

Belediye Hizmetlerinin Etkinliği Açısından Hizmette Yerellik (Subsidiarite) İlkesi İle Yönetişim (Governance) Kavramı Üzerine Bir İnceleme

Dr. Ahmet UÇAR

Celal Bayar Üniversitesi Rektörlüğü, Ortak Zorunlu Dersler Koordinatörlüğü, Manisa

ÖZET

Günümüzde merkezi yönetimlerin yerel hizmetleri sunmakta yetersizliği anlaşılmasından sonra yönetim anlayışlarında da değişim gerçekleşmektedir. Bu nedenle son yıllarda yerel hizmetlerin yerine getirilmesinde daha çok yerellik ve iyi yönetim gündeme gelmiş ve önem kazanmıştır.

Bu çalışmada, önce hizmette yerellik (subsidiarite) ilkesi tanımlanarak bunun yerel hizmetlerin etkinliği ve verimliliği üzerine etkileri, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı da dikkate alınarak açıklanmıştır. Daha sonra yönetim (governance) kavramının yerel hizmetlere etkileri tartışılarak bazı öneriler sunulmuştur.

Anahtar kelimeler: Yerel yönetim, yerellik ilkesi, katılım ve yönetim

A Study On The Principle of Subsidiarity And Governance In The Point Of Effectiveness Of Municipal Services

ABSTRACT

Nowadays after it has been realized that national governments are inefficient on the delivery of local services, some changes also arise on the concepts of administration. Therefore, in recent years greater subsidiarity and good governance on the delivery of local services are on the agenda and of great importance.

In this study, first, the principle of subsidiarity has been defined and then its influences on the efficiency and productivity of local services have been explained considering European Charter of Local Self-Government as well. Later, the influences of the term governance on local services have been analyzed and some proposals presented.

Key Words: Local government, Subsidiarity, Participation and Governance

Giriş

Belediyelerin kuruluş amacı, buldukları belde halkının mahalli, müşterek ihtiyaçlarının karşılanması olarak tanımlanabilir. Söz konusu mahalli ihtiyaçların belediyelerce karşılanmasının gerekçesi olarak, belediye örgütlerinin kurulduğu belde içinde yönetiliyor olması ve burada yaşayan belde halkının yerel yönetimlerde yönetime katılımının kolay olması gösterilebilir. Bu iki unsur yani belediyelerin kuruldukları belde içinde yönetme yetkisi olması ve belde halkının yönetime katılımının kolay olması, belediyelerin sunacakları hizmetlerin hem etkinliğini hem de verimliliğini artıracak için önemlidir. Nitekim Yüksel'e göre kamu yönetiminin verimli kılınmasında ve etkinleştirilmesinde, halka yakın olan kamu yönetimi birimlerinin hizmeti yüklenmesinin birtakım haklı nedenleri vardır. Her şeyden önce, kamu hizmetlerinin halka en yakın birimler tarafından üretilmesi, onların gerçek ihtiyaçlarının tespitinde kolaylık sağladığı gibi, savurganlığın da önüne geçilmesinde katkı sağlayabilir. Bundan başka, kararların

en yakın birimler tarafından yerine getirilmesi, zaman kayıplarını ve bürokratik engelleri ortadan kaldıracaktır. Ayrıca kamu politikası oluşturma sürecine halkın direkt katılımı, yönetim sorumluluğunun, yönetilenler tarafından paylaşılması ve politikaların uygulanmasında kolaylık sağlayabileceği de unutulmamalıdır(Yüksel, 2004:6). Öte yandan dünyanın birçok Avrupa ülkesinde ve Türkiye’de, toplumun değişik kesimlerinde ve değişik siyasi anlayışlar arasında, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve geliştirilmesi konusunda ortak bir anlayış doğmaktadır. Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, idari ve mali özerklik verilmesi, yerel yönetimlerin üzerindeki merkezi denetimin en aza indirilmesi konularında çoğu ülkede başlayan görüşmeler, uluslar arası belgelerde ve ülkelerin anayasalarında daha açık bir biçimde yer almaya başlamıştır(Ökmen, 2002: 106-107).

Yerel yönetimler demokrasi ile ilişkilendirilirken ya da bir ülkedeki demokrasinin ne ölçüde işlediğine karar verilirken genellikle yerel yönetimler esas alınır.Başka bir deyişle, bir ülkenin demokratikleşmesinin gerçekleşmesinde yerel yönetimler demokrasinin temel taşları olarak görülür. Nitekim Friedrich August Von Hayek’e(1899-1992) göre “yerel halka olduğu kadar, onların gelecekteki liderlerine de siyasal bir eğitim okulu işlevi gören yerel yönetimin yaygın olmadığı hiç bir yerde demokrasinin iyi işlediği görülmemiştir”(Eryılmaz, 2002:7). Eğer bir ülkede yerel yönetimlere (adem-i merkeziyetçilik) önem veriliyorsa, o ülkenin daha demokratik yönetildiğinden yani demokrasinin daha çok işlediği ve katılımcılığın var olduğundan söz edilebilir. Zira yerel yönetimler, Batı’nın siyasi ve idari kurumlaşmasında ve demokratik hayatının gelişmesinde merkezi bir role sahip olagelmüşlerdir. Birçok düşünür ve uygulamacıya göre, yerel yönetimler “demokrasi”, “verimlilik/etkinlik”, “özgürlük”, “özerklik” ve “yeniden paylaşım” olmak üzere beş temel değere dayanır(Eryılmaz, 2002:7). Şengül’e göre; yerel yönetimlere ilişkin değerlendirmelerdeki hakim söylem, yerelleşme ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesinin demokratikleşme açısından önemini vurgulamaktadır. O, bunun mantığının, yerel yönetimlere güç aktarımının yerel düzeyde yaşayanların ihtiyaç ve isteklerini daha kolay yansıtılabilmelerini sağlayacağı, katılımı artıracığı, yerinden yönetim olgusuna güç kazandıracığı varsayımına dayandığını belirtiyor(Şengül,2001:96).

