

**CITATION:** 1. Uluslararası Eğitim ve Sosyal Bilimlerde Yeni Ufuklar Kongresi Bildiriler Kitabı, 9-11 Nisan 2018, İstanbul-TÜRKİYE

**ISBN:** 978-605-2132-21-0

**DOI:** 10.21733/ibad.454534

## **MERKEZİ YÖNETİM-YEREL YÖNETİM İLİŞKİSİNE KARŞILAŞTIRMALI BİR BAKIŞ: TÜRKİYE-İSVEÇ ÖRNEKLERİ**

**Dr.Öğr.Üyesi Pınar AKARÇAY<sup>1</sup>**

**Dr.Öğr.Üyesi Gökhan AK<sup>2</sup>**

### **Özet**

Bu araştırmanın konusu yerel yönetimlerdir. Araştırma, yerel yönetimlerden biri olan belediye örgütüne odaklanmaktadır. Araştırmanın temel soruları şöyledir: Türkiye ve İsveç'te belediyelerin yapısı, işleyişi, gelişimi ve merkezi yönetimle ilişkilerinin niteliği nedir? Yerel demokrasinin en önemli araçlarından biri olarak kabul edilen belediyeler yerel demokrasinin geliştirilebilmesi için ne tür faaliyetler yürütmekte ve hangi araçları kullanmaktadır? Bu araçlar yerel demokrasiyi geliştirmeye ne kadar elverişlidir? Bu kapsamda, seçilen bu iki ülkeden, iki örnek belediye incelenecektir. Bunlardan ilki Türkiye/Edirne Belediyesi, diğeri ise İsveç/Uppsala Belediyesi'dir. Araştırma kapsamında, söz konusu örneklerde, belediye ile kentli arasındaki ilişkinin yasalarla düzenlenmiş araçları araştırılırken, yerel demokrasinin diğeri önemli bir ayağı olan merkezi yönetim-belediye arasındaki ilişkinin düzeyi ve niteliği irdelenecektir. Dolayısıyla iki ülkede belediyelerin tarihsel gelişimi, yapısı ve işleyişi, merkezi yönetimle ilişkileri ele alınacak ve belediye yasaları incelenecektir. Araştırmada karşılaştırmalı yöntem tercih edilmektedir. Çalışmada bu yöntemin, özellikle çoğunlukla benzer iki veya daha fazla sosyal olay ve/veya süreçleri gözlemleyerek, hem benzerlikleri hem de farklılıklarını yakalamaya çalışan yaklaşımı kullanılacaktır.

**Anahtar Kelimeler:** Yerel Yönetimler, Merkez-Yerel İlişkisi, Yerel Demokrasi, İsveç/Uppsala Belediyesi, Türkiye/Edirne Belediyesi.

## **A COMPARATIVE OVERVIEW TO RELATION BETWEEN CENTRAL AND LOCAL ADMINISTRATIONS: CASE OF TURKEY-SWEDEN**

### **Abstract**

The subject of this research is local administrations. The research focuses on the municipality organization which is one of the local administrations. The fundamental questions of the research are as follows: What is the aspect of the relations with the central administration, organizational formation, functioning, progress of the municipalities in Turkey and Sweden? Accepted as being the most important organization of the local government, which instruments do the municipalities use and execute missions in order to develop local democracy? How eligible do these instruments in developing local democracy? In this sense, we will analyze two municipalities, Edirne and Uppsala, respectively from Turkey and Sweden. In this regard, while we will examine the tools of the relationship between citizens of municipality and urban in accordance with the laws, we will also explore level and content of the relation between central government and municipality which represents an important pillar regarding local democracy. Thus, we will put forth the historical development of municipalities, their organizational formations and functioning as well as relationships with the central governments and municipality laws in both States. In the research, comparative method will be adopted. In the context of the study, the approach of this method, that aims at exploring both similarities and diversities by scanning mostly alike two or more social events and/or process, will be employed.

**Keywords:** Local Administrations, Central-Local Relationship, Local Democracy, Sweden/Uppsala Municipality, Turkey/Edirne Municipality.

<sup>1</sup> Sorumlu yazar, Uppsala Üniversitesi, İsveç, pinar.akarcay@ibf.uu.se, ORCID ID: 0000-0002-5231-0567

<sup>2</sup> Nişantaşı Üniversitesi, Türkiye, gak2081@yahoo.co.uk, ORCID ID: 0000-0002-8174-361X

## GİRİŞ

Merkezden yönetim, kamu hizmetlerinde birlik ve bütünlüğü sağlamak amacıyla hizmetlerin ve bu hizmetlere ilişkin karar ve faaliyetlerin merkezi hükümet ve merkezi hükümetin hiyerarşik yapılanması içerisindeki örgütlerce yürütülmesidir. Yerinden yönetim, kamu hizmetlerine ilişkin hizmetlerin ve bu hizmetlere ilişkin karar ve işlemlerin, hizmetin yapılacağı yere en yakın yönetim birimince yapılmasını ifade eder. Yetki genişliği, merkezden yönetimin bazı yetkilerinin merkezin hiyerarşik yapılanması içerisinde alt kademedeki bir birim tarafından yürütülmesidir. Türkiye’de illerin idaresi “yetki genişliği” esasıyla olmaktadır. 1982 Anayasası’nın 127. Maddesi; “*Mahallî idareler; il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir. Mahallî idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir. Merkezî idare, mahallî idareler üzerinde, mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idarî vesayet yetkisine sahiptir.*” hükmüne amildir.

