

YEREL YÖNETİM OLGUSU VE KÜRESELLEŞME SÜRECİNDEKİ YÜKSELİŞİ

Dr. H. Ömer KÖSE*

I. Giriş

Belli bir coğrafi alanda kamu gücünün doğrudan yerel toplumsal güçler tarafından kullanılmasını içeren yerel yönetim olgusu, sürekli gelişen işlevleri ve yaygınlaşan uygulama alanı ile artan bir ilginin de odağına yerleşmektedir. Günümüzde hemen her devletin yönetsel yapılanmasında önemli bir yer tutan yerel yönetim örgütleri, yerel halkın gereksinim ve beklentilerine daha uygun ve daha etkili bir düzeyde yanıt verebilme özellikleri ile, çağdaş ve demokratik bir yönetim yapısının vazgeçilmez unsurları arasında değerlendirilmektedir.

Küreselleşmeyle paralel bir gelişim gösteren yerelleşme süreci, yaygın demokratik gelişmenin de etkisiyle kamu hizmetlerinin en yakın yönetim birimlerince sağlanması (subsidiyarite) ilkesinin ve dolayısıyla yerel yönetimlerin güçlendirilmesini hızlandırmaktadır. Keza hızlı nüfus artışıyla gelişen hızlı kentleşmenin getirdiği çapraşık ve kapsamlı sorunların çözümünde merkezi yönetim ölçeğinin yeterince etkin ve işlevsel olamayışı, halkın yönetime doğrudan katılımının önem kazanması, merkezi yönetimle aralarındaki belirgin işbölümünde hareket alanı daha çok sosyal ve kültürel hizmetlerle ve bir ölçüde imar faaliyetleri çerçevesinde kalan yerel yönetimlere kentlerin ekonomik gelişmesinde yeni işlevler yüklenmesi, bu yönetimlerin önemini artıran diğer unsurlar olmuştur.

Bilindiği üzere dünyanın son dönemine damgasını vuran yeni teknolojik devrim, kentleşme ve küreselleşme süreçleri, günümüz ulus-devletinin nitelik ve yapısını ve yerleşik dünya düzeninin işleyiş ve biçimlenmesini kökten, hem niceliksel hem de niteliksel bir biçimde değişime uğratan bir temel işlev görmektedir. Egemenlik ölçeğinde bir kaymayı kaçınılmaz kılan küreselleşme olgusu, bir yandan ulus-devleti aşındırarak küresel ölçekte bir egemenlik zeminini güçlendirirken, öte yandan ulus-devletin egemenlik kısılcısından kurtulan yerelin "özgürleşmesi" ile, yerel yönetimlerin güçlenmesi gündeme gelmektedir.

* Sayıştay Başdenetçisi.

Öte yandan demokrasi ile yerel yönetim arasındaki tarihsel bağın günümüzde yeniden canlılık kazanması da, yerel yönetimlerin öne çıkan temel birimler olmasında rol alan unsurlardandır. Bugün yerel üzerine yapılan vurgunun arkasında, tarihsel bir süreç içinde yereli bastırıp, onun elinden iktidar odağı olma özelliğini alan ulus-devletin de, benzer bir süreçle bu gücünü kaybettiği düşüncesinin olduğu da ileri sürülmektedir.

II- Devlet Aygıtı ve Yerinden Yönetim

A) Genel Olarak Devletin Örgütlenmesi ve Yönetimsel Kademeler

Bir ülkede kamu yönetiminin örgütlenmesinde iki zorunluluk göz önünde tutulur. Bunlardan ilki, ülkede idari faaliyetin yürütülmesinde asgari bir homojenlik ve birlik sağlanması; diğeri ise ülkenin değişik coğrafya alanlarının farklılıklarının yönetime yansması; yönetimin yönetilenlerin çeşitliliğine uyarlanmasıdır. Birlik ve homojenlik gereğine "merkezden yönetim", çeşitlilik istemine de "yerinden yönetim" yöntemi cevap verir.¹

Günümüzde devletler tek yapılı (üniter) devletler ve karma yapılı devletler olmak üzere iki grupta toplanmaktadır. Birinci sistemde, ülkede tek bir siyasal ve hukuksal örgüt vardır, devlet cihazı bir bütündür. İkinci devlet türünün en önemli örneği ise, Federal Devletlerdir.

Yerinden yönetim uygulamasının en belirgin örneğini oluşturan Federal Devlet yapısında siyasal ve hukuksal yönden devlet örgütü, Federal Devlet ve Federe Devletler olmak üzere üst üste yerleşmiş iki ayrı düzeyde bölünmüştür. Buna bağlı olarak devlet organları da bu iki düzeyde ayrı ayrı oluşmakta ve devlet yetkilerini de paylaşmaktadırlar. Bu nedenle bu tür yapılanma "siyasal bakımdan yerinden yönetim" olarak nitelenmektedir.

En yaygın devlet biçimi olan üniter devlet ise, birlik ve merkeziyet ilkelerine göre örgütlenmeyi ve kararların alınmasının ve yürütülmesinin tek bir merkez tarafından üstlenilmesini içerir. Merkezi yönetim, kamu otoritesini oluşturan yasama, yürütme ve yargı erklerinin merkezde toplanması, devletin merkez ya da merkez hiyerarşisi içinde yer alan örgütlerce yürütülmesidir. Ancak üniter devlet, zorunlu olarak "mutlak merkeziyetçi devlet" anlamına gelmemektedir. Üniter devletler de ülke düzeyinde örgütlenmekte ve merkezden yönetimin sakıncalarını gidermeyi amaçlayan "yetki genişliği" ilkesi çerçevesinde taşra örgütlerine belirli düzeylerde yetki devri yapılmaktadır.

¹ Acar Örnek, **Kamu Yönetimi**, Meram Yayın-Dağıtım, İstanbul 1998, s.69.

Kamusal hizmetlerin yürütülmesinde giderek önem kazanan temel ilke, bu hizmetlerin ölçek ekonomisi ve etkin kaynak kullanımı amacıyla halka en yakın yönetim birimlerince yerine getirilmesidir. Bu nedenledir ki günümüzde bütün dünyada merkezi yönetimle birlikte yerinden yönetim sistemi de devlet yönetiminde önemli bir yer tutmaktadır.