Yerel yönetimler gittikçe hızlanan, yaygınlaşan yerelleşme ve katılım eğilimlerinin en çok yansımalarını görebileceğimiz alanlardır. Küreselleşme-yerelleşme dinamikleri bağlamında, katılımcılığın, çoğulculuğun, yerelliğin, şeffaflığın ve demokratikleşme eğilimlerinin öne çıktığı bir süreçte yerel yönetimler, hem demokratik bir yönetim birimi hem de etkin ve verimli bir hizmet sunma birimi olarak gittikçe önem kazanmaktadır. Bilgi toplumuna doğru yaşanan küresel gelişmeler bağlamında ortaya çıkan bu içerikler, demokratikleşme eğilimlerinin ötesinde, kamu yönetiminin bir parçası olarak yerel yönetimleri yakından ilgilendirmektedir. Küreselleşme-yerelleşme ile ortaya çıkan gelişmeler sonucunda yerel yönetimler, geleneksel kuruluşlar olmaktan kurtularak, karar alma süreçlerinde etkili, gerçek anlamda yerinden yönetim kuruluşları olmaya doğru gitmektedirler(John, 2000:877).

Öte yandan Avrupa Kentsel Şartı'nda(1992) da yerel halk katılımına ilişkin olarak birtakım ilkeler oluşturulmuştur. Bu ilkelerde, yerel siyasal yaşama hemşehri katılımı anlatılırken, temsilcileri serbestçe ve demokratik biçimde seçme hakkının korunmasına yer verilmiş; ve bu katılımın, yerel, siyasal ve idari yapının her kademesinde etkinleştirilmesi vurgulandığı gibi, beldenin geleceği ile ilgili bütün büyük projeler konusunda hemşehrilere danışılması ve yerel yönetimlere gençlerin katılımının sağlanması gerektiği belirtilmiştir(Öner, 2000:48)

Bu yazının temel amacı hizmette yerellik(subsidiarite) ilkesinin benimsenmesi ve yönetimden yönetişim uygulamasına geçiş ile belediye hizmetlerinin etkinliğinin dolayısıyla verimliliğinin ne kadar artacağı ve demokrasinin temel şartı olan katılımcılığa ne ölçüde yer verileceği temaları üzerine olacaktır. Bu çerçevede içinde önce hizmette yerellik(subsidiarite) kavramı üzerinde durulacak, bu ilkenin Türkiye'deki yerel yönetimlerle Avrupa yerel yönetimleri üzerindeki etkileri Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şart'ı ışığında vurgulanmaya çalışılacaktır. Daha sonra yönetişim kavramı incelenecek ve katılımcılığa etkileri tartışılacaktır.

II-Hizmette Yerellik (Subsidiarite) İlkesi: Yerel Hizmetlerin Etkinliği

Son zamanda, kamu politikalarının oluşturulmasında karar mekanizmalarının halka yakınlığıyla, daha çok yerellik ve daha çok katılım ve şeffaflık anlayışları önem kazanmaktadır. Türkiye'de şu andaki genel görünüme göre hizmetlerin çoğunu merkezi yönetim kuruluşları yürütmektedir ve genel bir eğilim olarak da, merkezi yönetim kuruluşları, yetki kaybına uğrama kaygısıyla yerel yönetimlerce daha etkin, verimli ve ucuz üretilecek hizmetleri bile bırakmak istememektedir. Kaya raporunda da belirtildiği gibi, yerel hizmetlerin büyük bir bölümü, köy yolları, köy içme suları, köy imarına varıncaya kadar, merkezi yönetim kuruluşları tarafından yürütülmektedir. Halbuki gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin hemen tümünde, yerel hizmetler, gittikçe artan bir biçimde merkezi yönetimden yerel yönetimlere aktarılırken, Türkiye'de bunun tam tersi uygulanmakta, merkeziyetçi yönetim, son gelişmelere rağmen ağırlığını korumaktadır(Kaya Projesi, 1992: 5-6). Hatta bu durumu daha açık ve net anlayabilmek için Türkiye'deki kamu harcamaları içinde yerel yönetimlerin aldıkları pay ile gelişmiş batı ülkelerindeki yerel yönetimlerin aldıkları payı karşılaştırmak gerekir. Söz gelimi ülkemizde, toplam kamu harcamaları içinde yerel yönetimlerin payı yaklaşık %17 iken, Almanya'da %30, İsveç'te ise yaklaşık %70'dir(Yüksel, 2004: 14). Ancak 1930 yılında kabul edilen 1580 sayılı yasayı hazırlayanların temel hedefi Cumhuriyetin arzuladığı "çağdaş şehrin" yaratılmasına olanak verecek bir yasa çıkarmak olmasına rağmen, bu yasa ile yerel yönetimler güçlendirilse de sonraki yıllarda merkeziyetçilik artmaya devam etmiş, merkezi yönetim yerel yönetimlerin sadece kararları üzerinde değil, aynı zamanda karar organları üzerinde de denetimini artırmıştır(Özcan, 2001: 218-219).

