkanı olarak statüsünü korumalıdır. Yürütme kurulu üyeleri hem seçilmişlerden hem de atanmışlardan oluşmalıdır.

İl yerel yönetiminin gelirleri ile ilgili hükümler, yerel yönetimler gelirleri ortak yasasında yer almalıdırlar. Kaynak ayırımında öz kaynaklara öncelik verilmelidir. Devlet bütçesinden verilen payların dağıtımında sadece nüfus değil, ilin özellikleri, köy sayısı, alt yapı durumu vb özellikler göz önünde tutulmalıdır. Yerel hizmetlerden alınacak ücretlere, yasalar dahilinde ek ücret koyma yetkisi il yerel yönetimlerine tanınmalıdır (Yalçındağ;1991).

3.5.1.4. Değerlendirme

Görüldüğü kadarıyla Kamu Yönetimi Araştırma Raporu, yerel yönetimlere ilişkin önemli ölçüde değişimleri içeren kapsamlı bir projedir. Türkiye'nin Avrupa Topluluğu'na tam üyelik başvurusunda bulunmasının hemen arkasından böyle bir projenin gerekli görülmesi, Türkiye ile Avrupa'nın bir anlamda uyumlu bir yerel yönetim modeline kavuşmasına hizmet etmeyi amaçlamıştır. 1980'lerle birlikte Türkiye ve dünyada yaşanan ekonomik ve politik gelişimler sonrasında ulus-devletin elinde tuttuğu eski mekansal ve kurumsal olarak bölüştürmesi gereksiniminin bir yansıması olarak Türkiye'de de böyle bir düzenlemeye gidilmesi kaçınılmaz görünmektedir. Ancak tüm bunlar yapılırken merkezin yine de yerel yönetimler üzerindeki yetki ve gücünü valiler ve kaymakamlar aracılığıyla korumaya çalışması dikkat çekicidir. Özellikle yerel yatırımların ve önceliklerin merkeze ya da onun yerel uzantılarının raporlarına göre belirlenmesi politikaları Kaya'nın önerilerinde de yer almaktadır. Bir yanda yerelleşen hizmet birimleri, diğer yanda yerel yönetimlerden sorumlu merkezi kuruluş ve merkezin il yerel yönetimlerinde korunması öngörülen taşra örgütleriyle birlikte, bugünkünden daha fazla merkezi bir yapıyı işaret ettiği görülmektedir. Köy ve küçük belediyelerin görev dağılımının, güçlerini asan oranda bir üst birime havale edilmesinin yaratacağı görev ve yetki karmaşasının bugünkünden daha az olacağını iddia etmek olanaklı değildir. Özellikle ülkenin bir bölümünde uygulanmakta olan Olağan Üstü Hal uygulamasının nasıl dönüştürüleceğine ilişkin herhangi bir veri bulunmamaktadır. Merkezin atadığı asker valilerin il yerel yönetim başkanı olarak konumlarını sürdürmesi, yerelleşmesi ve sivilleşmesi gereken ademi merkeziyetçi bir yapıyla uyuşmamaktadır. Projenin meşruiyetini aldığını varsaydığı iki toplumsal belirleme vardır, bunlardan birincisi 21.yüzyılın eşiğindeki Türk toplumunun demokrasi yönündeki tercihleri ve özlemi, ikincisi ise özünde merkezin demokratik ve hukuka bağlı bir örgüt olduğunun belirlemesidir. Birinci belirlemenin sosyal bilimler açısından doğrulanmasının oldukça zor olduğu söylenebilir. Hele ki, aynı özlemler içindeki toplumun en çok oy alan siyasi Partisinin demokrasiye karşı dine dayalı bir toplum projesine sahip olduğunu düşünürsek, bu belirlemeyi yanlışlamak en azından yeniden gözden geçirmek zorunluluğu ortaya çıkar. İkinci belirleme de ilki kadar muğlaktır. Her iki belirleme de ülkemizdeki demokrasi anlayışı ve geleneğiyle yakın ilişki içindedir. Bu toplumun gerçeklerinden yola çıkmayı amaçlayan bir projenin bu tür ön kabullerden sıyrılması ve meşruiyetini acil olarak çözüm bekleyen sorunların yakıcılığından alması gerekir.

3.5.2. İçişleri Tarafından Hazırlanan Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılmasına ve Bu İdarelerle İlgili Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı

Yaklaşık son yirmi yıldır, "merkezden yönetim" ve "yerinden yönetim" esaslarına uygun olarak yapılandırılmış olan Türk kamu yönetim sistemi üzerinde yapılan tartışmaların genel olarak yönetimin her alanı ile yeniden yapılandırılması ile ilgili olduğu söylenebilir. Bu yönde gelişen tartışmaların gerekçeleri, hizmet sunumundan demokratikleşmeye ve varolan bürokratik yapının iç dinamiklerine kadar geniş bir alana yayılmaktadır. Tartışmaların genel olarak varolan sistemin aşırı merkeziyetçi olduğu ve yönetimin her alanında, özellikle de hizmet sunumunda yerel yönetimlere daha fazla yetki ve sorumluluğun verilmesi gerektiği ortak paydalarında buluştuğu söylenebilir. Tartışmalar sonucunda ortaya kaçınılmaz olarak yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılmasına ilişkin birçok yeni yönetim modelinin konması da kaçınılmaz olmaktadır.

Bununla birlikte bu tür yeniden yapılanma isteklerinin ne kadar amaçlanan hedeflere ulaşmayı sağlayacağı tartışmalıdır. Özellikle 1979 Dünya Petrol Krizi'nden bu yana tüm dünyada, merkezi yönetimlerin yerel yönetimlere yönelik politikalarında değişikliklere gitmesi eğilimi sonucunda tüm ideolojilerin "yerel" kavramına öncelik tanıması, hedefleri benzesen ama hedeflere ulaşmayı sağlayacak araçların oldukça farklı olduğu bir çok farklı modelin ortaya çıkmasına neden olmuştur. Örneğin "Yeni Sağ" söylem de, "Sosyalist" söylem de yönetimde halka yakınlığı ve yerel yönetimlerde katılımın artırılması hedeflerini ortaya koyarlarken, yeni sağ modeller bu doğrultuda sivil toplum örgütlerinin güçlendirilmesi gerektiğini, sosyalist modeller ise komün tarzı yapıların oluşturması gerektiğini söylemektedir.

Ancak, tüm siyasi görüş ve ideolojilerin benzer hedefler etrafında modeller önerdiği bir durumda bazı çok uç ve devleti yönlendiren hakim hegemonik görüşten uzak söylemler dışında yaratıcı ve değişimci önerilere rastlamak olası değildir. Bu çerçevede birkaç küçük farklılık dışında hepsi birbirine oldukça yakın öneriler tartışmaların kapsamında yer almaktadır.

İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü tarafından hazırlanan kanun taslağınca öngörülen düzenlemeler bu birbirine benzer öneriler arasında yer alsa da taşıdığı birtakım özgün nitelikler ve tasarıyı hazırlayan kurumun özelliği açısından önem taşımaktadır. Öncelikle tasarıyı hazırlayan kurum devletin bürokratik yapısının en önemli ve baskın parçası olan İçişleri Bakanlığı'dır ve tasarının yapısına bürokratik bir kurumun yapısının olduğu gibi yansıması kaçınılmazdır. Devleti yönlendiren hakim hegemonik düşünce dışında herhangi bir ideolojik görüşten uzak olmak, renksizlik ve köktenci değişimlerden uzak durmaya

çalışan çekinik ifadeler tasarıda kendini göstermektedir. Diğer yandan tasarıyı hazırlayan bürokratların ve akademisyenlerin bürokrasiyi yakından tanımaları, tasarının onaylanma ve uygulamaya kolayca geçirilebilme gibi birtakım özellikleri kazanmasına neden olmuştur.

Gerçekte tasarının en önemli noktalarından biri ise, tasarının düşünsel çerçevesinin diğer bir çok tasarıda olduğu gibi yerinden yönetim teşkilatlarının örgütlenmelerine ilişkin değişikliklerle sınırlanmamış olmasıdır. Tasarının hazırlanmasından önce ve sonra yapılan tartışmalarda, yerel yönetimlerde yapılacak herhangi bir yeniden yapılanma çalışmasının devlet yönetiminde merkezi ve yerel yönetimler arasındaki yetki-sorumlulukları belirleyen tüm yasa ve uygulamaları içine alan bir "çerçeve yasası" biçiminde olması gerektiği konusunda görüş birliğine varılmıştır. Buradan varılan sonuç, tasarının, fikren de olsa, yönetim birimlerinin yalnızca bir kısmının değil tamamının yeniden yapılandırılması gereği gibi bütünsel bir anlam taşıdığıdır. Tasarının ayrıntıda getirdiği yenilikler yok denebilecek kadar az iken, tasarının uygulamaya geçirilmesi için büründürüldüğü çerçeve bakımından özgün denebilecek noktalara sahip olduğu söylenebilir.

Hasan ÖZHAN, "Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılmasına Dair Kanun Taslağının Tartışılması" çalışmalarında, tasarı ortaya konurken mevcut siyasi otoritenin bir tercih ortaya koymadığını, tasarının yalnızca Bakanlığın çabaları sonucu ortaya çıktığını söylemektedir. Siyasi otorite tavrını ortaya koymayınca devredilecek yetkiler belirmemiş, tasarı daha çok mevcut yapının olumsuzluklarını giderme tasarısına dönüşmüş olsa da, tasarı bir bürokratik yapının içsel dinamikleri tarafından ortaya konması ile özgünlük taşımaktadır.

3.5.2.1. Tasarının Genel Yapısı ve Gerekçeleri

Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılmasına ve Bu İdarelerle ilgili Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı 1996 yılında İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü tarafından Türk Belediyecilik Derneği-Konrad Adenauer Vakfı'nın katkıları ile hazırlanmıştır. Tasarının hazırlanması çalışmaları sırasında deneyimli birçok bürokrat ve akademisyen tasarının hazırlanmasına katkıda bulunmuşlardır.

Tasarıda, özelikle aşırı merkezileşmiş bir sistem içinde yerel nitelikteki birçok hizmetin merkezi yönetim tarafından yerine getirildiği ve bunun da merkezi yönetimin gereğinden fazla büyümesine ve hantallaşmasına, yerel yönetimlerin ise gereken etkinlikten uzak ve merkezi yönetime aşırı bağımlı kuruluşlar haline gelmesine neden olduğu gibi gerekçeler ortaya konmuştur. Bunun sonucunda:

- Kaynak israfı ve hizmet maliyetleri artmakta,
- Hizmetler gecikmekte,
- Hizmet öncelikleri belirlenememekte ve gereken koordinasyon sağlanamamakta,
- Halkın hizmetlere ulaşımı ve katılımı sağlanamamakta, dolayısıyla hizmetler halk tarafından benimsenememekte,
- Merkez bürokrasisi aşırı derecede büyümektedir (DASÖZ 1996).

Bu tür gerekçelerle, daha önce çeşitli bakanlık, kurum ve kuruluş tarafından hazırlanan taslak ve metinlerden yararlanılarak hazırlanan tasarı Ocak 1996 tarihinde bastırılarak basta Bakanlıklar, Siyasi Partiler, Yerel Yönetimler, Mülki İdare Amirleri, Medya, Sivil Toplum Örgütleri ve Meslek Kuruluşları olmak üzere ilgili tüm kişi, kurum ve kuruluşların görüşüne sunulmuştur. Fakat tasarı diğer kuruluşların tasarılarından farklı olarak, "bütüncül" olma iddiasındadır.

Tasarı ile ilgili yapılan tartışmalarda tasarının yukarıda sayılan amaçları dışında da bazı işlevleri olabileceği üzerinde durulmuştur. Örneğin Teoman ÜNÜSAN, Türk yerel yönetimlerinin hala gerekli yetkinlikten uzak olduğundan hareketle, tasarının belediye başkanları ve yerel yönetimlerin basındaki kişilerin yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması kavramının ne olduğunu bilmeleri ve bilinçlenmeleri açısından bir kılavuz oluşturabileceğini ifade etmektedir. Yine tasarının amacının tasarıyı meclisten geçirmek olmadığı, kamuoyundaki merkeziyetçi kültürel yapıyı yıkma yönünde bir girişim olduğu da ortaya konmuştur.

Tasarı genel yapısı yönünden bir yasa tasarısından daha geniş bir çerçeveye sahiptir. Tasarıda önerilen değişikliklerle ilgili birçok konudaki maddeler değiştirilmektedir. Yapılan değişikliklerle varolan 38 ayrı yasaya gönderme yapılmakta, yerel yönetimlerle ilgili bir reformun çok kapsamlı bir çalışmayı gerektirdiğinin altı çizilmektedir. Bu yönüyle hazırlanan çalışma yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılmasından çok, tüm yönleri ile yönetimin yeniden yapılandırılmasına işaret etmektedir. Tasarının genel yapısı yönüyle hem bir çerçeve yasasının, hem de bir yasa tasarısının özelliklerini taşıması nedeniyle tasarı birçok eleştiriye hedef olmuştur. Önerilen çerçevenin genişliği nedeniyle özden uzaklaşıldığı, yeni bir model önerilmediği gibi eleştirilerin yanında, tasarının gereken ayrıntıda değişikliği içermediği de yapılan eleştiriler arasındadır. Çalışma genel yapısı itibariyle eleştirilere hedef olsa da, genel olarak uygulamaya geçirilebilir ve bütüncül bir tasarının nasıl olması gerektiği hakkında bir fikir vermektedir. Yapılan tartışmalarda yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılmasına ilişkin bir tasarının bir çerçeve yasası ve bir de hükümler kısmından oluşması gerektiği ortaya konmuştur. Çerçeve yasasına eslik edecek, ilişkili tüm yasalardaki

değişiklikleri içeren bir paket güçlü bir siyasi otorite ile oluşturulursa uygulamaya geçme sansının fazla olacağı söylenmektedir.

3.5.2.2. Tasarının Öngördüğü Düzenlemeler

İdarenin yeniden yapılanma gereği ile İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan kanun taslağının düşünsel temellerine inilmeye çalışıldığında, taslağın toplumsal projeler düzeyinden örgütlenme düzeyine kadar inen bir derinliğe sahip olmadığı görülmektedir. Basta, tasarı herhangi bir siyasi otorite desteğinden yoksun bir bürokratik yapı tarafından hazırlanmıştır. Daha çok varolan sistemin temsilciliğini ve değişmezliğini yansıtan bir kurumdan da yeni bir toplumsal proje ile ortaya çıkması beklenemez. Bu tür bir kurumun hazırladığı tasarıdan daha çok bürokratik bir kurumun iç işleyişlerine ilişkin güdülerle kurgulanmış önerileri beklemek yanlış olmayacaktır. Sonuçta tasarının bu özellikleri yansıttığı görülmektedir. Getirilen öneriler daha çok varolan yönetsel yapının tıkanan noktaları için köktenci olmayan çözümler getirmektedir. Diğer yandan tasarının bütünselliği, kurumdaki örgütsel bilgi birikiminin de yardımıyla çerçevenin bir yerel yönetim reformundan çok kapsamlı bir yönetsel yapılanma ile çizilmesini sağlamıştır. Tasarı bu yönüyle varolan sisteme zayıf da olsa bir sorgulama getirmiştir.

Tasarıda getirilen öneriler, yönetimin özellikle içsel örgütlenmesinde (özellikle merkezi-yerel yönetimler arasındaki hizmet bölüşümünde) köktenci bir değişiklik hedeflemektedir. Fakat, getirilen öneriler bu hedefe ulaşmakta çok zayıf kalmaktadır. Yine varolan yönetim kademelerinde yapılan değişiklikler de değişiklikten çok varolanı korumaya yönelik gibidir. Aynı zayıflık temsiliyet biçimlerine ve müdahale biçimlerine bakıldığında da görülmektedir. Sonuç olarak tasarının iyi bir çerçeve çizdiği fakat çizilen çerçeve doğrultusunda gereken değişiklikleri yapamadığı söylenebilir.

3.5.2.3. Merkezi ve Yerel Yönetimler Arası Hizmet Bölüşümü ile İlgili Öneriler

Yasa tasarısının amaçlarından biri "Merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki hizmet bölüşüm esaslarını yeniden belirlemek ve mahalli idarelerin etkinliklerini artırmak suretiyle, kamu hizmetlerinin götürülmesinde verimlilik, sürat ve katılım sağlamak" olarak belirlenmiştir. Bu ifadeden tasarının kamu hizmetlerinin sunumunda etkinliği sağlayacak olan yeni yetki ve sorumluluk bölüşüm esaslarını getireceği sanılabilir. Fakat getirilen değişiklikler muğlak bir ifade ile bu amaca hizmet etmemektedir (Polatoğlu 1996).

Tasarıda, merkezi ve yerel yönetimler arasında hizmetlerin niteliğine uygun bir görev bölümü getirildiği iddia edilmektedir. Merkezi yönetimin götüreceği

hizmetler adalet, savunma, güvenlik ve dış politika olarak sayıldıktan sonra yerel nitelikte de olsa yerel yönetimleri gücünü asan ya da merkezi yönetim tarafından yürütülmesinde hizmet bütünlüğü açısından etkinlik ve verimlilik sağlanan hizmetlerin de merkezi yönetim tarafından sunulması öngörülmüştür. Merkezi yönetimin sunmadığı yerel nitelikteki tüm hizmetleri ise yerel yönetimlerin sunacağı söylenmektedir. Devredilecek hizmetlerin hangileri olacağını belirleme yetkisi Bakanlar kuruluna verilmektedir.

Fakat, tasarı hangi hizmetin yerel olduğunu ve yerel yönetimlerin gücünü aştığını belirleme yetkisini Bakanlar Kuruluna, yani merkezi idareye vermektedir. Bu nedenle, merkezi yönetim rahatlıkla siyasi nedenlerle hizmet bölüşüm esaslarını değiştirebilir. Bu durumda siyasi nedenlerle hizmetlerin yerel yönetimlerden merkeze kaydırılması ya da merkezi yönetimin teknik olmayan nedenlerle yerel yönetimlerin daha iyi ve verimli olduğu savından hareketle yerel yönetimlerin henüz sunacak yetkinlikte olmadığı hizmetleri yerel yönetimlere devretmesi gibi durumlar ortaya çıkabilecektir.

Hizmet bölüşüm esaslarının belirlendiği öneriler göz önüne alındığında tasarının hizmetlerin yerel yönetimlere devredilmesinden çok, içsel örgütlenmede merkezileşmeyi artırıcı etkisinin olabileceği görülmektedir. Örneğin Ali Rıza AYDIN tasarıda 7 ayrı yerde Bakanlar Kuruluna düzenleme yetkisinin, 27 ayrı yerde de İçişleri Bakanlığına onay yetkisinin verildiğini söyleyerek bu eğilimi ortaya koymuştur.

Bunların dışında:

- Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün lağvedilerek mevcut yetkilerin il özel idarelerine devredilmesi,
- Hazine arazilerinin yerel yönetimlere devredilmesi,
- Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında koordinasyonu sağlayıcı bir ortak kurulun oluşturulması,
- Yerel Sayıştayların kurulması,

gibi varolan yapıyı pek fazla değiştirmeyecek öneriler de getirilmektedir.

3.5.2.4. Yerel Yönetimlere İlişkin Ortak Hükümler

Tasarıda yerel yönetimlerce, hizmetlere ilişkin kararların alınması, uygulanması ve denetlenmesi süreçlerinde halk katılımının sağlanması gibi temsiliyet biçimlerine ilişkin bazı maddeler de yer almaktadır. Bu doğrultuda kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının yerel yönetim meclislerinde kendi faaliyet konuları ile ilgili olarak oy hakkı olmaksızın görüşlerini dile getirebilme hakkı verilmekte, seçmen veya yerel yönetimlere vergi ödeyen kişilerin yerel yönetim karar organlarının karar ve toplantı zabıtlarını isteyebilmeleri sağlanmıştır. Fakat yerel yönetimlerden

çok merkeziyetçi bir yapının benimsendiği Türkiye'de bu önlemler çok zayıf ve yetersiz kalmaktadır. Tasarı katılımı artırma iddiasını destekleyici önerileri getirememektedir.

Yine tasarıda yerel yönetim birliklerine ilişkin öneriler de bulunmaktadır. Yerel yönetimlerin yürütülmesinde genel karar organlarının belirleyeceği esaslar dahilinde aralarında işbirliği yapabilme imkanlarının artırılması için aralarında işbirliği yapabilecek teşkilatlar kurabilme, teknik yardımlaşma ve ödenek aktarımı yapabilme ve personel görevlendirebilme gibi bazı öneriler getirilmektedir.

3.5.2.5. İl Özel İdarelerine İlişkin Öneriler

Tasarı ile il özel idarelerinin daha işlevsel hale getirildiği ve örgütlendirildiği iddia edilmektedir. Bu yerel yönetimlerde merkezileşme eğiliminin bir göstergesi olarak alınabilir. Diğer yandan tasarı il özel idareleri üzerindeki vesayeti iddiasını destekleyecek ölçüde kaldırmamaktadır. Örneğin il özel idaresi kararları üzerindeki, valinin tasdik etme yetkisi kaldırılmaktadır. Fakat vali eskisi gibi kararları iptal ettirmek için merkezi yönetime ve yargıya başvurma yetkisine sahiptir. Diğer yandan il özel idarelerinin genel sekreterlerinin ve daire başkanlarının, İçişleri Bakanlığı ve ilgili bakanlıklarca atanması bir yenilik olarak getirilmektedir. Bir diğer yenilik olarak il özel idarelerine bağlı olarak çalışacak ilçe özel idarelerinin kurulması önerilmektedir. İlçe özel idarelerinin; ilçe yatırım programları ile tespit edilen işleri ve il özel idarelerince belirlenen işleri yapmak, ilçe düzeyinde yerel yönetimler arası eşgüdümü sağlamak, gelirleri toplayıp giderleri bildirmek gibi görevleri bulunmaktadır. Fakat, ilçe özel idarelerine ilişkin hükümlerin temenniden öteye gidemediği, kuruluş tanımının, personelinin vs. somutluğu bulunmadığı görülmektedir.

Bu gibi maddeler yönetimde merkezileşme eğiliminin bir ifadesi olarak alınabilir. Bu gibi maddeler nedeniyle tasarının iddia ettiği gibi il özel idareleri üzerindeki vesayeti kaldırmadığı, mevcut düzende çok ufak değişikliklerle merkezileşme eğilimini arttırdığı söylenebilir.

3.5.2.6. Belediyelere ve Büyükşehir Belediyelerine İlişkin Öneriler

Tasarının getirdiği öneriler arasında Türkiye'nin değişen şartları ve hızlı kentleşmesi göz önüne alınarak "Belediye kurulması için gerekli olan 2000 nüfus 5000'e, yerleşim birimleri arası asgari 500-2500 metrelik mesafeler 5000'e çıkarılmaktadır" maddesi yer almaktadır. Burada önerilen değişikliğin Türkiye'nin değişen şartlarına göre bir optimum ya da optimal büyüklük oluşturma amacına yönelik olduğu söylenmektedir. Ancak, önerilen yeni ölçütlerin de teknik anlamı olmayan ölçütler olduğu görülmektedir.

Yine tasarı, belediyelerin gelirlerine ilişkin birtakım düzenlemeler getirmektedir. Belediyelere imar rantlarını vergilendirme, turistik bölgelerde konaklama vergisi getirme gibi yeni yetkiler tanınmaktadır. Mücavir alan sınırları dışında ise il özel idarelerine vergi toplama yetkisi tanınmaktadır. Ancak merkezi idare arasındaki vergilerin ve gelirlerin akış ilişkilerinin değişmediği görülmektedir. Aslında belediyelere ilişkin hükümlerde birçok konuda İçişleri Bakanlığına ve Bakanlar Kuruluna yetki tanınması, tasarıda merkezileşme eğiliminin yüksek olduğunu göstermektedir. Örneğin belediye gelirlerinin yatırılacağı bankaları belirleme yetkisi gibi yerel yönetimlerin inisiyatifinde olması gereken konularda Bakanlar Kuruluna yetki verilmektedir.

Tasarının 44. maddesi büyükşehir belediyelerine ilişkin olarak, 3030 sayılı yasada yer almayan ancak, Antalya gibi bazı yerlerde fiili bir durum olarak ortaya çıkan "alt kademe belediyesi" ifadesini getirmektedir. Getirilen öneri metropoliten alan oluşmadan Büyükşehir belediyesi kurulmasını kolaylaştırmaktadır. Çünkü alt kademe belediyelerinin ilçe merkezi olma gibi zorunlulukları bulunmamaktadır. Büyükşehir belediyelerine kendi sorumluluklarında olan alanlarda gerekli imar hizmetlerini yerine getirme, alt kademe belediyelerinin imar uygulamalarını denetleme ve gerektiğinde bizzat yerine getirme gibi maddeler de bulunmaktadır. Ancak bu tür ifadelerin yuvarlaklığı bu konularda yenilik getirilmediğini göstermektedir.

3.5.2.7. Değerlendirme

Tasarıda, yukarıda genel hatları ile belirtilmiş olan değişikliklerin dışında varolan yönetsel çerçevede, ve yönetsel uygulamalarda sorun yaratan kimi noktalarda yenileştirmeler ve düzeltmeler yapıldığı ve bu düzeltmelerin ilgili diğer kanunlara göndermeler yaptığı görülmektedir.

Genel olarak, taslağın genel gerekçesi çok net olmamakla birlikte, güçlü bir yerel yönetim ve kamu yönetimini yakalamayı amaçladığı, ancak genel gerekçenin bu yaklaşımının maddelere yansımadığı ve bir model oluşturmadığı görülmektedir. Maddelerdeki sınırlamalar ve çekinceler tasarının reform niteliği taşımasına engel olsa da; 165 maddeden oluşan, 38 ayrı yasaya ve yerel yönetimler dışında 17 farklı kuruluşa gönderme yapan ya da değişiklik öneren tasarının bu boyutu sınırlamanın gerekçesi olmaktadır. Bu nedenle tasarının uygulanabilmesi için 11 ayrı yönetmeliğin de hazırlanması gerekmektedir.

Getirilen önerilerle bir çok yerde İçişleri Bakanlığı'na ve Bakanlar Kurulu'na onay ya da düzenleme yetkisi verilmektedir. Bu niteliği ile tasarı gerekçenin özünü yakalayamamakta ve bir çok maddeleri ile yerel yönetim ilkelerine aykırı düşmektedir. Bu anlamda yerel yönetimleri güçlendirmek isterken daha fazla

merkeze bağlamanın çelişkisi yaşanmaktadır. Diğer yandan yeni bir yerel yönetim modeli getirilmemekte, köy, belediye, büyükşehir belediyesi ve il özel idaresinden oluşan ve birbirinden kopuk çalışan varolan yerel yönetim yapısı korunmaktadır.

Tasarının en zayıf tarafı, görev ve yetki paylaşımı ile ilgili bölümdür. Bu ise siyasi otoritenin bu konudaki tavrını ortaya koymamasından kaynaklanmaktadır. Hizmetlerin sunumunda hangi görev ve yetkilerin yerel yönetimler, hangilerinin merkezi yönetimce kullanılacağı belirsizdir.

Sonuç olarak, İçişleri Bakanlığı'nın hazırladığı yasa tasarısını getirdiği model olarak değil, çizdiği çerçeve bakımından önemli olduğu söylenebilir. Gerçekte bir yerel yönetimler reformu için sadece yerel yönetim teşkilat yasalarını değiştirmek yeterli değildir. Ayrıca ilgili 100'den fazla yasada da değişiklik yapılması gerekmektedir. Bu noktanın altını çizmesi nedeniyle İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan mahalli idarelerin yeniden yapılandırılmasına ve bu idarelerle ilgili çeşitli kanunlarda değişiklik yapılmasına dair kanun tasarısı, yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması çalışmalarına katkıda bulunmuştur.

3.5.3 İşçi Sendikalarının Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanmasına İlişkin Görüşleri

3.5.3.1. Neden Yerel Demokrasi?

İşçi sendikalarının, yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılmasına ilişkin görüşleri, 1994'te Belediye-İş Sendikası'nın hazırladığı "Demokratik ve Etkin Yerel Yönetim" başlıklı model önerisi ve Genel-İş'in 1994'te düzenlediği Yerel Yönetimler Sempozyumu'nun metinlerini içeren "Yerel Yönetimlere Bakış" isimli kitabı çerçevesinde ele alınacaktır.

Bu çalışmalardan daha çok birincisinde bir model önerisi üzerinde durulmakta, ikincisi ise çeşitli konularda bireylerin kendi görüşlerini sundukları metinlerden oluşmaktadır. Bu nedenle, bu çalışma özellikle Belediye-İş'in hazırladığı model önerisi üzerinde yoğunlaşacaktır.

Belediye-İş'in hazırladığı model önerisinin çıkış noktası, belediye çalışanlarının, hizmetlerin hem üreticisi hem de tüketicisi olarak belediyenin kötü yapılanmasının ve kötü işleyişinin acısını iki kez yaşıyor olmalarıdır. Bu nedenle "demokratik ve etkin" bir yerel yönetim yapısının kurulmasına gereksinim duyulmaktadır.

Öncelikle bu gereksinimin nasıl ortaya çıktığı üzerinde durulmaktadır. Cumhuriyetin ilk dönemlerindeki gelişim ve ulus-devlet projesinin baskınlığı ile yerel yönetimler güçsüz hale gelmiştir. Merkezin ve merkezi düzeyde politika

yapanların yerel üzerindeki ağırlıkları gittikçe artmıştır. Şu anki sistemde ise, yerel yönetimin kaynakları, yerel halkın katılımı ve denetimi yetersizdir. Bunun yanı sıra hizmetler pahalı ve kötü üretilmektedir. Merkezi yönetim yetki aktarımına yaklaşmaktadır ve hem merkez-yerel ilişkisinde hem de yerel yönetimler birimlerinde clientalist ilişkiler hakimdir. Sonuç olarak, Türkiye'deki yönetim yapısı 1920'li ve 30'lu yıllara göre daha da merkezileşmiş bir yapıdadır.

Öte yandan, global düzeyde de büyük bir değişim yaşanmakta ve kentler giderek önem kazanmaktadır. Ulusal üstü örgütlenme ve alt birimcilik (yerel topluluklara kimlik arayışı) ön plana çıkmaktadır. Bu noktada, dünya kentleri oluşurken ulus-devlet, uluslararası karar mekanizmalarına da direnememektedir.

Bu gelişmeler, yeni bir demokrasi anlayışının gerekliliğini gündeme getirmektedir. Artık "sosyalist demokrasi" kavramı ortadan kalkmış ve liberal demokrasi tek seçenek haline gelmiştir. Liberal demokrasi, her türlü düşüncenin örgütlenip seçmene ulaşmasını öngörmekte, ideolojik bağnazlığı ve resmi gerçeği reddetmektedir.

Ancak bu noktada, klasik liberal demokrasi anlayışı kendi krizini yaşamaktadır. Çünkü liberal demokrasi, temsili demokrasiye hatta seçim demokrasisine dönüşmekte ve toplumun sorunlarını çözmekte yetersiz kalmaktadır. Bu anlayış, "temsilcilerin yönetimi" seklinde algılandığı için halk, yönetimin dışında kalmakta ve temsili demokrasiye yabancılaşmaktadır. Diğer yandan, temsili demokrasi toplumdaki çeşitliliğin yönetime yansımasına da olanak vermemektedir. Bu nedenle, toplumdaki grupların tümünün -farklı grupların çıkarları da gözetilerek- sorunlarının çözümlenmesi yeni bir demokrasi anlayışını gerektirmektedir.

Öte yandan, demokratik bir yönetim, var olan kaynakları halkın yaşam kalitesi ve refahının yükseltilmesi ve kamusal gereksinimlerin karşılanması doğrultusunda etkin bir şekilde kullanmak zorundadır. Ancak merkezi yönetimin baskınlığı, kamusal işlerin yürütülmesinde etkin olabilmeyi engellemektedir. Merkez güdümlü işler, hem anti demokratiktir hem de kaynak ve zaman israfına neden olmaktadır. Bir yandan da merkezi yönetimin bürokrasisi büyüyerek hantallaşmaktadır. Sonuç olarak, etkin kamusal hizmet sunumunun sağlanabilmesi de yeni bir demokrasi tanımını gerektirmektedir.

Bu iki gereksinime yanıt verebilmek, ancak yerel demokrasinin güç kazanması ile olanaklı hale gelecek ve demokrasi bugün yaşanan bu krizi, emekçi güçlerin katkılarıyla asacaktır.

Demokrasinin yerelleştirilmesi, "demokratik ve etkin bir yerel yönetim" ve yerel yönetim yapısının yeniden tanımlanmasını gerektirmektedir. Bu doğrultuda yeni bir yerel yönetim modeli oluşturulmuştur.

3.5.3.2. İç Örgütlenme

3.5.3.2.1. Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri

Yerel yönetim reformu, merkezi parlamento tarafından gerçekleştirilecek bir düzenlemedir ve bu konuda bazı temel ilkeler benimsenmelidir:

- Yerel hizmetlerin yerel yönetim sorumluluğunda olmasını ve yerel topluluğun çıkarları doğrultusunda görülmesini getirecek esnek bir yapı oluşturulmalıdır.
- Yerel yönetimler, kendi kendini yöneten özerk, çoğulcu, katılımcı bir yönetim sistemine sahip olmalıdır.
- Evrensel demokrasi anlayışı içinde insan haklarına saygıyı gerçekleştirecek bir yapı kurulmalıdır.
- Merkezin yerel yönetim'e müdahalesi en aza indirgenerek yalnızca olağanüstü durumlarla sınırlandırılmalıdır.

Reform yapılırken, yetkili yönetim yapısı merkez olmakla beraber bu konuda yerel yönetimlerin görüşlerine de yer verilecek bir yöntem benimsenmelidir. Bu amacı gerçekleştirmek için bir merkezi yönetim-yerel yönetim ortak kurulu oluşturulabilir. Her ki yapıdan da eşit sayıda temsilcinin katılacağı kurul, yılda en az iki kez toplanmalı, çalışmalar sürekli bir sekreter ya ile yürütülmeli ve sonuçlar kamuoyuna açıklanmalıdır. Kurulun üzerinde çalışacağı konular, merkez ve yerel arasında eşgüdümü, işbirliğini ve bilgi alışverişini sağlamak ve reform için gerekli yasal ve idari düzenlemelerin gerçekleştirilmesine katkıda bulunmak olmalıdır.

Model önerisi, yerel işlerin yerel yönetimin yetki ve karar alanları içinde olmasını öngörmektedir ve doğrudan "yerel olan demokratiktir" anlayışı benimsenmiştir.

Pluralist bir yapı içerisinde, yerel düzeydeki örgütlü gruplar -dernekler, vakıflar, sendikalar, meslek kuruluşları- hizmetlerinin yürütülmesinde yerel yönetimler ile birlikte görev almalıdırlar. Bunun yanı sıra, hizmetlerin kent yönetiminde hangi kademe tarafından en iyi şekilde yürütülebileceği belirlenmelidir. Bu noktada, il yerel yönetimi, bölge yerel yönetimi gibi yeni kademelerin oluşturulması, merkezi yönetim ve bu yeni kademeler arasında yeni bir görev dağılımının yapılması gerekmektedir. Merkezi yönetimin bu konuda yapması gereken en önemli görev, alt birimlerin hukuka uygunluk denetimini yapmak ve yerel yönetimlerin işleyemez hale geldikleri durumlarda önlemleri almak olacaktır. Bu önlemlerin

neler olabileceği ve hangi durumlarda alınması gerektiğine ilişkin bir açıklama yapılmamıştır. Burada yer alan bir diğer önemli ifade ise, bu yeni yetki bölüşümü anlayışının, ulus-devletin varlığına son vermeyeceğidir.

Yerel yönetimlerin niteliği, yetki ve sorumlulukları Anayasa tarafından belirlenmeli, yerel halkın gereksinimlerinin karşılanmasında yerel yönetimler, yasal sınırlar içerisinde özgürce görev üstlenebilmeli, yetkilerini doğrudan kendi kullanabilmeli ve merkezi yönetim "isterse" sahip olduğu yetkilerden bir bölümünü yerel yönetimlere aktarabilmelidir. Bu çerçevede, yerel yönetimlerin temel yetki ve karar alanları:

- Kendi kendini yönetme,
- Yerel gereksinimleri karşılama,
- Beldeyi geliştirmek için ekonomik, sosyal ve kültürel girişimlerde bulunma,
- Yerel kimliğin gelişmesine katkıda bulunma,
- Yerel yönetim hareketini ve bu hareketin birliğini geliştirme,
- Yerel düzeyde kaynakları geliştirme,
- Yerel düzeyde insani gelişmeyi sağlama,
- Belde düzenliğini ve esenliğini koruma,
- Kendi kadro ve iç yapısını kurma,
- Ortak amaçlar doğrultusunda birlikler kurma,
- Uluslararası ilişkiler kurma ve uluslararası yerel yönetim birliklerine katılma,

olarak sıralanabilir. Bu noktada yerel yönetimlerin üstleneceği yetki ve sorumluluklara ilişkin oldukça genel ifadelere yer verilmektedir. Bunun dışında kalan işler de merkezi yönetimin sorumluluğunda olacaktır.

3.5.3.2.2. Yeni Yerel Yönetim Kademeleri Ve Bu Kademeler Arasındaki İlişkiler

Yeni yerel yönetim kademelerinin, bunların yetki ve sorumluluklarının belirlenmesinde bazı ilkeler yönlendirici olacaktır:

- Yerel yönetim birimleri ülkenin tamamını kapsayacak şekilde belirlenmelidir.
- Yerel özellikler dikkate alınarak sınırlar yeniden düzenlenmelidir.
- Yerel yönetim birimlerinin büyüklüğü, hizmetin en etkin biçimde sunulması kriterine göre belirlenmelidir (optimum ölçek).
- Sınır değişiklikleri, halk oylaması ile gerçekleştirilmelidir.
- Yetki dağılımı yine etkinlik kriterine göre yapılmalıdır.

- Yerel yönetimler sivil toplum kuruluşları ile işbirliği yapmalıdır.
- Görev ve yetkilerin paylaşımında hizmetlerden yararlanacak nüfus büyüklüğü, arazi büyüklüğü, coğrafi konum, kültürel ve sosyal farklılıklar, ekonomik gelişmişlik durumu, tarihi gelişim ve gelenekler gibi faktörler de göz önünde bulundurulmalıdır.

Yerel yönetim birimleri arasındaki ilişkiler ise aşağıdaki ilkelere göre düzenlenmelidir:

- Her birimin görev, yetki ve sorumlulukları açıkça belirlenmelidir.
- Birimler arası hiyerarşik bir bağ olmalıdır.
- İlişkiler, eşgüdüm, işbirliği ve dayanışma içinde geliştirilmelidir.
- Kaynak tahsisi; plan ve programa dayalı, eşitlikçi, objektif, adil ve birlikte hareket etmeyi özendirecek şekilde yapılmalıdır.
- Ortak işlerde, ortak hareket etme (birlik, vb. kurma) özendirilmelidir.

Bu temel ilkelere dayanarak yeni yönetim kademelerinin kurulması planlanmıştır.

Belediye

Temel yerel yönetim birimi belediyedir. Tüm ülke yüzeyi, belediye birimleri ile kaplanmalıdır. Bunu gerçekleştirirken optimum bir belediye büyüklüğüne ulaşmak için köyler birleştirilerek belediyeler kurulmalıdır. Bu köylerden bir tanesi belediyenin merkezi konumunda olacak, diğer köyler merkeze bağlı olarak, kentlerdeki mahalle sistemi gibi çalışacaklardır.

Belediye içinde de mahalle/köy yönetiminin işlevinin arttırılmasıyla halkın yönetime daha yakın olması sağlanabilir.

İl Yerel Yönetimi

İl yerel yönetimi ikinci kademe yerel yönetim birimidir. İlçe yerel yönetimini optimal bir ölçek olmayacağı düşünüldüğünden doğrudan il yerel yönetimine geçilmiştir. Ancak öneriler çerçevesinde ilçenin neden uygun bir ölçek olmadığına ilişkin bir açıklama yer almamaktadır.

İl yerel yönetim birimi, ilde bulunan il genel meclisinden farklı olacaktır. Bu iki yönetim birimi birbirinden bağımsızdır, ancak aralarında ilişkiler bulunmaktadır. İl yerel yönetimi, belediyelerin alanlarını asan konularda görev üstlenecektir. Bu konular genel olarak eğitim, sağlık ve bayındırlık alanlarında sunulan hizmetlerdir.

Ancak burada il yerel yönetimi ile il genel meclisi arasında nasıl bir ilişki olduğu konusunda bir açıklama yapılmamıştır.

Bölge Yerel Yönetimi

Türkiye'de merkezi yönetimin taşra teşkilatı çerçevesinde kurulmuş olan bölgesel birimleri vardır ancak bu birimlerin görev sundukları bölge sınırlarının birbirinden farklı olması karmaşaya yol açmaktadır. Bu nedenle bölgesel bir birimin kurulması hem yerel yönetim hem de taşra teşkilatı açısından önemlidir.

Bir yerel yönetim birimi olarak bölge yerel yönetimi, ekonomik kalkınma ve bölgesel arazi kullanım planlarının hazırlanması, uygulama programlarının yapılması ve bölge ölçeğinde hizmetlerin sunumundan sorumlu olacaktır. İl yerel yönetiminin eğitim, sağlık, bayındırlık gibi konularda verdiği hizmetlerin, il yönetiminin boyutlarını aşması durumunda bölge yerel yönetimi görev üstlenecektir.

Model, bölge yerel yönetimlerinin kurulması ile toplumda ve ülke coğrafyasında var olan çeşitliliğin yönetime yansıyacağını savunmaktadır.

Anakent Belediyesi

Modelde, belediye, il ve bölge yerel yönetimlerinden anakentlerin ve İstanbul'un yönetimi özel olarak ele alınmaktadır.

Şu anda uygulanan anakent yönetim modelinin başarılı ve aksayan yönleri bulunmaktadır. İki kademeli bir yönetim yapısının kurulması, belirli kaynak ve yetkilerin sağlanması, büyük yatırımların yapılması, yerelliğin ilçe belediyeleri ölçeğinde korunması, merkezi yönetimle ilişkiler gibi konular bu sistemin olumlu yönleri olarak gösterilebilir. Ancak bunun yanı sıra, tüm yerel yönetim sisteminden ve anakent ile ilçe belediyeleri arasındaki ilişkilerden dolayı yaşanan sorunlar (kati vesayet, kaynak yaratma yetersizliği, Büyükşehir-ilçe belediyesi ilişkilerinin sağlıklı yürümemesi, gibi sorunlar) da bulunmaktadır.

Anakentlerde tüm sistem için getirilen öneriler geçerli olacaktır. Bunun yanı sıra anakentler için aşağıda sıralanan önerilere de yer verilmektedir:

- Anakent ve ilçe belediyelerinin sınırları belirlenirken idari sınırlar yerine bütünlük oluşturacak yeni sınırlar belirlenmeli, bu sınırlar içinde semt belediyeleri kurulmalıdır.
- İki kademe yönetim arasında eşgüdümü sağlayacak ve boşlukları giderecek bir ortak kurul oluşturulmalıdır.