B) Yerinden Yönetim Yaklaşımı

Daha önce de belirtildiği gibi, üniter devlet anlayışı, mutlak merkeziyetçi devlet yapısını zorunlu kılmamakta, tersine demokrasinin gelişmesi ile kitlelerin kendi kendilerini yönetme iradelerinin yoğunlaşması, yönetime katılma ve yönetimi etkileme yönelimlerinin artması ve belki de daha önemlisi merkezi devletlerin ülke sorunlarının tümüne, merkezden, hiyerarşik bir yapılanma içerisinde çözüm üretebilmelerinin giderek olanaksızlaştığının gözlemlenmesi ile çağdaş demokratik devletler, merkezci devlet anlayışından uzaklaşmaya başlamışlardır. Bu tür ülkelerde devletin üniter yapısı korunmakla birlikte, "yerinden yönetim" (decentralisation) yaklaşımı ağırlık kazanmaya başlamıştır.

Yerinden yönetim kavramı², merkezi iktidardan ve onun organlarından ayrı olarak, kendi organları, bağımsız kişiliği, personeli olan ve belirli bir yerel alanda yaşayanları ilgilendiren hizmetleri yerine getiren, organları seçimle işbaşına gelen, ülkenin yönetsel bütünlüğü içinde yer alan özerk demokratik kurumları tanımlamaktadır.

Hizmet üretiminde etkinliğin sağlanması ve rasyonel kaynak kullanımı amacıyla yerel nitelikteki kamusal gereksinmelerin yerinde karşılanmasını öngören yerinden yönetim ilkesi, halkın yönetime katılımını merkezi yönetim düzeyine nazaran daha üst düzeyde sağladığı için, demokratik yönetim açısından giderek artan bir önem kazanmaktadır.

Bir başka deyişle "desantralizasyon, çağımızın demokrasi anlayışının kaçınılmaz bir gereğidir. Çünkü yurttaşların yaşama koşulları ile ilgili kararların alınmasına katılmaları ve toplumsal gelişmenin hızlandırılması konusunda bilgi ve yeteneklerini seferber edebilmeleri, demokrasinin özünü oluşturur. Bunun ise, yurttaşlara en yakın yönetim kademesi olan yerel yönetimde gerçekleşeceği, tüm demokratik ülkelerde ve uluslararası demokratik toplumda kabul edilmektedir."³

² Yerinden yönetim kavramı, yetki genişliği (tevsii mezuniyet) ile zaman zaman karıştırılmakta ise de, yetki genişliği, merkezden yönetimin bazı olumsuzluklarını giderebilmek amacıyla, merkez tarafından taşradaki görevlilerine bazı yetkilerin devredilmesini içermektedir.

³ **Türkiye'de Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi**, Yerel Yönetimin Geliştirilmesi Programı Raporlar Dizisi 1, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve IULA-EMME, İkinci Baskı, İstanbul 1994, s.12.

Desantralizasyon ya da adem-i merkeziyet olarak da ifade edilen yerinden yönetim, siyasal ve yönetsel olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Siyasal yerinden yönetim, doğrudan doğruya devlet yönetimi ile ilgili olup, bu tür bir yapılanmada yerel yönetimler yasama ve bir dereceye kadar yargısal özerkliğe sahip kılınmaktadır.

Üniter (tekçi) devlet anlayışında ise, yasama organı, yargı yetkisi ve genel olarak yönetsel yetkiler merkezde toplanmıştır. Buna karşılık federasyon şeklinde örgütlenmiş olan devletlerde bu görevlerin çoğu federe devletler arasında bölünmüştür. Bir başka deyişle bu siyasal ve devlete ait yetkiler federe devletlerle birlikte kullanılmaktadır. ABD'de State'ler, Almanya'da Land'lar, İsviçre'de Kantonlar yasama, yürütme ve yargı yetkisine sahiptirler.

Yönetsel yerinden yönetim ise, devletin asli birtakım işlevlerinin dışında kalan bazı görevlerin özerk kamu kuruluşlarına bırakılması anlamında daha dar bir özerkliği içermektedir. Ancak bu yönetim uygulamasında da merkezi yönetim adına kullanılan bir yetki söz konusu olmayıp, yerinden yönetim kuruluşları tarafından bir veya birçok kamu görevi bizzat yerine getirilmektedir. Yönetsel yerinden yönetim, hizmet bakımından yerinden yönetim ve yer bakımından yerinden yönetim olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.

Fonksiyonel ya da teknik yerinden yönetim olarak da ifade edilen hizmet bakımından yerinden yönetimde, belli bir kamu hizmetinin veya hizmetlerinin merkezin dışında özerk bir kuruluşa bırakılması söz konusudur. Merkezi hiyerarşinin dışında kalan tüzel kişilik sahibi bu kuruluşlar görev alanlarına giren konularda karar alabilme yetkisine sahiptirler.

Yer bakımından yerinden yönetim ise, belli bir yörede oturan kişilerin ortak ihtiyaçlarını, yerel kamu hizmetlerini genel olarak kendi seçtikleri organlar ve kendi teşkilatları eliyle yerine getirmeleridir. Ülkemizdeki belediye ve köy yönetimi ile il özel yönetimi, bu amaçla oluşturulmuş örgütlerdir.

C) Yönetimin Mekansal Bölüşümü: Yerel, Ulusal ve Küresel Yönetim

Mekan ve mekansal farklılıklar son yıllarda giderek ivme kazanan bir biçimde, hem siyasal stratejiler hem de toplum bilimlerin çeşitli alanları açısından merkezi bir konum kazanmaktadır.⁴

⁴ Tarık Şengül, "Siyaset ve Mekansala Ölçek Sorunu: Yerelci Stratejilerin Bir Eleştirisi", **Küreselleşme Emperyalizm Yerelcilik İşçi Sınıfı**, (Der.: E. Ahmet Tonak), İmge Kitabevi, Ankara 2000, s.117.

Tarihsel bir bakış, farklı ölçeklerin tarih içinde nasıl yaratılıp yıkıldığını ya da önemsizleştiğini gösterebilir. Örneğin bir yanda şehir devletlerinin, diğer yanda imparatorlukların yerlerini ulus-devletlere bıraktığını, ulus-devlet egemenliğinin ise zaman içinde giderek daha üst ölçeklerdeki örgütlenmeler karşısında ciddi bir baskıya uğradığını biliyoruz. Günümüz dünyasında bu tarihsel-coğrafi süzgeçten geçerek gelen, en az üç temel ölçekten söz etmek gerekiyor; yerel, ulusal ve küresel ölçekler.