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında ‘idari’, ‘mali’ ve ‘siyasi’ olmak üzere üç çeşit ilişki mevcuttur. Merkezi yönetim ile yerel yönetim ilişkilerinin ortaya çıkardığı çeşitli ortaklık modelleri de bulunmaktadır. Bunlar; (1) temsilcilik modeli; (2) ortaklık modeli ve (3) tam özerklik modelidir. Temsilcilik modelinde, yerel yönetimlerin rolü, merkezi yönetim tarafından belirlenmiş olan karar ve politikaların etkin bir şekilde yürütülmesini sağlamaktan ibarettir. Yerel yönetimler, merkezi yönetimin karar ve politikalarının uygulayıcısıdır. Siyasi bakımdan onun âdeta hiyerarşik bir astı konumundadırlar. Ortaklık modelinde, yerel yönetimler, kamu hizmetlerinin üretilip halka sunulmasında, merkezi yönetimin birer “ortağı” gibi kabul edilmektedir. Ancak, yine de merkezi yönetim, yerel yönetimler üzerinde hâkim bir konuma sahiptir. Tam özerklik modelinde ise, yerel yönetimlerin mali ve idari bakımdan daha geniş yetkilerle donatılmasının gerekliliğini esas alan bir modeldir. Türkiye, temsilcilik ve ortaklık modeli arasında bir konumda bulunmaktadır.

Bu araştırmanın konusu yerel yönetimlerdir. Araştırma, yerel yönetimlerden biri olan belediye örgütüne odaklanmaktadır. Araştırmanın temel soruları şöyledir: Türkiye ve İsveç’te belediyelerin yapısı, işleyişi, gelişimi ve merkezi yönetimle ilişkilerinin niteliği nedir? Yerel demokrasinin en önemli araçlarından biri olarak kabul edilen belediyeler yerel demokrasinin geliştirilebilmesi için ne tür faaliyetler yürütmekte ve hangi araçları kullanmaktadırlar? Bu araçlar yerel demokrasiyi geliştirmeye ne kadar elverişlidir? Seçilen bu iki ülkeden, iki örnek belediye incelenecektir. Bunlardan ilki Türkiye/Edirne Belediyesi, diğeri ise İsveç/Uppsala Belediyesi. Araştırmada iki örnekte belediye ve kentli arasındaki ilişkinin yasalarla düzenlenmiş araçları araştırılırken, yerel demokrasinin diğeri önemli bir ayağı olan merkezi yönetim-belediye arasındaki ilişkinin düzeyi ve niteliği irdelenecektir. Dolayısıyla iki ülkede belediyelerin tarihsel gelişimi, yapısı ve işleyişi, merkezi yönetimle ilişkileri ele alınacak ve belediye yasaları incelenecektir.

Araştırmada karşılaştırmalı yöntem tercih edilmektedir. Bu yöntem birçok disiplinde önemli bir kullanım alanına sahiptir ve üç farklı şekilde kullanılmaktadır. İlk olarak, iki veya daha fazla olayın veya durumun genel yansımalarını ele alır. Burada karşılaştırma karşılaştırılan şeylerin özelliklerini, uygulamalarını, yansımalarını ve sonuçlarını içermektedir. İkinci olarak, çoğunlukla benzer iki veya daha fazla sosyal olaylar ve süreçleri gözlemleyerek, hem benzerlikleri hem de farklılıklarını yakalamaya çalışmaktadır. Üçüncü olarak, iki veya daha fazla benzer sosyal olaylar ve süreçler üzerinden genel bir teori oluşturulmaya çalışmaktadır. Farklılıklar tamamen göz ardı edilmeksizin, benzerlikler üzerine odaklanmaktadır. Bu

araştırmada karşılaştırmalı yöntemin esas olarak ikinci türü tercih edilmektedir. Karşılaştırmalı yöntem diğer pek çok diğer yöntemlerde olduğu üzere, kimi kısıtlama ve sınırlamalar da içermektedir. Bu yöntem çok geniş kapsamlı ve detaylı tartışmalara girmeyi sınırlamaktadır. Kompleks ve karmaşık değişkenler göz ardı edilebilir. Keza karşılaştırılan, sosyal olaylarla bağlıdır. Bu nedenle olayları tanımlar, kapsama alanlarını anlatır, araçlarını ve süreçlerini tarif eder ve çalışmanın teorik ve arka plan çalışmaları da bu olaylarla sıkı sıkıya bağlı kalarak yapılır.

## TÜRKİYE'DE MERKEZ-YEREL İLİŞKİLERİ VE YEREL YÖNETİMLER

1982 Anayasası'nda yerel yönetimler şu şekilde ele alınmıştır; “*Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılmaktadır. İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır. Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabilmektedir. Bu teşkilatın görev ve yetkileri kanunla düzenlenmektedir.*” (1982, md.126) Mahalli idareler ise; “*...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 tüzelkişileridir. Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir.*” (1982, md. 127)

Dolayısıyla yerel yönetimler, merkezi yönetimin dışında örgütlenmiş, yerel halkın ortak ihtiyacını karşılama amacı taşıyan, karar organları halkın oylarıyla belirlenen bir yönetim biçimidir. Bu özelliğinden ötürü yerel yönetimler, demokratik yönetimin en önemli unsurlarından birini oluşturmakta ve yerel kamusal/müşterek hizmetlerin sunumunda temel rol oynayan idari yapılardır.