- Büyükşehir yönetiminde iç örgütsel yapıyı, personel ve insan gücünü geliştirmek için çalışanların örgütlerinin katılacağı yönetimi ve işi geliştirme kurulları oluşturulmalıdır.

İstanbul'un Yönetimi

İstanbul'un bir dünya kenti olmaya aday olduğunu belirtilerek bunu hak edebilmesi için İstanbul'un çoğulcu, demokratik ve etkin bir yönetim yapısına gereksinim duyduğu ifade edilmektedir.

İstanbul sınırları iyi belirlenmiş bir bölge yönetimine sahip olmalı ve bu bölge akılcı ölçütlere uygun olarak belediyelere bölünmelidir. Bu iki kademenin birbirleriyle uyum içinde çalışabilmesi için düzenlemeler yapılmalıdır. Bir yandan da bölgede yapılan tüm kamu hizmetlerinin eşgüdüm içinde yürütülebilmesi için bir eşgüdüm kurulu kurulmalıdır. İstanbul yönetiminin gerekli yetkilerle donatılması, kaynakların geliştirilmesi, kaynak yaratma yetkisinin tanınması, halkın yönetime katılımı ve etkili bir denetim için mekanizmalar tanımlanmalıdır.

Model önerisinde bir çok yerde –belediye, il ve bölge yönetimi, anakent yönetimi ve İstanbul yönetimi ve merkezi yönetimin taşra teşkilatı için- gerekli yetkiler ve mekanizmalardan söz edilmektedir. Ancak bu yetkilerin neler olduğu tam olarak açıklığa kavuşturulmamıştır.

3.5.3.2.3. Denetim

Yerel yönetim birimleri için bir siyasal denetimden, kamuoyu ve merkezi yönetim denetiminden, yargı denetiminden ve iç denetimden söz etmek mümkündür.

İç Denetim

İki çeşit iç denetim olabilir;

Bunlardan birincisi, yerel yönetim organının meclisinin başkan ve yürütme organı üzerinde gerçekleştireceği denetimdir. İşlerin meclis kararları doğrultusunda yürütülüp yürütülmediği, hukuka uygunluğu ve yerel halkın yararına olup olmadığı denetlenecek, gerekli hallerde veya yerel istekler doğrultusunda soruşturma yapılarak ya siyasal yaptırımla başkan görevden alınabilecek veya yargıya başvurulabilecektir. Bu noktada, meclislerin denetim yetkisi artırılmalıdır.

Ülkemizde hiç kullanılmayan bir yöntem olan "Ombudsman" ya da "kamu denetçisi" denetimi de meclis denetiminin izleyeceği başka bir yöntem olabilir. Bu sistemde gelen şikayetler doğrultusunda, meclisin görevlendirdiği kamu

denetçileri konu ile ilgili rapor hazırlayarak meclise sunmakta, meclis de gerekli işlemi yapmaktadır. raporlar aynı zamanda kamuoyuna da açıklanmalıdır.

İç denetimin ikinci çeşidi ise, başkana bağlı elemanlarca yerel yönetim örgütü üzerinde gerçekleştirilen denetimdir. Bu sistemin iyi işleyebilmesi için denetim elemanlarının güvencelerinin artırılması ve denetim sonuçlarının kamuoyuna açıklanması gerekmektedir. Böylece iç denetim başkandan bağımsızlaşırken, hazırlanan raporların kamuoyuna açıklanması ile de denetimin etkinliği artırılmış olacaktır.

Kamuoyu Denetimi

Kamuoyu denetimi, yerel topluluk üyelerinin dilekçe verme, gösteri yapma hakları ve kitle iletişim araçlarını kullanarak gerçekleştirecekleri denetimdir. Bu denetim için yerel yönetim düzeyinde bilgi edinme olanaklarının ve açıklığın sağlanması gerekmektedir.

Siyasal Denetim

Siyasal denetim ilk basta seçimler sırasında işleyecektir. Ancak bu denetim sadece beş yılda bir yapılabildiğinden görev süresi boyunca da yerel halka "yerel seçilmişleri geri çağırma hakkı" verilmelidir. Ancak bu hakkın kötüye kullanılmasını engellemek için bazı düzenlemeler yapılması gerekmektedir. Örneğin, ancak yerel seçmen sayısının %25'i gibi bir çoğunlukla bir talep olduğunda yerel seçilmişlerin geri çağırılabilmeleri için bir referandum yapılabilir. Referandumda, seçmenlerden yarıdan fazlası üyenin geri çağırılması yolunda oy kullanırsa, üyenin görevi sona erecektir. Bu sürecin başlatılmadan önce, seçilmişlerin programlarını uygulamaya sokabilmeleri için, seçimlerin üzerinden belirli bir sürenin geçmesi beklenmelidir.

Merkezi Yönetim Denetimi

Merkezi yönetimin yerel yönetimi denetimi konusunda yapılması gereken, merkezi yönetime yerel birimi izleme olanağının ve hukuka ya da insan haklarına aykırı durumlarda yargı organına başvurma yetkisinin verilmesidir. Bu durumda taşra teşkilatı izleme işinde yetkili kılınabilir.

Merkezi yönetim, sadece yerel yönetimin işleyemez duruma gelmesi gibi olağanüstü durumlarda yerel yönetime doğrudan müdahale edebilir. Eğer yerel hizmetlerin sunulması olanaksız hale gelmişse halkı zor durumda bırakmamak için merkezi yönetim görevleri üstlenebilir.

Yargı Denetimi

Yerel yönetimlerin her türlü işlemi yargı denetimi altında olmalıdır. Belde sakinleri başka hiç bir şart aranmadan her konuda dava açabilme yetkisine sahip olmalıdırlar. Aynı hak merkezi yönetim için de geçerlidir.

Yerel yönetim birimleri de hem özerkliklerini korumak hem de birimin çıkarlarını üçüncü kişilere karşı korumak amacıyla dava açabilme hakkına sahip olmalıdırlar. Yerel yönetim organlarının yerel yönetim biriminin haklarını korumada yetersiz kaldığını düşünen yerel topluluk üyeleri, yerel yönetim biriminin yerine geçerek davacı ya da davada taraf olabilmelidirler. Aynı şekilde yerel topluluk üyesi bir dava sırasında taraf olarak yerel yönetimin haklarını koruyabilmelidir. Bu oldukça değişik bir öneri olarak karşımıza çıkmaktadır.

Yargının hızlı bir şekilde işleyebilmesi için bölge idare mahkemelerine bağlı yerel yönetim mahkemelerinin kurulması gerekmektedir. Yerel yönetim birimlerinin mali açıdan denetlenmesi için de yerel Sayıştayların kurulması önerilmektedir.

Bağımsız Denetim

Bağımsız denetim, yargı denetiminin içermediği yerinmelik denetimi, ekonomik denetim ya da performans denetimi olarak adlandırılan ve işlemlerin yerinde ligini inceleyen bir denetim çeşididir ve bütün bunların yapılması bir uzmanlık işidir. Belirli büyüklükteki yerel yönetimlerde yılda en az bir kez bağımsız denetim kuruluşlarınca denetim yapılmalı, daha küçük belediyelerde ise bağımsız denetim isteğe bağlı olmalıdır. Bağımsız denetim kuruluşlarının raporları kamuoyuna açıklanmalıdır.

3.5.3.2.4. Akçal Kaynaklar

Yerel yönetimlerin modelin önerileri çerçevesinde üstlendikleri yeni görevleri yerine getirebilmeleri için yerli kaynağa sahip olmaları gerekmektedir. Kaynakların bölüşümü, merkezi ve yerel yönetimler arasında üç biçimde gerçekleşebilir:

- toplam kamu geçlilerinden yerel yönetimlere ayrılacak paylar,
- projelere bağlı olarak sağlanacak kaynaklar,
- merkezi yönetimin politikalarını özendirmek üzere aktaracağı kaynaklar.

Bunun yanı sıra yerel yönetimler öz kaynak yaratma yetkisine de sahip olmalıdırlar. Aşağıda bunun yolları sıralanmaktadır;

- merkezin topladığı belirli vergilere yasanın izin verdiği ölçüde gelir ekleme yetkisi,
- yerel yönetimce toplanan vergi, resim ve harçların oranlarını belirleme yetkisi,
- halka sunulan hizmetlerin fiyatlandırılması ve ücretlerin yerel yönetimlerce belirlenmesi,
- yerel yönetimlere iç ve dış kaynaklardan borçlanabilmeleri için yetki verilmesi, bu borçların yerinde kullanılıp kullanılmadığını ve geri ödeme koşullarını incelemek için borç yönetim ve denetim sistemlerinin kurulması.

Yerel yönetim kaynaklarının verimli ve etkin bir şekilde kullanılabilmesinin sağlanması için bütçe bir mali yönetim aracı olarak geliştirilmeli, yerel yönetimlere çapraz finansman olanağı tanınmalıdır. Yatırım planları da stratejik ve mekansal planlara uyum sağlayacak şekilde geliştirilmelidir.

Bu sistemde, hangi kademedeki yerel birimlerin hangi gelirleri toplayacağına ve bölüşümün nasıl olacağına ilişkin bir öneri yer almamaktadır.

3.5.3.2.5. Örgütün Geliştirilmesi

Yerel yönetimlerde etkin bir yapıya ulaşmak için yerel yönetim örgütünün yasayla belirlenen çerçeve içerisinde yerel yönetim biriminin kendisi tarafından geliştirilmesi gerekmektedir. Yeni örgüt yapısının oluşturulmasında çalışanların örgütleriyle işbirliği yapılması şarttır çünkü sistemin işleyişini en iyi çalışanlar bilmektedir. Sendikalar bu noktada kendi faaliyet alanlarını daha net bir biçimde tanımlamaktadırlar.

Öncelikle yerel yönetim çalışanları için 657'e bağlı olan personel sisteminden farklı bir sistem uygulanması gerekmektedir. Ancak yerel yönetim ile merkezi yönetim arasında personel geçişini sağlamak için iki sistem arasında paralellik olmalıdır.

Yerel yönetim birimlerinde her başkanının kendi kadrosunu göreve getirmesiyle şişen ve iyi işleyemeyen belediye kadrolarının önüne geçebilmek için "istisnai görevler" adı altında, yerel seçilmişlerle yakın ilişki içerisinde olan, onların kararlarını hazırlayan ve bu kararların uygulamaya geçirilebilmesi için çalışan bazı görevliler bulu malidir. Sadece başkan tarafından atanabilen ve görevden

alınabilen "istisnai görevliler", böylece her seçim döneminde başkanla personel arasında uyumun sağlanmasını kolaylaştırabilecektir. Hangi görevlerin istisnai görev olabileceği, birimin büyüklüğüne göre yasa tarafından belirlenmeli, bu konuda çalışanların örgütlerinin fikirleri alınmalıdır.

İstisnai görevliler dışında kalan tüm yerel yönetim çalışanları işçi statüsünde olmalı, böylece memur-işçi ikilemi ortadan kaldırılmalıdır.

Personelin ise alınmasında ve yükselmesinde siyasi baskıları azaltmak için tarafsız bir ise alma ve yükseltme sisteminin kurulması gerekir. Bunun için büyük belediyelerin kendi bünyesinde, daha küçük olanlarda ise il düzeyinde tarafsız ise alma ve yükseltme kurulları kurulmalıdır ve bu kurullarda çalışanların örgütlerinin temsilcileri mutlaka yer almalıdır. Kurullar "liyakat sistemine" göre ise alma veya yükseltme yapacaklardır.

Bunun yanı sıra personelin geliştirilmesi için yine çalışanların örgütleriyle işbirliği içerisinde hizmet içi eğitimin yürütülmesi gerekmektedir. Ayrıca işin ve işçinin geliştirilebilmesi için yerel yönetim biriminin her düzeyinde ortak çalışmalar yapacak, yönetici-işçi ortak kurullarının kurulması önerilmektedir.

Sonuçta, hem kurumsal yapının hem de yerel yönetim seçilmişlerinin, çalışanlarının ve yerel topluluk üyelerinin birlikte geliştirilmesi gerekliliği vurgulanmaktadır.

3.5.3.3. Temsiliyet Biçimleri

Modelin getirdiği önerilerden temsiliyet biçimleri başlığı altında incelenecek olanlar, halkın yönetime katılımı ve yeni temsiliyet mekanizmaları getirecek olan seçim sistemleridir.

3.5.3.3.1. Katılım

Öncelikle halkın yönetime katılabilmesi için, halkın yerel yönetimin işleyişi hakkında bilgi edinebilmesi ve bilgilendirilmesi gerekmektedir.

Örneğin yerel topluluk üyeleri, meclislerin ve meclis komisyonlarının toplantılarına katılarak soru sorma hakkına sahip olmalı, toplantı sonuçlarının yayınlanması ve duyurulması gerekmektedir. Ayrıca, isteyen herkese bilgi verme zorunluluğu getirilmelidir. Belli bir büyüklüğün üstündeki birimlerde hem halkın sorularına yanıt vermek için hem de birimin işlemesine yardımcı olabilmek için bilgi ve belge merkezi kurulabilir. Her türlü denetim raporlarının sonuçları da halka açıklanmalıdır.

Tüm bu haklar yalnızca yerel topluluğun üyesi olan bireylere değil, yine yerel topluluğa ait olma şartıyla örgütlü gruplara da verilmelidir. Yerel halk hakları ve katılım mekanizmaları konusunda (katalog, vs. yardımıyla) bilgilendirilmelidir.

Tüm bireylerin ve örgütlü grupların yerel yönetime katılmasıyla ilgili olan öneriler aşağıda sıralanmaktadır:

- Meclis toplantılarına katılarak soru sorma hakkı,
- Meclis komisyonları toplantılarına katılarak soru sorma, proje önerme ve projeleri tartışma hakkı,
- Halk girişimi; yerel topluluk üyelerinin, seçmen sayısının belli bir oranı aşmaları halinde (%10 ya da%15 gibi) meclise proje önerme hakları, meclis projeyi görüşüp reddetmesi halinde referandum isteme hakkı
- Halk vetosu; yerel yönetim meclisinin bir kararının uygulanması istenmiyorsa belirli sayıda taleple referandum isteme hakkı,
- Geri çağırma; daha önce seçim sistemleri bölümünde de anlatıldığı üzere belli sayıda istek doğrultusunda referanduma gidilerek yerel seçilmişleri görevden alma hakkı,
- Yerel topluluk üyelerinin yerel hizmetleri doğrudan yürütme ya da yürütülmesine katkıda bulunmaları,
- Mahalle ve köy bazında katılım; mahalle ve köy yönetimleri güçlendirilerek yerel halk ile belediye arasında bir köprü görevi üstlenmeleri, belediye yetkilerinden bazılarını mahalle veya köy yönetimine aktarılarak halkla birlikte hareket etme olanağının sağlanması,
- Yerel yönetim çalışanlarının hizmetlerin hem üreticisi hem de tüketicisi olarak örgütleriyle birlikte her düzeyde yönetime katılma hakları. Yönetici ile çalışanlar arasında her düzeyde çalışmaları yürütecek ortak kurulların oluşturulması,
- Yerel yönetim birimlerinin karar organlarının diğer katılım yöntemlerinin geliştirilmesi için çalışması.

3.5.3.3.2. Yeni Seçim Sistemleri Ve Demokratikleşme

Yerel yönetim organları kaçınılmaz bir şekilde temsili demokrasi esaslarına göre belirlenecektir. Ancak bugün yaşanan aksaklıkların giderilmesi için bazı değişiklikler gerekmektedir.

Öncelikle siyasal partilere üye olma ve partilerin örgütlenmesi konusunda var olan kısıtlar yerel demokrasiyi de zedelemektedir. Kamusal işlerde çalışanların, meslek kuruluşları yönetim kurulu üyelerinin ve sendika yönetim kurulu üyelerinin,

belediye veya İl Genel Meclisi üyesi olabilmeleri için diğer görevlerini terk etmelerine gerek yoktur. Bu sınırlama, yerel topluluk üyelerinden bir kısmının yerel siyasetten uzak kalmalarına neden olmaktadır. Bu nedenle de meclis üyeliği, belirli bir kesimin tekelinde kalarak çeşitliliğin meclise yansıması engellenmiş olmaktadır. Bu da kentsel rantın bu küçük grup tarafından paylaşılmasına neden olabilmektedir.

Sonuç olarak, yerel yönetim organlarına seçme ve seçilme hakkına getirilen sınırlamalar kaldırılmalıdır.

Önerilen yeni kademeleşme sistemi içerisinde, tüm yerel yönetim organlarının üyeleri seçimle iş basına gelecektir. Bu yapıda il yerel yönetimi, il özel idaresinin yerini alacak ve merkezi yönetimin bu konuda bir müdahalesi olamayacaktır.

Meclis seçildikten sonra başkanı, kendi üyeleri arasından seçmelidir. Meclis kendi çalışma düzenini ve içtüzüğünü kendisi oluşturarak çalışmalarını yürütmeli, meclisin komisyon çalışmaları, meclisteki azınlık gruplarının, yerel topluluk üyelerinin ve sivil toplum kuruluşlarının katılımına açık olmalıdır.

Bu sistem içerisinde de güçlü bir başkan modeli benimsenmektedir. Başkan, yürütmenin sorumluluğunu taşır ve buna uygun yetkileri olmalıdır. Başkan, vekilini meclis üyeleri arasından kendisi seçer.

Yürütme organı olan encümen yerine, yerel yönetim birimi başkanının başkanlık edeceği bir yerel yönetim yürütme kurulu kurulmalı ve bu kurulun üyeleri başkan tarafından belirlenmelidir. Yerel yönetimin idari, mali, hukuki ve planlama ile ilgili birimlerinin başkanları bu kurulda yer almalıdır.

Yerel yönetimlerde karar organının yürütme organı üzerinde etkili bir denetimi olması gerektiği üzerinde durulmaktadır. Hatta "yürütme organının karar organının kararlarını veto etme yetkisi varken, karar organı da yürütme organını düşürebilme yetkisine sahip olmalıdır" önerisi getirilmiştir. Burada ilginç olan nokta atanmışlardan oluşan bir grubun seçilmişlerin kararlarını veto etme yetkisine sahip olmasıdır.

Tüm bunların yanı sıra her yerel yönetim düzeyinde birer yerel parlamento olarak çalışacak meclis üyelerinin çalışma koşulları iyileştirilmelidir. Maddi iyileştirilmelerin yapılması, bilgiye ulaşmanın kolaylaştırılması, uluslararası düzeyde örgütlere katılma hakkının tanınması gibi gelişmeler ile üyelerin etkili bir çalışma ortamına kavuşmaları sağlanmış olacaktır.

Temsiliyet biçiminde getirilen öneriler, özellikle clientalism'e karşı parlementarist ve pluralist bir yapıyı ön plana çıkarmayı amaçlamaktadır.

3.5.3.4. Değerlendirme

İşçi sınıfı örgütlerinin "yerel yönetimlerinin yeniden yapılandırılması" konusuna nasıl yaklaştıkları, görüşlerini ve projelerini nasıl ortaya koydukları oldukça önemlidir. İncelenen çalışmalarda da uygun bir demokrasi anlayışının ve yerel yönetim yapısını ancak işçi sınıfının katkılarıyla gerçekleştirilebileceği inancı vardır. Ancak şunu belirtmek gerekir ki burada sunulan yaklaşım liberal bakış açısının belirlenmesi yaklaşımından öteye gidememektedir.

Yerel yönetimlerin, özellikle belediyelerin başlıca görevleri olan toplumsal güvenliği sağlamak yerel hizmetlerin sunumuyla, işgücünün yeniden üretimini sağlamak ve elde tuttuğu dağıtım mekanizmalarıyla yerel sermayenin gelişimine katkıda bulunmaktır.

Bütün Türkiye'de işleyen sistemde yerel yönetimler, ellerindeki kısıtlı olanaklara karşın ciddi birer dağıtım mekanizması haline gelmişlerdir ve işgücünün yeniden üretimine yönelik sorumlulukları ikinci planda kalmıştır. Doğal olarak, işçi sendikalarının hazırladıkları model önerilerinin işgücünün yeniden üretimi konusunda yoğunlaşması, demokrasi anlayışını ve yerel yönetim modelini bu çerçevede ele alması gerekmektedir. Aslında burada anlatılan yeniden yapılanma modeli, böyle bir hedefe yönelme kaygısını taşımaktadır. Ancak bu çaba, bir liberal demokrasi anlayışı ve "yerel yönetimler demokrasinin beşiğidir" söyleminden öteye gidememektedir. Öneriler, parça parça ve çeşitli başlıklar altında kalmış, büyük bir projenin parçası haline gelememişlerdir.

3.5.4. Sermaye ve Yerel Yönetim İlişkisi

3.5.4.1. Liberal Yaklaşım ve Yerel Yönetimler

Yerel yönetim kurumu söz konusu olduğunda, bu kurum üzerinde tam anlamıyla egemenlik ve ipotek kurmuş bir bakış açısıyla karşılaşılmaktadır. Bu tarihsel egemenliğin ve düşünsel ipoteğin sahibi olan liberal yaklaşımın yerel yönetimler üzerindeki etki alanının genişliği çok geniş boyutlardadır. Temelini liberalizm felsefesinden alan her sav, günümüzde adeta tartışmasız bilimsel gerçekler halini almıştır.

Hemen hemen yerel yönetimler üzerine yazılmış herhangi bir makalede bulunabilecek, Liberalizm'in yerel yönetimler üzerindeki temel savı şudur; "*Yerel*

yönetimler demokrasinin temelidir, beşiğidir, kökenidir." Sav, üç ayrı temel anlayışa dayandırılmıştır (Güler, 1992: 2-12):

Bu temellendirmelerden ilki ölçek sorununa ilişkindir. Buna göre yerel yönetimler demokrasinin temelidir, çünkü bu kurum toplumun en küçük örgütlenme birimidir ve bu niteliğinden dolayı da yerel halkın kendi kendini yönetmesine yani yerel demokrasiye olanak tanır. Bir gerçeklik olarak sunulan bu sav, ilk izlenimden kaynaklanan bir beklentidir ve mekansal bir determinizmi içerir. Örneğin, kapitalist bir toplumda ölçek ne kadar küçük olursa olsun, üretim ilişkileri açısından eşitsiz durumda bulunan yerel halk söz konusu iken, ya da feodal bir toplumda, yerel yönetimleri demokrasinin beşiği kabul etmek iyi niyetli bir beklentiden başka bir şey değildir. Bunun yanında günümüzdeki megapolleri düşünüldüğünde ise bu sav nostaljik bir özlem niteliği taşımaktadır.

Liberalizm'in temel anlayışlarından ikincisi konuyu eğitim sorunu ile ilişkilendirmektedir. Buna göre, yerel yönetimler demokrasinin beşiği sayılmaktadır. Çünkü bu kurum toplumun en uzaktaki yerlerinde bile siyasal modernleşmenin bir aracı ve temsili demokrasinin kurallarını halka yaşatarak öğreten bir okul niteliğindedir.

Temel anlayışlardan üçüncüsü, konuyu tarihsel gelişme bağlamında yorumlamaktadır. Bu yaklaşım da yerel yönetimleri demokrasinin beşiği olarak değerlendirmektedir. Bu yaklaşımın sebebi; Batı Avrupa demokrasilerinin, başlangıcı 12. yy.la kadar uzanan zengin bir yerel yönetim geleneğinin ürünü oluşudur. Batı ülkelerinde yerel yönetimler, 12. yy.dan başlayarak ortaya çıkan ve merkezileşmiş devlet gücünün oluşumuna engel olan ortaçağ kent yönetimlerini köktenci bir biçimde ortadan kaldırdıktan sonra, ancak 19.yy.da devlet tarafından yukarıdan aşağıya kurulmuşlardır. İngiltere ve Fransa örneklerini incelendiğinde bu gerçekleri kolayca görebiliriz.

Liberal yaklaşım akademik dünyada tartışmasız bir konuma gelmiş, siyasal yaşamda ise dinsel çevrelerden merkez sağ ve sol partilere, hatta her türlü sol akıma kadar hemen her kesimin düşünce yapısında yuvalanmıştır. Kendisine batıyı merkez almış olan bu yaklaşım, yerel yönetim çözümlemesini özgürlük, demokrasi ve etkinlik ilkelerini buluşturan bir kurama, bu kuramın gücünü ise önceki paragrafta sözü edilen tarihsel gelenek söylemine dayandırmaktadır.

Liberal Yaklaşım yerel yönetimleri, "yerel halk tarafından seçilmiş kişilerce yönetilen, bir tüzelkişiliği olan, bağımsız ya da özerk bir konumu ve kendisine ait bir mali istemi olan yönetsel kurum olarak" tanımlar (Güler, 1992: 9-10).

Tanımı incelendiğinde, bir kavramı değil bir kurumu açıkladığı görülmektedir. Bu tanım, 19. yy Batı Avrupa yerel yönetim uygulaması esas alınarak ve yalnızca kurumsal nitelikler vurgulanarak yapılmış, ancak bu çerçevenin dışına çıkılarak Batı dışındaki dünyayı da kavramsallaştırmak için kullanılmıştır. İşte bu "batı merkezsel" (eurocentrism) yaklaşım, yerel yönetimler üzerindeki ipoteğin sahibidir.

3.5.4.2. Sermaye, Kent ve Yerel Yönetimler

Castells'e göre, "sermayenin bir yerde yoğunlaşması, üretim araçlarının, yönetsel birimlerin ve gerekli işgücünün aynı yerde toplanmasına neden olur." (Castells, 1997) Bu nedenle de kent, artık değerin üretildiği en önemli yerdir. Ayrıca kentin kendisi altyapı yatırımlarıyla, üretim ve hizmet sektörleriyle de bir sermaye birikimi olarak nitelendirilebilir. Castells'e göre yalnız birikim açısından değil, bölüşüme ilişkin olarak da kentin özgün bir işlevi vardır. Özellikle, kentteki rant olgusu bölüşümün en temel yönlerinden biridir. Bunun yanında, işgücünün yeniden üretilmesi için gerekli olan "toplu tüketim araçları", merkezi yönetimin yanı sıra yerel yönetimler tarafından da sağlanmaktadır. Bütün bunlar birlikte düşünüldüğünde, kapitalist üretim tarzıyla kentler arasındaki yakın ilişki kendiliğinden ortaya çıkmaktadır (Forta, 1994:74).

Sermaye birikiminin mekanı olarak kentin ön plana çıkması sadece günümüzün bir özelliği değildir. Tarih boyunca kentlerin gelişmesiyle, burjuvazinin ve kapitalizmin gelişmesi beraber gelişen süreçler olarak belirmiştir. Ancak, 80'lerin yarattığı yeni süreç, bizzat kentin yarattığı rantların burjuvazi tarafından bir sermaye birikim olgusu olarak kullanılmasıdır. İlhan Tekeli'ye göre, "1980 sonrasında Türkiye'de uygulanan ekonomi politikalarının büyük sermayeli kentin yapılanmasından doğan değerlerden pay almaya yöneldiği görülmektedir. Fiziki formu küçük sermayenin faaliyet ölçeklerine uygun olarak belirlenen bir kentten, büyük sermayenin birikim güdülerine ve faaliyet ölçeklerine göre belirlenen bir kente geçiş gerçekleştirilmek isteniyor. Çok büyük ölçekli toplu konut projeleri, büyük müteahhitlik firmaları ve yap-sat-devret yoluyla yapılan altyapı projeleri, gökdelenler, uluslararası ticaret merkezleri ve ülke içi değişim yetersiz olunca büyük dış borçlanma olanakları, hep bu değişimin habercileri." (Forta, 1994: 81-82).

Tekeli'nin vurguladığı, "küçük sermaye kentinden büyük sermaye kentine geçiş" süreci, büyük sanayicilerin yerel yönetimlere ilişkin çeşitli öneriler geliştirmelerinin en önemli nedenlerinden birini oluşturmaktadır. Bu nedenle TÜSIAD, TÜGIAD ve TOBB gibi sermayenin örgütleri yerel yönetimler konusunda reform istemekte ve bu konuda yayınlar çıkarmaktadırlar. Bu çalışmada, sözü edilen üç kurumun yerel yönetimler konusundaki istekleri ve

önerileri incelenmektedir. Üç kurumun da yerel yönetimlere bakış açısındaki ortak söylemler, aynı sorunların öne çıkarılması ve benzer öneriler, yerel yönetimler üzerindeki liberal ipoteğin kanıtlarıdır. Bu çerçevede, en geniş kapsamlı olarak hazırlanmış olan, Tüsiad'ın yerel yönetimler için önerileri ağırlıklı olarak incelenmiş ve bu bakış sözü edilen diğer kurumların da önerilerini sunmuştur. Yine de, bakış açılarının benzerliğinin görülmesi için, Tügiad ve TOBB'un önerileri çalışmanın sonunda ana hatlarıyla sunulmuştur.

3.5.4.3. Tüsiad'ın Devlet Reformu Önerileri *

Tüsiad, "optimal devlet" ile özetlediği devlet reformu önerilerini iki başlık altında toplamaktadır; Kamu Ekonomisinin Yeniden Yapılandırılması ve Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması.

Kamu ekonomisinin yeniden yapılanması reformuna ilişkin olarak başlıca öneriler şu şekilde özetlenmektedir:

-Mal ve hizmetler mümkün olduğu ölçüde rekabetçi piyasa ekonomisinde özel teşebbüsler tarafından üretilmeli ve sunulmalıdır.
-Merkezi yönetimin temel görev ve işlevleri **dış güvenlik, iç güvenlik, diplomasi, adalet ve yargı** ile sınırlandırılmalıdır.
-Merkezi yönetim yukarıda belirtilen hizmetleri genel bütçeye dahil yasama, yürütme ve yargı organları eliyle yürütmelidir. Yürütme organı bünyesindeki bakanlık sayısı mutlaka azaltılmalıdır.
-Merkezi yönetim genel ekonomi politikasına ilişkin kararları almak ve uygulamakla sorumlu olmalıdır.
-Eğitim, sağlık, bayındırlık, çevre temizliği gibi hizmetler yerel yönetimlere devredilmelidir. Merkezi yönetim eğitim ve sağlıkla ilgili sadece politika, plan ve program oluşturmalı, bu hizmetler yerel yönetimler tarafından sunulmalıdır.
-Genel bir deyişle, yerel nitelikteki tüm mal ve hizmetler yerel yönetimler tarafından sunulmalıdır. Yerel yönetimler içerisinde mutlaka "hizmet bölüşümü" açık bir şekilde yapılmalıdır.
-Kamu ekonomisinin yeniden yapılanması reformunun son hedefi **özelleştirme** olmalıdır. Kamu ekonomisinin görev ve fonksiyonları olanaklar çerçevesinde piyasa ekonomisine devredilmelidir.
-Bir yandan kamu ekonomisi küçültülürken, diğer yandan piyasa ekonomisinin işlerlik kazanması için mutlaka önlemler alınmalıdır.
-Üretim faktörlerinin fiyatlarının piyasada arz ve talebe göre serbestçe oluşumuna olanak verilmelidir. Bir başka deyişle ekonomide;

---

* TÜSIAD'ın devlet reformu önerileri " 21. yy İçin Yeni Bir Devlet Modeline Doğru: OPTİMAL DEVLET" adlı yayınından yararlanarak hazırlanılmıştır.

* Serbest fiyat politikası
* Serbest faiz politikası
* Serbest döviz kuru politikası
* Serbest ücret politikası

uygulanmalı, devlet piyasalara gereksiz müdahalelerde bulunmamalıdır.

-Eğitim ve sağlık alanlarında özel sektör yatırımları teşvik edilmelidir. Devlet'in eğitim ve sağlık kurumları paralı hale getirilmeli ve özel eğitim ve sağlık kurumları ile rekabetçi bir piyasada bulunmalıdırlar.
-Merkezi yönetim ve yerel yönetimler kamu hizmetleri kendileri sunmak yerine, özel kesime ihale yöntemi ile yaptırma yoluna gitmelidirler.
-Ülkemizde altyapı ve büyük yatırım projelerini devlet hiçbir şekilde kendisi üstlenmemeli, bu hizmetleri yerli ve yabancı müteahhitlere ihale yolu ile vermelidir. Devletin özel sektör ile ortak olarak (joint venture) bazı yatırım projelerini bile yürütmeleri sınırlı olmalıdır.
-Yabancı sermeye yatırımları özendirilmelidir.

Tüsiad, Optimal Devlet projesi için kamu ekonomisi ile birlikte **kamu yönetiminin** de **yeniden yapılanması reformu**nu savunmaktadır. Bu konudaki önerileri şu şekilde özetlenebilir:

-İyi bir devlet yönetimi için anayasal-yasal-kurumsal reform önem taşımaktadır. İlk önce gerçekçi bir anayasal reform yapılmalı ve optimal devlet felsefesinin ve temel ilkelerinin anayasada yer alması sağlanmalıdır.
-Yasal Reformla devletin yönetim yapısına ve işleyişine ilişkin temel yasalar ve kurumlar yeniden düzenlenmelidir.
-Anayasal ve Yasal Reformla birlikte Kurumsal Reform yürürlüğe konulmalıdır. Kurumsal Reform merkezi yönetim, yerel yönetimler ve diğer kamu kurumlarının işlevleri dikkate alınarak yeniden düzenlenmesini anlatmaktadır.
-Kamu yönetiminde açıklık sağlanması için, vatandaşların kamusal kararların alındığı toplantılara (örneğin, belediye meclisi toplantıları, mahkeme duruşmaları) dinleyici olarak katılmalarına olanak tanınmalıdır.
-Kamu kurumları bireyleri "vatandaş" olarak değil, "müşteri" olarak kabul etmelidirler ve bu anlayış kurumsallaştırılmalıdır.
-Kamu yönetiminde merkeziyetçi ve vesayetçi devlet anlayışı terk edilmelidir. Yerel yönetimlerin yönetsel ve mali özerkliği sağlanmalıdır.
-Belediye İktisadı Teşebbüsleri özelleştirilmeli ve bu tür kuruluşların yeniden oluşturulmaması için yasal sınırlamalar getirilmelidir.
-Büyümüş ve hantallaşmış devlet yapısı içinde denetimde etkinlik için ciddi bir denetim reformu yapılmalıdır. Bu çerçevede;

* merkezi yönetimde yasama, yürütme ve yargı denetimi yeniden gözden geçirilmelidir.

* Sayıştay sadece merkezi yönetimin mali denetiminden sorumlu olmalı, yerel yönetimler için de "Yerel Yönetimler Sayıştay'ı" oluşturulmalıdır.

3.5.4.4. TÜSIAD'ın Yerel Yönetim Reformu Önerileri *

3.5.4.4.1. Modelin Temel Hedefi

Tüsiad'ın yerel yönetimler için önerdiği modelin temel hedefi, yerel düzeydeki yönetim kesiminin bugünkü eskimiş, toplumumuzun istek ve beklentilerini karşılayamayan, aşırı bürokratik ve merkeziyetçi niteliğinden uzaklaştırılarak, yönetim yapımızın bu kesimine etkili, verimli ve kamu yararı doğrultusunda hizmet üreten güçlü ve demokratik bir yerel yönetim kurumu niteliğinin kazandırılması ve yerel toplulukların yerel yönetimler aracılığı ile yerel hizmetleri özgürce yönetme yetkisinin sağlanmasıdır.

3.5.4.4.2. Modelin Yapısı

Geniş Alan Yerel Yönetimleri

Modelde geniş yönetsel alanlar için aşağıda gösterildiği gibi iki basamaklı bir yapılanma önerilmektedir:

-İl Yerel Yönetimi
-İlçe Yerel Yönetimi

Bu yapılanmada **temel hizmet birimi** ilçe yerel yönetimidir. Modelde bucak yer almamaktadır. Modeldeki birimler tüzel kişiliğe ve evrensel olarak yerel yönetimler için öngörülen tüm niteliklere sahip olmalıdırlar.

Toplu Yerleşim Alanları Yerel Yönetimleri

Model için bugünkü kasaba ve kentlerde **belediye** ile **büyükşehir belediyesi**, kırsal alanda ise **köy,** ilke olarak uygun bulunmaktadır. Ancak her üç yerel yönetim biriminin kendilerinden beklenen verimli hizmetleri üretebilmeleri, raporda önerilen çözümlerin gerçekleştirilmesine bağlanmaktadır. Ayrıca, belediyelerde belli bir büyüklükten sonra tüzel kişiliği olmayan bir alt birim olarak mahalle örgütlenmesi önerilmektedir.

---

* Tüsiad'ın "Yerel Yönetimler: Sorunlar-Çözümler" adıyla yayınladığı kitabından yararlanarak hazırlanmıştır.

3.5.4.4.3. İç Örgütlenme

Merkez Yönetimi ile Yerel Yönetimler Arasında Görev ve Yetki Bölüşümü

Önerilen modele göre, yerel nitelikli hizmetlerin yürütülmesinde yetki ve sorumluluk, ilke olarak, yerel yönetim birimlerine ait olmalıdır. Bu amaçla yerel yönetimlerle merkez yönetimi arasında uygun bir görev bölüşümü yapılmalıdır. Bu bölüşümün temel ilkeleri ise modelde şöylece sunulmaktadır:

Merkez Yönetiminin Görevleri ve Yetkileri

Ülke düzeyinde tek elden yürütülmesi gerekli adalet, genel güvenlik, ulusal savunma, dış politika hizmetleri ile ulusal ölçekli, gelişmişlik düzeylerini dengeleyici, ulusal geliri artırıcı nitelikteki hizmetler ve ülke boyutunda ulusal hedeflerin, ilkelerin ve standartların kamu yönetiminin tüm kesimlerinde gerçekleştirilmesini sağlayıcı gözetim ve denetim hizmetleri merkez yönetiminin yetki ve sorumluluğunda olmalıdır.

Yerel Yönetimlerin Görevleri

Yukarıda sayılan hizmetler dışındaki yerel toplulukların ortak gereksinimleri ile ilgili tüm hizmetlerin yürütülme yetki ve sorumluluğu modele göre yerel yönetim birimlerine ait olmalıdır. Ayrıca bu konuda genellik ilkesi esas olmalı ve merkez yönetiminin yetkisinde kalacak olan görevler yasalarla belirtilmelidir.

İl yerel yönetimi, ilçeler arası ve il ölçeğindeki hizmetlerin doğrudan yürütülmesinden sorumlu olmalı, onun dışında ilçeler ve belediyeler için bir destek, eşgüdüm ve denetim birimi görevi yapmalıdır.

İlçe alanı içinde yer alan köyler ve küçük belediyeler "subsidiarity" ilkesine göre yürütmeleri ekonomik ve etkili olacak hizmetlerden sorumlu olmalı, bunların yürütmeleri uygun olmayan hizmetler, ilçe yerel yönetimi tarafından üstlenilmelidir. Modelde ilçe, ayrıca belediyeler ve köyler arası ve üstü hizmetlerden de sorumlu olmaktadır.

Model, bu görev bölüşümünde, yöresel koşullara göre ve zaman içinde esnek bir yaklaşım getirmektedir.

Önerilen modelde, hiçbir yerel kamu hizmetinin yürütülmesinde birden fazla sorumlu yönetim birimi olmamalıdır. Kural olarak, bir kamu hizmeti, o hizmeti en etkili ve verimli biçimde yürütebilecek en alt basamak yerel yönetim birimlerine

verilmelidir. Her yerel yönetim birimi kendi sınırları içindeki yerel kamu hizmetlerinin tek yetkili ve sorumlu birimi olmalıdır.

Yerel Yönetimlerin Yetki Çerçevesi

Yerel yönetimler, sorumlu oldukları hizmetler üzerinde;
- yürütülür nitelikte kesin karar alma
- çalışma plan ve programları yapma
- hizmetler için kaynak yaratma
- kaynakları hizmetlere tahsis etme
- iç örgüt yapılarını kurma
- personel istihdam etme ve personel işlemlerini yapma yetkilerine sahip olmalıdır.

Ayrıca modelde, bu yetkilerini kullanırken yerel yönetimler üzerinde, merkez yönetiminin **yönetsel vesayet** yetkisinin olmaması gerektiği vurgulanmaktadır.

Yerel Yönetimlerin İç Örgütlenmesi

Modelde, yerel yönetimlerde bugünkü gibi meclis-başkan-encümen biçimindeki yapılanmanın devam etmesi, ancak encümen yerine **yürütme kurulu**, il genel meclisi yerine **il meclisi**, ilçe karar organı yerine **ilçe meclisi** terimlerinin kullanılması önerilmektedir. Ayrıca, köylerde **köy meclisi**, mahallelerde ise **mahalle meclisi** kurulması önerilmektedir.

Meclislerin Oluşumu

Önerilen modele göre, il ve belediye meclisleri bugünkü sisteme benzer şekilde oluşmalı, ilçe meclisi ilçe sınırları içindeki il meclisi üyeleri, belediye başkanları, köy muhtarlarının kendi aralarından seçecekleri temsilcilerin katılmaları ile kurulmalı, köy ve mahalle meclisleri belediye meclisleri gibi, köy ve mahalle seçmenleri tarafından seçilerek oluşturulmalıdır.

Yürütme Kurullarının Oluşumu

Yürütme kurulları bütün birimlerde belli hizmet birim başkanları ile meclisçe seçilecek üyelerden oluşmalı, birim başlarının yürütme kurullarında çoğunlukta olması sağlanmalı, öteki üyeler, meclisteki siyasi parti gruplarını temsil edecek biçimde seçilmelidir.

Yürütme Organları

Modelde, belediye başkanları ile köy ve mahalle muhtarlarının bugünkü gibi yerel seçmenlerce doğrudan seçilmesi öngörülmektedir. Köy ve mahalle seçimlerinde de partiler aday gösterebilmelidir.

İlk tur seçimde adaylardan hiçbiri %50'nin üstünde oy alamazsa, en çok oy alan iki aday arasında ikinci seçim yapılmalıdır. İl yerel yönetimlerinin yürütme organı Vali, ilçe yerel yönetimlerinin yürütme organı Kaymakam olmalıdır. Modelde, bu birimlerin yürütme organlarının seçilmiş yerine atanmış bir yönetici olmasının gerekçeleri şöyle özetlenmektedir; asil olan vali ve kaymakamın seçilmiş olmasıdır ancak ilk kez uygulanacak bu modelde, başlangıç aşamasında toplumda olumlu imajı olan vali ve kaymakamların atama ile tayin edilmesi modelin basari şansını artıracaktır. Modelde vali ve kaymakamlara bağlı birçok birimin, il ve ilçe yerel yönetimlerine bağlanması önerilmektedir. Bu birimlerin, vali ve kaymakamların yönetici olduğu bir örgüte bağlanması modelin uygulamasını kolaylaştıracaktır. Bu gerekçelerden dolayı bu uygulamanın geçici olması gerektiği belirtilen modelde, ileride amacın il ve ilçe yerel yönetimlerinin yürütme organlarının da seçilmiş olması gerektiği vurgulanmaktadır.