Daha sonra artan sorunlar karşısında, hizmetleri karşılamakta yetersiz

olduğunu anlayan merkezi yönetim, yerelleşmenin artırılmasını ve bu şekilde hizmetlerin sürdürülmesinin verimli olacağını, en azından söylem düzeyinde konuyu gündeme getirmektedir. Bu görüşün destek bulduğu dayanaklar ise; yerel yönetimlerin halka yakınlığı, hizmeti ucuz ve kolay sunarak gecikmeyi önlemeleri, halkın sorunlarını merkezi yönetimden daha iyi saptamaları ve çözüm üretmeleridir. Kamu yönetiminde etkinliğin ve verimliliğin sağlanmasının temel şartlarından birisi, hizmetlerin halka en yakın yerel birimlerce yerine getirilmesidir. Seçilmiş yerel organlar hemşehrilerinin öncelikli ihtiyaçlarını merkezi yönetime göre daha kolay ve isabetli tespit edebilirler ve bu hizmetleri onlara daha hızlı ve etkin biçimde götürebilirler(Acartürk ve Özgür, 2004:158). Öte yandan yerel yönetim kuruluşu ile vatandaş ilişkilerinde, vatandaşlar kendi sorunlarının çözümüne katkıda bulunmak için daha etkin konuma gelmenin yollarını aramaktadırlar. Bu arayış, sorunlarının çözümü için düşünce üretmek, emek sarf etmek, para ve zaman harcamak gibi geniş bir katılımı içermektedir. Yerel yönetimde kurum-vatandaş ilişkisi bu boyutlara taşınınca yerellik, merkezciğe göre daha demokratik, etkin ve verimli bir konuma gelmektedir (Peker ve diğerleri, 1997: 29). Yine katılımcılığın artırılması Yerel Gündem 21'in ulaşmak istediği en büyük hedeflerden birisidir. Yerel Gündem 21 olarak ifade edilen "Kentler İçin Eylem Planı" hazırlama sorumluluğu yerel yönetimlere verilmiştir. Esasen demokratikleşme ve katılım tepeden değil, tabandan yayılarak geliştirildiğinde başarıya ulaşabilir. Gündem 21'in temel felsefesi katılımı artırmak ve bulunduğu yerleşimden başlayan hemşehri sorumluluğu geliştirmektir(Toprak Karaman, 1998:242-250)

Kavram olarak subsidiarite, "yerellik", "ikincil" durumda bulunma, "yardımcılık" sözcüklerinin yerel, ikincil, yardımcı sıfatına sahip olmayı anlatır. Gerçekten de subsidiarite kelimesinin sıfat olarak anlamı, bir eylem, bir davranış, bir kişiyi ya da bir kurumu güçlendirmeye yarayan, onlara destek ve yardımcı olan, yedek ve ikincil kavramlarıyla özdeştir. Bu kavram Türkçe'ye ikame veya yetki ikamesi olarak da çevrilebilir(Özcan, 2001:198). Zira subsidiarite anlayışında da hizmette halka yakınlık ya da bir hizmetin halka en yakın birimler tarafından yönetilme ilkeleri vardır. Hizmette halka yakınlık şeklinde ifade edilen yerellik ilkesi, farklı yönetim düzeyleri arasında yetki bölüşümüne esas olan bir ilkedir(Acartürk ve Özgür, 2004:158). Bu anlayışa göre yerel, bölgesel veya merkezi düzeydeki çeşitli birimlerin stratejik durumuna uygun olan bir hizmeti yerine getirmeleri istenmektedir. Başka bir anlatımla bir hizmetin yerine getirilmesinde en iyi konumda ve koşullarda olan yerel, bölgesel veya merkezi birimler sorumlu veya yükümlü olmalıdırlar. "Subsidiarite ilkesi, merkez ve çevresi arasında yetki ilişkileri yönünden gerekli olan tartışmaya yeni bir hayat getirebilecek güçtedir. Varolan tek sosyal kurum ilkesi olup, yurttaşlardan veya sosyal gruplardan bazı görevleri devrettirir. Yerel, bölgesel veya ulusal yönetimler arasında yetki dağılımı yönünden teknik bir ilkedir. Devletin müdahale biçimini, karara yol açacak ve yerel yönetimin bir şeyleri kendi yapması yerine, uygun düzeylerde yapılmasını destekleyen şekilde değişime bir çağrıdır"(Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 1995: 39).

Aslında, bazı çevreler, devlet yapısı içinde yerel ve bölgesel yönetimlere ikincil; merkezi yönetime, yani devletin kendisine ise, asıl gözüyle bakarlar. Oysa, hizmette yerellik ilkesiyle yapılmak istenen değişiklik, bunun tam tersidir. Bu anlayışa göre, burada ikincil olan devlettir. Bunu değişik bir ifadeyle anlatacak olursak, üst düzeydeki otoritenin, yani devletin, alt düzeydeki yönetimin işlerine karışmasına, ancak o düzeydekilerin bu işleri yerine getirememeleri ya da getiremeyeceklerinin anlaşılması halinde olanak vardır. Hizmette halka yakınlık ilkesi, üst düzeyde bulunan yönetim basamağının, alt düzeydeki yönetimlere yardımda bulunmasını da içermektedir. Bu yardım, yerel birimlerin özerkliğini özendirilen ve güçlendiren bir yardımdır(Keleş, 1995:4-5).

Subsidiarite kavramı, zirveye karşı tabanı tercih etme, işlerin yerel halka en yakın yerde görülmesi olarak da açıklanmaktadır. Bu bağlamda yetkilerin uygulanması ve kullanılması için ısrarla uygun düzeyi aramak ve ancak alt düzeylerdeki yönetimler ile ilgili yetkileri kendileri uygulayamadıkları zaman bir üst düzeyin seçilmesi önem taşımaktadır(Öner;2000:28).