Türkiye’de yerel yönetimleri köklü bir tarihe sahip değildir. Yerel yönetimlere ilişkin yasal düzenlemeler Tanzimat’tan sonra başlamıştır. Tanzimat döneminde modernleşme çabalarıyla birlikte birçok yeni yasa ve yönetsel düzenlemelerin yapılmaya başlanmıştır. Nitekim Türkiye’de Batı tipi yerel yönetimlerin kurulması 20. yüzyılın başlangıcına denk gelmektedir. Belediye teşkilatının kurulmasına kadar Osmanlı İmparatorluğunda yerel yönetimlerin yerine getirdiği hizmetler klasik kurumlar tarafından yapılmıştır. Bu kurumlar merkezi hükümet karşısında özerkliği bulunmayan kurumlardır. Osmanlı İmparatorluğu’nda, diğer imparatorluklarda görülebileceği üzere yerel demokrasi anlayışı tam olarak gelişmemiştir (Ortaylı, 1985: 185). Yerel halkın yerel hizmetleri yerine getirecek kişi ya da kurumların belirlenmesinde herhangi bir yetkisi bulunmamaktaydı. Yerel hizmetleri yerine getirecek sorumlular halk tarafından değil merkezi yönetim temsilcileri tarafından bizzat veya onların gözetimi altında geleneksel kurumlar tarafından yerine getiriliyordu (Şengül, 2012: 25).

Osmanlı dönemindeki yerel yönetim anlayışı, Cumhuriyet’in ilan edilmesiyle beraber aynı biçimde sürdürülmüştür. Bu dönemde merkezi yönetim yerel yönetimleri devlet politikalarına yardımcı ve destek verici kuruluşlar olarak görmüştür. Cumhuriyet döneminde yerel yönetimlerin özerk olmaları ülkenin birliğini ve bölünmezliğini tehlikeye düşürebilir inancıyla yerel yönetimlere özerklik verilmemiştir.

Cumhuriyet döneminde ise, yerel yönetimler konusunda yapılan ilk düzenleme köylerle ilgili olmuştur. Bugün halen yürürlükte olan 442 sayılı Köy Kanunu 1924 yılında kabul edilmiştir. Köyler, Osmanlı İmparatorluğu’ndan bu yana toplumumuzda bağımsız birim olarak yer almışlardır. İl özel idaresi ve belediye sisteminin Fransa’dan esinlenerek oluşturulduğu Türkiye’de, köylerin Batıdaki komün idarelerinde olduğu gibi sosyal, idari ve siyasi ihtiyaçların doğal bir sonucu olarak ortaya çıktığı söylenebilir (Ökmen ve Parlak, 2010: 153).

1924 yılında İstanbul’daki belediye dairelerine benzer bir şekilde, 417 sayılı Ankara Şehremaneti Kanunu çıkarılmış ve Ankara’ya özel bir yönetim biçimi getirilmiştir. 1930’da

1580 sayılı Belediye Kanunu ile nüfusu 2000'i geçen yerlerde belediye kurulabilmesi kabul edilmiştir (Tortop, vd. 2006: 38). Cumhuriyet döneminin en uzun süre yürürlükte kalan kanunlarından birisi olan 1930 tarihli 1580 sayılı Belediye Kanunu Osmanlı'nın son dönemlerinden gelen tecrübelerin aktarıldığını ve beklentilerin uzun süre karşılanabildiğini göstermesi anlamında da önemli bir nitelik taşımaktadır (www.sayder.org.tr).

Yerel yönetimler alanında yürürlükteki anayasanın da sağladığı olanakla 1984'te Büyükşehir Belediyelerinin kurulması (3030 sayılı kanun) ile 1980 sonrası belediye gelirlerinde artış öngören yasal düzenlemeler ve 1987 tarihli İl Özel İdaresi (3360 sayılı kanun) ve en son bu kanunların yerini alan 2004'te ve 2005'te yapılan düzenlemeler gösterilebilir. Belediyeler alanında önce 2004'te 5272 sayılı Belediye Kanunu kabul edilmiş; ancak kanun, şekil bakımından anayasaya aykırılığı gerekçesiyle iptal edilmiş; aynı düzenlemeler bu kez 2005'te 5393 sayılı kanunla kabul edilmiştir (Bilgiç, 2007: 101).

Osmanlı'da hâkim olan ve güçlü bir merkezileşme esasına dayanan yönetim biçimi Cumhuriyet döneminde de sürdürülmüştür. 1950'ye kadar süren tek partili rejimi ile iktidar, merkez elinde tutulmuştur. Merkezileşmenin başka bir sebebi de yeterli kaynak ve personelin bulunmaması olmuştur. Osmanlı'da hâkim olan hiyerarşik yapı, Cumhuriyet döneminde de devam etmiş; sonuç olarak 1930'daki düzenleme yeni bir şey getirmemiş, merkezin hâkimiyetinde azaltma yaratmamıştır (Bilgiç, 1998: 532).

Köklü merkeziyetçi gelenek, merkezin çeşitli yerel hizmetlerde yetkili kılındığı bir durum meydana getirmiştir. Belediye Kanunu yerel hizmetleri yerine getirmekte belediyeleri görevlendirirken, sonradan çıkarılan kanunlar belediyelerin yetkilerini merkez kuruluşlarına da vermiştir. Böyle bir durum, görev ve yetkilerde karmaşaya neden olmuş ve aynı alanda birbiriyle çatışan uyumsuz politikaların ortaya çıkmasına neden olmuştur. Üstelik vesayet yetkileri de kullanılmaya devam etmiştir (Bilgiç, 2005: 203).