3.5.4.4.4. İlişkiler Ve Denetim

Merkezle İlişkiler

Merkez yönetimi ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin temelini, işbirliği, eşgüdüm ve yardımlaşma anlayışı oluşturmalıdır. Öneriye göre merkez yönetimi, yerel yönetimler üzerinde özerk yerel yönetim görevleri bakımından "yerindelik denetimi" yapmamalıdırlar. Siyasal nitelikte olan bu denetim, yerel topluluğa ait bir yetkidir, seçimler ve katılım yolu ile uygulanmalıdır. Merkez yönetimi, yerel yönetimler üzerinde "hukuka uygunluk" denetimi yürütmelidir. Bu amaçla bakanlıklarda müfettişlik gerçek bir kariyer haline getirilmelidir.Ulusal hedefler, ilkeler ve standartlara yerel yönetimlerce de uyulmalıdır. Merkez yönetimi ve temsilcileri, yerel yönetimlerin işlemlerinin kamu yararı ve hukuka aykırı oldukları görüşü taşıdıklarında, bunların iptali için yönetsel yargıya başvurabilmelidir. Ayrıca hemşeriler de, hemşeri olma kimliği ile yerel yönetimlerin kamu yararına ya da hukuka aykırı işlemlerine karşı, yönetsel yargıda dava açabilmesi önerilmektedir.

Yerel Yönetim Birimleri Arasındaki İlişkiler

Rapora göre, yerel yönetim birimleri arasında "demokratik vesayet denetimi" ilişkileri kurulmalıdır. Bu ilkenin uygulanmasında; imar planı için ve ileride gerekli görülecek konularda kendiliğinden veya hemşerilerin başvurması üzerine;

* il meclisleri; ilçe meclisleri ve belediye meclislerinin,
* ilçe meclisleri ise köy meclisleri ile küçük belediye meclislerinin kararlarını üst meclis olarak görüşerek, belli bir süre içinde karara bağlayabilmelidir. Benzer ilişki, büyükşehir belediyesi ile semt belediyeleri arasında da oluşturulmalıdır.

Üst birimlerle alt birimler arasında hizmetlerin yürütülmesinde işbirliği, yardımlaşma ve destek verme anlayışı esas olmalı ve üst birimler, alt birimler üzerinde hukuka uygunluk denetimi yürütebilmelidir. Raporda, ayrıca yerel yönetim harcamalarının hukuka uygunluğunun denetlenmesi amacıyla özerk bir "Yerel Yönetimler Sayıştayı" kurulması önerilmektedir.

3.5.4.4.5. Alt Birimler ve Örgütlenmesi

Belediyeler

Mahalle kuruluşları, yönetsel ve örgütsel geliştirme ve iç örgütlenme açısından büyükşehir belediyeleri için yapılan öneriler, belediyeler için de geçerli olmalıdır. Kendi APK birimini kuramayan belediyeler, bu amaçla yerel yönetim birliklerinin, özel sektör kuruluşlarının ve üniversitelerin çalışmalarından yararlanmalıdır. Küçük belediyelerin iç örgütlenmesi, bu belediyelerin örgütleyemediği hizmetler ilçe yerel yönetimleri tarafından karşılanacağı için basit ölçüde tutulmalıdır.

İl ve İlçe Yerel Yönetimleri

Raporda, il ve ilçe yerel yönetimlerinin de kendi hizmet birimlerini kurması önerilmektedir. Bugün il ve ilçelerde bulunan merkezin taşra birimlerinden görevleri devredilenler, personel, araç-gereç ve binaları ile il ve ilçe yerel yönetimlerine, uygun olanlar da belediyelere bağlanmalıdır. İç örgütlenmede, yerel yönetim birimlerinin özelliklerine göre standart iç örgüt yapıları, merkez yönetimince yerel yönetimlerin görüşleri de alınarak, hukuk kuralları ile belirlenmeli, yerel yönetimlerin bu standartların sınırlarını aşmaları önlenmelidir.

3.5.4.4.6. Müdahale Alanları

Hizmetlerin Özelleştirilmesi

Daha ucuz ve kaliteli yapılmasının olanaklı olduğu durumlarda, yerel yönetimlerin temel politikasının bu tür hizmetleri özelleştirerek yürütmesi önerilmektedir.

Mali Kaynaklar

Yerel yönetimlerin güçlü-etkili ve verimli hizmet üreten kuruluşlar olmaları yeterli mali kaynaklarının olmasına bağlanan raporda, bu konudaki öneriler şöylece sunuluyor;

Yerel yönetimlerin öz kaynaklarının, gelirleri toplamı içindeki oranı %60-70 dolaylarına, tüm yerel yönetim gelirlerinin GSMH içindeki payı önce en az %10'a, giderek daha yüksek oranlara çıkarılmalıdır. Bu amaçlarla yerel yönetimlere;

* bir kişim vergiler devredilmeli, bunların tavan-taban oranları merkezce yasa ile belirlendikten sonra, tahakkuk ve tahsili yerel yönetimlere bırakılmalıdır.
* sınırları içinde merkez yönetimince tahsil edilen vergilere, yerel meclis kararı ile yüzde ekleme yetkisi tanınmalıdır.

Ayrıca, Vergi potansiyelini sonuna kadar kullandığı halde yapılması gereken hizmetlere kaynakları yetişmeyen yerel yönetimlere, ülke çapında kurulacak bir "mali denge sistemi" aracılığı ile ve objektif ölçüler içinde yardım yapılmalı, merkez yönetimine bağlı fonlar ve bütçe ödenekleri aracılığı ile yapılmakta olan bugünkü yardım uygulamasına son verilmeli, yardımlar mali denge fonu disiplini içine alınmalıdır. Özel durumda olan yerel yönetimlere, aynı sistem içinde, proje yardımı yapılmalıdır. Ayrıca, yerel yönetimlere vergi dışı yollarla da özgürce kaynak yaratma yetkisi verilmelidir.

İller Bankası'na yerel yönetimlere teknik hizmet yanında, finansman sağlayacak özerk bir yerel yönetimler bankası niteliği kazandırmak için gerekli geliştirmeler yapılmalıdır.

Personel

Bu konuda ise, yerel yönetimlere, merkez yönetiminin yasa ile belirleyeceği kurallar çerçevesinde özgürce personel kadrosu oluşturma ve personel işlemlerini yapma yetkisi verilmesi önerilmektedir. Yerel yönetim personeli 657 sayılı yasaya bağlı olmamalı, yerel yönetimler için özel bir personel sistemi oluşturulmalıdır.

Hizmet-içi eğitim için büyükşehir belediyeleri, ilçe belediyelerini de kapsayacak programlar düzenlemeli, genelde yerel yönetim personeli için hizmet-içi eğitim, yerel yönetim birliklerine bağlı olarak oluşturulacak "Eğitim Merkezleri" aracılığıyla sağlanmalıdır. Merkez yönetimi bu alanda yerel yönetimlere yardım ve destek sağlamalıdır.

Merkezin Taşra kuruluşlarının Yerel Yönetimlere Devri

Merkez yönetiminin taşra birimlerince yönetilmekte olan tarım, köy hizmetleri, diğer altyapı, kültür, turizm, trafik, eğitim, sağlık gibi hizmetler yerel yönetimlerin uygun birimlerine personel, ödenek, araç-gereç ve binaları ile devredilmelidir. Bu hizmetler yerel yönetim birimlerince sağlanmalıdır.

Yerel Yönetimler ve Serbest Rekabet

Önerilen modelde yerel yönetimlerin doğrudan doğruya ekonomik yaşama müdahale etmemeleri, fiyat belirlemesi ve denetimi gibi serbest rekabeti önleyici işlevleri yapmamaları gerektiği belirtilmektedir.

3.5.4.4.7. Temsiliyet

Katılım

Raporda, yerel yönetimlerimizin en eksik yönlerinden birisi olarak kabul edilen katılım konusundaki sorunların aşılması için de şu öneriler sıralanmaktadır:

Yerel Yönetim Meclisleri
Zorunlu toplantılar dışında meclis toplantılarının zamanını ve yerini meclisler belirleyebilmeli, hemşerilerin meclis toplantılarını izleyebilmeleri için toplantılar uygun yerlerde yapılmalıdır. Meclis toplantılarının gündemleri yerel halka duyurulmalıdır. Meclis tutanakları olduğu gibi yayınlanmalı, isteyene kopyası verilmelidir. Meclisin gerekli gördüğü konularda, halk oylaması yapılabilmeli, ayrıca hemşerilere de, belli oranda imza toplanması koşulu ile halk oylaması isteme hakkı tanınmalıdır.

Halk Girişimleri
Hemşerilerin örgütlü veya örgütsüz olarak yerel yönetimlerin herhangi bir kararı, projesi ve programı ile ilgili olarak görüşlerini, isteklerini, şikayetlerini iletmek için yapacakları girişimler özendirilmeli ve işbirliği yapılmalıdır.

Kent Konseyleri
Yerel yönetimlerin bölgesindeki sivil toplum örgütlerinin ve is çevrelerinin katkı, destek ve yardımını sağlamak amacıyla yerel yönetimlerin önderlik edeceği ve katılacağı kent konseyleri kurulmalı ve bunların etkili çalışması sağlanmalıdır.

Proje Bazında Katılım
Yerel yönetimler, kent ya da kırsal alandaki kimi projelerin başarıya ulaşması ve verimlilikle uygulanabilmesi için çeşitli halkla ilişkiler tekniklerinden yararlanarak katılım sağlamalıdırlar.

Erken Seçimle Görevden Alma
Yerel yönetimlerde seçimle görev almış olanların, hemşerilerin belli bir oranının imzalayacakları "Halk Girişimi" sonucu erken seçimle görevden alınmalarına olanak sağlanmalıdır.

Saydamlık

Raporda, demokratik bir halk kurumu olarak nitelenen yerel yönetimlerin hemşeriye dönük ve kamu yararı doğrultusunda hizmet sağlama amaçlarını gerçekleştirecek önemli yöntemlerden birisi, örgütsel ve yönetsel saydamlığın gerçekleşmesi olarak sunulmaktadır. Saydamlık konusu, hemşerilerin "bilgi edinme hakkı" çerçevesinde bir görev olarak kabul edilmektedir. Bu konuda ise şu öneriler sıralanmaktadır:

- Yerel yönetimler her yıl, çalışmaları ve harcamaları hakkında hemşerilere bilgi vermek için rapor yayınlamalıdırlar.
- Yerel yönetimler yaptıkları işlemleri, ilgililere gerekçeli olarak bildirmelidirler.
- Hemşerilerin yazılı ve sözlü başvuruları yazılı ve gerekçeli olarak yanıtlanmalıdır.
- Yerel yönetimlerin yapısını ve çalışmalarını tanıtmak için "açık ev", "halk günü" gibi günler düzenlenmelidir.
- Hemşeriler, yerel yönetimlere işleri için ya da yakınma, istek ve görüşlerini aktarmak için başvurmak istediklerinde ilgililere kolaylıkla ulaşabilmelidirler.
- Uygun büyüklükteki yerel yönetim birimlerinde "Halkla İlişkiler" birimleri kurulmalıdır.

3.5.4.5. TÜGIAD'ın Yerel Yönetim Reform Önerileri

Tügiad, yerel yönetimleri "çağın gerektirdiği üretkenliğe kavuşturabilmek" için üç ana konuda reform önerisi getirmektedir:

1. Hukuksal Reform

2. Yönetsel Reform
3. Mali Reform

3.5.4.5.1. Hukuksal Reform

Öncelikle, yerel yönetimlerin hareket yeteneğini kısıtlayan ve cesur adımların atılmasını engelleyen 1982 Anayasası'nın konuyla ilgili 123. ve 127. maddelerinin değiştirilmesi önerilmektedir. Bu maddelerde yer alan;

* Halk oyuyla seçilen yerel yönetim başkanlarının yargı kararı olmaksızın İçişleri Bakanı tarafından uzaklaştırılması,
* Yerel hizmetlerin "idarenin bütünlüğü" ilkesine uygun yürütülebilmesi için merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki yönetsel vesayet yetkisi,
* Yerel yönetimlerin, kendi aralarında örgütlenmesinin Bakanlar Kurulu'nun iznine tabi olması;

konuları değiştirilmedikçe, yerel yönetimler için söylenen, "demokrasinin temel taşları" söylemi havada kalacaktır.

Ayrıca, siyasi örgütlenmeyi düzenleyen "Siyasi Partiler Yasası"ndaki antidemokratik maddelerin kaldırılıp, tüm toplum katmanlarının yasal bir biçimde örgütlenmesi önerilmektedir. Bunun yanında, diğer yasalardaki demokratikleşmeyi, örgütlenmeyi ve katılımı önleyici tüm hükümlerin kaldırılması önerilmektedir.

3.5.4.5.2. Yönetsel Reform

Tügiad, yönetsel reform konusunda ise şu öneriler yer vermektedir:

Yerel yönetimler için ayrı bir personel statüsü mutlak bir şekilde oluşturulmalıdır. Yerel yönetimlerde hem Devlet Memurları Yasası, hem de İş Yasası uygulanmaktadır. Bu nedenle yerel yönetimler merkezi yönetime bağımlıdırlar. Bu bağımlılık yerel yönetimleri üretken, plan ve programcı, bilgi ve yetenek açısından kaliteli personel bulmakta ve çağdaş hizmet üretmekte, kaynak yaratmada etkisiz bırakmaktadır. Bundan dolayı, yerel yönetimler ayrı bir personel statüsüne kavuşturulmalı, personele ilişkin atama, yükselme, ödüllendirme, cezalandırma ve ise son verme yetkileriyle donatılmalıdır.

Yerel yönetimlere, belirli dönemlerle sınırlı olmamak koşuluyla, kadro oluşturma, ve kaldırma yetkisi verilmelidir.

Yerel yönetimler için her yerel yönetim bünyesinde bağımsız iç denetim mekanizması kurulmalıdır. Şu andaki teftiş müdürlükleri, siyasal etki ve yönetim baskısı nedeniyle görevlerini objektif olarak yapamamaktadırlar.

Büyükşehir belediyelerinde, büyükşehir ile ilçe belediyeleri arasındaki vesayet ilişkisi yeniden düzenlenmelidir. Güvensizlik nedeni ile yaratılan ve gereksiz kırtasiyeciliği peşinden getiren bu vesayetin kaldırılarak, hizmetlerin koordinasyonunu oluşturacak bir yapı kurulmalıdır.

İlk ve orta eğitim, yerel düzeyde örgütlenmeli ve yürütülmelidir. Yerel yönetim-okul-veli üçlüsü hem denetim sağlayıcı hem kalite arttırıcı bir etkide bulunacaktır. Şeffaflık, yerel yönetimlerin tüm işlem ve eylemlerinde olmalıdır.

Merkezi yönetimde, tüm yerel yönetimlerin bağlı olacağı "Yerel Yönetim Bakanlığı" kurulmalıdır. Bu bakanlığına ana görevi yerel yönetimlere bilgi aktarma, koordinasyon kurma ve yerel yönetimler arası veya yerel yönetimleri diğer kamu kurumlarıyla aralarındaki sorunlarda hakemlik rolü üstlenmek olmalıdır.

3.5.4.5.3. Mali Reform

Yerel yönetimler mali açıdan merkezi yönetime bağlı durumdadırlar. Yerel yönetimleri merkezi yönetimden veya merkezi yönetimin tasarruflarından gelecek finansmanla görev yapabilir durumdan, kendi üretecekleri kaynaklarla görev yapabilir duruma kavuşturmak gereklidir. Bunun için şu öneriler sıralanmaktadır:

Yerel yönetimler, merkezi yönetimin topladığı vergilerden aldığı paylardan kurtarılmalı, vergi tahakkuk ettirip, toplama yetkisi yerel yönetimlere verilmelidir.

Emlak vergilerinin düzenlenme süresi yerel yönetimlere bırakılmalıdır.

Yerel yönetimler ürettikleri hizmetler karşılığı vergi tahakkuk ettirebilme ve toplama yetkisi tanınmalıdır.

Yerel yönetimlere gerekli gördükleri hizmetleri özelleştirme yetkisi tanınmalıdır.

Yerel yönetimlerin yatırım harcamalarının gerekliliği ve verimliliği konusunda bir denetimin yapılması gereklidir. Bu denetim, maksada uygunluk, bütçe gelirlerini takip, karlılık olup olmadığı denetimidir. Kısaca, yerel yönetimlerde toplumun parasının, mali kaynaklarının iyi kullanılıp kullanılmadığının denetimi yapılmalıdır.

3.5.4.6. TOBB'un Yerel Yönetim Reform Önerileri

Bu bölümde, TOBB'un özel bir komisyona hazırlattığı raporunda, yerel yönetimler konusunda kapsamlı bir araştırmadan ve komisyon üyelerinin oybirliği veya oy çokluğu ile üzerinde görüş birliğine vardıkları konulardan çıkan sonuçlara yer verilmektedir.

Türkiye'nin yönetsel yapısı eskimiştir. Hem merkezi hem de yerel yönetimler bu yapının içindedirler. Bu eskimenin nedeni bu kurumların organik kanunlarının çok eski olmasıdır. Oysa, Cumhuriyet'in siyasal ve yargısal yapısında çok önemli değişiklikler olmuştur. Bütün bu değişikliklere rağmen, yönetsel yapı, küçük bazı değişiklikler dışında Cumhuriyet'in ilk yıllarındaki konumunu aynen korumuştur. Yönetsel yapının merkezi yönetim dalındaki sessizlik devam etmektedir. Yerel yönetimlerde ise, 1970'lerden bu yana siyasal kaynaklı bir tartışma gözlenmekte ancak bir sonuç alınamamaktadır.

Türkiye için bir model oluştururken ülkenin bütünlüğü, bölünmezliği, sosyolojik yapısı ve gelenekleri önemlidir ve öncelikle göz önünde bulundurulacaktır. Ancak bu durum çağdaş normlara, Batı'da gerçekleştirilen reformlara ve Avrupa Konseyi gibi uluslararası ve Avrupa Birliği gibi uluslar üstü kuruluşlarda alınan kararlara ilgisiz kalmayı ve sırt çevirmeyi gerektirmemelidir. Batı ülkelerindeki reform çalışmalarında, önceliğin yerel yönetim birimlerinin sayısının azaltılmasına verildiği göz önünde tutulmalıdır.

Yönetsel vesayet tartışmalarına son verilmelidir. Yönetsel vesayet hem kaçınılmazdır, hem de gereklidir. Ancak, bu denetim yöntemi, yerel yönetimin kişiliğini ve özerkliğini yok edecek biçimde uygulanmamalıdır. Bazı Batı ülkelerinde uygulanan mali konularda önceden (priori) denetim kabul edilebilir. Ancak diğer alanlarda sonradan denetim (posteriori), bir diğer anlatımla "hukuksallıkla sınırlı denetim" yöntemi benimsenmelidir.

İl Özel İdareleri'nin yeniden yapılandırılması konusunda şu üç husus göz önünde tutulmalıdır:

* Bu yerel yönetim birimi aynen devam edecekse, tamamen yeni bir organik kanun çıkartılmalı ve bu kanunda bu yönetimin il ölçeğinde yapması gereken hizmetler açıkça belirtilmelidir.

* İlçe ve il sayısının hızla artırıldığı bir ortamda, özel idarenin ilçe düzeyinde kurulması önerisi önemle değerlendirilmelidir. Bu öneri, optimal hizmet alanı, yönetimler arası yetki çatışması ve yeterli finansmanın sağlanabilmesi açısından önem taşımaktadır.

* Merkezi yönetimin taşra örgütü olan il'in valisi, üniter bir devlette elbette merkez tarafından atanacaktır. Ancak, il özel idarelerinin başı olacak kişinin seçimle gelmesi tartışılmalıdır.

Büyükşehir belediye sistemi başarılı olamamıştır. İstanbul için sadece bu kente özgü özel bir yönetim biçimi oluşturmak şartıyla büyükşehir belediye sistemi kaldırılmalıdır. Büyükşehir belediye sistemi korunacaksa, 3030 sayılı kanun kaldırılıp yerine yeni bir kanun çıkartılmalıdır. Çünkü 3030 sayılı kanunda, büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasındaki görev, yetki ve kaynak bölüşümü çok kötü düzenlenmiştir.

Belediye kurulmasının esasları yeniden belirlenmeli ve nüfus kriteri 5000'in altında olmamalıdır. Ayrıca, durumu şu anda bu kritere uymayan belediyeler coğrafi koşullar göz önünde tutularak birleştirilmeli ve belediye sayısı azaltılmalıdır.

Köy yönetimleri korunacaksa köy tüzel kişiliğine kavuşmanın nüfus kriteri 500-1000 arasında belirlenmelidir. Bu sayıya, birbirine yakın birden fazla köyün tek bir tüzel kişilik altında toplanması ile de ulaşılabilir. Köy yönetimleri kaldırılırsa, köy hizmetlerinin il veya ilçe özel idarelerine bırakılması, Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün bütçesinin bu idareler arasında nüfus vb. kriterlere göre paylaştırılması ve seçimle işbasına gelen organların toplantılarına, seçilmişlerin yanı sıra, oy hakkına sahip olmaksızın köylü temsilcilerin de katılması sağlanmalıdır.

Yerel yönetimlerin mali sorunları konusunda ise, kamusal finansmanı kaynağının tek ve ulusal gelir olduğu, bu kaynaktan vergi vb. adlarla alınacak payın da bir sınırı olduğu unutulmamalıdır. Bu pay sınıra ulaşmışsa, iki yönetimden birinin payını azaltmaksızın diğerininkini artırmak olanaklı değildir. Bu durumda önemli olan, ulusal gelirden alınabilecek olan payın iki yönetim arasındaki dağılımın eşit ve rasyonel esaslara göre gerçekleştirilmesidir.

3.5.4.7. Değerlendirme

Büyük sermaye yerel yönetimlerdeki reform istekleriyle ve önerileriyle "büyük sanayi kentine geçiş"in önündeki engelleri temizlemeye çalışmaktadır. Büyük sermaye bu konuda öncelikle "merkezi-bürokratik yöneticilerle onların yerel uzantılarının tasfiye edilmesi noktasında öneriler getirmektedir. Bu konuda, yönetim modeli "yerel yönetimlerin özerkleşmesi" noktasında odaklaşmaktadır. Merkezi yerel yönetimler üzerindeki vesayeti azaltılarak veya kaldırılarak, yerel yönetimlerin denetiminin ve kentlerde ortaya çıkan rantların sermaye birikimi kanallarına aktarılması daha kolay olacaktır. Çünkü merkezin yerel yönetimler

üzerindeki vesayet yetkisi, yerel yönetimlerdeki yöneticilerin politik bağlantıları olması anlamına gelmektedir. Politik bağlantıları olan yerel yöneticiler ise bu bağlarını korumak ve gözetmek durumundadırlar. Dolayısıyla, hem kaynakların kullanılması hem de istihdam ve rantların bölüşümündü sermaye dışındaki kesimleri de önemsemek durumundadırlar. Bu ise, büyük sermaye için sermaye kaçağı anlamına gelmektedir.

Büyük sermayenin yerel yönetimler için dillerden düşürmediği bir önerisi de "yerel yönetimlerin piyasa ekonomisi esaslarına göre düzenlenmesi ve birtakım belediye hizmetlerinin özellestirilmesi"dir. Piyasa ekonomisinin yerel yönetimler için önerilmesi kentlerin - ve dolayısıyla kentlerde yaratılan rantlarının, bir ekonomik birim olarak kapitalist ekonomiye açılması anlamını taşımaktadır. Bu yolla piyasa ilişkilerinin dışında (örneğin politik tercihlere bağlı olarak ya da "clientalist" ilişkiler yoluyla) rantın bölüşülmesinin önü kesilmek istenmektedir. Ayrıca, özelleştirme ile yeni bir sermaye birikim olanağı yaratılmak istenmektedir. Bunu yanında da, kamu yararının gözetilmesi göz ardı edilerek bütün ekonomik faaliyetin "paranın mantığına" göre örgütlenmesi istenmektedir. Katılım konusunda geliştirilen öneriler de bütün liberal izlenimine rağmen özgürlük bağlamında ele alınmaktan daha çok ekonomik etkinlik sağlamaya yönelik çabalar olarak görünmektedir. Özetle, katılınması öngörülen süreç kapitalist üretim tarzının daha etkin örgütlendirilmesine yöneliktir.

3.5.5. Yerel Yönetim Reformuna İlişkin Değerlendirmeler

3.5.5.1. Ziya Çoker'in Yerel Yönetim Reformu Hakkındaki Makalesinin İncelenmesi

Ziya Çoker makalesinde, yerel yönetim reformunun salt yerel yönetimlerin konusu olmadığını, yerel yönetim düzeyinde yapılması düşünülen reformun aslında, merkezi yönetimin yeniden yapılanması gereksiniminden kaynaklandığını vurgulamaktadır. Kısaca, yerel yönetim reformunun kaynağında merkezi yönetim düzeyinde bir reformun yapılmasının gerekliliği olduğu vurgulanmaktadır. Yerel yönetimler ise merkezi yönetim düzeyinde yapılacak bir reformun gerçekleştirilmesini kolaylaştıracak bir araç olarak değerlendirilmektedir.

Merkezi yönetimde reform gereksiniminin nedenleri

Makalesinde merkezi yönetimin kamu hizmetlerinin sunumu yönünden tıkandığını belirten Ziya Çoker, bu tıkanıklığın nedenini, kamu hizmetlerine ilişkin tüm görev, yetki ve sorumlulukların, özellikle de yerel nitelikli olan birçok kamu hizmetine ilişkin görev, yetki ve sorumlulukların, merkezde toplanmasına bağlamaktadır.

Ziya Çoker;

- Kamu hizmetlerinin nerede, nasıl ve ne ölçüde yapılacağına ilişkin kararların merkezi hükümetçe verildiğini,
- Bu hizmetler ile ilgili personel atama, özlük işleri gibi konuların da merkezden yapıldığını,
- Hizmetler için yapılacak harcamalar için kaynakların genel bütçeden tahsis edilerek yine merkezde belirlendiğini belirterek, merkezi yönetimin tüm bu görev ve sorumlulukları yerine getiremediği ve hizmet sunumunda aksaklıkların meydana geldiği sonucuna varmaktadır. Bu nedenle de reformun temelini merkez ve yerel yönetimler düzeyinde kamu hizmetlerinin sunumuna ilişkin görev ve yetkilerin paylaşılmasının oluşturması gerektiğini vurgulamaktadır.

Yazıda, görev paylaşımında, yerinden yönetilmesi gereken hizmetlerin,
- Kırsal yöreyi ilgilendiren,
- Küçük belediye ve köylerin yapamayacakları,
- Geniş bir coğrafyada yürütülmesi daha ekonomik ve verimli olan hizmetler olarak yeniden tanımlanması ve bu hizmetlerin sunumunun il ve ilçe yerel yönetimleri düzeyinde örgütlenmeleri gerektiği belirtilmektedir.

Yerinden yönetim sisteminin savunulmasının nedeni ise, demokratik ve üniter bir devlet yapısı içerisinde, yerel yönetimlerin demokratik faziletlerinden yararlanılarak etkin hizmet üretiminin sağlanabileceği olarak açıklanmaktadır.

Öneriler

Makalesinde, merkezi yönetimin kamu hizmetlerinin sunumunda yaşadığı tıkanıklığın, birçok yerel nitelikli kamu hizmetinin; kaynakları, personeli, araç ve gereçleri ile birlikte, il ve ilçe yerel yönetimleri ile büyük belediyelere devredilerek çözülebileceğini belirten Ziya Çoker, yerel yönetimlere kaynak yaratma yetkilerinin de verilmesi gerekliliği üzerinde durmaktadır.

İlçelerde özerk bir yerel yönetim tüzel kişiliği kurulması, il'e bırakılan hizmetlerden ilçe düzeyinde sunulması gerekli olanlar ile köy ve küçük belediyelerin yapamayacakları hizmetlerin, kurulması önerilen ilçe yerel yönetimine bırakılması ve il, ilçe yerel yönetim sisteminin, büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasındaki sisteme benzer bir biçimde örgütlenmesi de makalede savunulmaktadır.

Yerindelik denetimi anlamında idari vesayetin kaldırılıp, hukuka uygunluk anlamında vesayet denetiminin yapılması önerilmekte, bu vesayet biçiminin de, yerel yönetimler ve devlet organlarınca belirlenen yasalara uygun bir biçimde

kurulup çalıştırılmaları ve yerel yönetimlerin yasalara uygun çalışıp çalışmadıklarının kontrol edilmesinin gerekliliği vurgulanmaktadır.

Makalede ayrıca, üniter devlet yapısının bozulmaması, veya bu yöndeki endişelerin giderilmesi, aynı zamanda da idarenin bütünlüğünün korunması ve kamu yararının sağlanması için oluşturulacak il ve ilçe yerel yönetimlerinin yürütme organı görevinin en azından bir süre için vali ve kaymakamlarca yürütülmesinin önemi vurgulanmaktadır.

3.5.5.2. Teoman Ünüsan'ın Yerel Yönetim Reformu Hakkındaki Makalesinin İncelenmesi

Teoman Ünüsan Makalesinde hizmetlerin yürütümüne ilişkin yetkilerin yerel otoritelere bırakılması anlamında bir yerel yönetim reformunun yapılması gerektiği belirtmektedir. Bu reformun nedeni ise, yerel yönetimlerin, yurttaşlık bilincinin ve demokrasinin gelişmesi için önemli bir araç olması biçiminde açıklanmaktadır. Bir başka deyişle, yerel yönetimlerin özerkliği demokrasinin bir gereği ve aynı zamanda göstergesi olarak vurgulanmaktadır. Yerel yönetim reformuna yönelik olarak geliştirilen çalışmaların basari kaydedemeyişi ve uygulanamayışının nedeni ise siyasi otoritenin konuya kararlı yaklaşmaması olarak açıklanmaktadır.

Reform için İlkeler

Makalede yerel yönetimleri tek basına reforma tabi tutmanın olanaklı olmadığı, yönetim sisteminin, merkezi yönetim ve taşra teşkilatları ile yerel yönetim birimlerinin oluşturduğu bir bütün olduğu vurgulanmaktadır. Tartışılması gereken soru ise yetkilerin taşraya mi yoksa yerel yönetimlere mi devredileceği olarak ortaya konmaktadır. Sorunun cevabinin yerel yönetimler olması halinde de hangi yerel yönetim birimine devredilmesi gerektiğinin önemi vurgulanmaktadır.

Teoman Ünüsan makalesinde, yerelleşmenin salt yerel yönetimler ile olmayacağını, ademi merkezileşme kadar yetki genişliğinin de önemli olduğunu vurgulamakta ve yerel yönetim reformunun ilk aşamasının merkezi idarenin gereksiz görev ve yetkilerinin yetki genişliği ilkesine uygun olarak taşra teşkilatlarına devredilmesi olabileceğini belirtmektedir.

Yerel yönetimlerin ise sadece belediyelerden oluşmadığı, İl özel idareleri ve köy yönetimlerinin de kıt kaynaklarına rağmen olumlu işler yapan kuruluşlar olduklarına da dikkat çekilmektedir.

Makalede her ne kadar, ilçede özel idare birimleri kurulması, zorunlu birliklerin kurulması ve katılım konusunun gerçekleştirilmesinde anayasanın engel olabileceği belirtilse de, reformun yapılması için siyasal otoritenin kararlılığının yeterli olacağı açıklanmaktadır.

3.5.5.3. Nuri Tortop'un Yerel Yönetim Reformu Hakkındaki Makalesinin İncelenmesi

Nuri Tortop makalesinde, yerel yönetimlerin yeniden yapılanmasını genel olarak, yerel idarelerin daha etkin hizmet verebilmeleri için, yönetim biçimlerinin geliştirilmesi, iyileştirilmesi ve akçal yönden güçlendirilmeleri olarak tanımlamaktadır.

Makalede yerel yönetim reformunun aşağıda açıklanan iki yönden önemli olduğu belirtilmektedir.

Nuri Tortop,

- Parlamenter demokrasinin temel felsefesinin halkın yönetime katılması olduğunu belirterek, bunun en etkin olarak yerel yönetim düzeyinde sağlanabileceğini vurgulamaktadır.
- Yerel yönetimlerin ülke kalkınmasında önemli bir araç olduğunu vurgulayarak, yerel yönetimlerin özerk olmasının da ekonomik kalkınmaya katkıda bulunacağını belirtmekte, özerkliğin, daha etkin ve ülke çıkarlarına uygun hizmet yapılmasını sağlayacağını, yerel nitelikli hizmetlerde yerel alanda kararların verilmesinin ve kaynak tahsisi yapılmasının süreci hızlandıracağını ve kaynakların etkin ve verimli kullanılmasının artacağını belirtmektedir.

Bu nedenle de merkezi yönetim hizmetlerin etkin ve verimli sunulması için görevlerin,

- Yetki genişliği ilkesi uyarınca, taşra teşkilatlarına,
- Halka yakın olunması, yerel ihtiyaçların daha iyi belirlenip, değerlendirilmesi avantajları nedeniyle yerel yönetimlere,

bırakılması makalede önerilmektedir.

Makalede, mevcut yerel yönetim sisteminin eleştirisinde, yetki eksikliği ve kaynak yetersizliği üzerinde durulmaktadır. Mevcut yerel yönetim sisteminin güçlü ve etkili olduğu, daha da güçlenmesi için yeterli kaynakların sağlanmasının gerektiği vurgulanmaktadır.

Öneriler;

-Yerel yönetimlerin, gelirler ve kaynaklarının görevleri ile orantılı biçimde düzenlenmesi,
-Gelir düzeyi yetersiz, hizmet alanı geniş belediyelere diğerlerinden farklı tamamlayıcı ve denkleştirici mali yardımlar yapılması,
-Vesayet denetiminin, yol gösterici, öğretici ve destekleyici olması ve hizmetlerin yürütülmesini geciktirmemesi,
-Yerel yönetimlere, çalıştırdıkları personelin niteliğini geliştirmeleri için eğitim verme imkanları tanınması,
-İlçelerde yerel yönetim birimlerinin kurulması,

Nuri Tortop'un makalesinde yerel yönetim reformu için önermiş olduğu hususlardır.

Yazıda ayrıca, belediye kanunun dilinin eski ve anlaşılmaz olduğu, kanunun günümüz dilinde kaleme alınması ve kanunda bazı maddelerin değiştirilmesi önerilmektedir.

Bu değişiklikler aşağıdaki biçimde tanımlanmaktadır:

-15. maddede 76 fıkra halinde sayılan görevlerin yeniden gözden geçirilmesi,
-16. maddede yer alan, gelirler ile görevlerin ayırımı önemini yitirmiş olduğundan, yeniden düzenlenmesi,
-7.maddede öngörülen, belediye kurulması ile ilgili nüfus büyüklükleri ve mesafeler hakkında; nüfus büyüklüğünün 2000'den 5000'e çıkarılması yada 500'e düşürülmesi biçimindeki önerilerin değerlendirilmesi.

3.5.5.4. Cevat Geray'ın "Nasıl Bir Yerel Yönetim Düzeltimi" Başlıklı Makalesinin İncelenmesi

Yerel yönetim düzelticinin herkes tarafından savunulduğu belirtilen makalede, söz konusu düzeltime ilişkin çalışmaların başarılı olamamasının nedeni, Cevat Geray tarafından merkezi yönetim düzeyinde seçimle işbaşına gelmiş politikacıların siyasal gücü ellerinde bulundurma istekleri olarak belirtilmektedir. Makalede, merkezi yönetim düzeyinde seçilmiş politikacıların seçim bölgelerindeki yerel yönetici ve politikacılara karşı etkin ve güçlü olmak eğiliminde oldukları, bu nedenle de yerel yönetimlerin güçlenmesine yol açacak reform çalışmalarına yanaşmadıkları belirtilmektedir. Yerel yönetimlere de merkezin bir uzantısı olarak bakılmasının nedeninin de bu tutum olduğu vurgulanmaktadır.

Makalede, öncelikle yerel yönetim düzeltimi yapılmasının nedenlerinin açıkça ortaya konulmasının gerekliliği belirtilerek, bu yol ile reformun amaçlarının gerçekçi biçimde belirlenebileceği vurgulanmaktadır.

Reform nedenleri

Cevat Geray makalesinde, yerel yönetim düzeyinde yapılması gereken bir reformun nedenini aşağıdaki biçimde tanımlamaktadır;

- Yerel yönetimlerin üstlendikleri görevleri ekonomik açıdan etkin, verimli, demokratik açıdan katılıma ve halkın denetimine olanak veren bir yapıda örgütlenmemiş olmaları,
- Yerel yönetimlerin gelir yaratma imkanları kısıtlı, akçal kaynakları gelişkin olmadığından, söz konusu yönetimlerin kaynak konusunda merkeze bağımlı kalmaları,
- Yerel yönetim yapıları içerisinde etkili bir yerel yönetim bürokrasisinin kurulamaması,
- Yerel yönetimlerin katılıma açık olmaması ve yerel halkın kararlara katılmasına ve denetlemesine olanak vermemesi,
- İdari vesayetin yerel yönetimlerin gelişimini ve güçlenmelerini önlemesi,
- Merkez ve yerel yönetim düzeyleri arasındaki görev bölüşümüzün etkin ve demokratik olmaması ve bilimsel verilere dayanan bir görev bölüşümü yapılmaması,
- Aşırı merkeziyetçi yapının özerklik ve demokrasiyi engellemesi,
- Yerel yönetimlerin kendi aralarında görev ve yetki bölüşümüzü coğrafi, ekonomik, toplumsal yapılar ile bölgesel gelişmişlik düzeyleri göz önünde bulundurulmadan yapılmış olması ve belediyelere aynı görev, yetki ve sorumluluklar ile aynı gelir kaynakları ayrılmış olması.

Yukarıda belirtilen nedenler, yazıda, yerel yönetim reformunu gerektiren nedenler ve yapılacak reformun nasıl ve ne düzeyde yapılacağının ip uçları olarak ifade edilmektedir.

Düzeltim İlkeleri ve Öneriler

Makalede, yerel yönetim reformu anlamında yönetim sistemi için aşağıdaki değişiklikler önerilmektedir.

- Merkezi yönetimin başkent ve taşradaki birimleri ile yerel yönetimler bir bütün içerisinde ele alınmalı ve söz konusu yönetim kademelerinin hem kendi içlerindeki hem de birbirleri ile olan ilişkileri göz ardı edilmemelidir. Yerel yönetim reformu kamu yönetiminin tümden ademi merkezileştirilmesi anlamına geldiğinden, yetki

genişliği ilkesi de dikkate alınarak, merkezi yönetimin görevleri yerel yönetimlere ve taşra teşkilatlarına devredilmelidir.
- İl özel idarelerinin varlık nedenleri araştırılmalı, kırsal alana yönelik çalışmalar için ilçe yerel yönetim birimleri kurulmalıdır.
- Katılım sağlanmalı ve bu amaca yönelik olarak mahalleler ve semtler düzeyinde örgütlenme biçimleri tartışılmalıdır.
- İdari vesayet en aza indirilmelidir. Yerindelik denetimi değil hukuka uygunluk denetimi yapılmalıdır.
- Gerçekçi, bilimsel verilere dayalı olarak görev ve yetki bölüşümü yapılmalı ve bu yetki bölüşümüze paralel kaynak yaratma yetkileri de verilmelidir.

3.5.5.5. Mustafa Tamer'in "Yerel Yönetimlerin Yeniden Düzenlenmesi" Başlıklı Makalesinin İncelenmesi

Makalede, öncelikle yerel yönetim kavramının ülkeye batıdan ithal olarak girdiği, yani ülkeye özgü olarak geliştirilmiş bir yönetim biçimi olmadığı vurgulanarak, ülke öz yapısından gelmeyen yerel yönetim biçimlerinin uygulamalarında başarılı olunamadığı belirtilmektedir. Mustafa Tamer makalesinde yerel yönetim biçimlerini Avrupa'dan aynen alıp, uygulamaya kalkmanın anlamlı olmadığını, ihtiyaçların üst seviyede karşılanabilmesi için, ülke gerçeklerinin göz önünde bulundurulması gerektiğini belirtmektedir.

Mevcut Durum Eleştirisi

Makalede, yerel ve merkezi yönetimlerin birbirinden ayrı, birbirine rakip olmayan, tam tersi birbirinin bütünleyicisi ve tamamlayıcısı olduğu belirtilerek, mevcut yönetim sisteminin bu gerçeği göz ardı eden bir biçimde çalıştığı vurgulanmaktadır. Mevcut yönetim sisteminde yetki, görev ve sorumluluklar açısından, merkezi yönetimin ağır bastığı, yerel yönetimlerin ise çağdaş kamu yönetimi ilkelerinin çok gerisinde kaldığı belirtilmektedir.

Makalede, kamu hizmetlerinin etkin ve verimli olmasının temel şartının, hizmetlerin halka en yakın olan yönetim birimince yerine getirilmesi olduğu ve merkezi yönetimin elinde bulunan yetki, görev ve sorumlulukların yetki genişi ligi uyarınca taşra teşkilatlarına ve yerinden yönetim ilkesi uyarınca da yerel yönetimlere bırakılmasının gerekli olduğunu belirtilmektedir. Ayrıca, mevcut yönetim sisteminin önemli bir sorunu da yerel yönetimlerin kaynaklarının yetersiz oluşu ve mevcut kaynakların da etkin kullanılamaması olarak belirtilmektedir. Yerel yönetimlerin kaynak açısından merkezi yönetime bağlı olmasının etkin ve verimli hizmet üretilmesi için önemli bir engel teşkil ettiğinin altı çizilmektedir.

Bu belirlemelerden sonra Mustafa Tamer makalesinde; yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesinin amacının, kamu yönetiminde bugün gelinen, etkin, hızlı ve verimli hizmet sunumunu engelleyen yapının, merkezi yönetimin her anlamda etkin çalışmasını, kaynakların etkin kullanılmasını sağlayan, sorunları makro ölçekte doğru saptayarak, çözüm üretebilen bir yapıya dönüştürülmesi olduğunu açıklamaktadır.

İlkeler

Makalede, yerel yönetim reformu için temel amacın, hizmet üretiminde etkinliğin sağlanması, rasyonel kaynak kullanımı, demokratik ve katılımcı yerinden yönetim ilkesine uygun olarak yerel yönetimlerin yetki, görev ve sorumluluk ve mali yapılarının yeniden düzenlenmesi olmasının gerektiği belirtilmektedir. Yapılacak düzenlemelerin merkezi ve yerel yönetimlerce yürütülecek hizmetlerin niteliklerinin belirlenmesi, merkezi hükümetçe yürütülen yerel nitelikli hizmetlerin yerel yönetimlere devri, yerel yönetimlerin idari ve mali yapılarının bu iş bölümüne uygun olarak düzenlenmesi, yerel yönetimlerin denetimi konularını içermesi ve hangi hizmetlerin yerel olduğunun belirlenmesinin gerekli olduğu vurgulanmaktadır.

Bu görev bölüşümündü ulusal birlik ve bütünlük bakımından merkezi yönetimce yürütülmesinde zorunluluk bulunan ve klasik devlet hizmetleri olarak tanımlanan adalet, genel güvenlik, milli savunma ve dış politika hizmetleri dışında kalan ve eğitim, spor, kültür, sosyal hizmet, çevre, bayındırlık, tarım, ağaçlandırma, orman tesisi, turizm, sanayi, altyapı, ekonomi, ticaret, trafik, haberleşme ve benzeri konular olarak adlandırılan hizmetlere ilişkin yetki, görev ve sorumlulukların yerel yönetimlere verilmesi önerilmekte ve bunun hizmet sunum gerekleri ile demokratik kurallara daha uygun olacağı vurgulanmaktadır. Ayrıca yukarıda sayılan yetki, görev ve sorumlulukların yerel yönetimlere devredilmesi ile birlikte personel, bina, araç, gereç ve ödenek verilmesinin gerektiği de vurgulanmaktadır. Hizmet bölüşümü ile ilgili bir diğer hususunda yerel yönetimlerin kendi aralarında bu yetki, görev ve sorumlulukları nasıl paylaşacakları olduğu belirtilen makalede, bu noktada hizmetin niteliği, ülkenin gerçekleri, coğrafi alanın konumu gibi konulara da dikkat edilmesinin gerekliliği belirtilmektedir. Bir yerel yönetim birimi tarafından herhangi bir nedenle yerine getirilemeyen bir hizmetin bir başka yerel yönetim kurulu tarafından yerine getirilmesi önerilmektedir.