Toprak'a göre subsidiarite ilkesinde merkez-yerel bütünlüğü ve etkinliği içinde yerel halkın istekleri önemlidir. Ancak, diğer taraftan da yerel ölçekte subsidiarite ilkesinin uygulanmasını zorlaştıran merkezi yönetimin ağır denetimi, yerel yönetimlerin mali zorlukları gibi sorunları vardır. O, bu konuda yetkilerin yurttaşla mümkün olduğu kadar yakın bir düzeyde uygulanması, devletten alınan yetkilerin, ancak seçilmiş temsilciler tarafından yönetilen veya denetlenen yönetimlere devredilmesi "yerel halkın haklarının önceliği" ile de uyumlu olacağını (Toprak, 1996: 11-12) belirtmektedir.

Keleş'e göre ise hizmette yerel halka yakınlık ilkesinin son zamanlarda bu kadar çok güncel hale gelmesinin ve önem kazanmasının nedeninin altında özel koşullar ve ihtiyaçlar yatmaktadır. Zira geleneksel devlet sisteminin sorgulanmaya başlandığı, Avrupa Birliği'ni kurmanın kimi güçlükler yarattığı ve Birliğin yarattığı merkezileşmenin, yerel yönetimleri rahatsız eden boyutlar kazandırdığı bir dönemden geçmekte olunması bu koşulların başlıcaları olarak ifade edilmektedir(Keleş,1995: 4).

Özet olarak, hizmetlerin ve gelişmenin sağlanmasında en yararlı olabilecek kuruluş sorumluluk yüklenmelidir (Tortop,1995: 303-304). Yönetime katılmada yerel yönetimler ilk basamak olarak görülmeli ve katılım ile; birlikte iş görme, dayanışma ve topluma ait olma duygusu, yerel-müşterek hizmetlerin seçiminde yerindelik ve etkinlik, dolayısıyla mali sömürünün giderilmesi sağlanabilmektedir(Toprak Karaman, 1996: 121).

III-Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şart'ında Yerellik İlkesi

Gelişmiş Avrupa ülkelerinin bir araya gelerek oluşturdukları Avrupa Konseyi, 1950'den bu yana, yerel yönetimlerin geliştirilmesi ve özerkleştirilmesi konusunda titizlik gösterdiği ve bu konuya özel bir önem verdiği gözlemlenmektedir. Zira Konseyin bu alandaki çalışmaları, 1985 yılında , yetkili organlarının, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı benimsemesiyle daha önemli bir hale gelmiştir. Yerel özerklik şartı, demokrasinin gelişmesinde ve

yönetimde etkinlik sağlanmasında temel bir konuma sahip olan yerel yönetimlerin haklarının korunabilmesi için bir güvence oluşturmuştur(Keleş, 1995: 4).

Yerel yönetimlerin sundukları hizmetlerin verimliliğini ve etkinliğini artırdığına inandığımız hizmette halka yakınlık(subsidiarite) ilkesine Avrupa Konseyi'nin 1985 yılında benimsediği Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda yer verilmiştir. Şart'ın başlangıç kısmında: yerel yönetimlerin demokratik rejimin temel kuruluşlarından biri olduğu, yurttaşların kamusal işlere katılma hakkının Avrupa Konseyinin tüm üye devletlerince paylaşılan demokratik ilkelerden biri olduğu hususlarını dikkate alarak; bu hakkın, yerel düzeyde en uygun biçimde kullanılabilmesi ve yerel yönetimlerin gerçek sorumluları ile var olmaları, hem etkili ve hem de yurttaşlara yakın bir idare sağlayabileceği inancı vurgulanmıştır. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın Özerk Yerel Yönetimin Kapsamı başlığını taşıyan 4. maddesinin 3. fıkrasında şöyle denilmektedir: "Kamusal sorumluluklar genellikle ve tercihen, yurttaşa en yakın olan yönetimlerce yerine getirilir. Sorumluluğun bir başka yönetime bırakılmasında, görevin kapsamı ve niteliği ile etkinlik ve ekonomi ilkelerinin gerekleri göz önünde bulundurulmalıdır."

Yeter'in değerlendirmesinde ise Avrupa Konseyi tarafından sık kullanılan subsidiarite ilkesine göre; hizmetlerin esas sahibi alt ve vatandaşa yakın birimler oluyor, üst birimler ancak alt birimlerin yerine getiremedikleri büyük boyutlardaki hizmetleri yerine getirirler. Böylece her hizmetin merkezden planlanması, finansmanı ve yürütülmesinin önüne geçilerek, hizmette etkinlik, verimlilik, ekonomiklik ve sürat sağlanmış olur(Yeter,1992:18).

Bu şart Türk hükümetince 21.11.1988 tarihinde bazı maddelerine çekince konularak imzalanmış ve bu şartı 08. 05. 1991 gün ve 3723 sayılı kanunla onaylamaya uygun bulmuştur.

Şart'a göre yerel özerklik, yasalara ve hatta anayasalara dayandırılmalıdır(madde 2).

Yerel yönetimler, kendilerine yasalarla tanınan sahalarda ve yasa sınırları içinde fakat kendi sorumlulukları altında halkın yararına olarak serbestçe karar alma ve bunları uygulayabilme hak ve yetkisine sahip olabilmelidirler(3/2).

Yerel yönetimlerin görev ve yetkileri anayasa ve kanunlarla belirlenmelidir. Yerel yönetimler, kanun sınırları içinde kendilerine tanınan faaliyet alanlarında serbestçe girişim hakkına sahip olmalıdırlar(madde 4/1-2).