Yine tarihsel olarak bakıldığında, Feodal Batı'da yerel ölçeğin temel ölçek olduğunu söyleyebiliriz. Verili teknoloji ve toplumsal ilişkiler çerçevesinde yerel bilimler, feodal üretim ve yeniden üretim ilişkilerinin örgütlenmesinde başat birimler olarak ortaya çıkmış, bir anlamda, iktidar ilişkilerinin örgütlendiği bir ölçek niteliğini kazanmışlardır. Kent devletlerinin hakim olduğu bu örgütlenme anlayışında, kent-ötesi iktidar mücadeleleri ve ekonomik ilişkilerin varlığına rağmen, yerel, iktidar mücadelelerinin asli ölçeği olmuştur.⁵

Yerele dayalı iktidar yapısının çözülüşü ve ulus-devlet ölçeğinin hakimiyetine doğru ortaya çıkan yönelimin arkasındaki temel itki, yerel ölçeğin kapitalist üretim ve birikim süreçleri açısından sınırlı kalmasıdır. Bir kez yerele dayalı toplumsal örgütlenme çözüldüğünde ortaya daha büyük ölçekte bir mekansal sabitin çıkması kaçınılmazdır. Kapitalist üretim ve yeniden üretim süreçleri bu tür bir düzenleme olmadan yaşayamaz. Bu çerçevede, ulus-devletin bir ölçek olarak ortaya çıkması, kapitalizmin kendi yarattığı mekansal eşitsizliklere, belli ölçeklerde zorlanmış ya da düşünmüş bir homojenlik kazandırma gereksiniminden doğmuştur. Ortak bir para birimi, ortak bir mal ve emek pazarı yaratmak, özel mülkiyeti güvence altına alacak hukuksal yapıları belli bir ölçekte yaratmak kapitalizm için gereklidir. Kısaca, verili bir tarihsellik içinde ve teknolojik düzeyde, bu tür bir homojenlik için şehir devlet ölçeği küçük, küresel ölçek ise büyük gelmiş, bu süreçten, ulus-devlet ölçeği karmaşık siyasal mücadelelerin sonucunda başat ölçek olarak çıkmıştır.⁶

Günümüzde gelinen noktada ise; insan etkinliği mekanı aşınca ve insanların ve ekonominin hareketliliği coğrafya üzerindeki bölgeleri paramparça edince, her şey değiştiği gibi, mekan da bir yönetim ölçeği olma özelliğini yitirmektedir.⁷ Ancak yönetsel ölçek olarak gün geçtikçe aşınan ya da belirsizleşen işlevselliği, küresel ölçeğin giderek öne çıkan alternatif bir yönetim düzeneğine kaynaklık etmesi tartışmalarına da güç katmaktadır.

⁵ A.e., s.126-127.

⁶ A.e., s.127.

⁷ Jean-Marie Guehenno, **Demokrasinin Sonu**, (Çev.: M. Emin Özcan) Dost Kitabevi, Ankara 1998, s.25.

“Mekansal ölçekler içinde en büyüğü, küresel ölçek, bugün her zamankinden çok daha yoğun biçimde gündemimizde yer tutmakla birlikte yeni bir ölçek değildir. Bugün için yeni olan şey, tarihsel bir süreç içinde özellikle iletişim ve ulaşım başta olmak üzere teknolojiye meydana gelen başdöndürücü gelişmeler sonucu, zaman-mekan sıkışması sürecinin dramatik bir biçimde hızlanması ve dünyanın en ücra köşelerine kadar belli ilişkilerin, daha önceki dönemlerle karşılaştırılamayacak biçimde yayılmasıdır. Bunun anlamı şudur: İnsanların ve metaların dünyanın bir noktasından çok uzaklardaki bir başka noktaya ulaşım süreci giderek azalmakta, dolayısıyla mekanın yarattığı engeller aşılmaktadır. "Dünya küçülmektedir"...”⁸

Bu tür bir değerlendirmenin geçerliliği, büyük ölçüde ulus-devlet olgusunun aşılabilirliğinin kanıtlanmasıyla da ilişkilidir. Yukarıda da belirtildiği gibi ölçekler, belli iktidar ilişkilerinin örgütlendiği birimler olarak karşımıza çıkmaktadır. Batı’da yerel ölçek feodal dönemin iktidar odağı iken, zaman içinde bu ölçek aşılmış ve bir iktidar yatağı olarak yerini ulus-devlet ölçeğine bırakmıştır. Bugün yanıtlanması gereken soru, benzer bir sürecin ulus-devlet ölçeği çerçevesinde yaşanıp yaşanmadığıdır. Yani, bugün ulus-devlet ölçeği iktidar ilişkilerine dar gelip yerini küresel ölçeğe mi bırakmıştır? Bunun imkansız olmadığı ve hatta bu yönde ciddi bir baskının da olduğu görülmekle birlikte, bu tür bir sonuca varmanın çok erken olduğu, dahası ulus-devletin bugün hala bir iktidar yatağı olma özelliğini sürdürmesi için çok ciddi nedenlerin olduğu⁹ söylenebilir.

III- Yerel Yönetim Olgusu, Niteliği ve Evrimi

A) Yerel Yönetim Olgusu

Kamu Yönetimi Sözlüğünde yerel yönetimler; "merkezi yönetimin dışında, yerel bir topluluğun ortak bir gereksinmesini karşılamak amacı ile oluşturulan, karar organlarını doğrudan halkın seçtiği, demokratik ve özerk bir yönetim kademesi, bir kamusal örgütlenme modeli"¹⁰ olarak tanımlanmaktadır.

Evrensel tanımıyla yerel yönetimler, belirli bir coğrafi alanda (köy, kent vb.) yaşayan topluluk üyelerinin birarada bulunmaları nedeniyle, bunların en çok ihtiyaç duydukları ortak hizmetleri sağlamak amacıyla kurulan ve bu hizmetleri sağlamak için örgütlenebilen, karar organları (yerel toplulukça seçilebilen), bazı durumlarda da yürütme organları yasalarla belirlenmiş görev ve yetkilere, özel

⁸ Tarık Şengül, **a.g.e.**, s.128.