Yerel yönetimlere merkezden farklı ve ayrı olarak politika geliştirme ve uygulama şansı tanınmamıştır. Ayrıca ağır bir vesayet denetimi söz konusu olmuştur. 1980'li yıllarda Büyükşehir Belediye örgütlerinin kurulmaya başlamasıyla yerel yönetimlere mali ve idari konularda kimi esneklikler getirilmiş olsa da merkezin vesayeti devam etmiştir.

Günümüzde ise, merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkisinde çok büyük değişiklikler yaşanmamış olmakla birlikte, 2005 tarihinde değiştirilen yerel yönetim yasalarında kısmen yerelin yetkilerini arttırmak amaçlanmıştır. Yeni yasalarda, yerel demokrasiyi geliştirmek adına yerel katılımcılığa ilişkin kimi düzenlemeler de yapılmış olsa da ne yerel yönetimlerin özerkliğini ne de yerel katılımı ciddi ölçüde geliştirmeye olanak sağlayabilmiştir.

#### TÜRKİYE'DE “YEREL YÖNETİM-VATANDAŞ” İLİŞKİSİ

Türkiye'de “yerel yönetim-vatandaş” ilişkisine ilişkin düzenlemeler sınırlı düzeyde ve nitelikte de olsa, esas olarak 2005 tarihli 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda yer almaktadır. Kentli ve yerel yönetim arasında aktif bir etkileşimin gelişmesine dar kapsamda olanak tanıyan düzenlemeler aşağıda belirtilmiştir. Belediye Kanunu'nun 13. maddesine göre; “*Herkes ikamet ettiği beldenin hemşehrisidir. Hemşehrilerin, belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilendirme ve belediye idaresinin yardımlarından yararlanma hakları vardır. Yardımların insan onurunu zedelemeyecek koşullarda sunulması zorunludur. Belediye, hemşehriler arasında sosyal ve kültürel ilişkilerin geliştirilmesi ve kültürel değerlerin korunması konusunda gerekli çalışmaları yapar. Bu çalışmalarda üniversitelerin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, sivil toplum kuruluşları ve uzman kişilerin katılımını sağlayacak önlemler alınır. Belediye sınırları içinde oturan, bulunan veya ilişkisi olan her şahıs, belediyenin kanunlara dayanan kararlarına, emirlerine ve duyurularına uymakla ve belediye vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarını ödemekle yükümlüdür.*”

Böylece, herkesin yaşadığı beldenin hemşehrisi olduğu, hemşehrilerin belediye karar ve hizmetlerine katılma, bilgilenme ve belediyenin yardımlarından yararlanabilmeleri düzenlenmiştir. Hemşehrilerin belediye karar ve hizmetlerine katılma hakkı tanınmakla birlikte bu hakkın kullanımına ilişkin düzenleme eksikleri bulunmaktadır. Belediyenin, hemşehriler arasında, sosyal ve kültürel ilişkilerin korunması hususunda gerekli çalışmaları yapma ve bu çalışmalarda, üniversitelerin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, Sivil Toplum Kuruluşlarının (STK) ve uzman kişilerin katılımını nasıl sağlayacağı açıkça belirtilmemiştir. Ayrıca, hemşehrilere “sosyal ve kültürel ilişkilerin ve kültürel değerlerin korunması” konusunda gerekli çalışmalara katılma görevi verilmektedir. Genel olarak kanunda hemşehrilerin, yerel unsurların ve ilgililerin bilgi edinme hakkını nasıl kullanacakları ve bilginin dağıtımında kullanılacak araçların neler olduğu belirtilmemiştir.

Söz konusu kanunun 9. maddesinde: “...*Muhtar, mahalle sakinlerinin gönüllü katılımıyla ortak ihtiyaçları belirlemek, mahallenin yaşam kalitesini geliştirmek, belediye ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilişkilerini yürütmek, mahalle ile ilgili konularda görüş bildirmek, diğer kurumlarla iş birliği yapmak ve kanunlarla verilen diğer görevleri yapmakla yükümlüdür.*” hükmü yer almaktadır. Bu düzenlemeyle belediyelerin, mahallenin ve muhtarlığın ihtiyaçlarının karşılanması için bütçenin elverdiği ölçüde gerekli yardım ve desteği sağlayacağı, kararlarında mahallenin ortak ihtiyaçları ve istekleri göz önünde bulunduracağı belirtilerek, yönetime katılma konusunda mahallenin önemine ve rolüne vurgu yapılmıştır. Mahalle sakinlerinin gönüllü katılımıyla ortak ihtiyaçların belirlenmesi hükme bağlanmış; ancak, bunun hangi mekanizmalarla ve nasıl yapılacağı belirtilmemiştir. Mahalle muhtarlarına mahalle ile ilgili konularda görüş bildirme görevi verilmiş; yine bu görevin hangi platformda yapılacağı belirtilmemiştir.