Makalede, merkezi ve yerel yönetimler arası ilişkiler alanında da öneriler yapılmaktadır. Merkezi yönetimin idarenin bütünlüğü, kamu görevlerinde birliği, toplum yararında istenileni elde etmek için yerel nitelikli kamu hizmetleriyle ilgili olarak ülke genelinde standartları tespit etmek, tespit edilen bu politika ve

standartlara uygunluğu sağlamak gibi genel konularda hak ve yetkilere sahip olmasının gerektiği belirtilmektedir.

Yerel yönetim düzelticinde önemli bir konunun kaynak yetersizliği olduğu belirtilen yazıda, yerel yönetimlere görevleri ile orantılı yeterli kaynak sağlanmasının gerektiği, burada esas olanın ise öz kaynaklara ağırlık verilmesi olduğu belirtilmektedir. Genel bütçe vergi gelirlerinden kanunla belirlenen oranlarda yerel yönetimlere pay verilmesinin gerektiği ve payların dağıtımında yerel yönetimlerin mevcut güçleri ve ihtiyaçlarının da göz önünde bulundurulmasının gerekliliği vurgulanmaktadır. Bu tür düzenlemelerde esas alınacak kriterin, mümkün olan ölçüde, yerel yönetimlerin kendi öz varlıklarına sahip kılınmalarının ve merkeze olan bağımlılıklarının en aza indirilmesinin sağlanması olduğu belirtilmektedir.

3.5.5.6. İlhan Tekeli'nin "Bir Demokrasi Projesi Olarak Yerel Habitatlar" Başlıklı Makalesinin İncelenmesi

Makale, Habitat II Konferansında gerekliliği hususunda görüş birliğine varılan Yerel Habitat Gündemlerinin hazırlanmasına ilişkin görüşleri içermektedir. Yerel Habitat Gündemleri'nin hazırlanması, Habitat II Konferansında daha iyi yaşam ve çevre kalitelerinin geliştirilmesi projesi olarak gündeme gelmiştir. Bir başka deyişle, Yerel Habitat kavramının, kentlilerin daha kimlikli çevrelerde yaşama olanaklarının hazırlanması, tüketim alışkanlığının kişisel eğlence ve ev içi düzenlemelerinden çok, toplu tüketime yöneltilmesi ve yaşamın toplumsallaşması anlamına geldiği belirtilmektedir.

Söz konusu projenin gerçekleştirilmesi için, yerel sivil toplum kamu alanının harekete geçirilmesi ve güçlendirilmesi önerilmektedir. Devlet merkezli yaklaşımlar yerine, basta sivil toplum kuruluşları olmak üzere toplumun tüm aktörlerinin yaratıcı kaynak ve güçlerini harekete geçirecek yaklaşım ve örgütlenmelere projenin gerçekleştirilmesi için önerilmektedir.

Sivil toplum kuruluşları düzeyinde gerçekleştirilecek bu tür örgütlenmeler ile belirli bir yöre ve yerleşmede yaşayanların kentli ve çevre haklarına sahip çıkmalarının, bu hakları elde etme yolunda sorumluluk almalarını sağlamanın önemli olduğu vurgulanmaktadır. yazıda, söz konusu örgütlenme biçimi, katılıma açık, ilgisi azalanların ayrılabilecekleri gönüllü katılım biçimleri olarak ifade edilmekte ve bu örgütlenmeler "kozalar" olarak tanımlanmaktadır.

Yerel düzeyde kurulmaları önerilen mahalle ve özel sorun kozalarının içerisinde bireylerin, ilgili özel ve kamu kuruluşlarının yer alabileceği belirtilmekte, ancak gerek koza içi gerek de kozalar arası hiyerarşik ilişkilerin olması reddedilmektedir.

Makalede, kozalar biçiminde bir örgütlenmenin, kozaların kurulduğu yöre ve yerleşmeye ilişkin sorunların çözümünde daha etkili ve başarılı olacağı belirtilmektedir. Bunun nedeni ise, öncelikle sorunların o yörede yaşayanların katılımı ile belirleneceğinden daha gerçekçi olacağı ve çözümlerde de uzaktan algılanması olanaksız pek çok kaynak ve olanağın harekete geçirilmesi olarak ifade edilmektedir. Makalede kozaların amacının salt sorunlara çözüm getirmek olmayacağı, aynı zamanda yaşamın zenginleştirilmesi, çeşitli faaliyetlerin gerçekleştirilmesinde de kozaların etkili olacağı vurgulanmaktadır. kozaların yaygınlaşıp, gelişmeleri halinde de yaşam biçimlerinde değişikliklerin ortaya çıkacağı ve yaşam kalitesinin artacağı ifade edilmektedir.

İlhan Tekeli makalesinde, kozaların çalışmalarında sivil toplum kamu ahlakinin egemen olması ve siyasal kamu alanı davranışlarının kozalar içine taşınmaması gerektiğini belirtmektedir. Sivil toplum kamu alanı olan kozalar içerisinde yer alacak siyasal aktörlerin kozaları siyasallaştırmalarına olanak tanınmaması gerektiğini önemle vurgulamaktadır.

Yerel Habitat Gündemleri'nin hazırlanması projesi ve bu projenin gerçekleştirilmesi için önerilen "kozalar", temsili demokrasi konusunda özellikle yerel düzeyde yaşanan katılım sorununun aşılmasında, yerel sorunların belirlenip, çözümlenmesinde yöre yaşayanların katılımı ve sorumluluk alması anlamında önemli bir yaklaşım olarak değerlendirilebilir. Bir başka deyişle, proje temsili ve çoğulcu demokrasisinin praksisi olarak adlandırılabilir.

3.5.5.7. Metin Berber ve A. Kadir Topal'ın "Yerel Yönetimlerde Optimal Ölçek Sorunu" Başlıklı Makalelerinin İncelenmesi

Makalede, bir hizmetin sunumunun marjinal maliyetinin, o hizmetin sunulacağı alan ve alanın nüfusu ile ters orantılı olduğu, marjinal maliyetin nüfus ve alan bakımından minimum olduğu noktadan itibaren nüfus ve alan büyüklüklerinde yapılacak bir artışın hizmet maliyetini arttıracağı açıklanmaktadır. Bir başka deyişle, bir hizmet alanının optimum ölçekte olmasının, o alanda sunulacak hizmetin marjinal maliyetinin minimumda olması gerekliliği belirtilmektedir.

Makalede, bu tanımlama yapıldıktan sonra, Türkiye'de yerel yönetim birimlerinden belediye ve köylerin büyük çoğunluğunun sunulacak hizmetlerin maliyeti açısından optimum ölçekte olmadığı ifade edilmektedir. Küçük belediye ve köylerin temel sorununun, nüfus ve alan bakımından küçük boyutluluk olduğu belirtilmektedir. Optimum ölçek sorununun temel nedeni ise, nüfusu 2000'i geçen köylük yerlerin belediye olabilmesine imkan tanınması olarak gösterilmektedir.

Makalede, nüfusu 5000'in altında kalan belediyeler için, yeterli mali ve örgütsel gücün sağlanması halinde de, hizmet üretiminin ekonomik olmadığı ifade edilerek, bu yolla kalkınmada kullanılacak kaynakların israf edildiği vurgulanmaktadır. Ayrıca, 1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı Belediye Kanunu ile belirlenen 2000 rakamının o dönemde optimum olduğu ancak zamanla bu rakamın optimal büyüklük olmaktan çıktığı da açıklanmaktadır.

Makalede, optimal ölçek sorununun aşılması için yapılan önerilerin basında belediye teşkilatı kurmak için belirlenen nüfus büyüklüğü olan 2000 rakamının kaldırılması önerilmektedir. Yerel yönetimlerin, optimal ölçek sorununun aşılması için, birlikler kurmalarının sağlanmasının gerektiği belirtilmektedir. Kurulacak birlikler yoluyla da, rasyonel kaynak kullanımının, normatif düzenlemeler ve standartlaşmanın sağlanabileceği belirtilerek; itfaiye, çöp imha-depolama-değerlendirme, iş makineleri kullanımı, yol yapım ve asfalt kaplama gibi hizmet ve faaliyetlerin gerçekleştirilmesi önerilmektedir.

3.5.5.8. Değerlendirme

Yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması konusu, incelenen görüşlerin hemen hepsinde, rasyonel hizmet üretimi, kaynakların etkin kullanımı, demokrasinin gelişimi gibi nedenlerden dolayı bir gereklilik olarak savunulmaktadır. Görüşlerde, yerel yönetim sisteminin sorunları genel olarak;

- Merkezi yönetimin ağır idari vesayet denetimi,
- Halk katılımının gerçekleştirilememesi,
- Yerel yönetimleri ilgilendiren yasal çerçevenin güncel olmaması,
- Belediyelerin gelir kaynakları ile görevlerinin orantılı olmaması konularında odaklanmaktadır.

Ancak görüşlerin çoğunda belirlenen sorunlara ilişkin yapılan öneriler incelendiğinde, önerilerin sorunlar ile uyuşmadığı ve önerilerin arkasında kapsamlı bir araştırmanın yapılmadığı açıktır.

İdari vesayet, görüşlerin hemen hepsinde eleştirilmekte olduğu halde, yine görüşlerin hemen hepsinde merkezce atanan valilerin basında olduğu il özel idarelerinin yetkilerinin arttırılması ve kurulacak ilçe özel idarelerine de kaymakamın başkanlık etmesi önerilmektedir. Merkezin yerel yönetimler üzerinde müdahalesinin azaltılması savunulduğu halde, öte yandan vali ve kaymakamların etkinliğini arttıracak öneriler yapılmaktadır.

Yerel yönetimlerin özerk olması ve yetkilerinin genişletilmesinin demokrasinin bir gereği olduğu vurgulandığı halde, doğrudan halk tarafından seçilmiş olan

belediyeler yerine vali ve kaymakamların yetkilerini arttırıcı öneriler yapılmaktadır.

Görüşlerde ortak olarak eleştirilen bir diğer husus da, merkezi ve yerel yönetimler arası hizmet ve yetkilerin bölüşümü konusudur. Görüşlerde hizmet ve yetki bölüşümü konusunda yapılan öneriler kapsamlı ve bilimsel olmaktan uzak kalmaktadır. Katılım konusunda da durum aynıdır. Yerel yönetimlere halk katılımının nasıl sağlanacağına ilişkin doyurucu öneriler yapılmamıştır.

4. YENİDEN YAPILANDIRMAYA İLİŞKİN STÜDYO ÖNERİLERİ

4.1. YEREL YÖNETİMLERİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI: DÜZELTİMCİ YAKLAŞIM

Model, Türkiye'nin var olan yönetim sistemi içinde hizmetlerin, merkezi yönetim ve yerel yönetim kademeleri arasında uygun bir işbölümü ile daha etkin, verimli ve demokratik şekilde sunumunu amaçlamaktadır. Bu amaç doğrultusunda var olan yapının düzeltimci bir yaklaşımla yeniden örgütlenmesi önerilmektedir.

Var olan sistem içerisinde yerel yönetimlerin merkeze bağımlı ve etkinlikten uzak bir şekilde çalışmaları;

- kaynak israfına,
- hizmet maliyetlerinin artmasına,
- hizmetlerin zamanında sunulamamasına,
- hizmet önceliklerinin belirlenememesine,
- hizmetlere ilişkin eşgüdümün sağlanamamasına,
- hizmetlerin denetiminde halk katılımının sağlanamamasına neden olmaktadır.

Bu çalışmada, öncelikle yürürlükteki yerel yönetim sisteminde varolan temel sorunlar saptanmış ve bu sorunların ışığında modelin ilke ve amaçları belirlenmiştir.

4.1.1. Temel Sorunlar

- Yetki Sorunu: Var olan sistemde İl Özel İdarelerine çok fazla görev verilmiş olmasına karşın bu görevlerin yerine getirilebilmesi için yeterli kaynak ve yetki aktarımı yapılmamıştır. Bu durum, İl Özel İdarelerinin bir yerel yönetim birimi olarak zaman içinde edilgen bir hale gelmesine neden olmuştur.

- Eşgüdüm Sorunu: Merkezi yönetim ve yerel yönetim ile yerel yönetimlerin kendi aralarındaki eşgüdüm eksikliği ve çeşitli hizmet alanlarında birden çok kurumun sorumlu olmasından doğan yetki karmaşası, hizmetlerin etkin ve verimli sunumu engellemektedir.

- Kaynak Sorunu: Varolan sistemde belediyelere önemli görevler verilmesine karşın yeterli kaynak aktarılmamıştır. Ayrıca belediye olma ölçütü sadece nüfus ölçütüne bağlanarak yörenin sosyo-ekonomik özellikleri göz önünde bulundurulmamıştır. Bu durum belediyeleri iyi hizmet sunamama noktasına getirmiştir.

- Katılım Sorunu: Yerel yönetimlerin çalışmalarına halkın katılımını ve denetimini sağlayacak mekanizmalar bulunmamaktadır. Bunun yanı sıra halkın yönetime katılım geleneği gelişmemiştir.

4.1.2. Modelin Amaçları

Daha verimli ve etkili bir yerel hizmet sunumu için üç temel amaç modelin dayanaklarını oluşturmaktadır.

- Devletin merkezde küçülerek yerelde yeniden örgütlenmesi,
- Hizmetlerin yerinden saptanması ve yerinden sunumu,
- Hizmetlerin eşgüdüm içinde sunulması.

4.1.3. Modelin Yöntem ve Araçları

Yetki ve eşgüdüm sorunlarının çözümüne yönelik olarak;

- "İl" ölçeğinin, yönetsel bir bölünmeden çok, bir yerel yönetim birimi olarak etkinlik kazanması ve böylece tüm ülkenin yerel yönetim birimlerinden oluşturulmasıyla yetki karmaşasının engellenmesi,

- İl Özel İdareleri'nin il temelinde yerel hizmetlerin sunumu ile merkez ve yerel arasında eşgüdümü sağlayan bir yerel yönetim birimi biçiminde yeniden düzenlenerek etkin bir konuma getirilmesi,

- Temel kentsel hizmet sunum birimi olarak belediyelerin örgütlenmesi,

- Yerel yönetimler üzerindeki merkezi yönetimin vesayet denetimi kaldırılarak, denetimin hukuka uygunluk ve halk denetimi aracılığıyla yapılması; yerel yönetimlerin kendi organlarıyla karar verme ve uygulama olanağının sağlanması.

Kaynak sorununun çözümüne yönelik olarak;

- Yerel yönetim birimlerinde, nüfus ve arazi büyüklüğü, coğrafi konum, ülkesel-bölgesel ölçekte sosyo-ekonomik duruma göre kaynak dağılımı ve ölçeğin yeniden belirlenmesi ve bu ölçütler belirlenirken örgütlenmede esnek bir yapının benimsenmesi,

Katılım sorununun çözümüne yönelik olarak;

- Yerel hizmet sunumunun denetlenmesinde halk denetiminin ve katılımının sağlanması

öngörülmektedir.

Bu model Türkiye'de var olan yerel yönetim sistemini düzeltimci bir yaklaşımla ele alarak, hizmetlerin yerel yönetim birimleri arasında yeniden dağıtımını kurgulamıştır. Bu çerçevede, bazı yerel yönetim birimleri tanımlanmış, iç örgütlenme, müdahale biçimleri, mali yapı, temsiliyet ve denetim konularında sistemi iyileştirecek öneriler getirilmiştir.

Bu tür bir modelin hayata geçirilebilmesi için merkezi yönetimce, merkezi yönetim ve yerel yönetim temsilcilerinin ve uzmanların dengeli bir biçimde yer aldığı bir geçiş komisyonu oluşturulmalı, yerel yönetimler düzeyindeki yeni örgütlenme biçimi bu komisyon öncülüğünde gerçekleştirilmelidir

4.1.4. İç Örgütlenme

4.1.4.1. Merkezi Yönetim

Merkezi yönetim birçok yerel nitelikteki kamu hizmetlerini üstlenerek gereksiz yere büyümüş ve hantallaşmıştır. Yerel yönetimlerin personel, bütçe ve diğer kararları üzerindeki merkezi yönetimin vesayet denetimi ise yerel yönetimlerin yetki alanlarını sınırlamakta ve etkisiz bir duruma getirmektedir. Bundan dolayı merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında hizmetlerin niteliğine uygun bir görev, yetki ve kaynak bölüşümü yapılmalıdır.

Önerilen modelde, genel olarak, merkezi yönetim yerel hizmetlerin denetimini, ilke ve politikalarını, ülke ve bölge ölçeğinde planlanan hizmetlerin eşgüdümünü sağlayacak, yerel yönetimlerse hizmetleri merkezi yönetimce belirlenen ilke, hedef ve politikalara uygun olarak yürüteceklerdir. Buna göre, merkezi yönetimin görevleri şöyle sıralanmaktadır:

* yasama yetkisi ve yargı,
* sosyal güvenlik
* dış politika
* ulusal ekonomik politikalar,
* yüksek eğitim,
* ulusal haberleşme ve telekomünikasyon,
* nükleer enerji ve elektrik,
* deniz ve hava taşımacılığı,
* silahlı kuvvetler,

* emniyet ve iç güvenlik,
* ulusal düzeyde eğitim, kültür ve sağlık politikaları.

Önerilenler çerçevesinde, merkezi yönetim yerel yönetimler üzerinde bazı üst düzey yöneticileri atayarak (Vali, kaymakam) ve hizmetlere ilişkin temel standartları belirleyerek söz sahibi olacaktır.

İl ölçeğinde yerel hizmetlerden sorumlu olarak İl Özel İdareleri'nin yeniden örgütlendirilmesi, Bakanlıkların sunduğu hizmetlerin yeniden tanımlanmasını ve belirlenmesini gerekli kılmaktadır. Bakanlıklar, yerel hizmetler konusunda genel politikaları, hizmetin kalite ve standardının saptanması, il yönetiminin aldığı kararların değerlendirilerek buna göre merkezden yerele kaynak aktarımının sağlanması ile görevli olmalıdır. Özellikle, merkezden yerele proje temelinde verilecek hibeler ve krediler konusunda her ilde projelerin yapılabilirlik çalışmalarını yapmakla görevli müşavir büro ve firmalara ilgili bakanlıklarca yetki verilecektir.

Bakanlıklara bağlı il müdürlükleri, İl Özel İdaresine bağlı çalışacak birimler haline getirileceği, yerel hizmetlerin sunumunda personel ve yürütmeye ilişkin yetkiler İl Özel İdareleri'ne devredilecektir.

Bakanlıklara bağlı bölge müdürlükleri konusunda, bölge sınırları en küçük hizmet birimi bir il olmak üzere yeniden düzenlenecek; bölge örgütleri yürüttükleri hizmetlerde il yönetimleriyle eşgüdüm içerisinde çalışacak ve gerekli durumlarda (büyük yatırımlar, projeler, vb.) il yönetimlerinden bu örgütlere personel aktarımı yapılacaktır.

4.1.4.2. Yerel Yönetimler

Modelde önerilen yerel yönetim düzeyleri aşağıda sıralanmaktadır:

- İl Yönetimi
- Büyükşehir Belediyeleri
  - İlçe Belediyeleri
- İlçe Hizmet Örgütleri
- Belediyeler
  - A Grubu Belediyeler
  - B Grubu Belediyeler
- Köyler

4.1.4.3. İl Yönetimi

Önerilen modelde il özel idareleri, yeniden düzenlenerek güçlendirilmekte ve işlevsel bir duruma getirilmektedir. Bu yerel yönetim biriminin sorumluluk alanı ilin tamamıdır. Bu özelliğinden dolayı da birçok hizmeti il genelinde, bir bütünlük içinde yürütme olanağı vardır. İl ölçeğinde bütünüyle merkezi yönetimin sorumluluğunda bayındırlık, eğitim, nüfus hizmetleri, sağlık, çevre, tarım ve hayvancılık hizmetleri il yönetimlerinin sorumluluğuna verilecek, bu amaçla merkezden yerele örgüt, personel, araç-gereç ve kaynak aktarımı yapılacaktır.

Bakanlıklara bağlı il müdürlüklerinin il yönetimine bağlı çalışan birimler haline getirilmesiyle hizmetler yerinden karşılanarak daha etkin ve verimli bir duruma getirilecektir. Aynı zamanda, taşra ile merkez arasında yoğunlaşan bürokrasi azalacak ve merkezi yönetimin ulusal hedefler, ilkeler, standartlar, program ve stratejiler üretme ve genel kamu hizmetlerini yürütme konusundaki görevine işlerlik kazandırılacaktır.

Yerel hizmetleri sunacak ilçe örgütlerini kurma yetkisi il yönetiminin olmalıdır. İl Yönetimi yerel dinamikleri, farklılıkları ve öncelikleri değerlendirerek gerekli gördüğü ilçelerde örgütlenmeye gidecektir.

Bu düzenlemeler sonucunda, bugün çeşitli bakanlık ve kuruluşlar tarafından ayrı ayrı ve farklı öncelik ve planlarla yürütülen hizmetlerin, ilin gerçek gereksinimlerine göre tek elden planlanması ve uygulanması sağlanmış olacaktır.

4.1.4.3.1. İl Yönetiminin Görevleri

İl yönetiminin temel işlevi; merkezi yönetimin ve yerel yönetim birimlerinin ili ilgilendiren tüm yatırımları, plan ve programları arasında eşgüdüm sağlamaktır.

Eğitim, sağlık, bayındırlık, çevre, tarım ve hayvancılık, nüfus hizmetleri, sosyal ve kültürel hizmetlerin sunulması, bu konuda ilgili yerel taleplerin değerlendirilerek hizmet sunumunun karara bağlanması ve denetlenmesi İl Yönetimi tarafından gerçekleştirilecektir.

İl Yönetiminin organları şunlardır:

- İl Genel Meclisi
- İl Daimi Encümeni
- İl Başkanı (Vali)

4.1.4.3.2. İl Genel Meclisi

İl Yönetimi'nin karar organı İl Genel Meclisi'dir. İl Genel Meclisi üyeleri, belediye meclis üyeleri ve belediye başkanları ile birlikte yerel seçimlerle belirlenecek ve meclis ilçelerin nüfuslarına oranla çıkardıkları üyelerden oluşacaktır. İl yönetimi ile belediyeler arasında eşgüdümün sağlanabilmesi için belediye başkanları il genel meclisinin doğal üyesi olacaklardır. İl Genel Meclisi'nin başkanlığını Vali yapacaktır. Meclis komisyonlar aracılığıyla çalışmalarını yürütecektir. Kaymakamlar bu komisyonlara beldeleriyle ilgili sorunları ve talepleri bildirecekler ve İl Genel Meclisi toplantılarında kendi sorunları ile ilgili olarak söz hakkı kullanabileceklerdir.

Meclis, üyelerinin talepleri ve halkın üyeler aracılığıyla ilettiği konuları görüşür. Gündem, ilgili komisyon tarafından hazırlanır ve İl Genel Meclisi'nin Başkanı sıfatıyla Vali'ye iletilir. Meclis toplantısından bir hafta önce gündem halka bildirilir.

4.1.4.3.3. İl Daimi Encümeni

İl Daimi Encümeni İl Yönetimi'nin yürütme organıdır. Üyeleri; İl Genel Meclisi üyelerinin kendi aralarından seçtikleri üyelerle, İl Yönetimi'ne bağlı il müdürlerinden oluşur. İl Daimi Encümeninin de başkanı Vali'dir.

İl Daimi Encümeni; il yönetiminin sorumlu olduğu kamu hizmetlerinin sunumuna yönelik plan ve programlar hazırlayarak meclisin kararına sunar. Hizmet programları hazırlanırken merkezi yönetimin yatırım kararları ve politikaları, belediye başkanları ve kaymakamların beldeleriyle ilgili ilettikleri taleplerle birlikte değerlendirilir. Seçilmiş üyelerin tüm üyelere oranı; 1/3 olacaktır. Bu oran; yürütme organı olan encümende seçilmiş kişilerin de söz sahibi olmalarını sağlayacaktır.

4.1.4.3.4. Vali

Bakanlar Kurulu'nun kararı ve Cumhurbaşkanı'nın onayı ile atanan Vali, merkezi yönetimin yerelde, yerel yönetimin merkezde temsilcisidir. Böylece Vali, üniter devlet yapısı içinde merkez ile yerel arasındaki bütünlüğü ve eşgüdümü sağlar. Vali, hem İl Genel Meclisi'nin hem de İl Daimi Encümeni'nin başkanıdır.

Vali, İl Genel Meclisi ve İl Daimi Encümeni kararlarını kanun, tüzük ve yönetmeliklere, meclis kararlarına veya kamu yararına aykırı gördüğü zaman, kararın alındığı toplantıyı izleyen ilk toplantıda bir kez daha görüşülmesini

isteyebilir. Encümen kararında ısrar ederse karar kesinleşmiş olur, Vali bu kararın iptali için idari yargıya başvurabilir.

Vali geleneksel bir yönetici olarak ilde toplumsal bir prestij ve desteğe sahiptir. İl Genel Meclisinin ve İl Daimi Encümeninin Başkanlığını yürütmesi, mesleki deneyim ve birikimleri ile yönetsel etkililiğin ve verimliliğin sağlanması açısından önemlidir. Ayrıca, varolan sistemde ildeki hizmet birimlerinin başlarıyla çalışma alışkanlıklarının olması modelin işlemesini kolaylaştıracaktır.

4.1.4.3.5. Kaymakam

Kaymakam, ilçede İl Yönetimi'nin temsilcisidir. Kaymakam, Vali gibi, merkezi yönetim tarafından atanır. İlçede, hizmet sunumlarıyla ilgili kararların uygulanmasının denetlenmesi, belediye ve köyler arasındaki eşgüdümün sağlanması, kırsal alandan gelen talep ve gereksinimlerin İl Genel Meclisi ve İl Daimi Encümenine iletilmesi kaymakamın temel görevleridir. Kaymakam, İlçe Hizmet Birimlerine başkanlık eder.

4.1.4.4. Belediyeler

Belediyeler, kentsel hizmetlerin sunumunda temel hizmet birimleridir. Modelde, Büyükşehir Belediyeleri ve İlçe Belediyeleri dışında sundukları hizmetler açısından farklılaşan üç hizmet düzeyi önerilmektedir:

- A Grubu Belediye (Nüfusu 10000' den büyük belediyeler)
- B Grubu Belediye (Nüfusu 2000-10000 arası belediyeler)
- İlçe Hizmet Örgütleri

İki farklı belediye düzeyinin tanımlanması, kırsal nüfusu çok fazla olan Türkiye'de kamu hizmetlerine ve kentsel hizmetlere artan talebi karşılayacak, ekonomik, sosyal ve kültürel etkinlikleri yerine getirebilecek, bu hizmetlerin daha ekonomik bir ölçekte sunumunu ve yönetimini olanaklı kılacak bir mali kaynak ve nüfus sağlayacaktır

Yerel hizmetlerin daha etkin sunumunun sağlanması açısından varolan belediye ve köy sayısı halk oyuna başvurularak olanaklı olduğu ölçüde azaltılacaktır. Bu, birbirine yakın olan köylerin ve belediyelerin birleşmesi şeklinde olabileceği gibi, nüfusu 10000 kişiden az olan belediyelerin en yakın kent belediyesine katılmasıyla da sağlanabilecektir.

4.1.4.4.1. A Grubu Belediye

A Grubu belediyeler, tüm belediye hizmetlerinin sunumunda sorumlu birimlerdir.

10000 kişilik nüfus büyüklüğü, genel olarak en küçük kentsel birim olarak kabul edilmektedir. Bu ölçekte, toplumda kentsel örgütlenmeler ve ilişkiler, kentsel gereksinimler ve sorunlar oluşmaktadır. Ayrıca, imar planları yapımı en az 10000 kişilik alanlarda zorunlu görülmekte, bu ölçekte yapılması anlamlı olmaktadır. En temel kamu hizmetlerinden eğitim ve sağlık hizmetleri için de bu ölçek temel birim olma özelliği taşımaktadır. Sosyal donatı standartlarına göre;

- en küçük ilkokul birimi 5000,
- en küçük ortaokul birimi 10000,
- en küçük sağlık ocağı 10000,

kişilik yerleşmelere hizmet etmektedir. Ülkemizde ilköğretim hizmeti, ilkokul ve ortaokul hizmetlerini kapsadığından, 10000 kişilik nüfus bu hizmetin sunumu için uygun bir ölçek olarak düşünülmektedir.

Eğitim ve sağlık gibi kamusal hizmetlerin yanında katı atık yönetimi, kanalizasyon gibi kentsel altyapı sunumunda da bu ölçeğin uygun olduğu düşünülmektedir. Ayrıca, bu ölçekte, tüm altyapı hizmetleri imar planlarında bir bütün olarak düşünülerek, bütüncül bir yaklaşım içinde sunulmuş olacaktır.

4.1.4.4.2. B Grubu Belediye ve İlçe Hizmet Örgütleri

Nüfusu 2000 ile 10000 arasında olan belediyeler, A Grubu belediyeler göre daha az hizmet sorumluluğu olan birimlerdir. Bütçeleri değişmeden bazı yükümlülükleri ilçe hizmet örgütleri tarafından yürütülecektir. Özellikle imar planı hazırlanması ve altyapı hizmetlerinin yerine getirilmesi gibi uzmanlık gerektiren ve ölçek ekonomisinin söz konusu olduğu hizmetlerde sorumluluk, bütçesi ayrı bir yerel yönetim birimi olarak merkezden gelen ve kaymakamın başkanlığındaki ilçe hizmet örgütlerindedir.

İlçe hizmet örgütünün hizmet alanları, il yönetimi, kaymakam ve belediyelerin ortak kararları ile belirlenir.

İlçe hizmet örgütleri, genel olarak, imar planı yapımı, çöp depolama, içme suyu ve kanalizasyon gibi altyapı hizmetlerinin sunumu, itfaiye hizmetlerinin sunumu, işyerlerinin ve sanayi kuruluşlarının fenni kontrollerinin yapılması gibi hizmetlerden sorumludur.

Belediyelerin Organları

Belediye yönetiminin;

- Belediye Başkanı,
- Belediye Meclisi,
- Belediye Encümeni

olmak üzere üç organı bulunmaktadır ve bu organlar, var olan sistemdeki gibi çalışacaklardır.

Belediye Başkanı

Belediye tüzel kişiliğinin başı ve yürütme organı olan belediye başkanları seçimle işbaşına gelirler. Başkan, belediye sınırları içinde yaşayan seçmenler tarafından tek dereceli ve çoğunluk sistemi ile 5 yıllık süre için seçilmektedir. Belediye başkanlarının faaliyetleri, belediye meclisi ve vali tarafından denetlenmelidir.

Belediye Meclisi

Belediye Meclisi, belediye yönetiminin genel karar organıdır. Seçimle işbaşına gelen meclise belediye başkanı başkanlık eder. Meclis, üyelerin talepleri ve halkın üyeler aracılığıyla ilettikleri konuları görüşür. Gündem ilgili komisyon tarafından hazırlanır ve başkana iletilir, meclis toplantısından iki gün önce halka bildirilir.

Belediye Encümeni

Belediye Encümeni belediye yönetimin hizmet sunumuna yönelik organıdır. Belediye encümenine de belediye başkanı başkanlık eder, encümen başkan tarafından havale edilmeyen konuları görüşemez.

4.1.4.5. Büyükşehir Belediyeleri

Modelde, büyükşehir belediye sistemi büyük ölçüde korunmaktadır. Ancak, sistem içerisinde büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasındaki sorunların çözümüne yönelik bazı öneriler sunulmaktadır.

Öncelikle, Büyükşehir belediyesi olma ölçütü nüfusun yanı sıra belediyenin yayıldığı alan ve bu alan içindeki metropoliten ilişkiler göz önünde bulundurularak belirlenmelidir.

Bunun yanı sıra, büyükşehir belediyelerinin, imar konularındaki onama yetkileri dışında, ilçe belediyeleri üzerindeki vesayet yetkileri kaldırılmaktadır. İlçe belediyeleri meclis kararları, diğer belediyelerde olduğu gibi mülki amir tarafından hukuka uygunluk denetimine tabi olacaktır.

Büyükşehir belediyelerinde sorun olarak görülen bir başka konu da büyükşehir encümeninin büyükşehir belediye başkanı tarafından atanmış kişilerden oluşmasıdır. Modelde, büyükşehir belediye sınırları bütününde hizmet veren bu birimin tümüyle büyükşehir belediye başkanı tarafından atanan kişilerden değil, büyükşehir belediye meclisinden gelen seçilmiş kişilerin bulunduğu bir şekilde örgütlenmesi önerilmektedir. Encümende seçilmişlerin oranı 1/3 olacaktır.

4.1.4.6. Köyler

Köy yönetimleri halka yakınlıkları nedeniyle daha çok temsiliyet birimleridir. Bu birimler köydeki gereksinimleri belirleyerek kaymakama iletirler. Hizmetler ise Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü veya İl Yönetimleri tarafından sunulur.

Köy yönetimleri mevcut sorumluluklarından farklı olarak her türlü nüfus bilgilerinin toplanıp üst yönetim kademelerine iletilmesinden ve cami, ilköğretim okulu, sağlık ocağı gibi ortak kullanılan yapıların bakım ve onarımından sorumludur.

4.1.4.7. Yerel Yönetim Birlikleri

Bazı hizmetlerin sunumu, ölçek açısından belediyelerin ve il yönetimlerinin bir arada çalışmalarını gerektirmektedir. Ancak yerel yönetimler, özellikle aralarındaki politik çatışmalar nedeniyle birlik kurmayı reddetmekte, bu da ya hizmetlerin sunulmamasına ya da pahalıya mal olmasına neden olmaktadır. Bu nedenle, yerel yönetimler arasında birliklerin kurulması uzmanlar tarafından örgütlenmeli ve özendirilmelidir.

Bu amaçla, özellikle il yönetimleri arasında birliklerin kurulması İller Bankası tarafından örgütlenecektir. İller Bankası söz konusu alanlarda araştırmalar yapacak, öneriler hazırlayacak, konuyla ilgili olan yerel yönetimlerin görüşlerini alacak ve bu doğrultuda kredi verecektir. İller Bankası'nın önerdiği biçimde bir örgütlenmeyle kredi alınması, bir açıdan kredi alımını kolaylaştırırken bir diğer açıdan yerel yönetimler için özendirici bir etken olacaktır.

4.1.5. Denetim

Modelde denetim konusu; merkezi yönetim yerel yönetim arasındaki ilişkiler; il, ilçe ve belediye düzeyinde denetim ve kamuoyu denetimi başlıkları altında ele alınmaktadır.

4.1.5.1. Merkez-Yerel Yönetim İlişkileri

Merkezin yerel yönetimler üzerindeki denetimi konusunda benimsenen ilkeler aşağıda sıralanmaktadır:

- Denetim konusunda merkezi hükümetin görevi, hizmetlerin mevzuata, belirlenen siyasa ve standartlara uygun olarak yürütülmesini denetlemek ve denetimi sağlamaktır.

- Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki yerindelik denetimi en aza indirgenerek keyfi ve kurala bağlı olmayan yerindelik denetimi yapması önlenmelidir. Merkezi hükümet yerel yönetimler üzerinde hukuka uygunluk denetimi yürütecektir.

- Merkezi yönetim, ulusal amaçlar, hedefler, ilkeler ve standartları nesnel hukuk normları haline getirmeli, bunlara uyulup uyulmadığını denetlemelidir.

Bakanlıklar, yerel yönetimlerin kendi sorumluluk konularına giren hizmetlerin mevzuata, kalkınma planlarının ilke ve hedeflerine, belirleyecekleri siyasa ve standartlara uygun olarak yürütülüp yürütülmediğini denetler ve bu amaçla denetim birimleri oluşturur.

Modelde merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkisine özellikle üç noktada değişiklik önerilmektedir: Bütçenin onaylanması, personel kadrosu ihdası ve yerel yönetimler arasında birlikler kurulması.

Bütçe: Varolan sistemde belediyelerin bütçeleri belediye meclisince kabul edildikten sonra mülki amir tarafından onaylanır, ancak mülki amirin bütçe üzerinde değişiklikler yapma yetkisi vardır. Modelde önerilen, vali veya kaymakamın belediyenin bütçesini inceledikten sonra belediye meclisine görüş bildirmesidir. Vali veya kaymakam, bütçenin tekrar görüşülmesini isteyebilir ancak bütçe üzerinde re'sen değişiklik yapamaz. Belediye meclisi kararında ısrar ederse vali veya kaymakam yargı yoluna başvurur.

Modelde il yönetimi, güçlü bir yerel yönetim kademesi olarak ön plana çıkmakta, karar organı olan il genel meclisinin başında merkezin atadığı vali bulunmaktadır.

İl yönetimini bütçesi dahil, diğer kararlar üzerinde denetim yapma görevi yine valiye aittir. Ancak bu denetim, tıpkı valinin belediye bütçesi üzerinde yaptığı gibi hukuka uygunluk denetimidir.

Modelde ayrıca bütçe konularındaki sorunların ve yerel yönetimlerin hizmetlerinin mali yönleriyle ilgili davaların daha çabuk karara bağlanabilmeleri için İdare Mahkemeleri gibi Sayıştay'ın da yerelleşmesi, Bölge Sayıştaylarının kurulması önerilmektedir. Böylece hukuka uygunluk açısından yerel yönetimlerin mali denetimi, çok daha kolay ve çabuk yapılabilir.

Personel Kadrosu İhdası: Güçlü yerel yönetim anlayışının gereği olarak modelde, yerel yönetimlere kendi hizmet birimlerini oluşturmalarına ve personel kadrolarını belirlemelerine olanak ve örgütlenme yetkisi verilmektedir. Modelde bundan sonra yerel yönetimlerin personel kadrolarını oluşturmaları Bakanlar Kurulu veya İçişleri Bakanlığı'nın iznine tabi değildir.

Birlik Kurma: Modelde, belediyeler arası birlik kurmak artık herhangi bir onaya tabi değildir. Ancak il düzeyinde eşgüdüm içinde ve daha ekonomik hizmet sunumu sağlamak için İller Bankası, yerel yönetim birliklerinin kurulmasını örgütler ve tavsiye eder.

4.1.5.2. İl Yönetimi Düzeyinde Denetim

İl yönetimi, il çapında hizmetlerin ulusal mevzuata, kalkınma ve planlama ilke ve hedeflerine ve bakanlıklarca belirlenecek siyasa ve ölçütlere uygun olarak yürütülmesi, hizmetlerin sunumunda eşgüdüm ve işbirliğinin sağlanması ve denetimiyle görevlidir.

Vali, il genel meclisinin aldığı kararları inceler, görüş bildirir, gerektiğinde yargı yoluna gider. Yine aynı görevi yapmak üzere modelde yerel yönetimler bünyesinde uzmanlardan oluşan bir "danışma grubu" kurma zorunluluğu getirilmiştir. Danışma grubu, meclislere karar alma aşamasında uzman görüşü sağlayacak, alınan kararların verimlilik açısından denetimini yapacaktır. Danışma grubu, alınan kararları teknik açıdan inceler, görüş bildirir, gerektiğinde yargı yoluna gider.

Danışma grubu aynı zamanda halk ve yerel yönetim arasında bir uzlaşma mekanizmasıdır. Halk, yerel yönetimlerle arasındaki problemler hakkında önce bu gruba danışabilir, sorunun çözüme ulaşmadığı noktada yargı yoluna başvurur. Bu yolla yerel yönetimler ve halk arasındaki problemlerin bazıları yargıya gitmeden çözümlenebilir ve böylece yargıdaki davaların sayıca azalması sağlanabilir.

İl genel meclisi il ölçeğinde hizmetlerin koordinasyon içinde sunumunu sağlamak için belediye meclislerinin ve köy ihtiyar heyetlerinin aldıkları karaları denetler, görüş bildirir. Bazı kararların yeniden tartışılmasını isteyebilir. Belediye meclisi kararında ısrar ederse ve danışma grubu tarafından da uzlaşma sağlanamazsa yargıya gidilebilir.

İl genel meclisi personelinin ve encümenin alınan kararlar doğrultusunda ve ulusal ilke ve siyasalara uygun çalışıp çalışmadığını, kendi içinde kurduğu "teftiş kurulu" aracılığıyla denetler.

4.1.5.3. İlçe Düzeyinde Eşgüdüm

İlçe sınırları içinde hizmetlerin eşgüdüm içinde sunulması ve il yönetimini aldığı kararların uygulanmasını kaymakam sağlar. İl yönetiminin personelinin ilçedeki çalışmalarını, varsa ilçe teşkilatındaki personelin ve hizmetlerini ve köy ihtiyar heyetleri ile varsa köyler arası birlikler çalışmalarını denetler, görüş bildirir, gerektiğinde yargı yoluna gider.

4.1.5.4. Belediye Düzeyinde Denetim

Belediye meclis kararları üzerinde, özellikle bütçe, personel ve birlik kurma konularındaki, denetim daha önce anlatılmıştı. Burada ise daha çok örgüt içi denetim üzerinde durulacaktır.

Belediyelerde, il yönetimindeki gibi çalışan "danışma grupları" kurulacaktır. Danışma grupları belediye meclislerine uzman danışmanlık hizmeti sağlarken aynı zamanda alınan kararları teknik açıdan inceler ve verimlilik denetimi yapar. Bu konuda meclise görüş bildirir, kararların yeniden görüşülmesini isteyebilir. Eğer meclis kararında ısrar ederse yargı yoluna gidebilir. Danışma grupları il yönetiminde olduğu gibi, halk ile belediye arasında çıkan sorunları çözümleyebilmek için uzlaşma sağlamaya da çalışır.

Belediye meclisi, belediye başkanını, encümenini ve diğer personelin çalışmalarını teftiş kurulu aracılığıyla denetler.

4.1.5.5. Kamuoyu Denetimi

Halkla yerel yönetimler arasındaki problemlerin çözümünde yargı yolu herkese açıktır. Ancak, modelde öngörülen katılım mekanizmalarıyla halk, yerel yönetimlerin çalışmalarını daha yakından takip edebilecek ve denetleyebilecektir.

Danışma grupları, halkın özellikle yerel yönetimlerle ilgili sorunlarının çözümünde etkili ve her konunun hukuksal platforma gitmesini önleyebilecek mekanizmalardır.

Halk, yerel yönetimlerin hizmetlerini yakından izleyerek sadece kişisel problemleriyle ilgili değil, uygun bulmadığı işlemlere karşı yönetsel yargıda dava açma hakkına sahip olacaktır.