⁹ **A.e.**, s.129.

¹⁰ Ömer Bozkurt, Turgay Ergun, **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, TODAİE, Ankara 1998, s.258.

gelir, bütçe ve personele sahip, merkezi yönetimle ilişkilerinde özerk olarak hareket edebilen kamu tüzel kişileri olarak belirtilmektedir.¹¹

Bir başka tanımlamaya göre yerel yönetim, bir belde yaşayan bireylerin, birey gruplarının ve topluluğun ortak ihtiyaçlarının karşılanmasına, ekonomik ve kültürel zenginliğine ve refahına ilişkin kamusal yerel işlerin, kendi sorumlulukları altında ve topluluğun yararları doğrultusunda düzenlenmesi hakkının yerel yönetim birimlerine bırakıldığı bir yönetim biçimidir.¹²

Demokratik niteliği öne çıkarılarak yapılan bir diğer tanımlamaya göre ise yerel yönetim; "yerel topluluk üyelerinin (belde halkının) ortak ihtiyaçlarını karşılamak, ekonomik, sosyal ve kültürel zenginliğine ve refahına ilişkin yerel hizmetleri görmek üzere kurulan; bu hizmetleri genel yetki ile, kendi sorumluluğu altında ve yerel topluluğun yararları doğrultusunda yerine getiren; hiçbir ayırım gözetmeden insanı yerel demokrasinin temeli kabul eden; işleyişinde açıklığı, şeffaflığı, insan haklarını, çoğulcu ve katılımcı demokrasi ilkelerini yaşama geçiren; yetkilerin yerel topluluğa en yakın yönetim birimince kullanıldığı, kamu tüzel kişiliğine sahip, özerk ve demokratik bir yönetim"dir.¹³

Kısacası belli bir coğrafi alanda kamu gücünün doğrudan yerel toplumsal güçler tarafından kullanılmasını içeren yerel yönetim örgütlenmesi, ister üniter, ister federatif devlet sistemlerinde kamu yönetiminin örgütlenme biçimlerinden sadece birisi olup, öteki kamu kurum ve kuruluşları gibi, ulusal parlamento tarafından onaylanan anayasa, yasalar ve öteki bağlayıcı hukuk kuralları çerçevesinde işlevlerini yürütürler ve ülke yönetim sisteminin bütünlüğü içinde yer alırlar.

B) Yerel Yönetimin Niteliği

Yerel yönetimler, devletin diğer bir deyişle kamu yönetimi aygıtının bir parçası ve yerel sınırlar içinde yaşayan halkın yararlanabileceği mahalli (bölgesel) nitelikteki hizmetleri yerine getirmekle görevli olan kuruluşlardır.¹⁴ Bir başka deyişle yerel yönetimler, bir yönüyle merkezi idarenin bir alt birimini teşkil ederken, bir yönüyle de işlevsel uzmanlaşmanın bir gereği olarak merkezi

¹¹ KAYA, Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu, TODAİE, Ankara 1992, s. 1.

¹² Türkiye'de Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi, s.11.

¹³ Selahattin Yıldırım, **Yerel Yönetim ve Demokrasi**, Yerel Yönetimin Geliştirilmesi Programı El Kitapları Dizisi, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve IULA-EMME, İstanbul 1993, s.33.

¹⁴ TOBB, Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması: Yerel Yönetim Reformu, TOBB Ö.İ.K. Raporu, Yayın No 303, Ankara 1996, s.4.

yönetimden ayrılmakta, farklı bir otorite olarak yerel halkın ortak gereksinimlerini karşılayacak hizmet ve fonksiyonları icra etmektedir.

Özellikle üniter devletlerde yerel yönetimler, yasalar tarafından belirlenen ve şekillendirilen hizmetlerin sağlayıcısı ve tamamlayıcısı olarak görev yaparlar. Böylece, bürokratik bir kurum haline getirilen yerel yönetimler için hizmetlerin verimli bir şekilde sunulması, yerel halkın taleplerine olan duyarlılıktan daha önemlidir. Bu perspektife göre, kamu hizmetlerindeki etkinlik yerel yönetimler tarafından sağlanmalıdır.¹⁵ Öte yandan yerel etkinlik ve demokrasi, yerel yönetimlerin varlık sebepleri arasında öncelikli bir yere sahip olup, bu da merkezi yönetimin bir uzantısı değil, ona karşı özerk bir yerel yönetim yapılanmasını gerektirmektedir.

Bu ikilem, yerel yönetimlerin karşı karşıya bulundukları temel sorunların kaynağını oluşturmaktadır. Çünkü, yerel yönetimlerden, bir yandan mahalli koşul ve ihtiyaçlara uygun hizmetleri sağlamak için yerel demokrasinin bir aracı, diğer yandan önemli alanlarda devlet politikalarını yürüten ve uygulayan kamu yönetimi aygıtının bir parçası olarak hareket etmeleri beklenmektedir. Devlet aygıtının bir alt örgütü sıfatıyla yerel yönetim faaliyetlerinde bürokratik etkinlik, temel amaç olmak durumundadır. Ancak, bürokratik etkinlik tercihi, yerel yönetimlerde çoğu kez demokratik unsurların zedelenmesine yol açabilecektir. Bir başka deyişle yerel yönetimlerin sahip oldukları söz konusu iki nitelik, etkinlik-demokrasi (yerel duyarlılık) ikilemine yol açabilmektedir.

Birleşmiş Milletler, Avrupa Konseyi ve Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği (IULA) gibi çeşitli uluslararası örgütlerin belgelerinde, yerel yönetimlerin temel evrensel niteliklerine de yer verilmektedir. Türkiye'nin de onayladığı bu belgelere göre yerel yönetim kuruluşları, ülkenin yönetim sisteminin bütünlüğü içinde yer alır ve bunların kuruluş ilkeleri, görev ve yetkileri, gelir sistemleri yasama organı tarafından belirlenir. Merkezi yönetimin hiyerarşik denetimi altında olmayan yerel yönetimlerin işlemleri üzerinde, merkezi yönetim, hukuka uygunluk denetimi yapabilir. Ayrıca merkezi yönetim, ülke yönetiminde birlik ve bütünlüğü sağlamak amacı ile yerel yönetimlerin de uymaları gereken ulusal amaçları, hedefleri, ilkeleri ve standartları belirler.