Yerel yönetimler üzerindeki denetim, ancak anayasa ve kanunlarda belirtilen hallerde ve yine burada belirtilen yöntemler içinde yapılır(madde 8/1).

Görüldüğü gibi Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda da yerel yönetimlere yerel kamu hizmetlerini etkin ve verimli bir şekilde sunabilme olanağı tanıyan düzenleyici maddeler konmuştur. Bunlardan konumuzu ilgilendiren en önemli maddelerinden yukarıda bahsettik. Ancak on sekiz maddeden oluşan bu Şart'ın içerdiği ana konuların hepsinden bahsedilmeyecektir. Diğer ana konular şu başlıklardan oluşmaktadır; yerel özerkliğin dayanağı, coğrafi sınırlar, yerel yönetimlerin yargılanmaları, idari denetimleri, mali kaynakları, birlik kurmaları ve yargı.

IV-Yönetişim

Kamu yönetiminde 1990'lı yıllardan sonra gelişen en son yeniden yapılanma çalışmalarına göre, kamu yönetimini tek başına alarak kendi içinde bir şeyler yapmak yerine, kamu yönetimini toplumun geneli ile birlikte düşünme yaklaşımı benimsenmiştir. Özel sektörün yanı sıra, sivil toplum örgütlerine de büyük önem veren bu yeni yaklaşım; kamunun tüm toplumun etkileşimi ile oluşan bir alan olduğunu ifade eden yönetim kavramı ile özetlenebilir. Bu içeriğiyle yönetim, gerçekleşmiş kuralları ve prosedürleri ters yüz eden, karar alma süreçlerini, yönetsel ilişkileri yeniden yapılandıran bir olgu olarak ortaya çıkmıştır(Doig and Wilson, 1998: 267-272). Yönetişim yaklaşımı kamu politikalarına ilişkin kararların alınması ve uygulama sürecinde demokratik katılımı ön planda tutar. Yönetişim ağları, kamu-özel-gönüllü kuruluşlar arasında ortaklıklar ve işbirliği, toplumun değişik kesiminin aktif katılımını mümkün kılar(Coşkun, 2003:42). Yönetişim kavramının, bilhassa yerel yönetimlerin öne çıkarılması ve yerel yönetişimin yaygınlaştırılması yoluyla kamu yönetimi ve demokrasiye önemli katkılarının olabileceği söylenebilir(Ökmen ve diğ. 2004: 44).20. yüzyılın son çeyreğinde yapılan uluslar arası konferanslarda demokrasinin daha fazla gelişebilmesi için yerel yönetimlere daha fazla yetki ve görev verilerek hizmette yerindelik ilkesinin (subsidiarite) uygulanmasına olanak tanınması ve bu yolla yerel halkın yönetime daha fazla katılımının sağlanması hedeflenmiştir. Nitekim 1976 Vancouver konferansı sonrasında Habitat I'ın devlet merkezli çözüm önerilerinin yetersizliğinin anlaşılması üzerine, yeni stratejide sorumluluk sadece devlete değil, toplumdaki kamusal ve özel tüm aktörlere yüklenmiştir.

İşte yönetim kavramı, bu konferanslar sonucunda ortaya çıkan bir eğilim olan yönetimde çok aktörlülük ile başlayıp, yönetimde yeni bir anlayış olarak gelişmeye devam etmiştir. Yönetişim (governance) kavramı, bütün gelişmeleri hesaba katan, oldukça geniş kapsamı olan bir kavramdır. Yönetişim kavramı yönetim kelimesinden daha kapsamlı olup bir dizi aktörler, süreçler ve merkezi yönetimin birincil olmaktan çıkıp diğer aktörlerle görece eşit olduğu bir durumu tanımlamaktadır(Rhodes, 1996; aktaran Coşkun, 2003:40). Nitekim bu kavram, yönetim faaliyeti, şekli ya da sistemi ile ilgilidir. Söz konusu yönetim sisteminde, örgütler ve kamu ile özel sektör arasındaki sınır geçirendir. Yönetişimin özünü, hükümet ve hükümet dışı güçler arasında ve içinde oluşan ilişkilerin birbirlerini etkilemesi oluşturur. Yani bu kavram, kamu yönetimini, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarını içine alan kompleks bir sistemi ve bunların kendi aralarındaki ilişkiler ağını ve karşılıklı etkileşimlerini ifade etmek için kullanılmaktadır(Rakodi, 2003:524, Eryılmaz, 2000:28). Öte yandan yönetim, toplumsal, siyasal ve yönetsel aktörlerin, toplumlara(onların sektörlerine ya da alanlarına) yol göstermek, onları yönlendirmek, denetlemek ya da yönetmek için yapılmış amaçlı faaliyetler olarak da tanımlanabilir(Göymen, 1999:74). Siyaset bilimi ve kamu yönetimi alanlarında devlet ve toplum arasındaki yeni etkileşimsel ilişkileri tanımlamakta kullanılan yönetim/çoklu yönetim kavramının yerele uyarlanmasında baskı gruplarının yönetsel erkin

kullanımına etkin olarak katılımının sağlanması, sorumlulukların yönetenlerin yanında yönetilenler arasında da dağılmasını gerektirmektedir. Yerel erkin kullanımı noktasında etkin olan ayrıcalıklı yerel unsurlar, yönetim uygulaması ile etkinliklerini ve yönlendirme güçlerini diğer unsurlar ile paylaşmak durumunda kalacaklardır (Aklan ve Öner, 2000:175-176). Günümüzde, yönetim içinde, çok farklı yetkililer, karşılıklı dayanışmacı kaynak ve faaliyetler, ortak amaçlar ile kamu ve özel, resmi-gayri resmi, devlet-sivil toplum sektörleri ve daha fazla koordinasyon ihtiyacı, tartışma ve konsensus oluşturma vardır(Rakodi, 2003:541, Palabıyık, 2004:231). Buna göre, devlet artık tek aktör olarak tek yanlı bürokratik yönetim mantığı içinde, hareket etme imkanına sahip değildir. Bunun sonucu, kesinlikle bir etkileşim içinde olması gereken bir dizi kurumu, yapıyı, bu yeni aktörleri ele almamız, düşünmemiz gerekiyor(Göymen, 1997:172).