4.1.6. Müdahale Biçimleri

Modelimizde önerilen yeni örgütlenme yapısının bir sonucu olarak değişik düzeyler arasındaki işlevler de yeniden dağıtılmaktadır. Bu konuda aşağıdaki genel ilkeler benimsenmiştir:

- Hizmetin bölünmezliği ilkesinden yola çıkarak işlevler, olanaklı olduğu ölçüde tek yönetim biriminin sorumluluğuna verilmelidir.

- Görev çakışmaları önlenmelidir.

- Birçok kentsel hizmetin sunumunda bazı merkezi ve yerel yönetim birimlerinin birlikte çalışması, işbirliği yapması ve eşgüdümün sağlanması gerekmektedir.

- İl yönetiminin görevi, sosyal ve ekonomik gelişmeyi sağlamaya yönelik olarak eğitim, sağlık, planlama gibi hizmetleri sunmak; bu hizmetler için gereken yapı ve kurumları oluşturmak ve ildeki çeşitli kurumların etkinliklerini eşgüdümlemek olacaktır.

- Belediye kentsel yaşamın gereklerini yerine getirmek ve desteklemekle yükümlüdür.

- Görev dağılımı, yatırımların ve hizmet sunumunun ekonomik olması ilkesinden yola çıkarak yapılmıştır.

- Merkezi yönetimin geliştireceği büyük çaplı ve tüm ülkeye ya da belirli bir bölgeye hizmet sunacak projelerin, yerel yönetimlere getireceği yükü hafifletebilmek için "proje temelli hibeler" sistemi geliştirilmelidir.

- Yerel yönetimlerin ekonomik gelişimde etkinlik kazanabilmeleri için belediyeler, il yönetimleri, birlikler ve bunların işbirliği içinde oldukları kurumlar gerektiğinde şirket benzeri esnek yapılar kurabilirler.

4.1.6.1. Eğitim

Merkezi Yönetim: Merkezi yönetimin eğitim konusundaki en önemli görevi; milli eğitim siyasalarını ve genel müfredatı belirlemektir. Genel müfredat çerçevesinde, yerelden gelen ders taleplerinin uygun olup olmadığını inceleyerek karara bağlar. Bunların dışında eğitim sisteminin doğru işlemesini sağlayabilmek için merkezi yönetim, personeli, sistemin işleyişini ve eğitim siyasaları ile müfredatın uygulanmasını denetler. Yüksek eğitim merkezin sorumluluğundadır.

İl Yönetimi: İl yönetimi; il içerisinde eğitim gereksinimini belirlemek; yerel potansiyele göre müfredata konulması istenen dersleri merkeze bildirmek; yörede gereksinim duyulan okulları (meslek liseleri, vs.) il içinde uygun şekilde dağıtarak eğitimde eşgüdümü sağlamak; okulların personelini atamak; 1/5000'lik planlarda belirlenen okul alanlarının kamulaştırılmasını, binaların yapımını ve donanımlarını gerçekleştirmek; yurtlar yapmak, yaptırmak ve tüm bu sistemin işleyişinin denetimini yapmaktan sorumludur.

Belediye sınırları dışında kalan yerlerde (kırsal alanda) il veya ilçe milli eğitim müdürlükleri aracılığıyla personel, eşgüdüm, talep belirleme, il yönetimi tarafından yapılacaktır. Yerel gereksinimler, kaymakam tarafından il genel meclisine iletilir.

Belediyeler: Belediye, okul öncesi eğitim, mesleki kurslar, kültür etkinlikleri gibi hizmetleri halka doğrudan sunacak birim olacaktır. Bunun yanı sıra gereksinim ve istemin belirlenip il yönetimine bildirilmesi ve okulların bakım ve onarımından sorumludur. Tüm belediyeler bu hizmeti sunmakla yükümlüdür.

Köy: Köy okullarının bakım ve onarımı gibi işler köy yönetimi tarafından yürütülecektir.

4.1.6.2. Sağlık ve Sosyal Hizmetler

Merkezi Yönetim: Merkezi yönetim sağlık hizmetleri konusunda eğitimde olduğu gibi genel siyasaları belirleyecek, ülke çapında bazı sağlık odakları saptayarak bu odaklara "proje temelinde hibeler" sistemi ile ek kaynaklar aktaracaktır. Sağlık konusunda teknolojik gelişimi izleyip yerel yönetimlere aktarmak da merkezi yönetimin sorumluluğundadır. Merkezi yönetim yaptığı teftişlerle, sağlık hizmetlerin ülke çapında standartlara uygun olarak sunulup sunulmadığını denetleyecektir. Sosyal hizmetler konusunda ise merkezi hükümet sosyal güvenlik ve refah kurumlarından sorumlu yönetim birimidir.

İl Yönetimi: İl yönetimi; yerel istem ve gereksinimleri belirlemek; hastane ve diğer sağlık kurumlarının personelini atamak; 1/5000'lik planlarda belirlenen hastane alanlarının kamulaştırılmasını, binaların yapımını ve donanımlarını gerçekleştirmekten sorumludur. İl çapında sağlık hizmetlerinde eşgüdümün sağlanabilmesi için devlet hastanelerinin yanı sıra SSK, Üniversite hastaneleri, kamu kuruluşlarına ait hastaneler ve özel hastaneler il yönetimi ile eşgüdüm içerisinde ve denetimi il yönetimi tarafından yapılmak üzere kurulacaktır. İl yönetimi, sosyal hizmetler konusunda çocuklara, ailelere, özürlülere ve yaşlılara yardım; bu amaçla yurtlar, bakım evleri ve huzurevleri yapmak gibi konulardan sorumlu olacaktır.

Eğitim hizmetinde olduğu gibi sağlık hizmetinde de belediye sınırları dışında kalan yerlerde (kırsal alanda) il veya ilçe sağlık müdürlükleri aracılığıyla personel, eşgüdüm, talep belirleme il yönetimi tarafından yapılacaktır. Yerel gereksinimler, kaymakam tarafından il genel meclisine iletilir.

Belediyeler: Belediye halk sağlığına yönelik hizmetlerden sorumlu yerel yönetim birimidir.

Büyükşehir Belediyeleri: Büyükşehir belediyeleri kentte sosyal refah durumunu belirlemek ve aslında il yönetiminin görevi olan çocuklara, ailelere, özürlülere ve yaşlılara yardım; bu amaçla yurtlar, bakım evleri ve huzurevleri yapmak gibi konulardan büyükşehir belediyesi sınırları içinde sorumlu olacaktır.

A Grubu Belediye, Büyükşehir İlçe Belediyeleri ve İlçe Hizmet Örgütleri: Sağlık ocakları, aile sağlığı, ana-çocuk sağlığı, aile planlaması hizmetlerinin sunumu, binaların yapımı, personel ve donanımının sağlanması, gereksinim ve istemlerin belirlenerek il yönetimine bildirilmesi bu birimlerin sorumluluğunda olacaktır. Bu birimler aynı zamanda, kentteki sosyal refah durumunu belirlemek ve gereksinimleri il yönetimine iletmekle de yükümlüdürler.

Köy: Sağlık ocaklarının bakım ve onarımı gibi işler köy yönetimi tarafından yürütülecektir.

4.1.6.3. Sosyo-ekonomik ve Fiziksel Planlama

Merkezi Yönetim: Merkezi yönetim içerisinde planlama işlevleri yürütecek kurumlar DPT ve Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'dır. DPT ulusal gelişim planlarını, ekonomik planları ve yatırım planlarını yapar, bölge planı gereksinimlerini belirler. Bayındırlık ve İskan Bakanlığı ise, DPT kararları ile eşgüdüm içerisinde 1/100,000 ve 1/50,000 ölçekli bölge planlarını yapmaktan

sorumludur. İl yönetimlerinin planlama birimleri tarafından hazırlanan 1/25,000 ölçekli gelişim planlarının üst ölçek planlarını uygunluğunu inceleyerek onaylar.

İl Yönetimi: Bugünkü sistemde planlama konularından merkezi ve yerel düzeyde sorumlu olan pek çok kurum bulunmaktadır. Bu bölünmüşlük, hem planlamanın en önemli özelliklerinden biri olan, ekonomik gelişme ve mekana yönelik olarak alınan plan kararları arasında eşgüdümün sağlanmasını hem de üst ölçek ile alt ölçek planların bir devamlılık içerisinde geliştirilmesini engellemektedir. Özellikle büyük kentlerde, ulaşım, konut, çevre sorunları gibi konulara ulusal ve yerel siyasalarla belirli bir fiziki alan içerisinde bir bütün olarak yaklaşmak gerekmektedir. Modelde planlamaya yönelik olarak önerilen görev dağılımında, il yönetimi bu bütünlüğü sağlayacak temel birim olarak belirlenmiştir.

İl daimi encümeninde eğitim, sağlık gibi konuları yürüten müdürlüklerin yanı sıra bir planlama müdürlüğünün kurulması öngörülmektedir. Planlama müdürlüğü, altyapı ve ulaşımla ilgili kararların alınması, tarihi ve doğal çevre koruma siyasaları ile konut siyasalarının belirlenmesi, bu siyasa ve kararların doğrultusunda üst ölçek planlarla da uyumlu olarak 1/25,000 ölçekli planların hazırlanmasından sorumludur. Bu planlar doğrultusunda belediyelerin hazırlayacakları 1/5000 ölçekli nazım imar planları il yönetimi tarafından onanarak yürürlüğe girecektir.

İl sistemi, sosyal ve ekonomik dengesizlikleri giderme, genel plan çerçevesinde daha az gelişmiş alanlarda ekonomik etkinlikleri hızlandırma, özendirici önlemler yoluyla yatırımları daha az çekici alanlara yöneltmek çabalarının aracı olacaktır. Bu amaca yönelik olarak planlama birimi sadece fiziki planları değil, sosyal ve ekonomik programların da hazırlanmasında görev alacak disiplinler arası bir birim olacağı öngörülmektedir. Böylece siyasa geliştirme, kaynakların işletilmesi ve hizmet sunumunun eşgüdümleşmesi konuları tek yürütülmüş olacaktır.

Belediyeler:

Büyükşehir Belediyeleri ve Büyükşehir İlçe Belediyeleri: Büyükşehir belediyeleri, 1/5000 ölçekli planları yapmak, onaylamak ve ilçe belediyelerinin hazırladığı 1/1000 ölçekli planları onaylamakla yükümlüdür.

A Grubu Belediyeler: Üst ölçek planlar doğrultusunda 1/5000 ve 1/1000 ölçekli imar planlarını hazırlar. 1/5000 ölçekli planlar, il yönetimi tarafından onanır.

B Grubu Belediyeler ve İlçe Hizmet Örgütleri: İlçe Hizmet örgütleri, hizmet sınırı içindeki belediyeler için 1/1000 ve 1/5000 ölçekli planları hazırlar. 1/5000 ölçekli

planlar il yönetimi, 1/1000 ölçekli planlar B grubu belediyeler tarafından onaylanır.

4.1.6.4. Altyapı

Merkezi Yönetim: Merkezi yönetim genel olarak enerji, elektrik üretimi ve dağıtımı, telekomünikasyon ve haberleşme, deniz, hava ve tren taşımacılığı ve bu konularda yapılan yatırımlardan sorumludur.

Altyapı hizmetleri tek tek ele alındığında;

4.1.6.4.1. Ulaşım

Merkezi Yönetim: Bölgesel ulaşım şemaların oluşturulması ve bu doğrultuda deniz, hava ve tren taşımacılığına yönelik hizmetlerin sunumu, Karayolları Genel Müdürlüğü aracılığıyla ulusal ve şehirlerarası yolların yapımı ve bakımı merkezi yönetimin sorumluluğundadır.

İl Yönetimi: İl çapındaki yolların planlaması, yapımı ve bakımı il yönetimini sorumluluğundadır. İl trafik komisyonu, ildeki genel trafik düzenlemelerini yapacaktır.

Belediyeler:

Büyükşehir belediyeleri: Planlama il müdürlüğü ve il trafik komisyonları kararları doğrultusunda trafik düzenlemeleri ve toplu taşım büyükşehir belediyeleri sorumluluğundadır.

A Grubu Belediyeler: Trafik düzenlemeleri ve toplu taşım bu belediyelerin sorumluluğundadır. Kentteki yolların yapım, bakım ve onarımı da A grubu belediyelerin görevidir.

B Grubu Belediyeler ve İlçe Hizmet Örgütleri: Toplu taşım hizmeti ve trafik düzenlemeleri, B grubu belediye tarafından sunulacaktır. Bunun dışında yolların yapım, bakım ve onarımından ilçe hizmet örgütü sorumlu olacaktır.

4.1.6.4.2. İçme Suyu Temini, Katı Atık ve Kanalizasyon Hizmetleri

Büyükşehir belediyeleri ve Büyükşehir İlçe Belediyeleri: Büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde çöp depolama, kanalizasyon, ve içme suyu temini gibi hizmetler, büyükşehir belediyesi sorumluluğundadır. İlçe belediyeleri çöplerin toplanmasından sorumludur.

A Grubu Belediyeler, B Grubu Belediyeler ve İlçe Hizmet Örgütleri: Katı atıkların bertarafı, kanalizasyon sistemi ve içme suyu temini ile ilgili hizmetler, büyük yatırım gerektiren projeler oldukları için belediye ölçeğinde ekonomik sonuçlar elde etmek zordur. Bu nedenle, bu hizmetlerin A grubu belediyeler için belediye birlikleri; B Grubu belediyeler için ise İlçe Hizmet Örgütleri tarafından sunulması öngörülmektedir. Bu birliklerin kurulmasında, iç örgütlenme bölümünde anlatıldığı gibi İller Bankası, yürütülecek projelerin yapılabilirlik analizlerini hazırlayarak belediyelere yol gösterecek, belediyeleri örgütleyerek uygun ölçeklerde belediye birliklerinin kurulmasını sağlayacaktır.

4.1.6.5. Konut

Merkezi Yönetim: Toplu Konut İdaresi ve bankalar aracılığıyla ve kooperatif birlikleriyle işbirliği içerisinde belediyelerin ve kooperatiflerin hazırlayacağı konut projelerine kredi önceliği tanımak ve kredi vermek merkezi yönetimin sorumluluğudur.

İl Yönetimi: İl yönetimi, planlama il müdürlüğünün yürüttüğü plan çalışmaları ve belirlediği konut siyasaları ile belediyelerin geliştireceği projelerde yönlendirici olacaktır.

Belediyeler: Kentlerde konut sorununun ve buna bağlı olarak ortaya çıkan diğer sorunların çözümüne yönelik olarak tüm belediyeler; konut üretimi, ucuz arsa üretimi, kooperatiflere ucuz arsa ve altyapı sağlanmasıyla görevlidirler. Konut projelerinin altyapı, yeşil alan, spor ve kültürel faaliyetler, eğitim ve sağlık hizmetleri ile eşgüdüm içerisinde geliştirilmesi gerekmektedir.

4.1.6.6. Kültürel ve Doğal Çevre Yönetimi

Kültürel ve doğal çevre konusunda çalışacak koruma kurulları, merkezi yönetimin görevlendirdiği uzmanlardan oluşan, özel amaçlı kurullar olacaklardır. Planlama il müdürlüğü ile eşgüdüm içerisinde çalışarak alınan kararların ve belirlenen siyasaların diğer planlama kararları ve siyasaları ile uyum içerisinde olması sağlanacaktır. Belediyelerin koruma alanları için hazırladığı 1/1000'lik planlar, koruma kurullarının görüşü doğrultusunda hazırlanacak ve onanacaktır.

4.1.6.7. Kültür ve Spor Hizmetleri

Kültür ve spor hizmetleri kent halkının temel gereksinimlerindendir. Bu nedenle bu hizmetler, yoğunluklu olarak belediyelerin sorumluluğunda olacaktır. Müzeler, kütüphaneler, sergi ve konser salonları açmak ve bunları işletmek; spor tesisleri inşa etmek; kültür ve spor şenlikleri düzenlemek gibi işlevler belediye tarafından

yürütülecektir. Bu girişimler içerisinde tüm ile veya bölgeye hizmet edecek kadar büyük yatırım gerektiren işlerde belediyeler, il yönetimi ile eşgüdüm içerisinde çalışacaktır. İl yönetimi ise il düzeyinde yönlendirilecek ve kırsal alanlarda sunulacak hizmetlerden sorumlu olacaktır. Merkezde ise genel siyasalar belirlenecek, daha üst ölçekli projeler için merkezden yerele proje temelli kaynaklar aktarılacaktır.

4.1.7. Kaynak Tahsisi

Yerel yönetimlerin görevlerinin artırılması, yerel yönetimlerin gelirlerinin de üstlendikleri görevlerle doğru orantılı olacak biçimde artırılması zorunluluğunu beraberinde getirmektedir. Model, yerel yönetimlerin mali açıdan güçlendirilmesine olanak sağlayacak bir yaklaşım sergilemektedir. "Belediye gelirleri bugün için büyük ölçüde devletin gelirlerinden belli bir yüzdenin mali dengeleme anlayışı içinde belediyelere aktarılmasıyla oluşmaktadır. Bu sistem, kentler arasında, kentin özelliğine göre belediye gelirlerinin farklılaşmasına olanak vermemektedir. Oysa kentlerin gereksinimleri farklıdır."

Bu açıdan yerel yönetimlerin gelirlerinin; kentlerin alan ve nüfus büyüklüklerine, işlevlerine, hizmet gereksinimlerine, sosyo-ekonomik özelliklerine ve gelişmişlik düzeylerine göre farklılaşmasına olanak verecek bir sistem geliştirilmelidir.

Modelde, yerel yönetimlerin önce kendi öz kaynaklarını oluşturmaları ve daha çok bu kaynaklardan yararlanmaları önerilmektedir. Yerel yönetimlerin kendi öz kaynaklarını oluşturabilmeleri için, yasalarla belirlenen sınırlar içinde merkezce toplanan vergilere oran ekleme yetkisi verilmelidir. Yerel yönetimler hizmet programlarıyla birlikte mali programlarını sunduklarında, kentliler neyin karşılığında hangi hizmetleri alabileceklerinin farkında olacaklar, yerel yönetmelerin faaliyetlerini daha iyi denetleyeceklerdir. Böyle bir sistemin en önemli getirilerinden birisi de kentler arasında yaşam faaliyetlerinin farklılaşması olacaktır. Ayrıca, bu sistemde, yerel özerklik bağlamında yerel yönetimler kendi bütçeleri üzerinde onay haklarına sahip olmalıdırlar.

Yerel yönetimlerin öz kaynaklarıyla karşılayamadıkları giderler, bir akçalı eşitleme sistemi içinde, merkezin; kentlerin nüfus büyüklüğü, hizmet alanı ve işlevlerine göre genel bütçe vergi gelirlerinden dağıttığı paylarla karşılanmalıdır. Merkezi yönetim, değişik yerel yönetim birimleri arasındaki gelir düzeyi farklılıklarını azaltabilmek için, yerleşimlerin özelliklerine göre öncelikli yerleşimleri belirleyerek kaynak tahsilsisinde bunu göz önünde bulundurmalıdır.

Yerel yönetimlerin farklı gereksinimlerini karşılayabilmek, özellikle ekonomik gelişme ve konut projeleri gibi konularda destek olması amacıyla, kendi öz

kaynakları ve genel bütçe gelirlerinden aldıkları paylar dışında, proje temelinde alabildikleri bir kaynağın daha oluşturulması gereklidir. Proje temelli hibeler ve krediler, yerel yönetimlerin proje geliştirme ve uygulama başarılarına göre artan veya eksilen, bu açıdan başarılı belediyeleri ödüllendiren bir sistem oluşturacaktır.

Yerel yönetimlere merkezden proje temelli verilecek hibeler ve krediler konusunda, politik çıkar ilişkilerinin önlenmesi için bir takım nesnel ölçütler gereklidir. Bu ölçütlere göre yerel yönetimlerin sunduğu projeler, merkezi hükümetin politikalarına uygunluğu ve mali yapılabilirlik açısından değerlendirilebilirler. Projelerin yapılabilirlik çalışmalarının nesnel ölçütlere bağlı olarak hazırlanması için bakanlıklar her ilde özel müşavir bürolara ve firmalara yetki verecektir. Bu firmalar yapılabilirlik çalışması, etaplama ve denetim aşamalarında da görev alabilirler. Böyle bir uygulama, hibelerin ve kredilerin dağıtımını nesnel ölçütlere dayandıracağı gibi, yerel yönetimlerin daha nitelikli projeler hazırlamalarını da sağlayacaktır.

Var olan sistemde yerel yönetimlere ve kurdukları birliklere finansman ve teknik hizmetler alanlarında yardımcı olan İller Bankası, bir finans kurumu olacak biçimde yeniden yapılandırılmalıdır. İller Bankası, yerel yönetimler için temel kredi kurumu olmalı ve merkezi ve yerel fonların dağıtımında sorumluluk alabilmelidir.

Böyle bir sistemde 4 kademeli bir mali yapı ortaya çıkmaktadır:

1. Bağımsız olarak toplanan yerel vergiler, merkezce toplanan vergilere konan ek oranlar
2. Merkezi yönetimin, kentlerin nüfus büyüklüğü, hizmet alanı ve işlevlerine göre genel bütçe vergi gelirlerinden dağıttığı paylar
3. Merkezi yönetimin gelişen koşullara göre kullanılmak üzere oluşturduğu fonlardan veya ilgili bakanlıklardan verilen proje temelli hibeler ve krediler
4. İller Bankası'nın verdiği krediler
5. Akçalı dengeleme ilkesine uygun olarak; yerel kaynaklarla sağlanan gelirler, merkezden aktarılan paylar ve proje temelli kaynaklar arasında eşitlikçi bir denge kurulmalıdır. Böyle bir sistemde yerel yönetimlerin sorumlulukları artacak, merkeze bağımlılıkları azalacak ve başarılı projelerin ödüllendirilmesi yerel yönetimleri daha fazla ve nitelikli hizmet sunmaya yöneltecektir.

4.1.8. Temsiliyet Biçimleri

Modelimizde temsiliyet konusu iki açıdan ele alınmaktadır: Seçim aracılığıyla temsiliyet ve halk katılımı.

Temsiliyet konusunda yapılan öneriler, Türkiye' de,

- uzman kişilerin yerel düzeydeki karar organlarında yeterince yer almamaları,
- meslek odaları ile sendika temsilcilerinin ve devlet memurlarının yürürlükteki seçim yasalarına göre belediye meclis üyesi olamamaları,
- siyasal parti temsilcileri ve halk arasındaki iletişimin seçim denemeleriyle sınırlı kalması,
- halk katılımının eksikliği

gibi sorunların çözümüne yönelik geliştirilmiştir.

4.1.8.1. Seçim Aracılığıyla Temsiliyet

Türkiye'deki yerel seçim sistemleri genel olarak değiştirilmemekle birlikte belirlenen sorunların çözümüne yönelik bir takım değişiklikler önerilmektedir.

Modelde; yürürlükteki seçim yasasında meclis üyesi olamayan meslek odaları ve sendika temsilcileri ile devlet memurları yerel meclis üyesi olabilecektir.

Seçim sisteminde, liste yönteminden tercihli oy sistemine geçilecektir. Yürürlükteki sistemde partinin listeyi ve sıralamayı hazırlıyor olması, halkın, seçtiği kişileri çok iyi tanıyamamasına, denetleyememesine, siyasal partilerin halkı iyi temsil edememesine neden olmaktadır. Tercihli oy sisteminde; seçmenin, partiye oy verirken aynı zamanda adaylar ve partilerin önerdiği sıralama üzerinde tercih belirtmesi gerekmektedir. Bu sistem; adayları halkın gereksinim ve isteklerine daha duyarlı olmaya zorlarken, halkın da adayları daha iyi tanımasını ve izlemesini sağlayacaktır.

Modelde, yönetim birimlerinin niteliklerine uygun olarak yeni seçim yolları da önerilmektedir.

İl yönetimini karar organı olan il genel meclisinin üyeleri, belediye meclisi seçimlerinde olduğu gibi yerel seçimle belirlenecektir. İl genel meclisinde üyeler, ilçelerin nüfuslarına oranla çıkardıkları adaylar arasından seçilecektir. Belediye başkanları il genel meclisinin doğal üyesi olacaklardır. İl yönetimin diğer bir organı olan il daimi encümeni, il genel meclisinin kendi arasından seçtiği ve encümen üye sayısının üçte birini oluşturan seçilmiş üyeler ve il yönetimine bağlı il müdürleridir. Meclisin ve encümenin başkanı, merkez tarafından atanan ve merkez ile yerel arasında bağlantıyı kuracak olan validir. Kaymakam da vali gibi merkez tarafından atanır.

Belediye düzeyinde ise belediye başkanı ve meclisi, bugünkü sistemde olduğu gibi 5 yıllık bir süre için seçimle iş başına gelir. Belediye encümeni ise belediye meclisinin kendi üyeleri arasıdan seçtiği ve encümen üye sayısının üçte birini oluşturan seçilmiş üyeler ve belediye daire başkanlarından oluşmaktadır.

4.1.8.2. Halk Katılımı

Halk katılımı, halkın gereksinimlerinin, eğilimlerinin, isteklerinin ve sorunlarının yaşayanlar tarafından belirlenerek daha gerçekçi bir şekilde ortaya konulması, sorunların çözümünde uzaktan algılanması olanaksız pek çok kaynak ve olanağın harekete geçirilmesi, yerel hizmetlerin sunumunda öncelik sıralamasının ve zamanlamanın saptanması ve bu süreç sonunda alınan kararların halk tarafından benimsenerek uygulamaya geçme şansının arttırılması gibi önemli sonuçları nedeniyle yerel yönetim örgütlenmesinin bir bileşeni olmalıdır. (Göymen, 1997; Tekeli, 1997)

Ancak ülkemizde halk katılımı, aşağıda sıralanan sorunlar nedeniyle gerçekleşememektedir:

- halkın katılım geleneğinin olmaması,
- halkın bilinç ve eğitim düzeyinin düşük olması,
- halkın yerel yönetimlerde katılım ve denetim yolları ve hakları konusunda yeterli bilgiye sahip olmamaları,
- halkın sadece kendi çıkarları söz konusu olduğunda tepki göstermesi,
- halkın katılımını sağlamak konusunda mekanizmaların eksikliği.

Böyle bir ortamda, önerilerin Türkiye'nin sosyal ve siyasal şartlarında uygulanabilir olması gerekmektedir. Bu nedenle, modelimizde halkın bilgilendirilmesi ve etkili katılım mekanizmalarının oluşturulması özellikle önem kazanmaktadır. Model çerçevesinde geliştirilen öneriler, bu sorunların çözümünü ve böylece halk katılımının yerel yönetim örgütlenmesinin bir bileşeni haline gelmesini amaçlamaktadır.

Yerel yönetimlerde katılımı sağlamak için il ve belediye olmak üzere iki ayrı düzeyde mekanizmaların geliştirilmesi öngörülmektedir.

4.1.8.2.1. Belediyeler Düzeyinde Katılım:

Belediye düzeyinde katılım, siyasal temsiliyet örgütü olan belediyenin yanı sıra uzman kişilerden oluşan bir danışma grubu aracılığıyla ikili bir yapı içerisinde sağlanacaktır.

Belediyeler:

Belediye, kendi örgütlenmesi içinde halk katılımını ve halkın bilgi kaynaklarına ulaşmasını sağlayacak birimler kuracaktır. Belediye bünyesinde bu amaç üzerinde yoğunlaşması planlanan iki birim, "halkla ilişkiler birimi" ve "kent araştırmalar merkezi" olacaktır.

Belediyelerde halkın, yerel yönetimlerin işleyişi ve hakları konusunda yazılı dokümanlar, broşürler, bültenler, konferanslar vs. aracılığıyla bilgilendirilmelerini sağlamak, meclis ve encümen toplantı kararlarının yayınlayarak bu kararların erişilebilirliğini arttırmak, meclis toplantı gündemini toplantıdan en az iki gün önce halka duyurmak ve bunun gibi etkinliklerle yerel yönetimin çalışmaları ve izlediği siyasalar hakkında halkı bilgilendirmek ve halkın sorunlarını belediyenin karar ve yürütme organlarına iletmek amacıyla "Halkla İlişkiler" birimleri kurulacaktır.

"Kent araştırmaları merkezi" ise kenti ilgilendiren tüm konularda halkın tepkisini ölçmek (anket, alan araştırması, vs.), kentliyle bilgi alışverişinde bulunmak, kentle ilgili ekonomik, demografik ve politik gelişmeleri kaydetmek, bir kent arşivi oluşturmak ve teknolojik gelişmeleri izleyerek kent bilgi sistemini kurmakla görevlidir. Bu merkezin yürüttüğü çalışmalar ve oluşturduğu arşiv herkese açık olacaktır.

Belediye meclisi toplantıları şu anki sistemde olduğu gibi halka açık olacaktır. Ancak şu anda belediye başkanı tarafından belirlenen gündemde, halk da görüşülmesini istediği konuları halkla ilişkiler birimine iletecektir.

Danışma Grubu:

Katılımda bir başka önemli konu, uzman kişilerin katılımını sağlamaktır. Uzman kişilerin kararlar ve siyasalar üzerinde görüş bildirmeleri ve bu yolla denetimde rol almaları amacıyla, B Grubu belediyeler dışındaki, her belediye bünyesinde bir "danışma grubu" oluşturulacaktır. B Grubu beledilerinin çalışmalarında uzman görüşü, İlçe Hizmet Örgütleri tarafından sağlanacaktır.

Danışma grubu, belediyenin girişimiyle kurulacak, yörenin gereksinimlerine göre belirlenen meslek odaları (mühendis ve mimar odaları, baro, sağlık meslek odaları, esnaf odaları, ticari-zirai-sanayi odaları, serbest meslek odaları) ve yüksek öğretim kurumlarından gelen uzmanlardan oluşacaktır. Danışma grubu üyeleri sayısı, yörenin nüfusuna, gereksinimlerine göre değişecektir.

Danışma grubunun temel görevleri danışmanlık yapmak, projelerde araştırma, hazırlık, karar alma, planlama ve uygulama aşamalarında katılımı örgütlemek, belediye meclisinin aldığı kararlar ve politikalar üzerinde görüş bildirmektir. Danışma grubu, meclisin aldığı kararları hukuka uygunluk ve verimlilik açısından inceler, görüşlerini meclise bildirir. Gerekli gördüğü hallerde yargı yoluna başvurur.

Kentsel projelerin hazırlanması, tanıtılması, görüş alınması ve karara bağlanması aşamasında ilgili kuruluşların ve sivil toplum örgütlerinin, uzman kesimlerin ve projeden etkilenen kesimin katılımını örgütlemek; projelerin başarısı ve hayata geçirilmesi açısından önemlidir. Bu tür programlarda hangi kurum ve kuruluşların katılacağı, ne tür mekanizmalara gereksinim olduğu Halkla İlişkiler Birimi ve Danışma Grubu tarafından belirlenecektir.

Her belediye bir danışma grubu kurmakla görevli olduğu gibi meslek odaları da danışma gruplarına üye sağlamak zorundadır.

Kent Kurultayı

Belediye düzeyinde katılımı sağlamak amacıyla geliştirilen öneriler, özellikle büyük kentlerde danışma gruplarının dahi temsili düzeyinde kalmasına neden olmaktadır. Bu nedenle yılda bir kez, belediye ve danışma grubu tarafından bir "Kent Kurultayı" düzenlenecektir. Kurultayda, bu gruplardaki kişilerin yanı sıra isteyen herkesin katılabileceği, kent yönetiminin geçmiş uygulamalarını tanıtma, eleştirme ve geleceğe yönelik temel bazı kararların alınması sırasında katkı sağlayacak bir tartışma ortamı oluşturulacaktır.

4.1.8.2.2. İl Yönetimi Düzeyinde Katılım:

İl yönetimi düzeyinde katılım, belediyedekine benzer bir "halkla ilişkiler birimi", il yönetimin sunulduğu geniş hizmet yelpazesiyle doğru orantılı, daha geniş bir "danışma grubu" (meslek odaları, üniversiteler, eğitim ve sağlık kurumları temsilcileri), kırsal ve kentsel konularda halkın isteklerini yönetime iletecek kaymakamlar ve belediye başkanları aracılığıyla sağlanacaktır.

Kentlerdeki danışma grupları, kent ölçeğinde yapılanların yanı sıra il yönetiminin kenti ilgilendiren faaliyetlerini de tartışarak somut fikirler ve öneriler üretecektir. Bu konudaki düşüncelerini de il düzeyindeki danışma grubuna bildirebileceklerdir.

4.2. YAPISAL REFORMİST YEREL YÖNETİM MODELİ

4.2.1. Giriş

Genelde açık olarak ifade edilsin, ya da edilmesin, tüm devlet stratejilerinin ardında bir "hegemonik proje"nin varlığı gözlenmektedir. Ana hatlarıyla kapitalist ekonomik yapı içinde bir hegemonik projenin; belirgin bir birikim modeline dayanan, belirli bir ekonomik sınıf ya da sektörün güdümü ile ortaya çıktığı söylenebilir. Dolayısıyla, bir hegemonik proje kendine sermaye bölümlenmelerinden birini ya da emeği hedef almaktadır. Ekonomik hegemonyanın üzerlerine inşa edileceği bu unsurlar ana hatları ile "Devlet Stratejisi"ni, "Temsiliyet Mekanizmaları"nı ve "Müdahale Biçimleri"ni belirleyecektir.

Bu yapı içinde sermaye:

- Para ya da banka sermayesi (money or banking capital),
- Sınai sermaye (industrial capital),
- Ticari sermaye (Commercial capital),

şeklinde sınıflandırılabilir. Bir yönetim sisteminin yeniden yapılandırılmasında bu sınıflandırmalardan hangilerine gönderme yapılacağının belirlenmesi, hedeflenen devlet stratejisinin de ortaya çıkmasını sağlayacaktır(Jessop 1982).

Ancak, kapitalist sistem içerisinde, bir hegemonik proje ile politikalar üretme süreci içerisinde, emeğin yeniden üretilmesine ilişkin politikaların da ortaya konmasının gerektiği göz ardı edilmemelidir. Bu doğrultuda dünya deneyimlerinin bir bölümünde görülen ve Türkiye'deki siyasal partilerin de paylaştığı eğilimlerden biri, sağlık, eğitim ve sosyal hizmetler gibi hizmet alanlarının sorumluluğunu büyük ölçüde yerel yönetimlere devretmektir. Böyle temel bir değişimin iki önemli sonucu olabilir: a) Toplu tüketim hizmetlerinin artan ölçüde yerelleşmesi, yerel düzeyin siyasal mücadele alanı olma niteliğini güçlendirecektir. Dahası, çalışan sınıf, kendinin yeniden üretimini sağlayan araçları artan ölçüde denetleme olanağına kavuşacaktır; b) Ancak bu hizmetler, merkezi yönetimin en hızlı büyüyen harcama kalemlerini oluşturmaktadırlar.

Bu çalışmada gönderme yapılan kavramlardan birinin de "Eşitsiz Gelişme" nosyonu olduğu söylenebilir. Eşitsiz gelişme, gerek toplumsal, gerekse ekonomik süreçlere bağlanabilir. Sınıf ilişkilerini de içeren toplumsal ilişkiler, gelişigüzel biçimde, bir düzene bağlı olmadan, farklı zaman ve mekanlarda farklı biçimler alırlar. Bu belirleme, toplumsal ilişkilerin eşitsiz doğasına ilişkindir. Kapitalizmin doğal sonucu olan eşitsiz ekonomik gelişme söz konusu olduğunda ise, bir mekan ve zamandaki gelişmenin nedensel olarak bir diğerindeki azgelişmişlik ile ilintili

olduğu belirtilmektedir. Bu biçimde ortaya çıkan farklı coğrafyalar, Kapitalizmin oluşumunun ve yapısının sistematik bir anlatımını oluşturmaktadırlar. Duncan ve Goodwin'e (1988) göre Eşitsiz Gelişme, en doğal ve en dinamik biçimde Kapitalist toplumda gerçekleşmektedir. Dahası, Kapitalist toplumun, devletin ve devlet kurumlarının en iyi geliştiği toplum biçimi olduğu da vurgulanmaktadır. Dolayısıyla, farklılaşma, yönetimi giderek daha karmaşık hale getirmektedir. Özgün yerel durumlar için yerel yönetim kurumlarına başvurulması, bu farklılaşmaya verilen bir yanıt olarak değerlendirilebilir. Diğer bir deyişle, Eşitsiz Gelişme olmasaydı, yerel, devletin alt ölçeğinde kurumlara gerek kalmazdı. Yerel farklılaşma ve heterojenlik olgusu, yeni bir yerel yönetim modeli kurma çalışmalarında önemli çıkış noktalarından birini oluşturabilir. Yeni modelin farklılaşma süreci sonunda oluşan toplumsal ve ekonomik alt bölgelere duyarlılık göstermesi, daha gerçekçi önerilerin geliştirilmesini olanaklı kılacaktır.

Ayrıca, yerel politikanın ekonomik kalkınmada pazara ve emeğe ilişkin sosyal siyasaları destekleyici bir alan olarak kullanılmaya başlaması eğilimi göze çarpmaktadır. Bu eğilim sonucu yerel politikanın doğrudan uygulayıcı değil, siyasa üretici ve yönlendirici rolünün öne çıktığı girişimci kent (entrepreneurial city) kavramı ortaya çıkmıştır. Burada yerel devlet ekonomik müdahalede ve kamu hizmetlerinin sunumu gibi bazı anahtar noktalarda yerini devletin denetiminde yeni aktörlere bırakmaktadır.

Sonuçta yerel yönetimler artan merkezi politik baskı altındayken, aynı zamanda da kendi stratejilerini ve ağırlıklarını arttırma eğilimindedirler. Bu doğrultuda özellikle 1980'lerde yerel yönetimleri yeniden yapılandırmaya yönelik politikalar uygulandığı söylenebilir.

1970'lerden sonra dünyada Keynesçi politikaların gerilemesi ve yerel yönetimler üzerinde merkezin etkisinin azalmaya başlamasıyla yerel yönetimler özerk bir hareket alanı kazanmışlardır. Bu çerçevede bazı kentler sanayi bölgelerinin gerilemesi ile ortaya çıkan yerel emek pazarı politikaları ile, bazıları pazarı ve iş çevrelerini düzenleyen siyasalar ile, bazıları da kültür ve rekreasyona yönelik harcamalara ve kentin imaj ve kimliğine ilişkin siyasalarla öne çıkmaya başlamışlardır. Bazı yerel yönetimler de sosyal yapıdaki kutuplaşma ve ayrımlaşmayla ilgili siyasalara yönelmişlerdir. Bu geniş çerçeve içinde yerel yönetimlerin kentsel gelişmede yeni bir siyasa demeti geliştirmeleri sanayi ve istihdam alanı dışında gözlemlenmemiştir. Sonuçta yerel yönetimlerin daha müdahaleci bir tavır geliştirdikleri görülmektedir.

Yerel yönetimlerin bu tavrı yalnız yatırım harcamaları ile sınırlı kalmamaktadır. Niteliksiz işgücünün kullanılması, yeni teknolojilerin ve gelişmenin teşviki yerel

ekonomik kalkınmada kamusal olmayan aktörlerin de kullanımı gibi yeni uygulamalar da bu çerçevede yer almaktadır.

Bu modelde, geleneksel yönetim anlayışı, finansal teşvikler, altyapı ve arsa sağlama yolları ile akışkan sermayeyi çekmeyi amaçlarken, yeni politikalar, yalnızca, gelişme ümidi veren sanayileri teşvik etmeyi, teknoloji ve araştırmaya önem vermeyi, üniversite ve meslek odalarının katılımını sağlamayı hedeflemektedir.

Varolan yerel gizil güçlerin geliştirilmesi eğilimi politika alanları arasındaki keskin farklılıkları ortadan kaldırmaya başlamıştır. Örneğin, yerel yönetimlerin eğitim, sağlık, çevre ve kültür ile ilgili konularda daha fazla etkili olmaları buna örnek gösterilebilir. Bunun diğer bir sonucu ise kurumsal değişikliklerdir. Yönetim kademesi içinde yeni birimler, ara bölümler ve ağlar oluşturulmaya başlanmıştır. (Mayer, 1995)

Yapısal reformist bir değişimi amaçlayan bu modelde üretilen artı-değerin hakça bölüşümünü hedefleyen, küçük ve orta ölçekli sanayi ile sermayenin tabana yayıldığı bir devlet stratejisi öngörülmektedir. Bunun sonucu olarak parlementarist ve doğrudan halk katılımını içeren temsiliyet mekanizmaları ile halkın temsil edildiği, küçük ve orta ölçekli özel sektör yatırımlarını destekleyen, hizmetlerin yerele daha yakın düzeylere devredildiği ve ekonomik gelişmişlik ve bütünleşmişlik düzeylerine göre örgütlenmenin düzenlendiği bir yönetim modeli ortaya çıkmaktadır.

4.2.2. Temel İlkeler

1. Varolan yönetim sisteminin üniter yapısı bir veri olarak kabul edilecek ve korunacaktır. Ancak yerel yönetimlerin, hem merkezi yönetimin ulusal politikalarının yerel düzeyde uygulayıcısı, hem de yerel politik alanın belirginleştiği yapılar olduğu göz önüne alındığında, yerel yönetimlerin üniter devlet yapısının sınırları dışına çıkmadan özerkleştirilmesi gerektiği ortaya çıkmaktadır.

2. "Yerel devlet, merkezi devlet için hem bir ajan hem de engeldir". Diğer bir deyişle, yerel yönetimler hem siyasal mücadele alanı hem de bu mücadelenin özneleridirler. Bu nedenle, yerel alanın özerkleştirilmesi gerekmektedir.

3. Eşitsiz gelişme sürecine koşut gerçekleşen farklılaşma sürecine ve heterojenliğe duyarlılık gösterilmelidir. Yeni bir modelde, farklılaşmanın oluşturduğu toplumsal ve ekonomik alt bölgelere duyarlılık gösterilmesi, daha gerçekçi önerilerin geliştirilmesini olanaklı kılacaktır.

4. Yerel yönetimler genel olarak hizmetlerin sadece sunulduğu değil, yerel gereksinimlerin ve taleplerin yönetimle eklemlendiği birimlerdir.

5. Merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında temel bir işbölümü tanımlandıktan sonra, kendilerine bırakılan alanlarda hangi hizmetleri ne biçimde sunacaklarına yerel yönetimler karar vermelidirler.

6. Fakat, hangi yerel yönetim düzeyine hangi tür hizmetlerin sorumluluklarının yüklenebileceğine ilişkin belirgin ölçütler bulunmamaktadır. Varolan nüfus, alan büyüklüğü gibi ölçütler nesnel olmaktan uzaktır. Bu nedenle kullanılacak olan ölçüt sayısı mümkün olduğu kadar geniş tutulmalıdır.

7. Yerel hizmetlerin finansmanında yerel vergilendirme gibi araçlardan çok, merkezi yönetime ait hizmetlerin mali kaynakları ile birlikte yerel yönetimlere devredilmesi yoluna gidilmelidir.

8. Yerel yönetimler arasında dağıtılan kaynakların dağıtımı nesnel ölçütlere bağlanmalıdır. Bu dağıtımı gerçekleştiren kurumlar merkezi ve yerel yönetimlerin katılımı ile oluşturulacak özerk kuruluşlar olmalıdır.