Buna karşılık yerel yönetimler, yürütülmesi kendilerine bırakılmış olan kamu hizmetlerine ilişkin kararları almak, tercihleri yapmak, bunlar için vergi salma yetkisini de içerecek biçimde çeşitli yollarla mali kaynak bulmak ve bu hizmetleri yürütmek için gerekli iç örgüt yapılarını kurmak bakımından yönetsel

¹⁵ Halis Yunus Ersöz, Sosyal Politika Açısından Yerel Yönetimler (İngiltere, İsveç ve Türkiye Örneği), İ.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul 2000, s.71-72.

özerklikten yararlanırlar. Karar organları ve bazı durumlarda yürütme organları, yerel halkça seçilmek suretiyle göreve getirilebilir.¹⁶

Yerel yönetimlerle ilgili neredeyse tüm geleneksel teorilerin merkezinde yerel kendi kendine yönetimin demokratik değerleri ve bu kurumların daha üst düzey yönetimlere göre kamu hizmetlerini sağlamada daha etkin olduğu savı vardır. İlave olarak yerel yönetimlerin önemi hakkında ileri sürülen argümanlar arasında, bir meşrulaştırma organı, eşitlik ve özgürlüğün sağlayıcısı ve yenilikçi bir örgüt olma özellikleri öne çıkarılmaktadır.

C) Yerel Yönetimi Gerektiren Etkenler

Yerel yönetimler bazen bir geleneğin, bazen coğrafi bir zorunluluğun, bazen de siyasal bir amacın sonucu veya sosyolojik bir neden ya da herhangi bir nedenle kurulabilirler, hatta kendiliğinden ortaya çıkabilirler. Ama bir kere var olduktan sonra varoluş amaçları dışında işlevler de yüklenirler.¹⁷

Devletler, geleneksel olarak ulusal düzeyde bölünmez faydaya sahip olan, toplumun tümünü ilgilendiren savunma, iç güvenlik ve bunlarla bağlantılı hukuk düzeninin korunması, altyapıların tesisi gibi ortak ihtiyaçları karşılama fonksiyonunu yerine getirirken, yerel yönetimler mahalli düzeydeki kamusal mal ve hizmetlerin sağlanmasında görev almaktadır. Yerel nitelikli kamusal mal ve hizmetlerin yerel yönetimler tarafından sağlanmasındaki, yani devletin mahalli düzeydeki hizmetlerin yerine getirilmesi görevini yerel yönetimlere bırakmasındaki temel motivasyon ise, bu kurumların merkezi idareye göre hizmetlerin üretimi ve dağıtımını yerel halkın ihtiyaç ve taleplerine daha uygun ve daha etkin bir düzeyde yerine getirebilecekleridir.

Gerçekten, yerel yönetimlerle ilgili neredeyse tüm geleneksel teorilerin merkezinde, yerel kendi kendine yönetimin demokratik değerleri ve bu kurumların daha üst düzey yönetimlere göre kamu hizmetlerini sağlamada daha etkin olduğu savı vardır. Ancak, bazı ülkelerde bu kurumların demokratik niteliği ve etkinliği üzerinde yoğunlaşılırken, bazı ülkelerde yerel yönetimler, mahalli hizmetlerin sağlanmasındaki bir araç olarak görülmüşlerdir. Örneğin, İngiltere’de, 19. yüzyıldan beri demokratik niteliğine karşın yerel yönetimlerin öne çıkan özelliği, bu kuruluşların kamu hizmetlerindeki etkinliğidir. Yerel yönetimlerin kamu hizmetlerini dağıtan bir örgüt olarak etkinliği, 20. yüzyılda bu ülkede yapılan tüm

¹⁶ KAYA, a.g.e., s. 1.

¹⁷ Kemal Görmez, **Yerel Demokrasi ve Türkiye**, Vadi Yayınları, Ankara 1997, s.46.

reformların ve 1970'li yıllarda yapı ve fonksiyonlarında meydana gelen değişikliklerin temelini teşkil etmiştir.¹⁸

Dolayısıyla yerel yönetimlerin varoluşlarında etkili olan faktörler çeşitli olup, bunların başlıcalarını sosyolojik, işlevsel ve siyasal faktörler olarak sınıflandırmak mümkündür. Bu faktörler de birbirleriyle bağlantılı olup, geçişken bir nitelik taşımaktadırlar.

1- Yerel Yönetimin Sosyolojik Temelleri

Yerel yönetim, insanların doğaları gereği kaçınılmaz olarak birarada, topluluk halinde yaşamalarının bir sonucu olarak ortaya çıkmış toplumsal bir kurumdur. Yerel ortak ihtiyaçların karşılanması için gerekli ve yararlı olan işlerin yapılma gereği, tarihsel gelenek, siyasal, ekonomik ve toplumsal örgütlenme zorunluluğu yerel yönetimin varlık nedenlerini oluşturur. Yerel yönetimler kendilerinden beklenen bu işlevlerini kamu yararı ilkeleri ve kamu hizmeti anlayışı içinde, demokratik, çoğulcu ve insan haklarına dayalı yöntemlerle örgütlenmiş organları ve işleyişleri aracılığıyla gerçekleştirir.¹⁹

Halkın günlük yaşamına ilişkin sosyal gereksinmelerinin karşılanmasında yerel ölçekteki örgütlenmelerin ulusal düzeydeki örgütlenmeden daha işlevsel olduğu kuşkusuzdur. Daha uzun vadeli ve geniş kapsamlı gereksinmelerin (güvenlik, kalkınma vb.) karşılanmasında ulusal ölçek daha rasyonel bir örgütlenme düzeyi olmakla birlikte, günlük yaşama dair medeni gereksinmelerin (ulaşım, içme suyu, sağlıklı barınma vb.) yerel örgütlenme yoluyla karşılanmaya çalışılması, insanlık tarihi boyunca süregelen bir güdüdür.

Hizmetlerin yerinden karşılanması amacı ile oluşturulan yerel yönetimlerin, bir belde ya da kentte yaşayan halka en yakın yönetimler olarak yerel ortak ihtiyaçları en iyi şekilde belirleyebilmeleri ve bunları en hızlı, dengeli ve verimli şekilde karşılamaları, merkezi yönetime göre çok daha olanaklıdır.