Habitat II Türkiye Ulusal Raporunda bu yeni aktörlerin kimlerden oluşacağı konusunda şu ifadeler yer almaktadır: Aktörlerin yapabilir kılınması benimsenirken, burada bireylerden başlayarak, özel girişimcileri, sivil toplum örgütlerini, vakıfları, kâr gütmeyen kuruluşları, kooperatifleri, yerel yönetimleri, merkezi yönetim kuruluşlarını kapsayan geniş bir aktörler yelpazesinin varlığı göz önüne alınmaktadır(Habitat II, 1996: 80).

Yine aynı raporda yapabilir kılınan aktörlerin eylemlerini, ilkelerle belirlenen nitelikteki yerleşmeleri gerçekleştirebilmesi için bir yönlendirmeye gereksinim olduğu savunulmaktadır. Söz konusu işlev günümüzde yönetim (governance) olarak kavramlaştırılıyor. Yani toplumla yönetim yeni bir ilişki kurma biçimini göstermek için kullanılıyor. Toplum yönlendirmekte sorumluluk dengesinin devletten sivil topluma kaymasına ve çok aktörlü katılımcı bir sistemin birlikte yönlendirme sürecine işaret ediyor. Dolayısıyla sorunların çözümleri tek öznenin elinde değil, yerel, ulusal, uluslararası ölçekte ortaklıkların elinde toplanmaktadır. Çok aktörlü yönetimi kasteden yönetim ile bürokrasi, sivil toplum örgütleri, özel sektör ve yerel yönetimler gibi aktörler arasındaki karşılıklı etkileşime vurgu yapılırken, çerçevede ortaklık ilişkisi öne çıkarılmaktadır. Bu anlamdaki bir yönetim modeli, tek merkezden yönetilmeye dayalı, merkezle yerel arasında hiyerarşinin olmadığı yeni ilişkiler sistemini de gerektirmektedir. Bu yüzden devletin etkili ve verimli ortaklıkların kurulabilmesi için, ortaklık kuracağı diğer aktörlerin kapasitesini geliştirmeli ve kendi otoritesini de desantralize etmelidir(Ökmen ve diğerleri, 2004:51). Yönetişim (governance) ile bir yandan yönlendirme gücüne sahip hükümet, dış aktörleri de içeren esnek bir yapılaşma kastedilirken, demokratiklik, açıklık, hesap verme, çoğulculuk, kararın ilgililere en yakın yerde üretilmesi (subsidiarite) gibi ilkelere de işaret edilmiş olmaktadır(Habitat II, 1996: 80).

Şengül ise, kent yönetimlerine ilişkin olarak üç sektörlü bir modelin ortaya çıktığından bahsediyor. Ona göre; bu yeni kombinasyonun üyeleri, yerel devlet, yerel nitelikli olan ya da yerel düzeyde etkinlik gösteren sermaye ve sivil toplum kuruluşları olarak adlandırılan çeşitli yapılanmalardan oluşmaktadır. Yerel yönetim kavramının bu tür bir oluşumu kucaklayamaması karşısında yeni yapılanmaya verilen ad ise yönetim (governance) olmuştur. Yönetişim kavramı

ile kastedilen şey ise çoklu aktörlerin rol aldığı ve hiyerarşinin yerine karşılıklı etkileşimin belirlendiği bir yönetim süreci. Bu yönetim sürecinde devletin görevi, büyük ölçüde düzenleyicilik ve çoklu aktörlerin birbirlerini bastırmadan iletişimde olabilmelerinin şartlarını hazırlamaktır(Şengül, 2001: 52-53).

Göymen'e göre de yönetim kavramının üç boyutu vardır. Bunlar; sistemsel, siyasal ve yönetsel boyutlardır. Sistemsel olarak yönetim, devletin klasik ve otoriter karar alma süreçleri ve resmi kurumsal yapısı ile belirlenen hükümetten daha geniş bir kavram olarak tanımlanmaktadır. Siyasal boyutta yönetim, yalnız devletin meşruiyetini ve şeklen demokratik yönetimini değil, yurttaşların mümkün olan her alanda ve biçimde katılımını öngörmektedir. Yönetsel boyutta kastedilen ve amaçlanan ise, etkin, bağımsız ve saydam, dolayısıyla denetlenebilen bir kamu hizmetidir(Göymen, 2000: 6,7). Dolayısıyla bu anlamda yönetim (yönetilebilirlik), kavram olarak karmaşayı değil, çok yönlü etkileşimleri ifade etmektedir. Yani, toplumdaki kamu ve özel kurumların, bireylerin ve sivil toplum örgütlerinin yönetime ilişkin tutum ve davranışları yönetim olarak tanımlanabilir(Ökmen ve diğerleri, 2004: 41)

Hatta başka bir görüşe göre yönetim, alışılmış belediye yönetimi kavramını sorgulayan yeni bir anlayıştır. Bu anlayışa göre belediye, yerleşik tek otorite olmaktan çıkıyor ve toplumun bir bütün içindeki bir parçası haline getiriliyor. Nasıl ki, kentler ulusal devletler yanında kendi ilişkilerini göstermek istiyorlarsa, toplum içindeki tüm güçler de belediye ile ilişkilerde kendi varlıklarını hissettirmek istiyorlar. Dolayısıyla karmaşık kent yaşamı içinde özel sektör kuruluşları, örgütlü toplum birimleri ve gönüllü kuruluşlar da yer almak istiyor. Bu şekilde çok aktörlü yeni bir toplum yapısı ortaya çıkmış oluyor(Toksöz,1996: 229).