9. Temsiliyet biçimleri doğrudan halk katılımı ile, ayrıcalıklardan arındırılmış "parlamentarizm"'i içermelidir. Sivil toplum kuruluşlarının yönetime katılmasında, sivil toplumun da eşitsiz geliştiği ve sivil toplumun kısmi çıkarların temsilcisi olabileceği gibi varsayımlar göz önünde bulundurulacaktır.

10. Yerel yönetim birimlerinin kararlarının, işlemlerinin, organlarının, personelinin ve bütçelerinin denetiminde temel ilke "yerel ve yerinde" denetimdir. Diğer bir deyişle denetim işlevi merkezi yönetime gerek kalmadan yerine getirilebilmelidir. Hizmetlerin sunumunda, hizmet sunan yerel yönetim birimlerinin özellikle teknik konularda kaynakları yerinde kullanabilmeleri için yerinmelik denetimi yapılmalıdır. Ancak bu denetim yerel yönetimlerin özerkliğini zedelemeyecek biçimde gerçekleştirilmelidir.

4.2.3. Örgütlenme Yapısı

4.2.3.1. Merkezi Yönetim

Merkezi yönetimin varolan sistemdeki üniter yapısı korunacaktır. Burada ünitelik denince merkezi yönetimin üniteliği ile özdeşleşmiş olan bir takım hizmetlerin merkez tarafından sunulması anlaşılmaktadır. Yerel yönetimlerin hizmet sunumunda (karar alma, uygulama ve finansman) özerkliğinin güçlendirilmesi

amaçlanmaktadır. Merkezi yönetimin sorumluluğundan çıkan hizmetler yerel yönetimlerce sunulacaktır.

Merkezi yönetimin hizmet sunmakla sorumlu olduğu alanlar şunlardır:

a. Dış ilişkiler, savunma, iç güvenlik ve adalet: Bu konularla ilgili her türlü yetki ve sorumluluk, üniter devlet olmanın bir gereği olarak merkezi yönetime aittir. İç güvenliğin ve yaşayanların huzurunun sağlanmasında vali daha önce de olduğu gibi, merkezin ajanıdır.
b. Genel sosyal güvenlik hizmetleri, sosyal güvenlik standartlarının belirlenmesi ve denetlenmesi: Sosyal güvenlik hizmetlerinin merkezi yönetimce sunulması, toplumda farklı kesimlerin yaşam standartları ve gelirleri arasında görülen dengesizliğin oluşturduğu toplumsal uçurumun bir ölçüde denetim altına alınmasını sağlamaktadır. Bu nedenle hizmetin tüm topluma bir elden sunulması gerekliliği bulunmaktadır.
c. Her türlü sağlık kuruluşunun denetlenmesi ve sağlık standartlarının belirlenmesi: Merkezi yönetim, üniter devlet yapısı içinde genel politikaları belirler. Bu nedenle her türlü sağlık kuruluşunun denetlenmesi ve sağlık standartlarının belirlenmesi merkezi yönetimin sorumluluğu altındadır.
d. Eğitim kuruluşlarının denetlenmesi, eğitim standartlarının ve müfredatın belirlenmesi: Merkezi yönetim, üniter devlet yapısı içinde genel politikaları belirler. Ayrıca eğitim hizmetlerinde müfredatın bir elden hazırlanması da üniter bir devlet olmanın gereğidir. Bu nedenle eğitim kuruluşlarının denetlenmesi, eğitim standartlarının ve müfredatın belirlenmesi merkezi yönetimin yetkisi ve sorumluluğu altındadır.
e. Genel kültür politikalarının belirlenmesi, tarihi alanları koruma planlarının yapılması: Merkezi yönetim, genel politikaları belirleme sorumluluğuna koşut olarak kültür politikalarını da belirler. Koruma planları merkezi yönetimce hazırlanır ve bölge yönetimince uygulanır. Bu uygulama merkezi yönetimce denetlenir. Bu planların merkezi yönetimce hazırlanmasının nedeni, merkezi yönetimin yerel baskılardan daha uzak bir konumda bulunmasıdır.
f. DPT aracılığıyla ekonomik kalkınma planlarının hazırlanması, Hükümet tarafından bu planların uygulanması ve bölge kalkınma planlarının onanması: Ülkenin ekonomik kalkınmasını sağlamak devletin temel görevidir. Bu amaçla DPT aracılığıyla ulusal kalkınma planları hazırlanır. Devletin yürütme organı olan Hükümet bu planları uygular. Bölge yerel yönetimleri ekonomik kalkınmayı güdülemek ve yerel ekonomik gelişmişlik farklılıklarına müdahale etmek amacıyla kuruldukları ve kamunun parasını yönlendirdikleri için bu yönetimlerin hazırlamış

oldukları bölge kalkınma planlarının ulusal plana uygunluğunun denetlenmesi gerekir.

g. Ekonomik kalkınma planlarına koşut olarak yerel yönetimlere, "ulusal ekonomik dengeleme fonu" yolu ile hizmet sunumuna ve projelere yönelik kaynak aktarımı: "Ulusal ekonomik dengeleme fonu"nun kuruluş amacı, "yerel ekonomik gelişmişlik farklarını en aza indirmek"tir.
h. Uluslararası ve bölgelerarası yolların bakım ve onarımı, ulusal ulaşım planının hazırlanması,
i. Büyük ölçekli altyapı yatırımlarını (elektrik santralleri, barajlar ve otoyollar) gerçekleştirmek,
j. Çevre koruma planlarının hazırlanması ve onanması: Çevre koruma planlarının hazırlanması ve onanması merkezi yönetimin sorumluluğu altındadır. Bu planları Bölge yönetimleri uygularlar ve uygulama merkezi yönetimce denetlenir. Planların merkezi yönetimce hazırlanmasının nedeni, merkezi yönetimin yerel baskılardan daha uzak bir konumda bulunmasıdır. Bu alanlar dışında kalan tüm hizmetlerin yerine getirilmesi, personeli ve bütçesi yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluğunda olacaktır. Yerel yönetimlere aktarılan hizmetlere ilişkin bakanlık taşra örgütleri, personel, araç ve gereçleri ile birlikte ilgili yerel yönetimlere devredilmelidir Valilikler ve kaymakamlıklar, yerel yönetimlere aktarılan hizmetler dışındaki diğer görevlerini yerine getirmeyi sürdürürler

Merkezi yönetim meclisi (TBMM) il düzeyinden gelen seçilmiş temsilcilerden oluşan bir meclis tarafından oluşturulacaktır.

Dış ilişkiler, savunma, iç güvenlik ve adalet hizmetlerinden sorumlu bakanlıklar dışındaki bakanlıklarda,

- Hükümetin belirlediği genel stratejilere uygun hizmet politikalarının belirlemesi, yerel yönetimlere aktarılan hizmetlerin sunumunun denetlenmesi, yerel yönetimlere hizmet sunumunda teknik destek verilmesi konularında Bakana danışmanlık yapmak üzere, Bakanlık Müsteşarı'nın başkanlığında yüksek kurullar oluşturulur.
- Bu yüksek kurullar, ilgili yerel yönetimlerden gelen "seçilmiş" temsilcilerden, TBMM'den gelen üyelerden, teknokratlar ve akademisyenlerden oluşur.

Yerel yönetimlerin hizmet sunmakla yükümlü olduğu konulara ilişkin bakanlıkların yüksek kurullar biçiminde, yerel seçilmişleri, teknokratları, akademisyenleri ve sivil toplum örgütlerinin temsilcilerini de içererek, yeniden örgütlenmesinin nedeni bu konulara ilişkin politikaların bu politikaları uygulayanlar ve bu konuda uzman olanlar tarafından biçimlendirilmesini olanaklı

kılmaktır. Bakanlar, varolan durumda da olduğu gibi, ulusal politikaları uygulayan Hükümet'in üyeleri olmaları nedeniyle ve hazırlanan hizmet politikalarının ulusal politikalara uygunluğunu denetlemek amacı ile bu yüksek kurulların doğal başkanlarıdırlar.

Ayrıca yerel yönetimlerin gerektiğinde hizmet talep edebilecekleri quango statüsünde kuruluşlar oluşturulacaktır. Varolan DSİ, Karayolları Genel Müdürlüğü, İller Bankası gibi özelleşmiş merkezi hizmet sunum kuruluşları, özerk hizmet sunum kuruluşlarına dönüştürülecektir. Bu kuruluşlar, talep edilmesi durumunda yerel yönetimlere hizmet sunarlar. Yukarıda anılan hizmet sunum kuruluşlarının özerkleştirilmesinin nedeni bu örgütlerin merkezdeki siyasetçilerin partizanca yönlendirmelerinden uzak ve verimli biçimde hizmet sunabilmelerini olanaklı kılmak ve bu örgütleri yerel yönetimlerin hizmet satın alabileceği kuruluşlar haline getirmektir.

Özerk hizmet kuruluşların karar ve yürütme organları, statüleri ve denetlenmesi aşağıdaki gibidir:

- Karar ve Yürütme Organları: Özerk hizmet kuruluşlarının karar organları genel kurullardır. Genel kurullar, ilgili yerel yönetim temsilcilerinden, merkezi örgüt temsilcilerinden, teknokratlar, akademisyenler ve sivil toplum kuruluşlarının temsilcilerinden oluşmaktadır. Yılda bir kere toplanırlar ve genel politikaları belirlerler.

  Genel kurul, yürütme organı olarak yine genel kurul tarafından denetlenecek bir yönetim kurulu belirler.

  Yönetim kurulu, hizmet birimlerinin yöneticilerini genel kurul içinden ya da dışından atar.

- Statü: Özerk hizmet kuruluşları, kendi bütçelerini, personel yönetimlerini ve hizmet birimlerinin örgütlenme şemalarını kendileri belirlerler. Bu kuruluşlar, yerel yönetimlerin verdikleri paylar kadar hisse sahibi olacakları bir anonim şirket statüsü ile kaynakları yönetirler ve hizmet sunarlar.
- Denetim: Özerk hizmet kuruluşlarının çalışması, genel kurul içinden seçilecek bir denetleme kurulu, merkezi yönetimin atadığı bir denetçi ve bir özel denetleme kurumu tarafından üçlü biçimde denetlenir.

Büyük ölçekli altyapı yatırımlarını gerçekleştirmek üzere Başbakanlık'a bağlı bir "Büyük Ölçekli Yatırımlar ve projeler İdaresi Başkanlığı" kurulur. Bu başkanlık, DPT tarafından hazırlanan ve hükümet tarafından uygulanan ulusal ekonomik

kalkınma planlarında öngörülen büyük ölçekli yatırımlara ilişkin projeleri hazırlar, uygular ve uygulanmasını denetler. Başkanlık, bölge yerel yönetimleri ile merkezi yönetimin birlikte yürüteceği projelerde ve - bölge yerel yönetimlerinden bu doğrultuda talep gelmesi durumunda - bölge yerel yönetimleri ile işbirliği yapar. Ayrıca Başkanlık yukarıda anılan projelerin hazırlanmasında uygulanmasında ve uygulanmasının denetlenmesinde "Özerk Hizmet Sunum Kuruluşları" ile işbirliğine gidebilir. "Ülkenin ekonomik kalkınmasını sağlamak devletin temel görevidir. Bu amaçla DPT aracılığıyla ulusal kalkınma planları hazırlanır. Devletin yürütme organı olan Hükümet bu planları uygular." Bu planları hayata geçirecek büyük ölçekli projelerin bir elden hazırlanması, planların tutarlılığı ve başarısı açısından önem taşımaktadır. Ayrıca, yatırımcı nitelikteki özelleşmiş merkezi hizmet sunum kuruluşlarının özerkleştirilmesine karşın, en azından planları hayata geçirecek büyük ölçekli projelerin hazırlanması ve uygulanması için merkezi bir kuruluşa gerek duyulacaktır. İşte bu amaçla "Büyük Ölçekli Yatırımlar ve Projeler İdaresi Başkanlığı" kurulmaktadır. Dahası, bu Başkanlığın özerk hizmet sunum kuruluşlarıyla işbirliğine olanak tanınmaktadır.

Merkezi yönetim, bölge yerel yönetimlerine ve bu yönetimler aracılığıyla daha alt düzeydeki yerel yönetimlere, bölgesel gelişmişlik farklılıklarına göre "ulusal ekonomik dengeleme fonu" aracılığıyla mali kaynak dağıtır.

Bölge yerel yönetimleri, bu kaynakları daha alt düzeydeki yerel yönetimlere, kendilerince hazırlanan ve merkezi yönetimin onadığı bölge kalkınma planlarına uygun olarak, bir bölümü doğrudan bir bölümü de proje bazında, dağıtacaklardır. Bu dağıtımda, bölgelerinin GSMH'den aldığı payı yükselten yönetimlere teşvikler uygulanır. Bu teşvik düzenekleri, Bakanlar Kurulu'nca belirlenir.

Ulusal ekonomik dengeleme fonu, merkezi yönetimin genel vergi gelirlerinden aktarılan kaynakları ve kalkınmada öncelik sıralamasında bulunmayan (kalkınmış) bölgelerin gelirlerinden, G.S.M.H.'den aldıkları paya göre, fona aktardıkları kaynakları yerel yönetimlere dağıtır.

Ulusal ekonomik dengeleme fonu, Hükümet'in denetimi altındadır.
"Ulusal ekonomik dengeleme fonu"nun kuruluş amacı, "yerel ekonomik gelişmişlik farklarını en aza indirmek"tir. Teşvik düzenekleri yolu ile, GSMH'den düşük pay alan bölgelerin, yalnızca verilen parayı harcayan yönetimler olmalarının engellenmesi amaçlanmaktadır.

Genel olarak merkezi yönetimin kuruluşları şunlar olacaktır:

1. Ulusal meclis

2. Ulusal meclisin yürütme organları olan bakanlıklar (Yüksek kurul biçiminde örgütlenmiş olanlar ve olmayanlar).

Bu modelde önerilen yerel yönetim kademeleri aşağıda sıralanmıştır:

- Bölge Yerel Yönetimi (Öneri)
- İl Yerel Yönetimi (Yeniden Yapılandırılmaktadır)
- Anakent İl belediyeleri (anakent belediyeler İl düzeyine genişletilmektedir)
- Anakent İlçe belediyeleri (Yeniden yapılandırılmaktadır)
- Belediye (Yeniden yapılandırılmaktadır)
- Belde Yönetimi (Öneri)
- İlçe Yerel Yönetimi (Öneri)
- Mahalle
- Köy

4.2.3.2. Bölge Yönetimi

Merkezi yönetimin bir alt düzeyinde temsiliyet ve hizmet sunum ölçeği olarak bölge yönetim birimleri bulunur. Bölge yönetimlerinin sınırları, üniter devlet yapısı içinde merkezi yönetimce (Bakanlar Kurulu) belirlenir. Varolan yapıda bulunan il ve ilçe sınırları birer veri olarak kabul edilir. Bölgeler kurulurken varolan yapıdaki sosyo-ekonomik gelişmişlik ve bütünleşmişlik düzeyleri göz önüne alınır. Bölge ölçeği sınırları merkezi yönetim tarafından çizilen esnek bir ölçektir. Bu bölgeler belirlenirken altıncı beş yıllık kalkınma planında belirlenen kalkınmada öncelik sıralaması ve yedinci beş yıllık kalkınma planının verileri dikkate alınır. Bu bölgeler kurulurken:

1) Sosyal göstergeler
   a) nüfus büyüme sınırları
   b) kentsel nüfus artış hızları
   c) gelir dağılımları ve yoksulluk oranları

2) Ekonomik göstergeler
   a) ekonomik büyüme hızları
   b) özel sektör kapasite kullanım oranları
   c) G.S.M.H.'dan alınan pay
   d) Toplam vergi yükü
   e) Yerel yönetimlerin gelir ve harcamalarının G.S.M.H içindeki payı gibi sosyo-ekonomik gelişmişlik ve bütünleşmişlik göstergeleri göz önünde alınır.

Merkezi yönetim yerel yönetimlerden gelecek talepler doğrultusunda bu ölçütlere uygun yeni oluşumların bölgeselleşmesine izin verebilir.

Bölge meclisleri, seçim bölgeleri il olan, halkın doğrudan seçtiği temsilcilerden oluşur. İllerden gelen bu temsilciler, aynı zamanda il meclislerinin doğal üyeleridir. Bölge meclisleri, kendi içlerinden meclis çalışmalarına başkanlık edecek ve yürütmeyi gerçekleştirecek bir meclis başkanı seçerler. Bölge meclisinin içinde gerekli hizmetleri sunmakla yükümlü komisyonlar kurulacaktır. Bu komisyonlar ya hizmet sunacak olan teknik kadroyu atayacak, yada varolan yapıdaki İSKİ, EGO gibi özerk şirketler aracılığıyla hizmet sunarlar. Hangi yolla hizmetlerin sunulacağına meclis karar verecektir. Komisyonlar yürütmeye ilişkin birer encümen gibi çalışırlar. Bu komisyonlara gereken hallerde teknokrat veya akademisyen danışman atanabilir.

Bölge yönetimi aşağıdaki organlardan oluşacaktır:

1. Bölge Meclisi
2. Bölge Meclisi Başkanı
3. Bölge Yürütme Komisyonları
4. İllerdeki eşitsizlikleri gidermeye ve bölgeyi kalkındırmaya yönelik bölge ajansları
5. Bölge yönetimine bağlı olarak çalışan hizmet şirketleri

Bölge yönetimleri çocuk, yaşlı ve özürlülere yönelik her türlü sosyal hizmeti sunmakla yükümlüdür. Bu tür hizmetlerin sunumunda bütün yerel yönetim düzeyleri sorumluluk sahibidir. Bu hizmetlerin yerel düzeyde sunulması farklılıkların yerelde daha iyi belirlenebilmesi nedeniyle önerilmektedir.

Bölge yönetimleri istihdam politikalarına koşut olarak mesleki eğitim okulları açar, işletir ve mesleki eğitim örgütlerini destekler.

Bölge yönetimleri merkezi yönetimin hazırlamış olduğu koruma planlarını uygular ve tarihi yapıların restorasyonundan sorumludur. Ayrıca yerel kültürel etkinlikleri düzenler.
Bölge yönetimleri, bölgesel kalkınma ajansları aracılığıyla ulusal planlara uygun bölge kalkınma planları hazırlar. Bu planları merkezi yönetim uygular. Fiziksel planlama söz konusu olduğunda ise; bölge yönetimleri ekonomik kalkınma planlarına koşut olarak çevre düzeni planları hazırlar ve onar. Bölge ulaşım planlarını hazırlar. Ayrıca iller arası yolların yapılması, limanların yapılması ve işletilmesi, bölge yönetimlerinin sorumluluğundadır. Bölge yönetimleri, merkezi yönetimin hazırlamış olduğu çevre koruma planlarını uygular.

Merkezi yönetimin bölge yönetimlerine kalkınmada öncelik sıralamasına göre dağıttığı kaynak paketleri, bölge yönetimleri tarafından daha alt kademedeki yerel yönetimlere, bir kısmı doğrudan bir kısmı da proje temelinde dağıtılacaktır.

Bölge yönetimleri de, kaynakları yapacakları bölge kalkınma planları doğrultusunda iller, anakent il belediyeleri, belediyeler ve ilçe yönetimleri arasında belirli bir öncelik sırasına göre bölge kalkınma ajansları aracılığıyla dağıtır.

Bölge yönetimleri merkezi yönetimle birlikte organize sanayi bölgelerinin, serbest ticaret bölgelerinin ve istihdam bölgelerinin belirlenmesi, oluşturulması süreçlerini yönlendirecektir.

Bölge yönetimleri, sağlıklı çalışan yerel girişimlere bölgesel kalkınma ajansları aracılığıyla doğrudan finansal yardımlarda (primler ve krediler gibi) bulunacaktır. Bu doğrudan yardımlarla birlikte gelişmesi öngörülen sektörlere yerel vergi indirimi, borç güvencesi, ucuz arazi sağlanması gibi dolaylı yardımların sağlanması da bölge yönetimlerinin sorumluluğu altındadır. Bu amaca yönelik olarak, bölge sınırları içinde kalan hazine arazilerinin yönetimi bölge yerel yönetimlerine devredilir. Önerilen diğer bir yardım biçimi ise bölge yönetimince yerel girişimlere yönetim danışmanlığı (management consulting) sunulmasıdır.

Bölge yönetimleri, ulusal ve bölgesel kalkınma planlarına koşut olarak merkezi yönetim ile birlikte büyük ölçekli alt yapı yatırımları gerçekleştirir.

Bölge yönetimleri, tarımsal alanlara yönelik olarak sulama kanalları ve göletler yapar ve ormanları işletir.

Bölge yönetimleri, Bölge ajanslarının proje bazında dağıttığı kaynakların kullanımını denetleyecek, kaynaklar yerinde kullanılmıyorsa verilen kaynağı kesebilecektir.

4.2.3.3. İl Yerel Yönetimleri

Bölge ölçeğinin altında bulunan yerel yönetim düzeyi il yönetimleridir. İl yönetimleri hem temsiliyet birimi hem de hizmet birimidir. Varolan il sınırları veri olarak alınmaktadır. Anakent belediyeler kurulduğunda il yönetimleri yerini anakent belediyelere bırakacaklardır.

İl yönetim birimlerinin karar organları İl Meclisleridir. İl meclisleri belediye meclislerinden ve ilçe yerel yönetim meclislerinden delege edilen temsilcilerden

oluşur. İl Meclisleri, kendi içlerinden meclis çalışmalarına başkanlık edecek ve yürütmeyi gerçekleştirecek bir meclis başkanı seçerler.

İl yönetimleri aşağıdaki organlardan oluşur:

1. İl Meclisi
2. İl Meclis Başkanı
3. İl Yürütme Komisyonları
4. İl Yönetimine bağlı olarak çalışacak özerk hizmet birimleri

Sağlık ve eğitim hizmetlerinin sunumunda temel sorumluluk il yönetimlerindedir. İl hastaneleri ve sağlık ocakları yapmak ve işletmek il yönetimlerinin yükümlülüğünde olacaktır. Sağlık ve eğitim hizmetlerinin finansmanı, merkezi yönetimin bölge yönetimleri aracılığıyla aktardığı kaynaklardan sağlanacaktır. İl düzeyinde lise ve dengi okullar açmak ve işletmek, ilköğretim okullarını açmak ve işletmek il yönetimlerinin sorumluluğu altındadır.

Müze, kütüphane ve tiyatroları açmak ve işletmek il yönetimlerinin sorumluluğu altındadır. Kültür etkinliklerini kent-kır ayırımı yapmadan yaygınlaştırmak amacıyla bu hizmetlerin il düzeyinde sunulması öngörülmüştür.

İl ulaşım planlarının yapılması, kentler arası yolların yapımı ve onarımı il yönetimi tarafından yapılacaktır.

İl yerel yönetimleri ekonomik gelişmeye dolaylı olarak katkıda bulunabilirler. İl yönetimleri geliştirilmesi öngörülen sektörlere yerel vergi indirimlerinin sağlanması, ucuz arazi sağlanması gibi dolaylı yardımlarda bulunurlar.

4.2.3.4. Anakent İl Belediyeleri

Anakent il belediyeleri, il sınırları içerisinde il yönetimleri yerine anakent belediye yönetimlerinin, ilçe yönetimleri ve belediyelerin yerine de Anakent ilçe belediyelerinin geçmesiyle oluşturulacaktır. Varolan anakent alan içindeki nüfusun, ilin toplam nüfusunun belli bir oranından (örneğin %50'sinden) fazla olduğu illerde gerçekleştirilecektir.

Anakent il belediyelerinin bir alt düzeyinde ilçe belediyeleri bulunacaktır.

Anakent il belediye meclisleri, halkın ilçe düzeyinde doğrudan seçtiği temsilcilerden oluşmaktadır. Anakent il belediye meclisleri , kendi içlerinden meclis çalışmalarına başkanlık edecek ve yürütmeyi gerçekleştirecek bir meclis başkanı seçerler. Anakent İlçe belediye başkanları, anakent il belediye meclisinin

doğal üyeleridirler. İlçelerden seçilen Anakent İl Meclisi üyeleri de o ilçe meclisinin doğal üyeleridir.

Anakent il belediyelerinin bulunduğu yerlerde anakent yönetimleri önceden il yönetimlerinin sunduğu hizmetler dikkate alındığında il sınırları ile, anakent tarafından sunulan hizmetler dikkate alındığında anakent sınırları ile belirlenmiştir. Kısaca, anakent sınırı korunacaktır. Anakent il belediyeleri, il sınırları içerisindeki her yere eğitim,sağlık ve kültür hizmetlerini götürmekle sorumlu olacaklardır. Sağlık ve eğitim hizmetlerininin sunumunda il yönetiminin olmadığı yerlerde temel sorumluluk anakent il belediyelerindedir. İl hastaneleri ve sağlık ocakları yapmak ve işletmek anakent il belediyelerinin sorumluluğundadır. Sağlık ve eğitim hizmetlerinin finansmanı merkezi yönetimin bölge yönetimleri aracılığıyla aktardığı kaynaklardan sağlanacaktır. İl düzeyinde lise ve dengi okulları açmak ve işletmek, ilköğretim okulları açmak ve işletmek anakent il belediyelerin sorumluluğu altındadır.

Anakent il belediyeleri, anakent sınırları içerisinde fiziksel planları (nazım) planları yapmak ve onamakla yükümlü olacaklardır.

Anakent ulaşım planlarının hazırlanması ve anakent alan içindeki yolların yapımı, bakım ve onarımı (yollar arasında hiyerarşik bir ayırıma gidilerek belirli derecedeki yolların anakent il belediyelerinin sorumluluk alanına girmesi sağlanmalıdır), trafik düzenlemesi, kentsel ulaşım hizmetleri anakent il belediyesinin sorumluğu altındadır.

Müze, kütüphane ve tiyatro açmak ve işletmek anakent il belediyelerinin sorumluluğu altındadır. Kültür etkinliklerinin tüm anakent alanlara yayılmasına çalışır.

Anakent il belediyeleri, ekonomik gelişmeye dolaylı olarak katkıda bulunabilecekleri için, geliştirilmesi öngörülen sektörlere yerel vergi indiriminin sağlanması gibi dolaylı yardımlarda bulunurlar.

Anakent il belediyeleri, hizmetlerin sunumunda bölge yönetimlerinden gerekli kaynakları talep edebileceklerdir.

4.2.3.5. Anakent İlçe Belediyeleri

Varolan yapıda bulunan belediyeler, bir kentsel alanda Anakent il belediyesi kurulduğu zaman yerlerini anakent ilçe belediyelerine bırakacaklardır. Burada, anakent ilişkiler ağının kurulduğu bir il sınırları içinde yönetimdeki geleneksel kır - kent ayrımının artık eskisi kadar belirgin olmadığı göz önüne alınmaktadır.

Anakent İlçe belediye meclisleri, halkın mahalle düzeyinde doğrudan seçtiği temsilcilerden oluşur. Anakent ilçe belediye meclisleri, kendi içlerinden meclis çalışmalarına başkanlık edecek ve yürütmeyi gerçekleştirecek bir meclis başkanı seçerler. Anakent ilçe belediye başkanları, varolan yapıda olduğu gibi, anakent il belediye meclislerinin doğal üyesi olacaklardır. Bir ilçeden seçilerek anakent il meclisine üye olan kişiler aynı zam anda o anakent ilçenin meclisinin doğal üyeleridirler. Bu yolla iki anakent yönetim düzeyi arasında ortak bir karar zemini oluşturulabilecektir.

Anakent ilçe belediyeleri,

- Anakent il belediyelerinin hazırladıkları nazım planlara uygun olarak uygulama imar planlarını hazırlanması ve onanması,
- Sorumluluk alanlarına giren yolların yapım, bakım ve onarımının gerçekleştirilmesi,
- İlçenin tüm çevre düzenleme ve çöp toplama hizmetlerinin gerçekleştirilmesi konularında yetki ve sorumluluk sahibidirler.

4.2.3.6. Belediyeler

Anakent il yönetiminin bulunmadığı yerlerde, nüfusu 10.000'in üzerindeki yerleşmeler için kentsel hizmetlerin sunum ölçeği belediyelerdir.

Belediyelerin karar organı, kentlerde mahallelerden seçilerek gelen temsilcilerden oluşan belediye meclisidir. Mahallelerden seçilerek gelen bu temsilciler, aynı zamanda mahalle ihtiyar heyetinin de üyeleridirler. Belediye meclisleri, kendi içlerinden meclis çalışmalarına başkanlık edecek ve yürütmeyi gerçekleştirecek bir meclis başkanı seçerler.

Belediye meclisleri, oy çokluğu ile, tek bir belediye başkanı yerine, belediye meclis başkanı ile birlikte yürütmede görev yapacak bir "uzman kent yöneticisi" işe alabilirler. Bu kent yöneticisinin görev ve yetkileri belediye meclisi tarafından belirlenecektir.

Belediyeler,

- Nazım ve uygulama imar planlarını hazırlamak ve onamak,
- Tüm kent içi yollarını yapım, bakım ve onarımını gerçekleştirmek, trafik düzenlemesini yapmak, toplu taşım hizmetlerini gerçekleştirmek,
- Tüm çevre düzenleme çalışmalarını ve çöp toplama hizmetlerini gerçekleştirmek,

Tüm kentsel altyapı hizmetlerinin sunumunu doğrudan ya da başka kurumlar aracılığıyla sağlamak konularında sorumluluk ve yetki sahibi olacaklardır.

4.2.3.7. İlçe Yönetimleri

Anakent il yönetiminin bulunmadığı yerlerde, il ölçeğinin altında kırsal hizmetlerin sunum ölçeği ilçe yönetimleridir.

İlçe yönetimlerinin karar organları, kırsal alanlarda köylerden seçilerek gelen temsilcilerden (köy muhtarlarından) oluşan ilçe meclisleridir. İlçe Meclisleri, kendi içlerinden meclis çalışmalarına başkanlık edecek ve yürütmeyi gerçekleştirecek bir meclis başkanı seçerler. Ayrıca ilçe meclisi üyelerinin bir kısmı il meclisine delege edileceklerdir.

İlçe Meclisleri:

- Bölge yönetiminin yaptığı planlar doğrultusunda kırsal alan planları hazırlamak ve köy yerleşik alanlarının planlarını yapmak,
- Tüm köy yollarının yapım ve onarımını geliştirmek,
- Köy ölçeğini aşan konularda çevre düzenleme çalışmalarını ve çöp toplama hizmetlerini gerçekleştirmek,
- Tarımsal kooperatifler gibi birliklerin kurulmasını sağlamak konularında yetki ve sorumluluk sahibi olacaklardır.

4.2.3.8. Belde Yönetimleri

Nüfusu 5.000-10.000 kişi arasında olan ve köy ölçeğini aşmış yerleşmelerde belde yönetimleri oluşturulur. Bir yerleşmenin belde olabilmesi için nüfusunun 5000 kişiyi aşması gerekir. Ancak anakent il belediyeleri içinde bu nitelikleri taşıyan yerleşmelerde varolan belediyeler kaldırılır ve bu alanlara ilgili anakent ilçe belediyeleri hizmet götürür. Bu anakent alanlarda yeni belde belediyeleri kurulmaz. Belde ölçeği kişisel, ailesel, yüz yüze tanışma niteliğine sahip olan küçük yerleşmelerde yönetim biçimi olarak oluşturulmuştur. Belde yönetimleri muhtarlık ölçeğini nüfus ve sosyal yapı olarak aşmış fakat, hizmetleri etkin biçimde sunabilecek yetkinliğe ulaşamamış birimlerdir. Belde yönetimleri beldede yaşayan insanların her türlü temel insani ihtiyaçlarını karşılayacak çözümleri üretmeye çalışan bir yönetim birimi olacaktır. Bu yönü ile gereksinimlerin karşılanmasını, karşılayamayacaksa, karşılayabilecek yönetim kademelerine iletebilmeyi sağlayacak bir yönetim düzeyidir. Ancak anakent alanlarda bulunan bütün yerleşmelere anakent ilişkiler alanının parçaları oldukları ve bu ilişkilerden etkilendikleri için ilgili anakent yönetim birimince hizmet götürülmelidir.

Beldeler, nüfusları 10.000'i aştığında Bakanlar Kurulunun kararı ve Cumhurbaşkanının onayı ile belediye statüsüne geçerler.

Belde yönetimleri seçilmiş bir belde başkanı ve belde meclisi tarafından yönetilirler. Belde Meclisleri, mahalle düzeyinden seçilerek gelen temsilcilerden ve mahallelerin muhtarlarından oluşur. Beldelerde mahalle ölçeği 2500 kişidir. Her mahalle için en az 5 temsilci seçilir. Günümüzde Türkiye'deki belediyelerin %80'inin nüfusunun 5000-10.000 arasında olduğu görülmektedir. Nüfusun ve sosyal ilişkilerin çok fazla karmaşıklaşmadığı ve insanların birbirilerini daha fazla tanıdığı bu tür yerleşmelerde seçim bölgesinin varolan yapıda olduğu gibi kalabilir. (Türkiye'de şu an ortalama her 2331 kişi için bir temsilci seçilmektedir). Ancak, bu yerleşmelerin nüfuslarının küçüklüğü göz önüne alınırsa, her mahalle için yalnızca bir temsilcinin yeterli olmayacağı görülmektedir. Dolayısıyla, her mahalle için 5 temsilci seçilmesi hükmü maddeye konmuştur.

Belde yönetimlerinin teknik gereksinimleri karşılamak ve yürütmeyi sağlamak amacıyla, il yönetimleri tarafından imar, fen işleri, hukuk ve bütçe konuları ile ilgilenecek ve bu konularda belde yönetimlerine yardımcı olacak bir komisyon atanır. Her ilçe sınırları içinde bulunan beldeler için birer komisyon atanacaktır. Bu komisyonlar imar konusunda il yönetimlerine bağlı olacaklardır.

Bir seçim döneminde en az iki kez olmak üzere, belde başkanı başkanlığında belde nüfusunun çoğunluğunun katılımı ile "Belde Toplantıları" düzenlenecektir. Bu toplantılarda belde yönetimleri güvenoyu alacak ve halkın 1/10 imza ile önerdiği konular tartışılacaktır. Bu toplantılar yerel düzeyde doğrudan demokrasi ve katılımın olası en büyük ölçekli uygulamaları olacaklardır.

Belde yönetimleri

- Uygulama imar planlarını hazırlamak
- Tüm belde içi yolları trafik düzenlemesini yapmak ve toplu taşım hizmetlerini gerçekleştirmek
- Tüm çevre düzenleme çalışmalarını ve çöp toplama hizmetlerini gerçekleştirmek konularında sorumluluk sahibi olacaklardır.

4.2.3.9. Mahalle-Köy Yönetimleri

Belediyelerde mahalle ölçeği yaklaşık olarak 10.000 kişidir. Belde yönetimleri belediye olduklarında da daha önceki mahalle bölümlenmesi değişmez. Mahallelerin ihtiyar heyetlerinin oluşumunda her 500 kişi için bir heyet üyesi seçilir. Muhtar ise tüm mahalle için seçilir ve ihtiyar heyetine başkanlık eder.

Mahallelerden seçilerek gelen bu temsilciler, aynı zamanda mahalle ihtiyar heyetinin de üyeleridirler.

Nüfusu 10.000'den büyük olan yerleşmelerde sosyal ilişkilerin daha karmaşık bir hal aldığı ve insanların birbirini yüz yüze tanıma olanakları azaldığı göz önüne alınarak her 500 kişilik birim bir temsiliyet birimi olarak seçilmiştir. Bu değer Avrupa ülkelerinde bir temsilci tarafından temsi edilen kişi sayısına -680 kişi- yakındır. Mahalle ve köy yönetimleri halka yakınlıkları nedeniyle ağırlıklı olarak temsiliyet birimleri olacaklardır. Belde yönetimlerinin kurulduğu yerlerde mahalle ve köyler tamamen temsiliyet birimlerine dönüşecek, mahalle ve köy yönetimlerinin yerine getirdiği hizmetleri de belde yönetimleri yerine getirecektir.

Yılda bir kez halkın çoğunluğunun katılacağı mahalle ve köy toplantıları yapılacak, 1/10 imza ile getirilen konular tartışılacaktır. Bu toplantılarda yetişkin muhtarlar ve mahalle-köy meclis kararları güvenoyu alacaktır.

Mahalle- köy yönetimleri:

- Her türlü nüfus bilgisinin toplanıp üst yönetim kademelerine iletilmesi
- Mahalle ve köylerin gereksinimlerinin üst yönetim kademelerine bildirilmesi
- Cami, ilkokul, kütüphane vs. gibi ortak hizmet veren yerlerin harcamalarına katkıda bulunmak gibi konulardan sorumlu olacaktır.
- Mahalle-köyün asgari güvenliğinin sağlanmasından sorumludur.

Mahalle ve köylerde toplanacak olan salma miktarları mahalle köy toplantılarında yetişkin kişi başına belirlenecektir.

4.2.4. Denetim Yapısı

Yerel yönetimlerin;

- Personelleri ve organlarının yapısı ve işleyişi üzerindeki denetim, içsel denetim düzenekleri ile (içsel denetim organları, yerel meclislere bağlı olarak çalışacaklardır),
- Kararları, eylemleri ve bütçeleri üzerindeki denetim ise dışsal denetim düzenekleri ile gerçekleştirilecektir.

Yargı yolu tüm bu denetimlerde açıktır.

Yerel yönetimlerin kararları, eylemleri ve bütçeleri üzerindeki dışsal denetim, noterler gibi çalışacak olan "özerk denetim danışma kurulları" tarafından gerçekleştirilecektir;

- Bu kurullar, alınan meclis kararlarına yerindelik denetimi uygularlar. Ancak bu denetim, kararların onayı biçiminde gerçekleşmez. Denetim danışma kurulları, uyarıları yerel meclisçe dikkate alınmazsa, kararlarda gördükleri aksaklıklara ve yanlışlıklara ilişkin olarak hazırladıkları raporlarla kararların iptali istemiyle yargıya başvurma hakkına sahiptirler. Yerel idare mahkemeleri, bu başvuruları en kısa zamanda değerlendirmeye alırlar. Mahkeme kararı açıklanmadan yerel meclisin almış olduğu karar uygulamaya konamaz.
- Bu kurullar, meslek odaları, üniversiteler ya da ilgili sivil toplum kuruluşları tarafından, merkezi yönetimin denetimi altında kurulurlar.

Yerel denetim danışma kurullarının kuruluş amacı, alınan meclis kararlarının yasalara, teknik zorunluluklara ve kurallara uygunluklarını denetlemektir. Siyasal bir denetim düzeneği olmadıkları için kararların onay makamı değillerdir. Türkiye'deki yerel yönetimlerin varolan uzman personel sıkıntıları ve teknik olanaksızlıkları göz önüne alındığında böyle bir denetim hizmetlerin işlerliği açısından önem kazanmaktadır. Ayrıca böyle bir önsel denetim, yargı organlarının yükünü azaltacaktır.

Yargısal denetimin kolaylaştırılması amacıyla yerel sayıştaylar kurulacak ve yerel idare mahkemeleri yaygınlaştırılacaktır.

4.2.5. Müdahale Biçimleri

Jessop devletin ekonomik alana müdahale biçimlerini:

1. Formal Facilitation
2. Substantive Facilitation
3. Formal Support
4. Substantive Support
5. Direction

gibi ana başlıklar altında incelemektedir. Burada "formal facilitation", devletin sermayenin varolması için gerekli parasal, yasal ve yönetsel sistemler gibi asgari koşulları sağlamasını; "substantive facilitation", devletin sermayenin varolması için gerekli fiziksel ve sosyal altyapıyı hazırlaması (yollar,barajlar, sosyal hizmetler...) biçimindeki müdahaleleri ifade etmektedir. Benzer biçimde, "formal support" devletin sermayenin belirli bir kesimini dolaylı olarak desteklemesi

(serbest piyasa koşullarının hazırlanması...) ifade ederken "substantive support" lisanslar, tekeller, devlet kredileri ve sübvansiyonlarla sermaye kesimlerinin doğrudan desteklenmesini ifade etmektedir. "Direction" ise devletin ekonomik planlama ile müdahale etmesini anlatmaktadır.

Yapısal reformist bir öneri getiren bu modelde yukarıdaki çerçeve doğrultusunda şu ilkeler belirlenmiştir:

1. Merkezi devletin ana görev alanları savunma, iç güvenlik ve yargı gibi hizmetlerle sınırlandırılırken, her türlü yasal düzenlemenin ve ulusal ölçekteki yatırımların da merkezi devlet tarafından yapılacağı varsayılmaktadır. (formal facilitation, substantive facilitation)

2. Modelin varsayımlarından biri olan "yarışmacı, girişimci" kentler oluşturmaktan hareketle, yerel yönetimlerin altyapıyı oluşturucu ve küçük ve orta ölçekli sermayeyi destekleyici bir müdahale biçimini benimsemeleri öngörülmektedir. (substantive facilitation, substantive support)

3. Modelin varsayımlarından biri olan "eşitsiz gelişme" kuramına dayalı olarak merkez ile yerel arasında kaynakları eşitsizlikleri gidermeye yönelik bir biçimde dağıtacak olan bir "bölge" ölçeğinin kurulması öngörülmüştür.

4. Merkezi yönetim gelişmişlik sıralamasını göz önünde bulundurarak bölgeler arasında kaynak dağıtımı yapacaktır.

5. Emeğin kendini yeniden üretmesine yönelik sağlık ve eğitim hizmetleri il ve anakent düzeylerde sunulacaktır.

Bu ilkeler doğrultusunda çeşitli yönetim kademelerinin sunacağı hizmetler, yukarıda anlatılan yönetim kademelerinde detaylı bir şekilde anlatılmıştır . Modelimizdeki müdahale biçimlerini daha iyi aktarabilmek amacıyla eğitime ilişkin hizmet sunumunu ayrıntılı olarak açıkladık.

4.2.5.1. Eğitim

Varolan yapıda ilk ve orta dereceli okulların müfredatında okutulacak dersler, derslerin içeriği ve bu derslerin hangi ders kitaplarla verileceğinin belirlenmesi, Milli Eğitim Bakanlığı Talim ve Terbiye Kurulu tarafından getirilecektir.

Bölgesel farklılıklara duyarlılık gösteren bu modelde, bu farklılığın eğitim sisteminin içeriğine ve müfredatına da yansıyacağı göz önüne alınmaktadır. Bu çerçevede değişik bölgelerde farklı seçmeli derslere bu duyarlılığın sağlanması

çalışılacaktır. Bölge yönetimleri, buna yönelik olarak bölgenin ekonomik ve kültürel gereksinimlerini yansıtan seçmeli dersler önerebileceklerdir. Her türlü müfredatın denetlenmesinde yetkili birim Milli Eğitim Bakanlığı olacaktır.

Mesleki eğitim de ise, müfredatın, verilecek dersler ve derslerin içeriklerinin belirlenmesi bölge yönetimlerinin sorumluluğunda olacaktır; ancak yine Milli Eğitim Bakanlığı tarafından denetlenecektir.

Var olan yapıda olduğu gibi, müfredat programına uygun formasyon almış öğretmenlerin yetiştirilmesi Milli Eğitim Bakanlığı tarafından yapılacaktır.