Öte yandan yerel ölçekteki örgütlenme, çoğu kez merkezi örgütlenmenin de çekirdeğini oluşturmuş, halkın yerel yönetimlerde elde ettiği deneyimler ve sahip olduğu yönetim kültürü, merkezi örgütlenmenin geliştirilmesine de katkı sağlamıştır. Gerçekten, yerel yönetimlerin hemen her ülkede toplumun ekonomik, sosyal, siyasal ve kültürel gelişmesinde önemli katkılarının olduğu yadsınamaz.

¹⁸ Halis Yunus Ersöz, **a.g.e.**, s.78.

¹⁹ Adalet Bayramoğlu Alada, **Yerel Yönetim ve Ahlak**, Yerel Yönetimin Geliştirilmesi Programı El Kitapları Dizisi, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve IULA-EMME, İkinci Baskı, İstanbul 1994, s.7.

Keza kentlerin merkezi idare karşısında özerklik kazanması ve yerel yönetimlerin kurulmasında, ekonomik gücün ve bu güce sahip sosyal sınıfların önemli etkisi de bilinmektedir. Bu etki özellikle İstanbul'da ekonomik ve kültürel yaşamın ve yabancıların yoğun olduğu Beyoğlu bölgesinde ilk belediyenin kurulmasında oldukça barizdir. Meclis-i Mebusan'ın 1877'de belediyeler yasasını kabul etmesinden sonra da belediyeler, ancak ekonomik bakımdan gelişmiş, belirli bir sermaye birikimine sahip sınıfları barındıran, dış dünyaya açık ve ticari ilişkilerin yoğun olduğu liman kentlerinde kurulabilmiştir.

Günümüz dünyasında yerel yönetimi öne çıkaran sosyal faktörler önemini gün geçtikçe daha fazla artırmaktadır. Son yüzyılın en büyük sosyal olgusu olarak kabul edilen kentleşme süreci, kentsel nüfusun hızlı artışının yanı sıra, bu nüfusun niteliği ve bileşimini de sürekli değişime uğratmakta, özellikle büyük kentsel alanların değişen demografik yapısı, yerel gereksinimleri ve bunlara hızlı ve etkin yanıt verecek örgütsel yapılanmayı da derinden etkilemektedir. Özellikle ticaret ve sanayi sermayesinin yoğunlaştığı metropol alanlarda yerel sorunların merkezden çözümü gün geçtikçe olanaksızlaşmakta, sorunların yerinden çözümü zorunluluk taşımaktadır. Bu da yerel yönetimlerin gücünün ve işlevlerinin artırılmasını kaçınılmaz kılmaktadır.

2- Demokratik Etkenler

Yerel nitelik taşıyan kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde başvuru olan örgütlenme türlerinden biri olan yerel yönetimler, işlevleri ve nitelikleri göz önünde bulundurulduğunda yerel nitelikli hizmetlerin yönetiminden daha ileri bir anlam kazanmakta ve demokratik boyutu öne çıkmaktadır.

Yerel yönetim yazınında bu yönetimlerin üç anahtar değeri gerçekleştirme açısından gerekçelendirildiği görülmektedir. Bu üç değerden ikisi demokrasi genel başlığı altında toplanabilecek olan özgürlük ve katılma değerleri iken, üçüncü değer etkililik (efficiency) olarak belirlenmektedir.²⁰

Öncelikle yerel yönetim organları halk tarafından seçilmektedir ve işlemleri için halka karşı sorumlulukları temeldir. İkinci olarak yerel seçmenlere karşı sorumlu olan temsilcilerin yerel gereksinimlere karşı duyarlı olması gerekmektedir. Bunlara ek olarak yerel yönetim halka ülke yönetiminde etkin bir rol alması için fazladan olanak sunması nedeniyle özel bir yere sahiptir. Bu tür geniş tabanlı bir katılma ise, demokrasinin korunmasını sağlamak ve ülkenin

²⁰ Oya Çitci, **Yerel Yönetimlerde Temsil Belediye Örneği**, TODAİE Yayını, Ankara 1989, s.6.

görelî olarak küçük, uzmanlaşmış bir yönetsel ve siyasal kadro tarafından yönetilmesi sakıncasını ortadan kaldırmak açısından büyük önem taşımaktadır.²¹

Bir başka deyişle yerel yönetimler demokratik geleneğin oluşmasında, demokratik iklimin yaşatılmasında oldukça etkili rol oynarlar. Devlet gücünün tek elde toplanmasını engelleyerek, bu gücün dengelenmesini sağlar; çoğulculuk işlevi ile de anti-demokratik yapılaşmaları önler. Çünkü, bir bölgede yerel yönetimlerin varlığı merkezi yönetimin gücünün görece zayıflamasını sağlar. Siyasal eşitliği geliştirir ve böylece kamu politikalarına halkın katılımı için büyük fırsatlar verilmiş olur. Bu yönüyle yerel yönetimler özgürlük duygusunu, toplumun ihtiyaçlarını karşılayacak faaliyetlerde bulunmak suretiyle de refah duygusunu geliştirirler.

Özetle, demokratik bir kurum olarak yerel yönetimler; a) siyasal gücün, merkezi-yerel yönetimler arasında paylaşılmasıyla, toplumda sağlıklı bir şekilde dağılmasını sağlayabilir; b) halkın yönetime katılımı ve katılım geleneğinin oluşmasını geliştirebilir; c) kamu hizmetlerinin uygun ve duyarlı bir biçimde temin edilmesinde önemli bir araç olabilir. Tüm bunlar, yerel yönetimlerin demokratik yönetim için vazgeçilmez bir unsur olmasının arkasındaki faktörlerdir.

3- Kamu Hizmetlerinde Etkinlik Faktörü

Yerel yönetimlerin "demokratik" nitelikleri kadar, "yerel" özellikleri de en çok üzerinde durulan yönünü oluşturmaktadır. Bu kurumların yerel nüfusa fiziki yakınlığının sayısız yararları olduğu kuşkusuzdur. Öncelikle yerel yönetimler yerel nitelikteki sorunları daha kolay bir şekilde tespit edebilir ve çözüme kavuşturabilir. Yerel halk kararlara daha fazla etki eder ve bu yerel yönetimleri daha sorumlu davranmak zorunda bırakır. Bu nedenle yerel yönetimlerin en önemli özelliğini, yerel duyarlılık ve sorumluluk açısından sahip olduğu avantajlı konum olarak açıklayan yaklaşımlar da ağırlık kazanmaktadır.