Belediye kamuoyu yoklaması ve araştırma yaptırabilmesini düzenleyen 15. maddeye göre; “*Belediye, belde sakinlerinin belediye hizmetleriyle ilgili görüş ve düşüncelerini tespit etmek amacıyla kamuoyu yoklaması ve araştırması yapabilir.*” Ve yine söz konusu kanunun 20. maddesine göre ise; “*Belediye meclisi ...., toplantının yeri ve zamanı mutata usullerle belde halkına duyurulur. Meclis toplantıları açıktır. Meclis başkanının veya üyelerden herhangi birinin gerekçeli önerisi üzerine, toplantıya katılanların salt çoğunluğuyla kapalı oturum yapılmasına karar verilebilir.*” 1580 sayılı 1930 tarihli eski belediye yasasında olduğu gibi meclis toplantılarının açık olması ve toplantının kapalı oturumla yapılabileceğine ilişkin düzenleme korunmuştur. Kanunda belirtildiği şekliyle “mutata usuller” ve “uygun araçlarla” ifadeleri yer almıştır. Bilgilendirme kanallarının neler olduğu yeterince açıklanmamıştır.

Belediye Meclisinin toplantı gündemini belirleyen 22. maddeye göre; “*Her ayın ilk günündeki belediye meclis gündemi belediye başkanı tarafından belirlenerek en az üç gün önceden üyelere bildirilir ve çeşitli yöntemlerle halka duyurulur.*” Ancak, iyi işleyen bir yerel demokrasi ve şeffaflık konularında görülen bir diğer temel eksiklik, gündemin yerel kurumsal yapılara -kent konseyi gibi- gönderilmesinin düzenlenmemiş olmasıdır.

İhtisas Komisyonlarını düzenleyen 24. maddeye göre; “*Belediye meclisi, üyeleri arasından en az üç en fazla beş kişiden oluşan ihtisas komisyonları kurabilir... Mahalle muhtarları ve ildeki kamu kuruluşlarının amirleri ile ildeki kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversiteler, sendikalar ve gündemdeki konularla ilgili sivil toplum örgütlerinin temsilcileri, oy hakkı olmaksızın kendi görev ve faaliyet alanlarına giren konuların görüşüldüğü ihtisas komisyonu toplantılarına katılabilir ve görüş bildirebilir.*” Komisyonlara, mahalle muhtarları, kamu kuruluşları amirleri, meslek kuruluşları, üniversiteler, sendikalar ve STK’ların temsilcilerinin oy hakkı olmaksızın kendilerini ilgilendiren konuların görüşüldüğü ihtisas komisyonu toplantılarına katılabilmeleri ve görüş bildirmeleri düzenlenmiştir. İhtisas komisyonlarının bu yapısıyla, katılımın kurumsallaşmasına katkısı sorunlu olmakla birlikte, gündemdeki konularla ilgili STK’ların nasıl ve hangi ölçütlere göre belirleneceği, “kendi görev

ve faaliyet alanına giren konular” düzenlemesinde hangi kriterlerin esas alınacağı kısımları yeterince açık değildir.

### İSVEÇ’TE MERKEZ-YEREL İLİŞKİSİ VE YEREL YÖNETİMLER

İsveç’te yerel yönetimler, merkezi yönetim tarafından sosyal devletin avantajlarını ülke geneline uygulayabilmek için yetkili kılınmış birimlerdir. Yerel yönetimler refah devleti uygulamalarının temel taşı olarak görülmüştür. Özellikle 1950 ve 1970’li yıllarda refah devleti uygulamalarının tavan yaptığı dönemde, merkezi yönetim belediye sayısını İsveç tarihinde görülmemiş oranda attırmıştır (Olsson, 1995).

Merkezi yönetimin amacı zenginleşmeye başlayan refah devleti uygulamalarını yerel yönetimler üzerinden ülke geneline yaymaktır. Aynı dönemde yapılan farklı bir düzenlemeyle yerel yönetimler idari ve mali açıdan özerk konuma getirilmiştir. İsveç’in tarihsel birikiminin de yardımıyla yerel yönetimler idari, yönetsel ve finansal konularda tam yetkili kılınmışlardır (Denk, 2012). Ve bu dönemde yerel yönetimlerin görevleri arttırılmıştır. Yerel yönetimlerin görevleri -kısaca- şu şekildedir: (1) Sağlık hizmetleri (Hastaneler, sağlık merkezleri) (2) Eğitim hizmetleri (3) Sosyal hizmetler (4) Çevre ve su kaynakları hizmetleri (5) Konut hizmetleri (6) Planlama hizmetleri (7) Ulaşım hizmetleri (Swedish Local Government Act).

Yerel yönetimler bu görevleri yerine getirirken, planlama, karar alma ve uygulama aşamalarında ve finansal konularda (vergi koyma, vergi toplama, ücret belirleme) bütünüyle merkezden ayrı hareket etmektedirler. Zira İsveç, dünyada yerel özerklik ilkesine sıkı bir biçimde sahip çıkmış ülkelerin başında gelmektedir.

Merkezi yönetim yerel özerklik ilkesine zarar vermeyecek biçimde bütün bölgelerin ve yerel yönetimlerin benzer refah standartlarını yakalayabilmeleri için gereken düzenlemeleri ve yardımları yapmaktadır. Merkez tarafından yapılan düzenlemeler yerel yönetimlere büyük müdahaleler içermemekle birlikte bölgeler arası ekonomik dengesizliği gidermeyi amaçlamaktadır (Aylott, 1999). Bu doğrultuda gelir düzeyi düşük bölgelere ekonomik yardımda bulunmaktadır.