4.2.5.1.1. Mali Kaynak

İl yerel yönetimleri- Anakent yerel yönetimleri kendi bütçeleri doğrultusunda ilk ve orta öğretim kuruluşlarına mali kaynak sağlar.

İlk ve orta dereceli okullarda okulların kendi gereksinimleri doğrultusunda bütçelerini belirleme yetkisi, okul yönetimlerine bırakılacaklardır. Diğer yandan okul yönetimlerinin bütçe kaynakları içinden fakir öğrencilere burs vermek, kütüphane açmak, bilgisayar almak gibi özel harcamalar yapabilmeleri için bütçe kaynakları arttırılacaktır; bu doğrultuda okul yönetimlerine il yönetimlerinden gelen kaynakların dışında bölge yönetimlerinden kaynak aktarılacaktır.

Mahalle ve köy yönetimleri olanakları çerçevesinde, ilk ve orta öğretim okullarının harcamalarına katkıda bulunabilirler.

Bölge yönetimleri istihdam politikalarına koşut olarak mesleki eğitim okulları açar, işletir ve mesleki eğitim örgütlerini destekler.

Bölge yönetimleri, bölgesel kalkınma ve istihdam politikalarına koşut olarak, bölgelerindeki üniversitelere kendi olanakları doğrultusunda mali kaynak sağlayabilir.

4.2.5.1.2. Personel

Eğitimle ilgili bütün personel Milli Eğitim Bakanlığı tarafından atanır. Ancak şu andaki sistemde öğretmen açığı bulunduğu göz önünde bulundurarak, bölge yönetimleri açık kadrolara öğretmen atayabileceklerdir. Onama gene Milli Eğitim Bakanlığına ait olacaktır.

MEB'nin eğitim ve yan personelinin maaşları il yönetimi tarafından ödenecektir. Personel sicilleri ise eğitim müdürlüğünde tutulur.

Mesleki eğitim kuruluşlarının personellerinin atanmalarının yapılması, maaşlarının ödenmesi ve sicillerinin tutulması böle yönetimleri tarafından gerçekleştirilecektir.

4.2.5.1.3. Yer Seçimi

Var olan yapıda olduğu gibi okulların yer seçimi, plan yapan yönetim kademeleri belirler.

4.2.5.1.4. Binaların Yapım/Bakım/Onarımı

Yerel gereksinime göre yapılması gereken ilk ve orta dereceli okullar, ilçe yönetimi veya belediyeler veya halkın doğrudan talebi aracılığıyla il yönetimlerine teklif edilir. il yerel yönetimleri gelen ihtiyacı onayladıktan sonra valilik kararıyla talebi MEB bildirir. Daha sonra MEB okulun yapımını onaylarsa il yönetimi, bölge yönetiminden aktarılan kaynaklarla okulu yapar. Okulların bakım ve onarımı, okulun bulunduğu en yakın yerel yönetimince (ilçe veya belediye) yapılır.

4.2.5.1.5. Araç ve Gereç

Araç ve gereçler il yerel yönetimlerince sağlanır ancak ilgili yerel yönetimler (ilçe, belediye, mahalle, köyler) de olanakları elverdiğince destek verirler. Meslek eğitim kuruluşlarının araç/gereçlerini bölge sağlar.

4.2.5.1.6. Denetim ve katılım

Denetim'de varolan yapı korunacaktır. Okul-aile birlikleri, okullara müfredat hakkında okullara öneri getirir ve bu öneri okul tarafından ilgili makama iletir.

4.2.6. Temsiliyet

Yerel yönetimlerin nüfus büyüklüğü ile halkın yönetime katılması arasında doğrusal bir ilişki bulunmamaktadır.Ancak nüfus büyüklüğü seçmenlerin temsilcisini tanımasında etkili olmaktadır.Böylece seçmen talep ve gereksinimlerini ilgili kişiye ilk elden iletebilecektir.

Ancak küçük yerleşmelerde insanların birbirlerini tanıma ve sosyal ilişkiye girme olasılığı büyük yerleşmelerde (kentsel alanlarda) olduğundan daha fazladır. (Toplumsal Eşitsiz Gelişme)

Günümüzde Türkiye'de varolan belediyelerin yapısına baktığımızda %80 inin nüfusunun 5000-20000 arası olduğu görülmektedir. Nüfusun ve diğer sosyal ilişkilerin henüz çok fazla karmaşıklaşmadığı bu tür yapılarda halkın birbirini

kentsel alanlardan daha yakından tanıdığı görülmektedir. Nüfus yapısının ve sosyal ilişkilerin daha karmaşıklaştığı kentsel alanlarda insanların arasında yüz yüze ilişkiler azalmakta ikincil tür ilişkiler öne çıkmaktadır. Bu nedenle mekansal bazlı katılım ve temsiliyet mekanizmalarının nüfusu küçük olan yerlerde daha büyük, nüfusu büyük olan yerlerde daha küçük temsiliyet birimlerini içermesi katılımın etkinleşmesini sağlayacaktır. Örneğin Türkiye'de bir temsilci tarafından temsil edilen ortalama kişi sayısı 2331'dir.(Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 1995: 36) Fakat bu temsiliyetin %80 inin çok küçük nüfuslu yerleşmelerden oluştuğu düşünülürse, özellikle kentsel ve büyük nüfuslu yerleşmeler için temsiliyet birimlerinin küçültülmesi gerektiği görülmektedir.

Kentlerde:

Mahalle=yaklaşık 10.000 kişi
Yöntem: Ankara Nüfusu: 3.200.000/320 mahalle: 10.000 kişi/mahalle

500 kişi için 1 temsilci
500 kişi, insanların birbirilerini kişisel olarak tanımaları için yeterli bir ölçektir. Benzer biçimde, Avrupa'daki yerel yönetimlerde de bir temsilci tarafından temsil edilen kişi sayısına bakıldığında bu değerin 500 kişiye yakın olduğu görülmektedir.

Yöntem: Avrupa'da yerel yönetimlerde bir temsilci tarafından temsil edilen ortalama kişi sayısı yaklaşık 680 kişidir: Bu değer, aşağıdaki kaynakta bulunan verilerin ortalamalarının alınmasıyla elde edilmiştir (Not: Ortalamayı saptıran bir değer, Yunanistan: 5.581, ve Türkiye'nin kendisi: 2331 bu ortalamaya katılmamıştır). Bu değere yakın, yuvarlak bir büyüklük olarak yaklaşık 500 kişi, temsiliyet birimi olarak belirlenmektedir.
Mahalle Meclisi: 10000/500 = 20+1 (Muhtar) kişiden oluşmaktadır.

Seçilen Muhtar, yerel mecliste mahalleyi temsil edecektir. Her temsil birimindeki kişi seçtiği kişi üzerinden meclis üyesine, yani muhtara ulaşabilmektedir.

Küçük Kentler

2500 kişi için bir temsilci

Yöntem: Günümüzde Türkiye'de varolan belediyelerin yapısına baktığımızda %80 inin nüfusunun 5000-20000 arası olduğu görülmektedir. Nüfusun ve diğer sosyal ilişkilerin henüz çok fazla karmaşıklaşmadığı bu tür yapılarda halkın birbirini kentsel alanlara göre daha yakından tanıdığı görülmektedir. Dolayısıyla temsilciye erişilebilirlik sorunu küçük yerleşimler için geçerli değildir. Bu yüzden varolan

2500 rakamı, bu tür yerleşmelerde bir temsilcinin temsil edebileceği nüfusun büyüklüğünü göstermektedir. Bu değer varolduğu gibi korunmaktadır. Seçim bölgesi tüm yerleşmedir.

Seçim Sistemi:

Seçim yasalarında belirlenen niteliklere uyan her birey, yerel seçimlerde aday olabilir. Bireyler, herhangi bir siyasal partiden aday olabilecekleri gibi bağımsız olarak ta adaylıklarını koyabilirler. Adaylar, alınan oyların çokluğuna göre sıralanırlar. Sıralamada, en üstten en alta doğru gidilerek, meclis üye sayısı kadar kişi belirlenir. Bu adaylar meclis üyeliklerine seçilmiş olurlar. Seçimde herhangi bir oy barajı bulunmaz. Görüldüğü gibi yerel seçimlerde liste sistemi uygulanmamaktadır. Yerel seçimlerde liste sisteminin uygulanmamasının nedeni, bu sistemin halkın değil, parti örgütünün belirlediği adayların seçilmesini sağlamasıdır. Bu durum, halkın temsilcisi ile arasındaki bağı zayıflatmaktadır. Buna bağlı olarak seçilen kişi, parti örgütünün taleplerine daha duyarlı olmakta ve bu durum partizanca uygulamaların gelişmesine olanak sağlamaktadır. Liste sistemi kaldırıldığında, seçmen, kendi adayını seçecek ve yukarıda anılan olumsuzluklardan kaçınılmış olacaktır.

Katılım Düzenekleri:

Tüm yerel yönetim düzeylerinde,

- Meclis, gerekli gördüğü konularda halk oylamasına gitme hakkına sahiptir.
- Bu hak, belirli oranda (seçmen sayısının yarısının bir fazlası) imza toplanması koşulu ile yerel topluma da aittir.
- Meclis toplantılarını izleme, soru sorma ve yanıt alma her yerel toplum üyesinin hakkıdır.
- Seçimle işbaşına gelen yerel yönetimler, görev sürelerinin ortasında güvenoyu almak zorundadırlar. Bu oy oranı, en az, daha önce alınan oy oranı kadar olmak zorundadır. Eğer bu oran sağlanamazsa, meclis düşer ve o yerel yönetim için yeniden seçime gidilir.

Bu düzenekler içinde anılan meclis tarafından halkoylamasına gidilmesi düzeneği, meclis içinde çıkabilecek anlaşmazlıkların gücün gerçek sahibine gidilerek çözülmesini amaçlamaktadır. Gücün gerçek sahibi halk olduğu için, yerel meclisin kararlarına müdahale etmek de en doğal hakkıdır. Bu nedenle yerel toplum, belirli oranda imza toplanması koşulu ile gerektiğinde halkoylamasına gidilmesini sağlar. Yerel meclislerin görev sürelerinin ortasında güvenoyu almaları, temsil etme

hakkını elde ettikten sonra kendilerini halka karşı sorumlu görmemeleri tehlikesini azaltacaktır.

Sivil Toplum Kuruluşları:

Sivil toplum kuruluşları, yerel yönetimlerin karar organlarının oluşumuna katılamazlar. Ancak meclis toplantılarına katılıp görüş bildirebilirler. Oy hakları bulunmaz. Sivil toplum kuruluşlarının meclisin oluşumuna doğrudan katılmaları, birtakım kısmi çıkarların seçmenlerin aleyhine mecliste temsil edilmesi tehlikesini doğurabilir. Bu nedenle sivil toplum kuruluşları meclislerin oluşumuna doğrudan katılamazlar.

4.3. ÖZ YÖNETİMSEL MODEL ÖNERİSİ

4.3.1. Genel Gerekçe

Cumhuriyet'in kuruluşundan bu yana, ülkemiz belirli sorunlarla yoğrulmuş ve bu sorunları aşmak için çeşitli yöntemlere başvurmuştur. Çok partili yaşama geçişten, bütçe tartışmalarına; askeri müdahalelerden, anayasa değişikliklerine kadar pek çok politik mücadele bu sorunların çözümüne ilişkin bir sav taşımaktadır. Yüzyılın sonuna geldiğimizde görülmektedir ki, bu savların pek çoğu daha en başından yanlı ve çözüm üretmekten uzak kalmıştır, ya da uygulama eksikliği nedeniyle geçersiz kılınmıştır. O halde yapılması gereken, geçmişin olumlu ve çözüme yönelik uygulamalarını benimsemek ve yanlı politikaları yadsımak, diğer yandan da yeni bir bilinç düzeyiyle ülke sorunlarını yeniden ele almaktır.

Yerel yönetimler üzerine düşünmeye başlandığında, onun merkezi yönetimden bağımsız ele alınamayacağı açıktır. Bu nedenle yerel yönetimler için girişilecek yeniden yapılandırma uğraşı aynı zamanda merkezin de yeniden yapılandırılması anlamına gelecektir. Cumhuriyetin öngördüğü merkeziyetçi yönetim yapısı; il, ilçe, bucak ve köylerde örgütlenmiş mülki idare sistemiyle oluşturulmuştur. Bu sistemde belediyeler, halkın politikaya katılımını arttırıcı ve kendi kendini yönetmesini gerçekleştirecek mekanizmalar olarak değil, salt belirli yerel hizmetleri sunacak kurumlar olarak düşünülmüştür. Önerilen modelde, iletişim ve ulaşım alanlarındaki teknolojik gelişmeler de göz önüne alınarak, merkezden yerele değil, tek tek yerel birimlerden başlayarak merkezi oluşturan bir yönetim sistemi hedeflenmektedir. Yönetimin merkezde ve merkezin yereldeki temsilcilerinde yoğunlaştığı ve yerel halkın giderek pasifize edilmesi sonucunu doğuran mevcut mülki idare sistemini engelleyebilmek, ancak yerel yönetimlerin politik işlevlerinin ön plana çıkarılmasıyla olanaklıdır. Modelde yerel yönetimler, merkezin yeniden üretildiği bir yer olarak değil, tam tersine yerel ve merkezi politikaların belirlendiği, ihtiyaçların ilgili birimler tarafından saptanıp karşılandığı ve demokrasinin aşağıdan yukarı doğru kurulmasına hizmet eden komünlerden oluşan birimler olarak ele alınmaktadır.

Yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması ve bunu yaparken de merkezi Türkiye Cumhuriyeti'nin yeni baştan inşa edilmesi düşüncesini besleyecek olan veriler hiç kuşkusuz Cumhuriyet'in içinde bulunduğu sorunlardan hareket etme zorunluluğunu doğurur. Bu sorunlar şöyle sıralanabilir:

1- Ülkede etnik kimlik üzerine bir tartışma vardır ve tartışmanın boyutları "düşük yoğunluklu" bir savaşa kadar ulaşmıştır.

2- Ülke ekonomisi, yanlış kararlar ve yolsuzluklar nedeniyle emekçiler aleyhine bozulmuş ve bunun sonucu olarak da pek çok yurttaş yaşam standartlarının altında yaşamaya mecbur edilmiştir.

3- Köy ve kasabalarımızda bazı hizmetlere hiç rastlanmazken, metropoliten kentlerde de hizmet sunumu yeterli düzeye erişememiş ve yeni sağ politikaların etkisiyle özelleştirilen hizmetlerin finansmanında kentsel adaletsizlikler doğmuştur.

4- Bölgeler arası gelişme düzeyi ve gelir bölüşümüzdeki dengesizlikler sonucu neredeyse elli yıldır yaşanan göç olgusu, çarpık kentleşme, kaynakların verimli bir biçimde kullanılamaması, kentsel alanda yetersiz istihdam ve marjinal ekonomik sektörlerin çoğalmasına neden olmuştur.

5- Bunlarla birlikte, politik mekanizmalarda halkın önü tıkanmış ve politika yapma edimi profesyonelleşmiştir. Bunun sonucu olarak da halkın kendi hakkını araması için gereksinim duyduğu kanallar marjinalleştirilmiş ve suskun bir toplum yaratılmıştır. Suskun bir toplumun varlığı ancak sözü edilen sorunlardan çıkar sağlayanlar için ulaşılması hedeflenen bir olgudur. Yerel yönetimlerle birlikte merkezi yönetimin de yeniden yapılandırılmasını gerekli kılan gerçeklik, belki de tam burada, çıkarları için "devlet" kalkanı arkasında konuşlananlarla, devlet mekanizmasında birebir görev alan kişilerin örtüşmesinde yatmaktadır.

Sözü edilen yeniden yapılandırmanın bir amaca ulaşması hedefleniyorsa, bu gerçekliğin mutlaka göz önünde bulundurulması gerekmektedir. O halde sorun, varolan kurumsal mekanizmaların işletilip işletilememesinden çıkıp, bir sistem sorununa evirilmiştir.

Sistemin yapısal dönüşümü için en uygun mekanizmaları yaratmak gerekmektedir. Önerilen model halkın siyaset yapma yeteneğinin arttırılması ve halkın kendi hakkına sahip çıkabilmesi için gerekli mekanizmaları oluşturma savındadır. Bu amaçla bir yandan alt komünler ile en küçük siyasi birimler örgütlenirken diğer yandan bölgeler ve konsey aracılığıyla da bu yapının çatısı belirlenmiştir.

Alt komünler, komünler,, bölge komünleri ve komünler konseyi olarak belirlenen yeni örgütlenme biçiminde bazı temel ilkeler vazgeçilemez niteliktedir. Bu ilkeler şöyle sıralanabilir:

1- Politika edimi profesyonel bir uğraş değildir. Her yurttaş kendi hak ve çıkarlarını savunabilecek mekanizmalara sahip olmalıdır.
2- Yönetsel örgütlerin denetlenmesinde halk denetimi esastır.
3- Hiçbir komün ülke birliğini zedeleyecek girişimlerde bulunamaz.

4- Eğitimde laiklik ilkesi esastır.
5- Eğitim ve sağlık hizmetleri ücretsizdir.
6- Her yurttaş dil, din ırk ve toplumsal özelliklerinden kaynaklanan haklara sahiptir. Farklılıkların ifadesi serbesttir.
7- Tarihi ve doğal değerler bütün toplumun malıdır. Korunmaları esastır.
8- Bölge komünlerinin uluslararası ilişkileri ülke birliğini ve bağımsızlığını tehlikeye düşürecek nitelikte olamaz. Dışarıdan alınan krediler komünler konseyi tarafından denetlenir, gerektiğinde kredi alımı engellenir.
9- Her bölge komünü kendi iç anayasasını oluşturabilir, ancak bu anayasa ülke anayasası ile çelişemez.
10- Hizmet sunumunda en önemli ilke rasyonalitedir. En uygun ilke en uygun birim tarafından gerçekleştirilir.
11- Yargı bağımsızlığı esastır.

4.3.2. İç Örgütlenme

Komünal modelde yönetim sistemi, bir arada yaşamaktan doğan ortak gereksinimlerin en küçük yerel birimden başlayarak merkeze kadar uzanan bir yapıda karşılanabilmesi ilkesi doğrultusunda örgütlenecektir. Tanımlanmasını gereken yönetim ve hizmet birimleri şunlardır:

Komün, belirli bir toprak parçası üzerinde yaşayan kimselerin sürekli bir topluluk oluşturarak kendi aralarında yardım, güvenlik gibi bir arada yaşamaktan kaynaklanan ortak gereksinimlerini karşılamaya yönelik örgütlenmelerdir. Komün demokrasi ilişkisi kendi kendini yönetme ilkesine dayanmaktadır. Önerilen modelde komünler demokratik devletin temeli ve hücresidir.

Konsey, komünal birimlerin hem karar alma organıdır, hem de emekçi birlikleri ile birlikte yürütme işlevinde yer alan seçilmişlerin oluşturduğu yönetim birimleridir. Konseyler seçimler sonucunda aşamalı olarak belirlenir. Seçilen üyelerin görev süreleri önceden belirlenmiş değildir. Görevini yerine getiremediği düşünülen üye halk tarafından her an geri çağırılabilir. Her konseyin görev ve yetki alanı, hizmet ettiği ölçeğe göre tanımlanmıştır.

Emekçi birlikleri, en alt birimden başlayan emekçi örgütlenmeleridir. Modelde, işçi, memur, teknisyen, mühendis gibi ayrımlar geçerli değildir. Her ücretli içinde bulunduğu iş kolunun bir üyesidir. Emekçi birlikleri konseylerle beraber yürütme işlevini üstlenmişlerdir. Emekçiler, birlik şubelerinden başlayarak, yüksek planlama kuruluna kadar uzanan örgütlenmelerinin belirleyicileridir. Bir başka deyişle emekçiler; şube, birlik ve kurulların yönetim birimlerini geri çağırma yöntemi ile doğrudan oluştururlar. Mevcut yapıda, üst düzey bürokrasi

çalışanlarının atanması profesyonel siyasetçiler tarafından yapılırken, model bu yetkiyi emekçi birliklerine bırakmıştır.

Barolar, hukuk uzmanlarının oluşturduğu emekçi birlikleridir. Barolar; yerel mahkemelerden, Anayasa mahkemesine kadar uzanan yargı kademelenmesi içinde görev alacak savcı ve hakimleri belirleyip, ilgili konseyin onayına sunarlar. Bu mekanizma korporatist bir yapıyı öngörmemektedir. Yargılama aşamasında, karar verici organ, tek başına baroların önerdiği kişiler değil, konsey tarafından belirlenen, dava konusunun uzmanlarından oluşan ve hakimin de içinde bulunduğu jüridir.

Ombudsman, yurttaş avukatı ya da halk denetçisi de denen hakemlerdir. Genel olarak anlaşmazlık durumlarında, tarafları uzlaştırma yeteneğine sahip ve halk arasında saygın yerleri olan kişiler arasından seçilir. Komün düzeyinde görev yapan ombudsman, yine barolar tarafından komün konseyine önerilir ve konseyin onayını alarak göreve başlar. Metropoliten olmayan alan içinde bulunan komünlerde ombudsman ve yerel mahkeme birlikte görev yapar. Dava konusu önce ombudsmana gelir onun çözemediği sorunlar yerel mahkemeye gönderilir.

Yürütme komisyonları, konseylerin ve emekçi birlik kurularının kendi içlerinden seçtikleri üyelerden oluşan, hizmet sunumuna ilişkin karar yetkisine sahip olan ve kararın uygulanma sürecini işleten çalışma gruplarıdır. Yürütme komisyonlarınca hazırlanan yürütmeye ilişkin teklif raporları konseyin onayına sunulur. Kabul edilmeyen rapor komisyon tarafından ikinci kez gönderildiğinde konseyce onaylanmak zorundadır. Bunun gerekçesi, belirli bir uzmanlık gerektiren hizmet kararlarının salt seçilmişlerce değil, o konunun uzmanlarınca da verilmesini sağlamaktır.

Bu birimleri de içine alan, 4'lü bir örgütlenme modeli önerilmektedir. Buna göre ortaya çıkan yönetsel kademeler, Alt Komün, Komün, Bölgesel Komün, Komünler Konseyi'dir.

4.3.2.1. Alt Komün

Alt komünlerin belirlenmesindeki ölçüt, temel eğitim ve sağlık hizmetlerinin en rasyonel biçimde karşılanabildiği alandır. Buna göre, bir ilköğretim okulu ve bir dispanserin hizmet alanı en küçük topluluğu belirler. Hizmetlerin ve mekan örgütlenmesinin temel alt birimi olan alt komünler, bu iki hizmetin yayıldığı nüfus olarak belirlenen, yaklaşık olarak, 10.000 kişiden oluşurlar. Ölçek belirlenmesinde modeli uygulanabilir kılan; alt komünlerin bugünkü mahalle ölçeğine denk düşmesidir.

Her alt komün 6 hizmet biriminin oluşturulmasından sorumludur. Bu hizmet birimleri şunlardır:

- Eğitim,
- Sağlık,
- Ulaşım,
- Alt yapı,
- Spor-kültür,
- Üretim-tüketim,

bu hizmet birimleri diğer ölçekler için de geçerlidir.

Alt komünler, üst birimlerle karşılıklı iş bölümüne girerek akçal kaynakları oranında bu hizmetleri karşılarlar. Bu alandaki iş bölümü "Müdahale Biçimleri" başlı altında detaylandırılmıştır.

Alt komünlerin ana işlevi, bir yönetim birimi olarak, yerel topluluğun doğrudan yönetime katılabilmesini ve temsil edilebilmesini sağlamak, yerel topluluğun gereksinimlerini belirlemek ve bir program haline getirerek üst birimlere iletmektir. Bu mekanizma komün düzeyinde eşgüdümün sağlanması amacına yönelik olduğu gibi alt komünlerin gücünü aşan hizmetlerde diğer alt komünler ve üst birimlerle işbirliğinin oluşmasını da sağlar.

4.3.2.2. Komün

Komünler önerilen modele göre, birlikte yaşamaktan doğan toplumsal gereksinimlerin en çok çeşitlendiği birimler olduğundan, toplumsal yaşamın örgütlenmesinde temel yönetim birimleridir. Yerel hizmetlerin üretim ve tüketimi olabildiğince bu düzeyde gerçekleşmektedir. Birer dispansere ve ilköğretim okuluna sahip alt komünlerden oluşan komünlerin hizmet alanı 100-200 yataklı bir genel hastanenin hizmet alanıyla örtüşmektedir.

Alt komünler için geçerli olan 6 temel hizmet birimi komünler için de geçerlidir. Ancak, hizmetlerin etkin ve verimli sunulabilmesindeki optimal büyüklüğe sahip olmaları nedeniyle sorumlulukları ve yetkileri daha geniştir. Bu hizmet alanlarının komün düzeyinde uygulanması ilgili emekçi birlikleri ve komün kurulu tarafından gerçekleştirilir.

Önerilen modeldeki komünler, metropoliten alanlar için ölçek bazında mevcut durumdaki ilçelere denk düşebilirler. Böylece bugünkü anakent ve ilçe belediyeleri arasındaki itilafları sona erdirebileceği gibi, 3030 sayılı anakent belediyeleri yasasının ilçe belediyeleri arasındaki eşgüdümün sağlanması amacına

da uygundur. Metropoliten olmayan alanlarda ise komün ölçeği mevcut durumdaki illere denk düşebilir.

4.3.2.3. Bölgesel Komün

Bölge komün ölçeklerinin belirlenmesinde temel ölçüt, birbirleriyle tarihi, kültürel ve coğrafi ortaklığa sahip olan birimlerin bir araya gelmesi olarak belirlenmiştir. Bununla beraber, hizmet sunumunun en rasyonel biçimde karşılanabilmesi de, bir diğer ölçüt olarak ele alınmaktadır.

Bölge komünleri, merkezi anayasayla çelişmemek koşuluyla kendi iç anayasalarını oluşturabilirler. Anayasa mahkemesi ve konsey onayı alan anayasa yürürlüğe girer.

Mevcut yapıdaki bazı metropoliten alanlar tek başlarına bir bölge oluşturabileceği gibi, bir kaç ilin bir araya gelerek bir bölge oluşturması da olanaklıdır. **Nüfusu belirli bir oranın üzerinde olan ve geniş bir alana yayılan bölgelerde iç anayasaya dayanarak komün ve bölge komünü birimleri arasında başka bir birim tanımlanabilir.** Bu ara birimin merkezi düzeyde bir tüzel kişiliği olması gerekmez. Bu birimler daha çok hizmet örgütlenmesinden sorumludurlar.

Bölge komünleri, daha çok komünler arası eşgüdümü sağlarlar. Bununla birlikte, ülkesel ölçekte alınacak kararlar için de en önemli danışma birimleri olarak görev yaparlar. Daha önce değinilen 6 hizmet biriminin en üst ölçekteki uygulayıcısı bölgelerdir. Bölgesel ölçekte örgütlenen emekçi birlikleri ve bölge komün kurulu bu hizmet alanlarında ortaklaşa oluşturulan yürütme komisyonlarıyla uygulama yaparlar.

4.3.2.4. Komünler Konseyi

Komünler konseyi, esas olarak, ülkenin bütünlüğünü ve bölgeler arası eşgüdümü sağlamaktadır. Bunun dışında dış ilişkiler, merkezi savunma, anayasal denetim görevleri de konseydedir. Bölgeler arası eşitsizliğin giderilmesi amacıyla gerçekleştirilecek kaynak transferleri komünler konseyi tarafından yapılır. Ülkesel ölçekte planlama kararları, merkezi planlama birimi ve konsey tarafından ortaklaşa oluşturulan yürütme komisyonlarınca gerçekleştirilir.

Anayasa metni, bir uzlaşı olarak alttan yukarı doğru örgütlenerek toplanılan konseyde belirlendiği için gerçek anlamıyla bir uzlaşmadır. Bu uzlaşıya uygun olarak, üst komünal birim alt birimler arası anlaşmazlıkları çözer. Uzlaşı bağlayıcıdır ve uygulanmasından üst birimler sorumludur. Bu anlamda, komünler konseyi en üst birim olarak, yüksek hakem ve denetleyicidir.

4.3.2.5. Yönetim Konseyi

Komünler konseyi kendi arasından bir yönetim konseyi oluşturur. Yönetim konseyinin görevi, komünler konseyinin gündemini ve önceliklerini belirlemektir.

4.3.3. Temsiliyet Biçimi

Siyaseti bir profesyonellik alanından çıkarıp, yönetimi yerel topluluk üyelerine yaymayı esas alan komünal yönetim modeli, en küçük yerel birim olan alt komünlerden başlayarak, komünler konseyine dek uzanan geri çağırma ve delegasyon sistemine dayalı bir temsiliyet mekanizması gerektirir. Önerilen modelin ana ekseni temsiliyet biçimine dayanmaktadır. İç örgütlenme, görev dağılımı, bütçe ve anayasal çerçevenin üzerine kurulu olduğu gövde temsiliyet mekanizmasıdır. Modelin başarıya ulaşması tamamen bu mekanizmanın çalıştırılabilmesine bağlıdır.

Alt komünler yapılacak seçim ile kurullarını belirlerler. Kurul üyeleri, temel hizmet alanları özelinde çalışırlar. Alt komünlerin özelliklerine göre bu hizmet alanları artabilir. (Örneğin, turizm bölgelerinde bu amaca yönelik yeni kurulacak bir hizmet birimi o alt komün kurulunda görev yapar).

Her temel hizmet birimi için en az 5 kişi seçilir. Alt komün kurulları (şimdiki mahalle ölçeği) 30 veya 60 kişiden oluşur. Sayıdaki esneklik, gerekli görülen hizmet birimleri ve hizmete endeksli olmayan (örneğin kimlik) temsil hakkı için gerekmektedir.

Alt komün yaşayanları partilerin, emekçi örgütlerin adaylarına ya da bağımsız adaylara oy verirler. Mahalle kurulları seçiminde en çok oy alan aday kurul başkanı olur. En çok oy alan (başkan dahil) ilk üç kişi komün kurulunda (metropoliten alanlarda ilçe, metropoliten olmayan alanlarda ise il ölçeği) alt birim komününü temsil ederler. Komün kurulu alt birimlerin, komün başkanları dahil, üçer temsilcisinden oluşur. Dolayısıyla komün kurullarının üye sayısı o komün sınırları içerisinde yer alan alt komün sayısının üç katı kadardır. Komün kurulu başkanını kendi arasından seçer. Komünlerin üzerinde bölge komünleri vardır. Bölge komün kurulu (bugünkü büyükşehir ölçeği ya da yeni il ve il üstü mekansal ölçekler olabilir), komün başkanları ve birer alt komün temsilcilerinden oluşur. Böylece bölge komün kurulu üye sayısı o bölge komünü sınırlarındaki alt komün sayısı ve komün sayısı kadar olacaktır. Komünlerden bölge komününe gidecek temsilci doğrudan halk tarafından, bölge komünü oluşturulduktan sonra seçilir. Komünler konseyi, bölge komün kurullarının başkanları ve her komünden halk tarafından seçilecek birer temsilci tarafından oluşur. Komünler konseyi üye sayısı ülkedeki komün ve bölge komünleri sayıları toplamı kadardır. Böylece her alt

komünün üç üyesiyle komün kurulunda, her alt komünün bir üyesi ile bölge komün kurulunda ve her komünün de bir üyesi ile komünler konseyinde temsil edildiği bir temsiliyet mekanizması oluşturulmuş olur. Ayrıca her alt birim başkanı da bir üst birimin doğal üyesidir. Bu durumda üç aşamalı bir seçim öngörülmektedir. Seçimlerin ilk ayağında alt birim komünlerinde yaşayanlar, kendi kurullarını, kurul başkanlarını ve komün düzeyindeki temsilcilerini seçerler. İkinci aşamada kendilerini bölge komününde temsil edecek adaylarını, komün kurulu içinden seçerler. Üçüncü aşamada seçim çevresi komündür ve ulusal kurulda kendi komünlerini temsil edecek adaylarını seçerler. Böylece komün düzeyinde her alt komün 3 kişiyle, ulus düzeyinde her komün 1 kişiyle temsil edilmektedir. Ulus düzeyindeki merkezi kurulun üye sayısı (168) 170 veya 200'dür.

Her alt birim komünü, belirli bir süre için değil, geri çağırma esasına uygun olarak oluşturulur. Görev yapmayan ya da görevini kötüye kullandığı düşünülen üye, komün kurulunun teklifi ya da seçmenlerden gelen şikayetler doğrultusunda geri çağrılır ve temsilcisi olduğu birimde yeniden seçim yapılır. Seçimlere parti listeleriyle girilebileceği gibi bağımsız olarak da katılınabilir. Oy verme işlemi parti isimlerine göre değil doğrudan adaylara göre yapılır. B Partisinin üyesi için oy partiye değil o kişinin ismine verilir. Böylece oluşan kurulda farklı partilerin listelerinden aday olmuş temsilciler ve bağımsız temsilciler bir arada çalışırlar.

Önerilen temsiliyet modelinde, metropoliten ve metropoliten olmayan alanlardaki komünlerde yaşayan insanların komünler konseyi düzeyinde temsil edilmesi karşımıza bir sorun olarak çıkıyor gibi görünebilir. Ancak hizmet sunumuna ve politik sürece ilişkin kararların, ağırlıklı olarak komün konseyleri ve bölge komün konseyleri tarafından belirlendiği düşünülürse, merkez düzeyinde yerel halkın yaşantısını doğrudan etkileyecek kararların belirlenmediği açıktır. Bu nedenle komünlerin nüfusları ile orantılı olarak merkez düzeyinde temsil ediliyor olmaları hayati bir önem taşımamaktadır.

Metropoliten olamayan alanlardaki bazı komünlerin düşük nüfuslu ve birbirinden uzak yerleşim birimlerinden oluşması, üzerinde düşünülmesi gereken bir diğer konudur. Nüfusu 10.000'in çok altında olan ve coğrafi açıdan birleşmeleri kolaylıkla olanaklı olmayan yerleşim birimleri birer "yerleşke" olarak tanımlanabilir. Böylelikle her alt komünü oluşturan yerleşkeler kendi seçimlerini yaparak temsilcilerini bir üst birime gönderirler. Ancak bu bir ara çözümdür, uzun vadede birbirinden ayrı olarak varolan yerleşkeler bir arada yaşmaya özendirilmelidir.

4.3.4. Müdahale Biçimleri

4.3.4.1. Profesyonel Siyaset ve Bürokrasi İlişkisi

Siyasetin profesyonellik alanı haline gelmesi halkın, kendi kendini yönetme ilkesinin uygulanabilirliğini ortadan kaldırdığı, halkın hakkını arayacağı kanalları tıkadığı gibi; aynı zamanda bürokrasiyi de işler bir mekanizma olmaktan uzaklaştırmakta ve bu mekanizmayı profesyonel siyasetçinin belirli toplumsal rantları kendine yakın çıkar gruplarına dağıtmasının aracı haline getirmektedir. Hedefini salt yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması alanında tutmayıp, Türkiye Cumhuriyeti'nin tümden bir yeniden yapılandırılması anlamında yönetim değişikliğini amaçlayan bu modelin önemli bir değişiklik konusu da mevcut bürokratik yapılanma üzerindedir.

Ülkede profesyonel bir meslek alanı haline gelen siyasi mekanizmaya katılabilmek, siyaset yapabilmek üç önemli sac ayağına oturmaktadır. Bunlardan birincisi, büyük ölçüde bir sermayeye sahip olmaktır. Siyasal partiler içerisinde önemli bir konuma sahip olmak, seçim kampanyalarını yürütebilmek ve sonuçta seçilmiş olarak mecliste yer alabilmek önemli miktarda paraya sahip olmayı ve harcama yapmayı gerektirmektedir.

Siyaset yapabilmenin önemli ikinci gereği tüm zamanı siyasete ayırmaktır. Profesyonel siyasetin üçüncü önemli gereği ise, bir yerelliğe özgü ya da yerelliğe özgü olmayan sosyal ilişkiler bütününe ve kimliğe sahip olmaktır. Seçilebilmek için bir yere bağlı tanınmışlığa ve bunun sağladığı sosyal ilişkiler bütünü ile statüye ya da yerelliğe bağlı olmayan ama yine toplumsal bir statü sağlayan tanınmışlığa gereksinim duyulmaktadır. Bu nedenledir ki taşranın temsilcisi olarak seçilen siyasetçilerin çoğu, o yerin zenginlerinden ya da aşireti yöneten ailelerden gelmektedirler. Yine aynı neden, seçimler öncesi her partinin adayları arasında yeşilçam artistlerinin ya da tanınmış şarkıcıların yer almasını sağlar.

Her profesyonel meslekte olduğu gibi, profesyonel siyasette de belirli düzeyde kar-rant sağlama beklentisi oluşmaktadır. Profesyonel siyasetçi gerek kendi kullandığı sermayeyi geri kazanmak için gerek se kendisine destek sağlayan kitleye siyasi düzeyce dağılımına karar verilen kaynaklardan dağıtma ve rant sağlama eğiliminde olmaktadır. Profesyonel siyasetin bürokrasiyi kullanması tam bu noktada gerçekleşmektedir.

Bürokrasi sahip olduğu istihdam olanakları, bu düzeyce verilen yatırım ve ihale kararları ile profesyonel siyasetçinin seçilebilmek için harcadığı her türlü değeri geri kazanmasını sağlayıcı araç olarak değerlendirilmektedir. Zira bazı toplumsal

rantların ve kaynakların nasıl dağıtılacağına ilişkin kararlar, siyasetçilerin tek karar verici olarak yönettiği bürokratik kurumlarca verilmektedir.

Bu süreç bürokrasiyi birçok yönden işlersiz hale getirebildiği gibi, aynı zamanda belirli çıkar grupları lehine etkin olarak işler hale getirmektedir. Profesyonel siyasetçi önemli bürokratik kuruluşlarca verilen yatırım kararlarını kendi kimliğini tanımlayan yerelliğe, ihtiyacı referans almadan kaydırarak kendisini seçen kitleye seçilme bedelini ödemekte ve kendisi ile yakın çevresine de bu yolla önemli kazançlar sağlamaktadır.

Ayrıca, pratiğe yönelik bilginin ve kararların üretildiği düzey olarak bürokrasi belirli bir uzmanlığı ve meslek profesyonelliğini gerektirir. Ancak bürokratların görevlendirilmeleri, değiştirilmeleri konusunda atama hakkının yalnız siyasetçide olması profesyonel siyasetçi için önemli bir diğer silahtır. Bir yandan sürekli ve önemli ölçüde, salt siyasi amaçlı olarak yapılan bürokrat değişiklikleri, diğer yandan nihai karar yetkisinin de siyasetçide olması; bu mekanizmayı bir uzmanlık alanı olmaktan çıkararak, geleneksel bir yapı içinde işleyen imza sürecine dönüştürmüştür. Bu da toplumun önemli kesiminin gereksinim duyduğu hizmetlere sahip olamaması, uygun olmayan yatırım kararları, usulsüz uygulamalar ile ülke kaynaklarının ve toplumsal zenginliğin sürekli belirli çıkar grupları elinde toplanması ve aynı zamanda da yok olması sonucunu doğurmaktadır. Ayrıca nihai kararın verilmesi konusunda yetkinin siyasetçide olması, uzmanlık bilgisinin ön gördüğü; yerel ihtiyaçlar, kararlar ve inisiyatifler doğrultusunda verilmiş bir kararın da kolaylıkla siyasetçinin istediği biçimde verilmesi ya da değiştirilmesi sonucunu da yaratmaktadır. Ülkede son dönemde yaşanan "Bergama deneyimi" bu sorunun bir örneğidir. Planlama ve karar verme sürecinin önemli bir boyutu olan yerel karar ve gereksinimlerin, nihai kararların verilmesinde çok fazla etkili ve önemli olmadığı, Bergama halkının çığlıkları arasında ve onları haklı gösterir yargı kararlarının varlığında bile halen siyanürle altın aranmasının devam ediyor olmasında örneklenmektedir.

Ayrıca, mevcut bürokratik sistem, siyasi sistemden kaynaklanmayan bazı yapısal sorunları da içinde taşımaktadır. Mevcut bürokrasi çalışanlarına "asil kadrolar" verilmesi yoluyla uzun yıllar aynı görevde kalabilme ve ömür boyu gelir sağlama garantisi verilmektedir. Siyasi kararlar sonucu görevinden alınmayan bir bürokrat, uzun yıllar aynı görevde kalabilmektedir. Böyle bir garantiye sahip olunması, motivasyon eksikliği, işlerin gerektiği biçim ve hızda yapılmaması, yaratıcı düşünme tembelliği ki bunlar bir anlamda da görevi kötüye kullanma olarak değerlendirilebilir, gibi sonuçlar doğurarak bürokrasiyi hantal ve iş üretme becerisi ve isteğinden yoksun bir yapıya evirmektedir.

4.3.4.2. Planlama-Yönetim-Siyaset

Modelde önerilen bürokratik mekanizma, en küçük yerel birimden başlayarak, merkez düzeyine kadar uzanan planlama eyleminin bütününü ifade eder. Planlama toplumun rasyonel bir yeniden örgütlenmesi ve yeni kurulmuş bir sınıf iktidarının ekonomik ve sosyal hedeflerine ulaşabilmesi için en önemli araçtır. Merkezi bir niteliğe sahip olan planlama eylemi, toplumun her kesimi adına karar almak, tek tek alt birimlerin üzerinde bir konuma sahip olmak anlamına gelir. Ancak, planlamanın amaç ve araçlarıyla olanakları, alt birimlerin gereksinim ve kararlarına bağımlıdır. Planlamaya merkezi nitelik veren durum, toplumun tümü adına olmasıdır; planlamaya yerel nitelik veren özellikse, yerel gereksinim ve kararlara bağımlılık göstermesidir. Dolayısıyla planlama eylemi bir yandan yerel kararların ve gereksinimlerin belirlenmesi amacıyla alttan yukarı bir süreç olarak; diğer yandan da toplumun tümü adına, toplumsal yararın gözetilmesi ve arttırılması amacıyla da yukarıdan aşağı, çift taraflı bir süreç olarak tasarlanmalıdır.

Planlamanın örgütlenmesi, modelde önerilen komünal siyasal örgütlenmeyi izler. Alt yerel birimden merkez düzeyine kadar geri çağırma esasına göre örgütlenen siyasal yapı ile yine alttan yukarı doğru geri çağırma esasına göre örgütlenen emekçiler ve bunların birlikleri, ortaklaşa çalışarak planlama eylemini ve önerilen bürokratik mekanizmayı oluşturur ve işletirler. Her yönetim birimi düzeyinde konsey üyeleri ile emekçi birliklerinin ya da planlama kurulu üyelerinin ortaklaşa oluşturacağı komisyonlar, ilgili komünün görev alanında çalışmalar yaparlar. Bürokrat ve seçilmişlerin ortaklaşa yaptıkları çalışmalar sonucu üretilen kararlar, planlar, raporlar, yasalar ve benzeri kararlar siyasi ve idari nitelikli konsey onayına sunulur. Onaylanmayan karar ya da planlar, geliştirilmiş veya geliştirilmemiş olarak tekrar konsey onayına sunulur. Konsey ikinci kez sunulan karar ya da planları onaylamak zorundadır. Bu karar mekanizması her yönetim birimi düzeyinde (Alt komün, Komün, Bölge Komünü ve Merkez) aynı biçimde işler.