Sonuç

Uzun yıllardan beri demokrasinin gelişip yerleşmesinde yerel yönetimlerin önemli rolleri olduğu vurgulanmasına rağmen, Türkiye'de merkeziyetçi yönetim anlayışının süregeldiği ve hakim olduğu, yerel yönetimlerin de bu anlayışın etkisinden bir türlü kurtarılamadığı söylenebilir. Zira demokrasinin ve katılımcılığın en kolay olduğu yerel yönetimlerde Cumhuriyetin ilk yıllarından 1963 yılına gelinceye kadar belediye başkanlarının seçimi üzerinde Vali ya da Cumhurbaşkanının onaylaması ile merkezin vesayeti ağır bir şekilde sürdürülmüştür. 1963 yılında çıkarılan 307 sayılı yasa ile her ne kadar bu uygulama kaldırılrsa da, ülkemiz yerel yönetimlerinin işleyişi başkan ağırlıklı olduğu için merkeziyetçi yapının hala sürdürülmekte olduğu söylenebilir. Dolayısıyla hizmetlerin etkinliği açısından hizmette yerellik ilkesinin ve yine katılım boyutunu genişletecek olan, böylelikle yerel yönetimlerin verimliliğini artırması beklenen çok aktörlü yönetimin yani yönetişimin hayata geçirilmesi aksamaktadır. Yerel yönetimlerin ve dolayısıyla yerel hizmetlerin etkinliğini artıracak olan bu iki uygulamanın, gerekli düzenlemeler yapılarak hayata geçirilmesi hem vatandaşın hem de devletin yararına olacağı aşikardır.

Muhakkak ki, hizmette yerellik (subsidiarite) ilkesi ve yönetişim ile

Türkiye'deki yerel yönetimlerin tüm sorunları bir anda çözüleceği ümidine kapılmamalıdır. Gerçekçi bir yaklaşımla Türkiye gerçeklerini göz önünde bulundurup, bu uygulamaların da hayata geçirilmesi ile yerel yönetimlerin güçlendirilmesi yönünde adımlar atılmalıdır. Zira subsidiarite ilkesi hem yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, hem de bireyi merkeze alarak insan hak ve özgürlüklerinin koruyucusu olma niteliğindedir. Bu niteliği ile, demokrasi paketlerinin ardı ardına açıldığı ancak içlerinin doyurucu olmadığı siyasal yaşantımızda bu paketlerin içlerinin doyurucu olmasına olanak tanıyabilir(Özcan,2001:225).

Öte yandan yönetim ile yapılmak istenen şey ise, yerel yönetimlerde merkezin etkisinin azaltılarak, çoğulcu yapıların yerel yönetim hizmetlerinde etkin hale getirilmesidir. Nitekim yerel yönetimler devletin merkezileşmiş gücünün kırılması yönünde önemli görülürken, asıl hedef sivil toplumun, daha özelden de sivil toplum öbeklerinin güçlendirilmesidir(Şengül, 2001:55). Bilhassa yerel yönetimlerin yerel hizmetlerin sunumunda etkinliğini, verimliliğini ve ekonomikliğini artırmak için Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şart'ında da bu yönde maddeler konmuş, hatta Şart'ın 4.maddesinin 3.fıkrasında hizmetlerin etkinliği, verimliliği ve ekonomikliği açısından halka en yakın yönetimin sorumluluğu yüklenmesi ön görülmüştür. Gelişmiş Avrupa ülkelerinin çoğu gibi bu Şart'a imza koyan Türkiye de, bu Şart'ın ön gördüğü verimlilik, etkinlik ve ekonomiklik boyutlarını yerel hizmetlerin sunumuna yansıtmalıdır. Bu yapıldığı zaman daha çok müşteri (vatandaş) memnuniyeti, daha çok katılım, daha çok ekonomiklik ve verimlilik elde edileceği söylenebilir.