İsveç’te yerel yönetimler çok sayıda olmakla birlikte, kamu sektörünün %87’sini oluşturmaktadır. İsveç’te 21 bölge, 20 il idaresi ve 290 belediye bulunmaktadır. Belediyelerin sayısı 1991’de yapılan yeni yerel yönetim yasasıyla azaltılmış olsa da, diğer Avrupa ülkelerine göre belediye sayısı yüksek olan bir ülkedir.

1980’den sonra Ango-Amerikan idare sisteminde doğup gelişen ve Avrupa ülkelerini de etkileyen Yeni Kamu Yönetimi (YKY) anlayışı İsveç’te de etkili olmaya başlamıştır. Yerel yönetimlerde etkinlik ve demokrasi konularına eğilen YKY diğer Avrupa ülkelerinde olduğu gibi İsveç’te de kimi yasal düzenlemelere neden olmuştur (Montin, 1993). Kısaca YKY’den bahsetmek gerekirse, yerel yönetimlerde *etkinlik* (ki bu kavram, performans, maliyet hesaplamaları ve kamu hizmetlerinde kamu-özel ortaklıklarına dayanan bir anlayışla ele alınmıştır) ve yerel demokrasinin tüm aktörler arasında (kamu sektörü, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları) geliştirilmesine diyalog ve müzakereye dayanan yönetim ve karar modeline dayanmaktadır. Weberyen yönetim anlayışının eksikleri üzerine kurgulanan ve esnek bir yapılanma ve karar alma süreçlerinin geliştirilmesini öngören YKY, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde kamu-özel ortaklığını desteklemiştir hem etkinliği sağlamak hem de yönetsel çok aktörlüğü ve esnekliği kazanmak amaçlamıştır (Wollman, 2004).

YKY kararların doğrudan yerel yöneticiler tarafından değil, özel sektör ve sivil toplum temsilcilerinin yer alacağı bir karar mekanizmasının geliştirilmesini desteklemiştir. Merkez-yerel ve yerel-vatandaş ilişkisini etkileyen YKY her yerde aynı düzenlemelere ve etkiye sahip olamamıştır. Yerel yönetimlerin tarihsel gelişimleri, rolleri ve konularına göre farklılık göstermiştir.

İsveç'te yerel yönetimler tarihsel olarak komitelerin yönetimine dayanmaktadır. Bu sebeple belediye yönetiminde yerel meclislerin yanında yürütme komitesi (kommunstyrelse) ve ona bağlı alt komiteler oldukça önemlidir. Yürütme komitesi üyeleri yerel mecliste çoğunlukta olan parti tarafından belirlenir. Yerel yönetimlerin idari birimlerinin oluşturulması, bu birimlerin görevleri ve bu görevleri yürütecek kaynakların sağlanması yürütme komitelerinin görevleri arasındadır. Kamu hizmetlerinin yürütülmesinden yürütme komiteleri ve ona bağlı ilgili alt komite/ler sorumludur. YKY ile İsveç'te yerel yönetimlerin işleyişinde bazı değişiklikler yapılmıştır (Montin, 1993). Ancak, İsveç'te geleneksel olarak önemli bir faktör olan kamu yararı hala büyük oranda geçerli olan ve yerel yönetimler tarafından göz önünde bulundurulmuş bir kavram olduğu için yerel yönetimlerin etkinlik (maliyetler, performans, kamu-özel ortaklıkları) kısmı çok etkili olmamakla birlikte, çok aktörlü karar alma, müzakere ve demokrasi noktasında daha geniş kapsamlı düzenlemelere gidilmiştir (Assche ve Dierick, 2007).

Yukarıda bahsedildiği şekilde, İsveç'te konut hizmetleri dışında çok az kamu hizmeti kamu-özel ortaklığıyla yürütülmektedir. Bununla birlikte, aktörlerin katılımına dayanan, müzakereci karar alma modelini geliştirmek için bazı düzenlemeler yapılmıştır. 1991 tarihli yeni yerel yönetim yasasında bu düzenlemeler pek yer almamakla birlikte, katılımcılığın geliştirilmesi ve buna yönelik araçların hazırlanması yerel yönetimlere bırakılmıştır. Uygulamada bu görev yerel komitelerde kalmıştır. Dolayısıyla, her belediye katılımcılığa ve yerel demokrasinin geliştirilmesine ilişkin politikayı kendi belirlemektedir. Ancak, merkezi yönetim bu konuda da (mali konuda olduğu gibi) dengesizlik yaşanmaması için sert müdahaleleri içermeyen önlemleri almaya yetkilidir.

#### İSVEÇ'TE “YEREL YÖNETİM-VATANDAŞ” İLİŞKİSİ

İsveç'te 1980'li yıllarda başlayan ve 1990'lar ile 2000'lerde devam eden yeni kamu yönetimi reformlarıyla, sosyal aktörlerin “yönetime dâhil edilmesi” sloganı üzerine kurulu yasal düzenlemeler yapılmıştır. Dolayısıyla yerel yönetimler, özel sektör ve “kullanıcılar/vatandaşlar (brukare)” (bireysel ya da örgütlü) arasındaki diyalog ve uzlaşma yeni kamu yönetimi anlayışının en önemli konusu haline gelmiştir.

Ancak, 1980'li yıllarda İskandinav ülkelerinde katılımcılığı yükseltmek üzerine yapılan araştırmalar göstermiştir ki, kullanıcıların/vatandaşların kamusal ve siyasal katılımını arttırmak noktasında kimi zorluklar yaşanmıştır. Bunda en önemli problem, kullanıcı kavramının tanımlanamaması olmuştur. Tam olarak kimler kast edilmektedir? Ayrıca kullanıcıların katılımı ve temsili demokrasi arasındaki denge nasıl sağlanacaktır?