Merkezi yönetim düzeyinde kararların isabetli olması olanağı azalır. Verimlilik ve etkinlik azalır, toplumsal yarar sağlanamaz. Demokratik siyasal anlayışlar geliştirilemez. Vatandaşların kamu hizmetlerine karşı ilgi derecesi azalır. Kamu hizmetlerinin karşılanmasında yerel ve bölgesel farklılıklar gereği gibi merkezi düzeyde değerlendirilemez. İşte merkezi yönetimin bu tür sakıncaları nedeniyle yerel yönetimlere ihtiyaç duyulmaktadır.²²

²¹ A.e., s.6.

²² Nuri Tortop, "Yerel Yönetim Anlayışında Gelişmeler ve Yerel Yönetimlerin Önemi", **Yeni Türkiye**, Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı, Yıl 1, Sayı 4, Mayıs-Haziran 1995, s.299.

Yerel hizmetlerin merkezden planlanması; halkın ihtiyaç ve önceliklerinin belirlenememesi, halkın istekleri doğrultusunda etkili bir programlama yapılamaması, karar vermede ve uygulamada kırtasiyecilik, gecikme, duyarsızlık gibi idari etkinliği ve verimliliği olumsuz etkileyen sorunlara neden olabilmektedir.²³

Buna karşın halkın gereksinimlerinin sağlıklı bir şekilde belirlenebilmesi ve bunlar arasında isabetli bir önceliklendirmenin yapılabilmesi, kuşkusuz yerel düzeyde daha olanaklıdır. Keza hizmet sunumunda hızlilik, ekonomi ve verimlilik, yerel düzeyde daha fazla gerçekleştirilebilir.

Öte yandan etkinlik faktörü günümüzde sadece mal ve hizmetlerin en ekonomik biçimde üretilmesi şeklindeki teknik anlamının ötesinde, tümüyle yerel yönetime ilişkin işlev ve değerlerin gerçekleşme derecesi anlamında kullanılmaktadır. Dolayısıyla işlev bazında etkinlik yerine, yerel yönetimlerin yerel düzeyli mal ve hizmet üretimindeki total etkinliği, bu yönetimlerin var oluşlarındaki en önemli gerekçelerden birini oluşturmaktadır.

Günümüzde hangi siyasal sisteme sahip olursa olsun, katı merkeziyetçilikle yönetilen ülkelerde toplumsal refahın artırılması ve demokrasinin yaygınlaştırılmasında önemli yapısal sorunlarla karşılaşmaktadır. Öte yandan gelişmiş ülkelerde kalkınma, önemli ölçüde halkın yönetime etkin katılımı ve yerel kaynakların harekete geçirilmesi ile gerçekleşmiştir. Bu ülkelerde yerel yönetimlerin birçok açıdan, özellikle demokrasinin yaygınlaştırılması, yerel kaynakların harekete geçirilmesi, hizmet önceliklerinin belirlenmesi ve hizmet maliyetinin düşürülmesi açılarından, merkezi yönetime üstünlüğü kabul edilmektedir.

D) Yerel Yönetimin Evrimi

1- Yerel Yönetimin Tarihsel Kökenleri

Yerel yönetimlerin kökeni konusunda farklı görüşler bulunmakla birlikte, genellikle bu örgütlerin 10. yüzyıldan itibaren Avrupa'nın çeşitli bölgelerinde kurulan "commun" idarelerine dayandığı kabul edilmektedir.

Küçük toplulukların yönetiminde ilk olarak ortaya çıkan bu birimler, ortaçağda özellikle Avrupa'da merkezi devletlerin zayıflaması sonucu, önce

²³ DPT, **Mahalli İdareler ve Büyükşehir Yönetimi**, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, Kasım 1994, s.42.

piskoposlar yönetiminde, sonra halktan veya senyörlerden mücadele sonucu alınan beratlarla, kendi kendini yöneten birimler haline dönüşmüşlerdir.²⁴

Ortaçağ Avrupa'sında farklı niteliklerde ve tarihlerde kurulan komünlerin belli başlı ortak özellikleri, bunların askeri, siyasi, idari ve hukuki özerkliğe sahip bulunmalarıdır. Ortaya çıkışlarında güçlü bir merkezi otoritenin yokluğu ile kentlerin erken dönemlerde ekonomik açıdan gelişmesinin önemli rolü olmuştur. Bu süreçte kentler, yerel hizmetlerin üstesinden gelebilecek bir imkana ve güce sahip olmuşlardır. Komün kentlerinin çevreye doğru genişlemesiyle Kutsal Roma-Germen İmparatorluğu ve Papalığın kentler üzerindeki kontrolü giderek zayıflamıştır.²⁵

Ancak, burjuvazinin gelişimi, merkezi idare kadar yerel yönetimler üzerinde de önemli değişikliklere yol açan sosyo-ekonomik ve kültürel dönüşümler meydana getirmiştir. Arkasından şehir yönetimleri aile oligarşilerinin tekeline geçmeye başlamıştır. Şehirlerin haklarının anayasal teminat yerine sözleşmeler ile düzenlenmiş olması, bağımsız kent yönetimlerini güçlü monarşiler karşısında savunmasız bırakmış ve 14. yüzyıldan itibaren monarşik idareler her yerde yeni belediyelerin bazı önemli imtiyazlara ilişkin hak ve yetkilerine son vermeye başlamıştır.

Monarşik yönetimler altında merkezi idarelerin yeniden güçlenmesi ve 17. ve 18. yüzyıldan itibaren “ulus devleti” anlayışının doğuşu ile özerk bölgelerin imtiyazları ortadan kaldırılarak yerel yönetimlere, bir kamu yönetimi örgütü ve merkezi yönetimin alt birimlerinden biri olma statüsü verilmiştir.²⁶

Özetle Batı Avrupa'da yerel yönetimler uzun bir geçmişe sahip olup, krallık yönetimlerine, cumhuriyetlere, devrimlere karşın varlıklarını sürekli korumuşlardır. Daha çok toplumsal gelişmenin bir ürünü olup, yukarıdan aşağıya değil, aşağıdan yukarıya oluşmuştur. Bu yönüyle yerel yönetimler, Batı demokrasisinin vazgeçilmez kurumları olmuş ve demokrasinin güçlenmesinde en önemli etkeni oluşturmuşlardır.