KAYNAKÇA

- ACARTÜRK, Ertuğrul ve ÖZGÜR, Hüseyin(2004), "Teoride ve Türkiye'de Desantralizasyon", **Kamu Yönetimi**, Abdullah Yılmaz-Mustafa Ökmen(Ed),Gazi Kitabevi, Ankara
- ALKAN, Haluk ve ÖNER, Şerif(2000), "Sivil Toplum-Devlet İlişkilerinde Baskı Grupları", **Türk İdare Dergisi**,Yıl-72, S.427, ss.163-177.
- COŞKUN, Selim(2003), "Kamu Yönetiminde Yönetişim Yaklaşımı", **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, Asım Balcı, A. Nohutcu, N.K. Öztürk ve B.Coşkun(Ed), Seçkin Yayınevi, Ankara.
- DOIG, A and WILSON, J.(1998), "What Price New Public Management?", **Political Quarterly**, Jul-Sep, Vol.69, Issue:3.
- ERYILMAZ, Bilal (2000), **Kamu Yönetimi**, Erkan Matbaası, İstanbul.
- ERYILMAZ, Bilal (2002), "Belediyelerde Demokrasi Geleneği ve Değişim İhtiyacı", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt.11, Sayı.3, Temmuz, ss.6-21.
- GÖYMEN, Korel (1997), **Türkiye'de Kent Yönetimi**, Boyut Kitapları, İstanbul.
- GÖYMEN, Korel (1999), " Türk Yerel Yönetiminde Katılımcılığın Evrimi: Merkezîyetçi Bir Devlette Yönetişim Dinamikleri", **Amme İdaresi Dergisi**, C.32, S.4, ss.67-83.
- GÖYMEN, Korel (2000), " Türkiye'de Yerel Yönetimler ve Yönetişim: Gereksinimler, Önermeler, Yönelimler", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C.9, S.2,
- JOHN, Peter(2000), "The Europeanisation of Sub-national Governance", **Urban Studies**, Vol.37, No:5-6.
- Kaya (Kamu Yönetimi Araştırma) Projesi(1992), **Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu**, YÖK Matbaası, Ankara.

- KELEŞ, Ruşen (1995), "Hizmette Halka Yakınlık ve Yerel Yönetimler", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt.4, Sayı.1, Ocak, ss.3-14.
- KELEŞ, Ruşen (1995), "Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Avrupa ve Türkiye", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt.4, Sayı 6,Kasım, ss.3-19.
- Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü (1995), **Hizmette Yerellik (Subsidiarite) İlkesinin Tanımı ve Sınırları**, Ankara.
- ÖKMEN, Mustafa (2002), "Yerel Yönetimlerde Özerklik Eğilimleri, Avrupa ve Türkiye" **Avrupa Birliği İle Bütünleşme Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler**, Bekir Parlak-Hüseyin Özgür(Ed), Alfa Yayınları, İstanbul.
- ÖKMEN, Mustafa, S. Baştan ve A. Yılmaz(2004), "Kamu Yönetiminde Yeni Yaklaşımlar ve Bir Yönetişim Faktörü Olarak Yerel Yönetimler" **Kamu Yönetimi**, A. Yılmaz-M. Ökmen(Ed), Gazi Kitabevi, Ankara.
- ÖNER, Şerif (2000), **Belediye Yönetim Kararlarında Sivil Toplum Kuruluşlarının Etkinliği (Gaziantep-Kahramanmaraş-Bingöl Örneği)**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, D.E.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir.
- ÖZCAN, Mehmet(2001), "Subsidiarite(Hizmette Yerellik) İlkesi: Avrupa Birliğindeki Uygulama ve Türkiye’de Uygulanabilirliği" **Türkiye’de Kamu Yönetimi Sorunları** içinde, H.H.Çevik, Seçkin Yay, Ankara.
- PALABIYIK, Hamit(2003), "Yönetimden Yönetişime: Yönetişim, Kentsel Yönetişim ve Uygulamalar ile Yönetişimde Ölçülebilirlik Üzerine Açıklamalar", **Yerel ve Kentsel Politikalar**, Akif Çukurçayır(Ed), Çizgi Yayınevi, Konya.
- PEKER, Mümtaz, Engin Önen ve Bekir Balkız (1997), **Göç, Kentleşme Sorunları ve Yerel Siyaset**, Saray Kitabevleri, İzmir.
- RAKODI, Carole(2003), "Politics and Performance: The Implications of Emerging Governance Arrangements for Urban Management Approaches and Information Systems", **Habitat International 27**.
- ŞENGÜL, H.Tarık (2001),**Kentsel Çelişki ve Siyaset, Kapitalist Kentleşme Süreçleri üzerine Yazılar**, Demokrasi Kitaplığı, İstanbul.
- TOKSÖZ, Fikret (1996), "Habitat II Konferansının Türk Yerel Yönetimlerine Etkisi", **Yeni Türkiye**, Yıl.2, Sayı.8, ss,228-230.
- TOPRAK KARAMAN, Zerrin (1996), **Yerel Yönetimler**, D.E.Ü Yayını,İzmir.
- TOPRAK KARAMAN, Zerrin (1996), "Yerel Yönetimler, Politik- Yönetimsel Sorunlar," **İzmir Kentinde Gündem 21’e Doğru**, İzmir Büyükşehir Belediyesi Yayını,İzmir.
- TOPRAK KARAMAN, Zerrin (1998), **Kent Yönetimi ve Politikası**, Anadolu Matbaacılık,Çamdibi,İzmir.
- TORTOP, Nuri(1995),"Yerel Yönetim Anlayışında Gelişmeler ve Yerel Yönetimlerin Önemi,"**Yeni Türkiye**,Y.1, S.4, ss.299-304.
- UÇAR, Ahmet (2003), **Yerel Düzeydeki Kamu Politikalarının Oluşturulması ve Uygulanmasında Atanmış-Seçilmiş İlişkisi**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sakarya.
- Habitat II (1996), **Ulusal Rapor ve Eylem Planı**, İstanbul.
- YETER, Enis (1992), "Yerel Yönetimler Üzerine Düşünceler", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt.1, Sayı.4, Temmuz, ss.13-21.
- YÜKSEL, Fatih(2004), "Kamu Yönetiminde Yeni Eğilimler Perspektifinde Türk Kamu Yönetiminde Reform İhtiyacı ve Kamu Yönetimi Reformu Yasa Tasarısı", **Kamu Yönetimi**, Abdullah Yılmaz-Mustafa Ökmen(Ed), Gazi Kitabevi, Ankara.