Böylece İsveç'te yapılan kamu yönetimi reformları sonrası ortaya çıkan kavram ve denge karmaşası yoğun tartışmaları beraberinde getirmiştir. Ortaya çıkan görüşlerden bazıları, belediyelerde kullanıcılarla doğrudan iletişim kuracak bir görevli ya da görevlilerden oluşan danışma birimleri kurulmalı bunlar kullanıcıların görüşlerini, talep ve isteklerini karar süreçlerine yansıtmalıdır. Uygulama şansı daha zor olan diğer bir görüşe göre ise, belediyelerde ayrı bir meclis ya da birim oluşturulmalı kullanıcılar doğrudan hak sahibi olmalı, sandalye ve oy hakları olmalıdır.

Dönemin İsveç Hükümeti, kafaların karışık olduğu bu konuyu açıklığa kavuşturmak için her iki görüşü de reddederek, 1991'de yürürlük kazanan yeni yasayla kullanıcıların etkisi ve katılımının bağlayıcı olmayacağı, aksine danışma niteliğinde olacağını düzenlemiştir.

Bu anlamda kullanıcılarla ilgilenme görevi yerel komitelere (yürütme birimleri) verilmiştir. Komiteler hizmet sunarken, kullanıcılardan görüş alan, diyalogu ve uzlaşmayı sağlayan birimler olarak yeniden düzenlenmiştir. Bunun için yeni yasada belediyelere istedikleri konuda ve sayıda komite oluşturma serbestliği tanınmıştır. Ayrıca, komitelerin sayısının artırılması ve daha çok kullanıcıyı kapsayacak şekilde genişletilmesi istenmiştir. Bu düzenlemeyle İsveç'teki birçok belediye komite sayısını arttırmıştır.

Böylece, temel yerel yönetim aktiviteleri için vatandaşın etkisi “temsili demokrasi” aracılığıyla gerçekleşiyor iken, kullanıcı olarak etkileri hizmet aldıkları komiteler kanalıyla gerçekleştirilmektedir. Montin’e (1993) göre, bu düzenlemede önemle vurgulanması gereken şey; “vatandaşın” yerine kullanılan “kullanıcıların” etkisinin, komiteler kanalıyla politik alanın dışına itildiği ve kullanıcıların kamu-özel sektör ortaklığına “üçüncü bir ortak” olarak dâhil edilmesi çabasıdır.

1990’lardan itibaren “katılımcı demokrasinin” oldukça önemli olduğunu vurgulayan düzenlemeler ile; sorumlulukların merkezden yerele aktarılması, yerelin de bu sorumlulukları yerine getirirken “özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarıyla” ortaklaşması gibi yeni ve önemli hususların altı çizilmiştir. Böylece yetkiler, merkezden yerele aktarılmış; yerelde de STK (İçke Statlig Organisation) ve özel sektörle paylaşılmıştır (Hammarlund, 2004).

Kimi İsveçli yazarlar, yapılan reformların demokratik olmadığını belirterek, eleştiriler getirmişlerdir. Bunların başında gelen Montin’e (1993) göre yapılan yasal düzenlemeler, gerçek anlamda etkili bir katılımcılık getirmek yerine, belediyeler için reformların piyasa gibi işleyen ve kamu-özel ortaklığına dayandırılmış yerel yönetimler kısmı önem kazanmış, demokratik tartışmalar ikinci plana atılarak önemini kaybetmeye başlamıştır. Yapılan yasal düzenlemelerle, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde komitelerin kamu hizmetlerini, kamu-özel ortaklığıyla özel kişilere özel hukuk sözleşmeleriyle gördürülebilmesinin yolunu açmaktadır. Kamu hizmetinin özel kesim tarafından yerine getirilmesi, ekonomik gücü elinde bulunduran özel sektörün karar alma süreçlerinde daha avantajlı konuma gelmesine yol açmaktadır. Bu durumda alınan kararlarda kamu yararının gözetilip gözetilmediği ve halkın karar alma süreçlerindeki etkinliği tartışmaya açık hale gelmektedir.

Yine Montin’in (1993) yeni yerel yönetim yasasında altını çizdiği iki konu vardır; yeni yasanın yerel yönetimlere getirdiği “hedef yönetimi” ve “sipariş performansı organizasyonu” (bestallarutförar organisation). Bu iki anlayış bir yandan verimlilik, kalite, kar, zarar gibi kavramlara odaklanırken, hizmet üretimini kamu-özel ortaklığına dayandırarak kamu yararını neredeyse yok saymaktadır. Ayrıca Montin, yeni kamu yönetimi reformlarını İsveç’in korporatist (müzakereci, uzlaşmacı) kültürüne zarar veren ve kamu hizmetlerini özelleştirmeye imkân yaratan bir süreç olarak ele almış olsa da, İsveç’te hala birçok yerel hizmetin doğrudan belediyeler tarafından yerine getirildiğinin altını çizmek gerekir.