Bir komün üyesi bir veya birden fazla emekçi konseyine de üye olabilir. Konsey ve emekçi örgütlenmesi arasındaki ayrım yapısal bir sınıf ayrımına denk düşmez. Konsey üyelerinin seçilmişlikleri ama aynı zamanda icracı konumları düşünülürse, icrai işlevlerin büyük ölçüde emekçi birlikleriyle işbirliği halinde yerine getirilileceği açıktır. Her seçilmişin idari bir de görev alacağı ve karar mekanizmasının salt seçilmişler tarafından işletilemeyeceği, karar konusu uzmanlık alanı emekçilerinin de kararda etkili olacakları düşünülürse, mevcut sistemde bürokratik mekanizma işleyişinde belirtilen birçok sorun kendiliğinden ortadan kalkmış olacaktır.

Alt komünlerde emekçiler, işletme birimleri bünyesinde örgütlenir. İşletme birimlerinde yönetici konumunda olan emekçiler kendi mesai saatlerini, ücretlerini belirleyebilir, işletmenin üretim veya hizmet kapasitesine uygun çalışırlar. Alt komün ve diğer yerel düzeylerde tüm işletmeler, okul, fabrika, hastane, ulaşım ve diğer alt yapı çalışmaları ve diğer belediye hizmetleri, işletme ve işletmeler arası şebekeler düzeyinde örgütlü ve yöneten konumunda olan emekçiler tarafından (mühendis, işçi ve memur gibi) yönetilir. Tüm alt komünlerde, işletmeler ve yönetimleri bir şebeke halinde yatay örgütlenmeye gitmişlerdir. Yerleşkelerde böylece "yerel emekçi birlikleri" örgütlenir. İşletmelerin ve işletme şebekelerinden oluşan birlikler, ortak bir yerleşkede emekçi kurulu tarafından yönetilir.

Komün düzeyinde, emekçi birliklerinin ortak bir konseyi olur. Bu konsey üretim ve hizmetlerden sorumlu işletme yönetimlerinin üretim ve hizmet kapasitesine uygun olarak, yerleşkelerin gereksinimlerinin karşılanması için yapılan işletme planları ve fiyatlandırma-ücretlendirme kararlarının alındığı düzeydir. Konsey, alt komün işletme birimleri temsilcilerinden oluşur.

Emek, bölgesel düzeyde gerekli mal ve hizmet üretimi için aynı biçimde örgütlenir. Komünal düzeyde örgütlenmiş emekçi konseyleri, temsilcilerini kendi içinden seçerek bölge konseyine gönderir.

Ülkesel düzeyde ise strateji üretilir. Sadece ülkesel düzeyde üretilebilecek mal ve hizmetlerin planlaması ve yönetimi aynı biçimde Yüksek Planlama Kurulu ve Ülke Komün Konseyi tarafından gerçekleştirilir. Tüm ülkeye hizmet ve mal üreten işletme yatırımları ve bu işletmelerin yönetimi bu düzeyde yapılır. Ağır sanayi yatırım ve işletmeleri, haberleşme gibi faaliyet ve üretim alanlarıyla, ülkesel güvenliğin gerekleri ülke düzeyinde alınan kararlarla gerçekleştirilir. Küresel bağlantılarla, yerel-bölgesel birimler arası ilişkiler, makro düzeyli ekonomi politikaları, enflasyon, emisyon hacmi, kredilendirme, ithalat ve ihracat, çevre sorunları, tüm ülkesel yatırımların planlaması ve bütçelendirilmesi, ülkesel bağlantılı enerji sisteminin çalıştırılması, ülkenin dış ve iç bağlantısını kuran iletişim sistem ve şebekesinin çalıştırılması, ekonomik, sosyal gelişmenin mekan ve zaman olarak eşit gelişiminin sağlanması, vb konu ve alanlarda plan, bütçelendirme yapılır.

Bu planlar, komün konseyi üyeleriyle Yüksek Planlama Kurulu'nun ortak çalışmasıdır. Plan ve bütçe Konseyin kararıyla onaylanır.

Komünal konseylerin ve kurulların oluşturduğu bu yeni örgütlenme modelinde, birimlerin görevlerini tanımlamak ve berraklaştırmak gerekmektedir. Buradaki temel ilke, her birimin kendi akçal kaynakları doğrultusunda görev almasıdır. Buna göre, belirlenen altı temel hizmet alanında birimlerin görevleri şunlardır:

4.3.4.3. Eğitim

Alt komünler: İlköğretim okulu binasının yerinin saptanması, bakım ve onarımı, araç ve gereçlerin sağlanması ile maaş dışındaki personel giderlerinin karşılanması.

Komün: Yerel niteliğe göre, eğitim programı önerisi, bina yapımı, lise ve meslek liseleri için yer belirlenmesi, bina yapılması, bakım ve onarımları ile personel giderlerinin karşılanması.

Bölge Komünü: Komünler Konseyi'ne eğitim programının önerilmesi ve ortaklaşa bir eğitim politikasının saptanması, lise ve ilköğretim okullarının yapımı için komünler arası eşgüdümü sağlamak, üniversitelerin kurulması (üniversiteler kurulduktan sonra, özerk yönetimleri ve döner sermayeleri olacaktır, yasalarla belirlenen oranlarda bölge komününden kaynak transferi yapılacaktır).

Komünler Konseyi: Komünlerden bölge komünlerine iletilen eğitim programı önerilerini görüşmek ve bölge komünleriyle birlikte eğitim politikaları oluşturmak.

4.3.4.4. Sağlık

Alt komün: Dispanser yerinin belirlenmesi, binanın bakım ve onarımı ile maaş dışı personel giderlerinin karşılanması.

Komün: 100-200 yataklı bir genel hastane yapılması, bakım ve onarımı, araç ve gereçlerin karşılanmasında, gerektiğinde, bölgeyle işbirliğine girmek, alt komün sağlık personelinin ve hastane personelinin giderlerinin karşılanması. (Hastane işletmesi ayrıca döner sermayeye sahip olacak ve bu fon hastane yönetimi tarafından işletilecektir).

Bölge Komünü: İhtiyaca göre, tam teşekküllü hastane ya da hastanelerin yapılması, komünler arası sağlık hizmetleri sunumunda eşgüdüm sağlamak.

Komünler Konseyi: yeterli akçal kaynaklara sahip olmayan birimlere transfer aracılığıyla kaynak sağlamak.

4.3.4.5. Ulaşım

(Ulaşım konusunda hedeflenen, etkin bir raylı ulaşım sistemidir).

Alt komün: Ulaşım araçlarının, komün ile birlikte, bakım ve onarımının sağlanması, durak yerlerinin belirlenmesi, park yerlerinin işletilmesi, servis

sıklığının planlanması, durak yerlerinin bakım ve onarımı ile maaş dışı personel giderlerinin karşılanması.

Komün: Alt komünlerden gelen bilgiler doğrultusunda güzergah ve servis sıklıklarının eşgüdümünün sağlanması, bölge komünü ile ortaklaşa, komünler arası ulaşım güzergahının belirlenmesi, ulaşım araçlarının bakım ve onarım masrafları ile personel giderlerinin karşılanması.

Bölge Komünü: bölgeler arası ulaşımın planlanması, komün ve Komünler Konseyi ile birlikte ortak ulaşım politikalarının belirlenmesi.

Komünler Konseyi: bölgeler ve uluslararası ulaşımda politikaların belirlenmesi, eşgüdümün sağlanması, liman, hava alanları, otoyollar ve demiryollarının işletilmesi ve bakım onarım masrafları ile personel giderlerinin karşılanması.

4.3.4.6. Altyapı

Alt Komün: Altyapı konusunda sorunların belirlenmesi ve bir üst ölçekle iletişime geçilmesi, alt yapı tesislerinin bakım ve onarımı, halkın çöp ayrıştırımı konusunda bilgilendirilmesi,.

Komün: Alt komünlerden gelen taleplerin değerlendirilmesi, programların hazırlanması, alt komünler arası eşgüdümün sağlanması, alt yapı personelinin istihdamı ve giderlerinin karşılanması, çöplerin toplanması.

Bölge Komünü: Tüm bölgeyi ve bölgeler arası alanı ilgilendiren programların hazırlanması ve uygulanması, arıtma tesislerinin kurulması, çöplerin depolanması ve imhası.

Komünler Konseyi: Planlama kurullarıyla ortaklaşa ulusal kalkınma planlarının hazırlanması ve bölgelerle iletişim, bölgeler arası eşitsizliğin giderilmesi amacıyla projeler üretmek ve bölgelere iletmek. Baraj, enerji santralleri gibi büyük ölçekli altyapı yatırımlarının bölgelerle birlikte gerçekleştirilmesi.

4.3.4.7. Spor-Kültür

Alt komün: Spor ve eğlence alanlarının yapılması, bakımı, onarımı. Bütçenin, hizmet programının, raporların ve yerel inisiyatifin ifade edildiği bir yayın organının çıkarılması, kütüphane ve iletişim ağı merkezlerinin kurulması ve yönetilmesi.

Komün: Büyük ölçekli spor tesislerinin yapımı, bakımı ve onarımı, komünal nitelikli bir yayın organının çıkarılması, kütüphane kurulması ve yönetilmesi.

Bölge komünü: Bölge düzeyinde hizmet verecek spor komplekslerinin yapımı, bakımı, onarımı ve işletilmesi, bölgesel nitelikli bir yayın organının çıkarılması.

4.3.4.8. Üretim ve Tüketimin Planlanması

Alt Komün: Üst ölçekli komünlerce hazırlanan programlarcın uygulanması, gıda ve toplu tüketim kooperatiflerinin kurulması ve işletilmesi.

Komün: Üst ölçekle eşgüdümlü bir biçimde üretim ve tüketimin örgütlenmesine yönelik program hazırlanması, yerel nitelikli üretim ve tüketimin planlanması.

Bölge komünü: Komünler konseyi ve planlama kurullarıyla ortak olarak temel politikalar saptamak.
Komünler konseyi: Planlama kurullarıyla ortak olarak ülke çapında üretimin örgütlenmesi.

4.3.5. Mali Yapı

Önerilen modelde, aşağıdan yukarı toplumsal örgütlenme ilkesine uygun olarak, mali yapıda da gelirlerin aşağıdan yukarı doğru toplanması ve uygun ölçeğin, uygun gelirleri kullanabilme hakkı temel alınır. Buna göre, komünlerin gelirleri şöyle belirlenmektedir:

Hizmetten bağımsız gelirler (vergiler),

Hizmetten kaynaklanan gelirler.

4.3.5.1. Hizmetten bağımsız gelirler

Bu tür gelirler emlak vergisi, gelir vergisi, trafik-ulaşım katılım payı, özel araç sahipliği, ehliyet ve plaka gibi işlemlerden elde edilecek gelirler ve devir teslim işlerinden alınan pay olarak belirlenmiştir. Vergilerin toplandığı birim komünlerdir. Komünler, bölge ve alt birim komünlerine belirli oranlarda pay verirler. Ancak, sunulan hizmetlerdeki temel ölçek komünler olduğu için bölge komününe gönderilen oran sadece bölgenin sunduğu hizmetlerin büyüklüğüyle sınırlıdır. Komünlerin bir başka geliri de Komünler Konseyi'nin kaynak transferleridir. Her bölge kendi iç düzenlemesinde komünler ve bölge arasındaki gelir bölüşümü üzerine farklı kararlar alabilir, ama bu merkezi düzeyde belirlenen ve komünlerin refahını gözeten uygulamayla çelişemez. Belirli oranlarda bölge ve

komün arasındaki kaynak transferi değişiklik gösterebilir. Alt komünlerin karşılayamadığı hizmetler için komünler alt birimlere yardımda bulunurlar. Bu yardımların oranı bölgesel ölçekte alınan kararlar doğrultusunda belirlenir. Bu oranlar kesin ve değişmez değildir. Yıllık olarak hazırlanan çalışma raporları doğrultusunda kaynak bölüşümü yapılır. Yıl içinde komün ve bölge konseylerinin de onayıyla ek transfer yapılabilir. Bölgeler kendilerine aktarılan paydan merkeze belli bir oranda kaynak aktarır. Merkez gerekli gördüğü koşullarda varsıl bölgelerden ek kaynak isteyebilir.

Aynı şekilde, bazı bölgeler Komünler Konseyi'nden kaynak transferi alabilirler.

4.3.5.2. Hizmetten kaynaklanan gelirler

Her ölçek kendi hizmet birimlerine ve bazı işletmelere sahiptir. Bu hizmetlerin karşılığı olarak katılım paylarıyla gelir elde ederler. Ancak temel ölçüt eğitim ve sağlık hizmetlerinin ücretsiz olmasıdır. Alt komünler, tüketim kooperatifleri, bilişim merkezleri, spor kompleksleri, kafeteryalar ve eğlence merkezlerinden gelir elde ederler. Bu gelirlerden üst birimlere kaynak aktarmaları gerekmez. Komünler, ulaşım hizmetlerinden, karşılıklı altyapı hizmetlerinden (elektrik, su, doğalgaz, telefon, vb.), spor komplekslerinden, kültür ve eğlence merkezlerinden elde ettikleri gelirleri, bir alt ve üst ölçekle paylaşırlar. Buradaki temel ölçüt ihtiyaç duyulan alanlara doğru yerinde transferler yapmaktır. (Transfer denetimi bir sonraki bölümde anlatılmıştır). Bölge komünleri, kendi işletmelerinden elde ettiği gelire sahiptir. Bölgesel ölçekteki tüm ülkenin artı değeriyle oluşturulmuş yatırımların (barajlar gibi) gelirleri merkezle ortaklaşa kullanılır. Merkeze ait olan ve tüm ülkenin toplumsal zenginliği olarak kabul edilen işletmelerden (madenler, ağır sanayii vb.) elde edilen gelirler Komünler Konseyi tarafından kullanılır. Merkezin gelir kalemleri arasında ayrıca, hava demir yollarından elde edilen gelirler, özel girişimlerin yaptığı ithalat ve ihracattan alınan paylar vardır. Bunu dışında Komünler Konseyi, telekomünikasyon hizmetini karşılığı olarak da gelir elde eder. Bu gelirler, Komünler Konseyi'nin kendi giderleri (ulusal savunma vb.) çıkarıldıktan sonra bölgeler ve ya komünler arası eşitsizliğin giderilmesi amacıyla ve eğitim ve sağlık hizmetlerinin sübvansiyonu için kullanılır.

4.3.6. Denetim

Önerilen modelde, denetim iki türlüdür. Bunlardan birincisi hizmetlerin denetimi, ikincisi ise politik denetimdir. Hizmetlerin denetimi, her bir ölçekte komün halkının günlük, toplumsal ihtiyaçları için üretilen kararlar ile bu kararların uygulanma süreçlerinin denetlenmesidir. Hizmet denetimi iki aşamalıdır. İlk olarak kararların yerindelik denetimi, ikinci olarak da uygulamanın denetimidir. Yerindelik denetiminde, hizmet üretimi konusunda alınan kararlar yerel halk, ilgili

emekçi birlikleri ve kurullar tarafından uygunluğu ve yerindeliği açısından öncelik ölçütü ile denetlenir. Uygulama denetiminde ise alınan ve uygulamaya geçirilen kararların uygulanma süreçleri denetlenir. Hizmet üretimi alt komünlerde seçimler için ana ölçütü oluşturduğundan program, her yurttaşın ulaşabileceği biçimde yerel yayın organları yolu ile yayımlanır. Yayımlanan program iki hafta içerisinde yürürlüğe girer, iki hafta boyunca yerel halk, kurul toplantılarına katılarak ya da dilekçeler yoluyla programa itiraz edebilir. Kurul bu eleştirilere cevap vermek zorundadır. Bu düzeyde bir hizmet programının yürürlüğe girebilmesi için uzlaşma esastır. Anlaşmazlık durumlarında üst birimler hakem konumundadırlar. Yürürlüğe giren program, eşgüdümün sağlanabilmesi için, bir üst birim olan komüne iletilir. Bu yolla uygulamalar hem mali açıdan hem de zamanın rasyonel kullanımı açısından denetlenebilir. Buradaki temel ilke, halk denetimidir. Ölçek büyüdükçe, emekçi birlikleri ve komün konseylerinin ortaklaşa oluşturdukları birimler de denetimle görevlendirilebilirler. Uygulama denetiminde ise, programın amaçlarına ulaşılıp ulaşılamadığı, zaman ve mali kaynağın rasyonel bir biçimde kullanılıp kullanılmadığı denetlenir. Her iki denetlemede de yargı yolu açıktır. Denetimlerin bir diğer yaptırımı da geri çağırmadır.

Kaynakların denetlenmesi yine aynı mekanizma ile işler temel ilke alttan yukarı doğru halk denetimidir. Komünler konseyinin alacağı kararların ve kaynak kullanımının en yakın izleyicisi ve denetleyicisi bölgeler komünü ve komündür. Emekçi birliklerinin, siyasi partilerin veya bireysel karşı çıkışlar içinde hem siyasal kanallar hem de yargı yolu açıktır.

Politik denetimde ise birimlerin siyasal davranışları, konsey ilkeleri ve anayasaya uygunluk açısından işlerlik kazanır. Halk denetimi, bu alanda yine geri çağırma esasına dayalı olarak gerçekleşir. Aynı şekilde merkezi güvenlik mahkemesi ve anayasa mahkemesi de hukuka uygunluk denetimi yapar.

KAYNAKLAR

ADA Dergisi, Aralık-Şubat sayısı

AKAT, A. S., (1994), *"Statüko ile Değişim Arasında"*, Konuşma, Yazı ve Makalelerle YDH, YDH, İstanbul.

ALDERFER, H.F. (1956), *American Local Goverment and Administration*, The MacMillan Company, New York.

ALTHUSSER, L. (1977), *For Marx*, New Left Books.

ALTINOK, R. (1996*), "Danimarka'da Yerel Yönetimler ve Eğitim Hizmetleri", İdarecinin Sesi Dergisi*, cilt:10, şayi:59.

ANAVATAN PARTİSİ YEREL YÖNETİM İŞLERİ BAŞKANLIĞI (YYİB), *"ANAP Yerel Yönetim Yasa Teklifleri"*, Yayın No: 3, 1993.

ANAVATAN PARTİSİ YEREL YÖNETİM İŞLERİ BAŞKANLIĞI (YYİB), *"ANAP Yerel Yönetim Rehberi"*, Yayın No: 4, 1994.

ANAVATAN PARTİSİ TEKNİK BÜRO, *"Devletin Küçültülmesi ve Özelleştirme: Devlet her şeyi Yapar Değil, Devlet Neyi Yapmalıdır?"*, Yayın No: 23, 1994.

ANDERSON, W., WEIDNER, E. (1952), *American City Goverment*, Henry Hott Company, New York.

ASHLEY, P. (1969), *Local and Central Government*, Mc. Grath, New York.

AVCIOĞLU, D., (1993), *"Türklerin Tarihi"*, Birinci Cilt, Tekin Yayınları, Ankara.

BAYRAMOĞLU, A., (1994), *"Globalleşme ve Yerelleşme Gerilim Hattı"*, Konuşma, Yazı ve Makalelerle YDH, YDH, İstanbul.

BENEDICT, P. (1992), *Cities and Social Change in Modern France*, Cambridge, London.

BERBER, M., TOPAL, K., (1996), *"Yerel Yönetimlerde Optimal Ölçek Sorunu"*, İller ve Belediyeler Dergisi.

BERKTAY, H., (1990), *"İktisat Tarihi, Osmanlı Devletinin Yükselişine Kadar Türklerin İktisadi ve Sosyal Tarihi"*, AKŞİN, S. (der), Türkiye Tarihi Cilt 1, Osmanlı Devletine Kadar Türkler, Cem Yayınları, İstanbul.

BLAIR, G.S. (1964), *American Local Goverment*, Harper and Row Publishers, New York.

BOGASON, P. (1991), *Danish Local Government: Towards an Effective and Efficient Welfare State, Local Government and Urban Affairs in International Perspective*, Baden-Baden.

BOLAY, H. (1979), *Felsefi Doktrinler Sözlüğü*, Ötüken Neşriyat, İstanbul.

BRAEDLEY, R. (1981), *Book Review*, Social Forces, Cilt: 59, şayi: 53.

CASALS, J.D. (1993), *"Responsible for European Questions, Basque Government", Regionalisation in Europe: Evaluation and Perspectives*, Council of Europa, Geneva.

CASTELLS, M. (1977), *The Urban Question*, The Pitman Press, England.

CASTELLS, M. (1983), *The City and the Grasroots*, London.

CASTELLS, M. (1997), *Kent, Sınıf, İktidar*, Çev: A. Erendil, Ankara: Bilim ve Sanat Yayınları.

CAWSON, A. (1978), "Pluralism, corporatism, and the role of the state", *Government and Opposition*, vol.13.

CHANDLER, J. A. (1993), M.C. France, *Local Government in Liberal Democracies*, Routledge, London.

CHECKLAND, S. (1983), *British Public Policy 1776-1939*, Cambridge University Press, London.

CHP, (1993), *"CHP Parti Programı: Yeni Hedefler Yeni Türkiye"*.

CHP, (1994), *"Yerel Yönetimler: Yeni Yapılar Yeni Öneriler"* (27 Mart 1994 Yerel Seçimleri Öncesinde Sunulan Parti Bildirisi)

CHP, (1994), *"CHP Belediye Başkanları 1. Kurultayı"*.

CINGI, A. (1990), *Diktadan Demokrasiye, Güney Avrupa'nın Yeni Demokrasileri, İspanya-Portekiz-Yunanistan*, Türkiye Sosyal Ekonomik Siyasal Araştırmalar Vakfı, İstanbul.

COCHRANE, A. (1993), *Whatever Happened to Local Government?*, Open University Press, Philadelphia.

COCKBURN, C. (1977), *The Local State*, Pluto Press, London.

COHEN, Jashua and Rogers, Joel. *Secondary Associations and Democratic Governance.*

COUNCIL OF EUROPE, (1983), *The Reforms of Local and Regional Authorities in Europe: Theory, Practice and Critical Appraisal, Council of Europe Study Series 28,* Strasbourg.

CUCHILLO, M. (1993), *"The Autonomous Communities as the Spanish Meso", The Rise of Meso Government*, ed. L.J. Sharpe, SAGE Publication, London.

ÇİTÇİ, O., (1989), *"Yerel Yönetimlerde Temsil: Belediye Örneği"*, Ankara: TODAİE.

ÇOKER, Z., (1993), *"Yerel Yönetim Reformu"*, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 2, Sayı: 4.

ÇOKER, Z., (1996), *"İçişleri Bakanlığı'nda Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması Çalışmaları"*, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 5, Sayı: 3.

DAHL, R.A. (1961*), "Who Governs?: Democracy and Power in an American City"*, New Haven: Yale University Press.

DAŞÖZ, H.İ., (1996), *"İdarenin Yeniden Yapılanma Gereği ve Bu Amaçla İçişleri Bakanlığınca Hazırlanan Kanun Taslağının Öngördüğü Düzenlemeler"*, İller ve Belediyeler Dergisi.

DBH, (1996), *"Demokratik Barış Hareketi, Barış Projesi: Hedef ve İlkeler"*, Ankara.

DCP, (1996), *"Sunuş"*, Demokratik Cumhuriyet Programı, Türkiye'nin Değişimi ve Dönüşümü için Yeni Siyasal Stratejiler, İstanbul.

DCP, (1996), *"Çağrı"*, Demokratik Cumhuriyet Programı, Türkiye'nin Değişimi ve Dönüşümü için Yeni Siyasal Stratejiler, İstanbul.

DİNÇER, N., ERSOY, T., (1974), *"Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP)"*, Tavsiyelerin Uygulama Durumunu Değerlendirme Araştırması, TODAİE, Ankara.

DOBB, M., (1992), *Kapitalizmin Gelişimi Üzerine İncelemeler"*, F. AKAR (çev.), Belge, İstanbul.

DSP, DSP Parti Programı, Sistem Ofset.

DYP, DYP Parti Tüzüğü ve Programı, 24 Kasım 1990.

DUNCAN, S., Goodwin, M. (1982), *"The Local State: Functionalism, autonomy and class relations in Cockburn and Saunders" Political Geography Quarterly*, vol.1.

DUNCAN, S., Goodwin, M. (1988), *The Local State and Uneven Development, Behind the Local Govenment Crisis*, Polity Press. (Yerel Devlet ve Eşitsiz Gelişme)

ELVIRA, A. (1995), *Üniter ve Federal Devletlerde Yerel Yönetimler, Uluslararası Yerel Yönetimler Konferansı 13-14 Temmuz*, Türk Belediyecilik Derneği, Ankara.

ERDEM, T. (1996), *"Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi"*, Demokratik Cumhuriyet Programı, Türkiye'nin Değişimi ve Dönüşümü için Yeni Siyasal Stratejiler, İstanbul.

ERDOST, M. İ., (1989), *"Osmanlı İmparatorluğunda Mülkiyet İlişkileri,Asya Biçimi ve Feodalizm"*, Ankara.

ERSOY, M., (1992), *"Gelişme ve Planlama, Kent ve Bölge Planlama Üzerine Seçme Yazılar"*, ODTÜ, Şehir ve Bölge Planlama Bölümü, Ankara.

FORTA, B., (1994), *"Kentlerin Geleceğini Kim Belirleyecek"*, Yerel Yönetim Tartışmaları, İstanbul: Bireşim.

GERAY, C., (1993), *"Çağdaş Yerel Yönetimler"*, Kaya Yazanağı Açısından Yönetimin Taşra Birimlerinin Yeniden Düzenlenmesi, Cilt II, Sayı 1, TODAİE, Ankara.

GERAY, C., (1993), *"Nasıl Bir Yerel Yönetim Düzeltimi"*, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt II, Sayı 5, TODAİE, Ankara.

GÖYMEN, K., (1983), *"Bir Yerel Yönetim Öyküsü (1977-1980 Ankara Belediyesi Deneyimi)"*, Ankara.

GÜLER, B. A., (1992), *"Yerel Yönetimler-Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım"*, TODAİE, Ankara.

HABERMAS, J. (1976), *Leğitimation Crisis*, Heineman.

HAMPTON, W. (1991), *Local Goverment and Urban Politics*, Longman, London.

HARLOE, M. (1977), *Captive Cities, Studies In The Political Economy Of Cities And Regions, Giriş Makalesi (s.1-47)*, John Wiley And Sons, Chichester, New York.

HARLOFF, E.M., (1987), *The Structure of Local Government in Europe: Surveys of 29 Countries*, IULA, The Hague.

HARRIGTON, T. (1983), *"Explaining state policy-making: a critique some recent 'dualist' models, International Journal of Urban and Regional Research*, vol.7.

HILL, C. (1983), 1640 *İngiliz Devrimi*, Kaynak Yayınları, İstanbul.

HOBSBAWM, E.J. (1987), *Sanayi ve İmparatorluk*, Dost Yayınları, Ankara.

İP, (1992), *"İşçi Partisi Tüzük ve Program"*, İşçi Partisi Yayınları, Ankara.

JACKSON, R.M. (1959), *The Machinery of Local Government*, Mc Millan, London.

JENNINGS, I. (1963), *Principles of Local Government*, University of London Press, London.

JESPOP, B. (1978), *"Capitalism and Democracy: The best possible political shell?" Power and the State*, ed. G. Littlejohn & B. Smart & J. Wakeford & N. Yuval-Davis, Croom Helm.

JESSOP, B. (1979), *"Corporatism, parliementarism, and social democracy", Trends Toward Corporatist Intermediation*, ed. P. Schmitter & G. Lehmbruch, Sage.

JESSOP, B. (1982), *"The Capitalist State"*, Makin-Robetson-Oxford.
JORDAN, G. (1990), *"The pluralism of pluralism: an anti-theory", Political Studies*, 38 (2).

JUDGE, D., et.al. (1995), *Theories of Urban Politics*. London: Sage Publication.

KALLTORP, O. (1984), Review of Saunders, *"Social Theory and the Question", Scandinavian Housing and Planning Research*, vol.1.

KAMU YÖNETİMİ ARAŞTIRMASI, (1992), *"Kaya Raporu"*, TODAİE, Ankara.

KARACAL, H., (1996), *"Sosyal Politikalar"*, Demokratik Cumhuriyet Programı, Türkiye'nin Değişimi ve Dönüşümü İçin Yeni Siyasal Stratejiler, İstanbul.

KARAER, T. (1990), *"Fransa'da Yerel Yönetim Reformu Üzerine"*, Amme İdaresi Dergisi, c:23, şayi: 3.

KATIRCIOĞLU, E., (1994), *"Ekonomide Şeytan Üçgeni"*, Konuşma, Yazı ve Makalelerle YDH, YDH, İstanbul.

KEAT, R., Urry, J. (1994), *"Bilim Olarak Sosyal Teori"*, çev: N. Çelebi, İmge Kitabevi, Ankara.

KEÇECİLER, M., (1995), *"Katılımcı Demokrasi ve Yerel Yönetimler"*, Yeni Türkiye Dergisi: Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı, Mayıs-Haziran, Yıl 1, Sayı 4.

KEIR, D.L. (1955), *The Constitutional History of Modern Britain*, Adam and Charless Black, London.

KELEŞ, R. (1984), *"Kentleşme ve Konut Politikası"*, SBF Yayınları, Ankara.

KELEŞ, R. (1988), *"Management of Urban Growth In Turkey"*, TSSA, Ankara.

KELEŞ, R. (1992), *"İller ve Belediyeler"*, Kaya Projesi ve Yerel Yönetimlerimiz, Haziran-Temmuz, Ankara.

KELEŞ, R. (1993), *"Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar (1975-1992)"*, IULA-EMME, İstanbul.

KELEŞ, R. (1994), *Yerinden Yönetim ve Siyaset,* İstanbul: Cem Yayınevi.

KELEŞ, R. (1994a), *Fransa ve İspanya'da Yerinden Yönetim*, Mahalli İdareler Eğitim Araştırma Merkezi, Ankara.

KELEŞ, R., (1994b), *"Fransa'da Yerinden Yönetim"*, Çağdaş Yerel Yönetimler, c: 3, şayi: 1.

KESKINOK, H.Ç. (1988), *Kentsel Mekan Yaklaşımlarına Bir Örnek: Castells*, Mimarlık Dergisi, Cilt: 8, Sayı: 1.

KEYDER, Ç., (1983), *"Toplumsal Tarih Çalışmaları"*, Dost Kitabevi Yayınları, Ankara.

KINGDOM, J. (1994), England and Wales, *Local Government and Liberal Democracies,* Routledge, London.

KÜÇÜK, Y., (1990), *"Yirmibir Yaşında Bir Çocuk, Fatih Sultan Mehmet"*, Tekin Yayınları, Ankara.

LEHNER, R. (1975), *"Suburban Foundations of the New Congress"*, Annals of American Academy of Political and Social Science.

LEWIS, B., (1991), *"Modern Türkiye'nin Doğuşu"*, KIRATLI, M. (çev.), TTK, Ankara.

LIVINGSTONE, R. ( ), *British Constitutional History Since 1832*, Princeton.

LOCKARD, D. (1983), *The Politics of State and Local Goverments*, McMillan.

LOWE, S. (1986), *Urban Social Movements*, New York: St. Martin Press.

MACDONALD, A.F. (1962), *American City Government and Administration,* Thomas Y. Cromwell Company, New York.

"Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılmasına ve Bu İdarelerle İlgili Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı ve Gerekçeleri",(1996), İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayınları, Yayın No: 8, Ankara.

"Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılmasına Dair Kanun Taslağının Tartışılması",(1996), Türk Belediyecilik Derneği-KONRAD ADENAUER Vakfı Mahalli İdareler Eğitim, Araştırma, Geliştirme Merkezi Ankara.

MAHÇUPYAN, E., (1994), *"Türkiye'de Yerel Siyaset Yelpazesi"*, Konuşma, Yazı ve Makalelerle YDH, YDH, İstanbul.

MARDİN, Ş., (1990a), *"Sivil Toplum, Türkiye'de Toplum ve Siyaset"*, Makaleler 1, İletişim, İstanbul.

MARDİN, Ş., (1990b), *"Türk Siyasasını Açıklayabilecek Bir Anahtar 'Merkez Çevre' İlişkileri, Türkiye'de Toplum ve Siyaset"*, Makaleler 1, İletişim, İstanbul.

MARDİN, Ş., (1990c), *"Türk Toplumunu İnceleme Aracı Olarak Sivil Toplum, Türkiye'de Toplum ve Siyaset"*, Makaleler 1, İletişim, İstanbul.

MATEO, J.F. (1991), *"Improving Access to Administration in Spain"*, *Local Government in Europa*, ed. R. Batley , G. Stoker, St. Martin's Press, New York.

MAYER, M. (1995), *"Urban Governance in the Post-Fordist City"*, *in Managing Cities: The New Urban Context*, edited by HEALEY, P., CAMERON, S., DAVOUDI, S., GRAHAM, S., John Wiley&Sons Ltd.

MIDDLEMAS, K. (1979), *Politics in Industrial Society*, Andre Deutsch.

MILLER, K.E. (1991), *Denmark: A Troubled Welfare State,* Westview Press, Colarado.

MILLS, R. (1974), *İktidar Seçkinleri*, Bilgi Yayınevi, Ankara.

MOBILEAU, A. (1989), *Local Politics and Participation in Britain and France*, Cambridge, London.

MOODIE, G.C. (1971), *The Government of Great Britain*, Thomas Y. Crowell Company, New York.

MOORE, B. Jr. (1989), *Diktatörlüğün ve Demokrasinin Toplumsal Kökenleri*, V Yayınevi, Ankara.

MUMCU, C. Ve ÜNLÜ, H., (1990), *"İdare Hukuku Açısından Belediye Kanunu, Türk Belediyeciliğinde 60 Yıl Uluslararası Sempozyum Bildiri ve Tartışmalar"*, Ankara.

NALBANT, A. (1996a), *"Bölgesel Devlet Yeni Bir Yönetim Biçimi mi? (I) Uygulama: İtalya ve İspanya Örnekleri"*, Amme İdaresi Dergisi, cilt: 29, sayı: 3.

NALBANT, A. (1996b), *"Bölgesel Devlet Yeni Bir Yönetim Biçimi mi? (II) Kuramsal Temeller"*, Amme İdaresi Dergisi, cilt: 29, sayı: 3, Ankara.

O'CONNOR, J. (1973), *The Fiscal Crisis of the State*, St. Martin Press.

OFFE, C. (1984), *Contradictions of the Welfare State*, Macmillan.

ORTAYLI, İ., (1990), *"Yerel Yönetim, Devraldığımız Miras, Türk Belediyeciliğinde 60 Yıl Uluslararası Sempozyum Bildiri ve Tartışmalar"*, Ankara.

PAHL, R.E. (1975), *Whose City, And Further Essays On Urban Socitey*, Penguin Books Ltd, England.

PERY, D.C., KELLER, L.F. ( ), *Public Administration at the Local Level: Definition, Theory and Context.*

PETERSON, P. (1981), *City Limits*, Chicago University Press.

PICKVANCE, C. *Marksist Theories of Urban Politics.*

PICKVANCE, C., Preteceille, E. (1991), *"The Difficulty of Control and The Ease of Structural Reform: British Local Government in the 1980's"*, *State Restructuring and Local Power: A Comparative Perspective*, Pinter.

PICQ, J. (1996), *Fransa'da Devlet Yönetimi ve Çözüm Önerileri-Konferanslar*, Amme İdaresi Dergisi, c: 29, sayı: 2.

PIRENNE, H., (1990), *"Ortaçağ Kentleri, Kökenleri ve Ticaretin Canlanması"*, KARADENİZ Ş. (çev), İletişim, İstanbul.

POLATOĞLU, A., (1996), *"İçişleri Bakanlığında Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması Çalışmaları"*, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 5, Sayı 3.

POULANTZAS, N. (1975), *Political Power and Social Classes*, London: NLB.

PRETECEILLE,E. (1991), *"From Centralization to Decentralization: Social Restructuring and French Local Government", State Restructuring and Local Power: A Comparative Perspective*, ed. Chris Pickvance , Edmond Preteceille, Pinter.

RICHARDS, A.R. (1968), *"The Heritage of the Eighteenth and Nineteenth Centuries ve Half of Our Century", The 50 States and Their Local Governments*, ed. W.J. Fesler, Alfred A. Knoph Inc., New York.

RP, *"Refah Partisinin Anayasa Değişikliği Uzlaşma Teklifi"*, Semih Ofset.

RP, *"Milli Görüşün İktidardaki Hizmetleri (1974-1978)"*, Semih Ofset.

RP, *"RP Parti Programı"*

RUSSEL, B. (1983), *Batı Felsefesi Tarihi*, çev: M.Sencer, (3.Bas.), Soy Kitabevi.

SAUNDERS, A. (1985), *"Corporatism and Urban Service Provision" The Political Economy of Corporatism*, ed. W. Grant Macmillan.

SAUNDERS, A. (1993), *Social Theory and the Urban Question*, 2nd ed. Routledge.

SAUNDERS, P. (1979), *"The Question of the Local State", Urban Politics,* London: Hutchinson.

SAUNDERS, P. (1979*), Urban Politics: A Sociological Interpretation*, Hutchinson.

SAUNDERS, P. (1986), *"Reflections on the dual politics thesis: the argument, its origins and its critics", Urban Political Theory and the Management of Fiscal Stress*, ed. M. Goldsmith & S. Villadsen.

SBP, (1993), *"Demokratik ve Katılımcı Bir Yerel Yönetim Modeli"*

SCHIMIDT, V.A. (1990), *Democratizing France: The Political and Administrative History of Decentralization,* Cambridge University Press, London.

SHOW, S., (1978), *"History Of the Otoman Empire and Modern Turkey, Volume 1: Empire of the Gazis: The Rise and the Decline of the Otoman Empire",* Cambridge University Press, Cambridge.

SHREDON, A. (1980), *Book Review*, Journal of Economic Literature, cilt: 18, sayı: 4.

SMELLIE, K. B. (1950), *A Hundred Years of English Government,* Gerald Duckworth, London.

SMITH, M.J. (1990), *"Pluralism, reformed pluralism and neo-pluralism: the role of pressure groups in policy making", Political Studies*, 38 (2).

SOLE-VILANOVA, J. (1989), *"Spain: Developments in Regional and Local Government", Territory and Administration in Europa*, ed. R. Bennett, Printer Pub., London.

TAMER, M., (1992), *"Yerel Yönetimlerin Yeniden Düzenlenmesi",* İller ve Belediyeler Dergisi, Mayıs Sayısı.

T.C. 54. Hükümeti, (1997), (RP-DYP Koalisyonu), *"Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılmasına İlişkin Çalışma Raporu"*

"T.C. Anayasası", (1995), Nurdan Yayınları, İstanbul.

TEKELİ, İ., (1982), *"Türkiye'de Kentleşme Yazıları",* Turhan, Ankara.

TEKELİ, İ., (1990), *"1973-1980 Dönemi ve 1980 Sonrası Dönem Belediyeciliği Türk Belediyeciliğinde 60 Yıl Uluslararası Sempozyum Bildiri ve Tartışmalar",* Ankara.

TEKELİ, İ., (1992), *"Belediyecilik Yazıları (1976-1991)",* IULA-EMME, İstanbul.

TEKELİ, İ., (1997), *"Bir Demokrasi Projesi Olarak Yerel Habitatlar",* Ada-Kentliyim Dergisi.

THOMAS, A.H. (1989), *"Local Coalitions in Denmark: A Preliminary Approach", Political Parties and Coalitions in European Local Goverments,* ed. C. Mellors ,B. Pijnenburg, Routledge.

TOBB, (1996), *"Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması-Yerel Yönetim Reformu",* Özel İhtisas Komisyon Raporu, Ankara.

TONBOE, J. (1991), *"Centralized Economic Control in a Decentralized Welfare State: Danish Central-Local Government Relations 1970-86", State Restructuring and Local Power: A Comparative Perspective*, ed. E. Preteceille, C. Pickvance, Pinter.

TOPRAK, Z., (1990), *"Tanzimattan Cumhuriyete Şehremaneti, Türk Belediyeciliğinde 60 Yıl Uluslararası Sempozyum Bildiri ve Tartışmalar"*, Ankara.

TORTOP, N. (1992), *"Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma"*, Amme İdaresi Dergisi, Cilt:5, Sayı:3.

TORTOP, N. (1993), *Londra Büyükşehir Yönetimi*, Çağdaş Yerel Yönetimler, cilt:2, sayı:1.

TORTOP, N. (1995), *"Fransa'da Yerel İdarelerin Devlet Tarafından Denetimi"*, Çağdaş Yerel Yönetimler, cilt: 2, sayı: 2.

TOURJANSKY, L., LE CACHEUX, J. (1992), *The French Decentralization Ten Years on: Local Government Finances.*

TÜGİAD, (1993), *"Yerel Yönetimler-Sorunlar ve Çözüm Yolları"*, İstanbul.

"Türk Belediyeciliğinde 60 Yıl Uluslararası Sempozyum Bildiri ve Tartışmalar", (1990), Ankara Büyükşehir Belediyesi Metropol İmar A.Ş., IULA-EMME, Ankara

TÜRKCAN, E., (1982), *"Yeni Bir Belediyeciliğe Doğru Belediyecilik Araştırma Projesi"*, Türk İdareciler Derneği Bilimsel Araştırma Dizisi 2, Ankara.

TÜSİAD, (1995), *"21. yy İçin Yeni Bir Devlet Modeline Doğru"*, İstanbul.

TÜSİAD, *"Yerel Yönetimler"*, İstanbul.

ÜNLÜ, H. (1993), *Yönetimler Arası İlişkiler*, IULA EMME, İstanbul.

ÜNÜSAN, T. (1994), *"Yerel Yönetim Reformu"*, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 3, Sayı 2.

ÜNÜSAN, T. (1996), *"Avrupa'da Yerinden Yönetimler"*, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Ankara.

UPL (1996), *Dünyada Yerel Yönetim Bankacılığı*, ODTÜ, Ankara.

UYANIK, S. (1993), *"Londra'nın Yerel Yönetimi", Çağdaş Yerel Yönetimler*, cilt:2, sayı:5.

WASTE, R. (1989), *The Ecology of City Policymaking.* New York: Oxford University Press.

WHITE, L.W., HUSŞEY, W.D. (1965), *Government in Great Britain: The Empire and the Commonwelath*, Cambridge University Press, London.

WILSON, D., GAME, C. (1994), *Local Government in the United Kingdom*, Mc Millan Press.

WOOD, R.C., KLIMKOWSKY, B. (1985), *"Cities in the New Federalism", Urban Policy in a Changing Federal System*, ed. C. R. Warren, Washington National Academy Press.

WRIGHT, E.O. *The Real Utopias Project.*

YALÇINDAĞ, S., (1991), *"Türk Yerel Yönetimlerinde Yeniden Yapılanma"*, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 24, TODAİE, Ankara.

YALÇINDAĞ, S., (1992), *"Yerel Yönetimlerde Yeniden Düzenleme Çalışmaları ve Yeni Bir Bakanlık"*, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 1, Sayı 4, TODAİE, Ankara.

YDP, (1992), *"YDP Parti Programı"*.

YILDIRIM, C. (1981), *The Pattern of Scientific Discovery*, METU, Fac. of A. &S, Ankara.