Montin’e (1993) göre yapılan bu reformlar, daha önceki reformlardan tamamen farklıdır. Örneğin, yeni modelde desteklenen “sipariş komiteleri” hem iç hem dış hizmet sağlayıcı birimler (hem kamu hem özel) arasında iletişim ve uzlaşma sağlamaktadır. Dolayısıyla, İsveç’in korporatist kültürü yeni liberal politikaların etkisiyle, “...özellikle yerel düzeyde, özel sektörü yeni tür korporasyonun baskın tarafları haline getirmektedir.”

## SONUÇ

Bu araştırmada, Türkiye ve İsveç’te merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkilerinin tarihsel arka planı incelendikten sonra, yerel yönetim kentli/vatandaş arasındaki ilişkiler ele alınmıştır. Birbirinden oldukça farklı iki ülkenin merkez-yerel-vatandaş ilişkileri, yine bu bağlamdaki farklılıkları üzerinden karşılaştırılmıştır. Araştırmanın giriş kısmında belirtildiği gibi, karşılaştırma modeli farklılıkları anlatmak için de kullanılabilir. Dolayısıyla, bu araştırmada farklılıkları ele alan bir karşılaştırma tercih edilmiştir.

Geleneksel yönetim anlayışları farklı olan bu iki örnek, yeni kamu yönetimi reformları ve bu reformların yansımaları noktasında birbirine yaklaşmaktadır. Ancak, İsveç’te son dönemde kamu hizmetlerinin görülmesinde kamu-özel ortaklıkları ve yerel demokrasi konusunda ortaya çıkan çatlamlar göz ardı edilmemeli ve sosyal, katılımcı, feminist ve müzakereci demokrasinin en iyi uygulayıcılarından biri olan İsveç’te bu durum iyi analiz edilmelidir. Zira günümüzde İsveç’te yeni kamu yönetimi reformları sonucu ortaya çıkan ve kimi yerel kamu hizmetlerinde



kendini hissettiren kamu-özel ortaklığı birçok İsveçli araştırmacı tarafından eleştirilmektedir. Eleştirilerin temel noktası, kamu hizmetlerinin özelleşmesi, özel sektörün geleneksel korporatist kültürün baskın tarafı haline gelmesi (dolayısıyla bir tür karar verici haline gelmesi) ve vatandaşların katılımının, katılım kanallarının etkinliğini yitirmesidir.

İsveç'in geleneksel korporatist kültürü, bütün aktörlerin aynı masada yer aldığı, müzakereci bir karar alma modeline dayanmaktadır. Dolayısıyla, Türkiye'ye göre çok daha yumuşak geçişleri olan yerel reformların, korporatist kültüre zarar vereceği endişesi –haliyle- demokrasiye verilecek büyük bir zarar gibi algılanmaktadır.

Türkiye'de ise, geleneksel olarak İsveç'e göre ağır bir merkezi vesayete maruz kalan yerel yönetimler, çoğunlukla merkezle ast-üst ilişkisi kurabilmiş ve bugün yapılan yeni kamu yönetimi reformlarıyla bile bu durum değiştirilememiştir. Bu doğrultuda merkez-yerel ilişkilerinde köklü bir yenilik yaşanmazken, yerel-vatandaş ilişkilerinde de köklü değişikliklerin yaşanmadığını söylemek yanlış olmayacaktır.

## KAYNAKÇA

- ASSCHE, D. V. ve DIERICKX, G. (2007). "The Decentralisation of City Government and the Restoration of Political Trust", *Local Government Studies*, 33 (1), 25-47.
- AYLOTT, N. (1999). *Swedish Social Democracy and European Integration*. Malmö: Ashgate Publishing.
- BACK, H. (2003). "Party Politics and the Common Good in Swedish Local Government", *Scandinavian Political Studies*, 26 (2), 93-123.
- BİLGİÇ, V. (1998). *Yerel Yönetimler*. Ankara: 21. Yüzyıl Yayınevi.
- BİLGİÇ, V. (2005). "Türkiye'de Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri Üzerine Bir Değerlendirme". Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik (Eds.). *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I*. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- BİLGİÇ, V. (2007). "Türk Yerel Yönetimlerinin Tarihi Gelişimleri Üzerine Bir Değerlendirme". Bilal Eryılmaz, Musa Eken ve Mustafa Lütfi Şen (Eds.). *Kamu Yönetimi Yazıları*. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- DENK, T. (2012). "Size and Political Support on the Local Level in Sweden", *Local Government Studies*, 38 (6), 1-17.
- HAMMARLUND, K. G. (2004). "Regional Reform and Citizen Participation in Sweden", *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 17 (2), 145-163.
- MONTIN, S. (1993). *Swedish Local Government in Transition: A Matter of Rationality and Legitimacy*. Örebro: Örebro Universitet.
- OLSSON, J. (1995). *Den Lokala Naringspolitikens Politiska Ekonomi*. Örebro: Örebro Universitet.
- ORTAYLI, İ. (1985). *Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Yerel Yönetim Geleneği (1840-1878)*. İstanbul: Hil Yayınevi.
- ÖKMEN, M. ve PARLAK, B. (2010). *Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler İlkeler Yaklaşımlar ve Mevzuatlar*. Bursa: Alfa Akademi.
- ŞENGÜL, R. (2010). *Yerel Yönetimler*. Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- TORTOP, N., AYKAÇ, B., YAYMAN, H. ve ÖZER, M.A. (2006). *Mahalli İdareler*. Ankara: Nobel Yayın.
- WOLLMAN, H. (2004). "Local Government Reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: Between Multi-Function and Single Purpose Organisations", *Local Government Studies*, 30 (4), 639-665.