Batı'da yerel yönetimlerin kökeni komünlere, güçlü burjuva yapısının oluşturduğu serbest şehirlere dayanırken, Doğu'da fonksiyonel farklılaşmayı esas alan, mahalli özerklik ve mahalli idare mekanizmasından çok, hizmet

²⁴ Kemal Görmez, **a.g.e.**, s.44.

²⁵ Davut Dursun, "Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Doğuşu ve Siyasi/İdari Gelişme", **Türkiye'de Yönetim Geleneği - Kurumlar, Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Arayışları** (Ed. Davut Dursun, Hamza Al), İlke Yayıncılık, İstanbul 1998, s.93.

²⁶ Halis Yunus Ersöz, **a.g.e.**, s.75'de anılıyor.

kuruluşlarının özerk faaliyetlerine sahne olan bir şehir olgusu geçerli idi.²⁷ Doğu şehirleri devletten sonra gelir; devlet sayesinde kurulur ve yaşarlar ve devletin bir unsuru konumundadırlar. Bu nedenle şehirlerin durumu, devletin kudret ve zaafılarıyla orantılı olarak gelişir.²⁸

Az gelişmiş ülkelerde ise yerel yönetim geleneği genellikle oluşmamış olup, çoğunlukla Batılılaşma eğilimlerinin ya da sömürgeci ilişkilerin bir sonucu olarak bu kuruluşlara yer verilmiştir. "Batı toplumlarında yerel yönetimler toplumun bir ürünü olarak doğal bir oluşum süreci göstermiş ve sağlam bir geleneksel yapıya kavuşmuş iken, doğu toplumlarında ve az gelişmiş ülkelerde yerel yönetimler, devlet eliyle gerçekleştirilen yapay bir oluşum niteliği taşımaktadır."²⁹ Bu nedenle de yerel yönetimler siyasal, yönetsel ve mali yönden güçsüz kuruluşlar niteliğindedir.

2- Ortaçağda Yerel Yönetimler

Ortaçağ Avrupa'sındaki ticaret kentlerinde tüccarlar ve kent halkının kilise veya kraldan zorla veya bir uzlaşma sonunda aldıkları beratlarla (charte) kurulan komünler gelişerek kimi bağımsız kimi de özerk, kralın koruması altında kentler doğmuştur. Komün kentlerin güçleri tek kişinin elinde toplansa bile özerk yapı, bunları merkezi yönetime karşı güçlendiren bir özellikti. Komünlerin özerk yönetim kurumlarına sahip olmasının çağdaş yerel yönetimlerin oluşmasında önemli katkıda bulunduğu kabul edilmektedir.³⁰

16. yüzyıldan itibaren imparatorlukların merkezi yönetimlerinin güçlenmesi, komün yönetimlerinin gerilemesine ve giderek özerk güçlerini kaybederek merkezin hakimiyetine girmelerine yol açmıştır. 19. yüzyıldaki demokratikleşme hareketiyle birlikte yerel yönetimlerin yeniden gelişme olanağına kavuştukları görülmektedir. İki dünya savaşı arasındaki dönemde göreceli bir gerileme yaşanmışsa da, savaştan sonra öne geçen demokratikleşme dalgası, yerel yönetimlerin ve demokratik sistemlerin ayrılmaz bir yapısı olarak kurumlaşmasına hizmet etmiştir.³¹

²⁷ Yıldızhan Yayla, "Türkiye'de Belediyelerin Temel Sorunu", **Hukuk Fakültesi Dergisi**, Onar Armağanı Özel Sayısı, İstanbul 1977, s.1010.

²⁸ Ömer Dinçer, "Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması İhtiyacı ve İlkeleri Üzerine Bir Tartışma", **Türkiye'nin Yönetim Geleneği-Kurumlar, Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Arayışları** (Ed. Davut Dursun, Hamza Al), İlke Yayıncılık, İstanbul 1998, s.290.

²⁹ Birgül Ayman Güler, **Yerel Yönetimler**, TODAİE, 2. Baskı, Ankara 1998, s.19.

³⁰ Davut Dursun, **a.g.e.**, s.94.

³¹ İlber Ortaylı, **Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler (1840-1878)**, TODAİE Yayınları, Ankara 1974, s.108.

Bir başka açıdan bakıldığında, Batı Avrupa'da ortaçağ kentsel ve kırsal yerel yönetimleri 15. yüzyıldan başlayarak toplumsal gelişmenin, ulusal bütünleşmenin ve merkezi devlet gücünün gelişim sürecinin önündeki en önemli engeller olmuşlardır. 18. yüzyılın aydınlanmış monarşileri, tüm parlak tasarılarına ve türlü girişimlerine karşın bu engelleri ortadan kaldıramamışlardır. Feodal ayrıcalıkların bu son mevzileri ancak toplumsal devrimlerle aşılabilmektedir. Çağdaş yerel yönetim örgütlenmesi ise, merkezileşmiş devlet gücünün gelişimini tamamlamasından sonra, yukarıdan aşağıya ve doğrudan devlet eliyle gerçekleştirilmiştir. Temsili demokrasinin tabanı da önce ulusal kurumlar için genişletilmiş, daha sonra ve daha dar kapsamlı olarak yerel meclisler için de uygulamaya geçirilmiştir.³²

3- Endüstri Devrimi ve Yerel Yönetimler

Endüstri devrimi ekonomik ve sosyal hayatta büyük değişiklikler yapmış, mevcut sosyal yapıları derinden etkilemiş ve yeni sosyal sınıf ve tabakaların doğmasına, üretim ve çalışma ilişkilerinin yeniden şekillenmesine yol açmıştır. Tarıma dayalı geleneksel üretim biçimi, yerini kütleli üretimin yapıldığı fabrikalara; geleneksel lonca sisteminde çıkar birliğine göre oluşan çalışma ilişkileri, yerini çıkar çatışmasına bırakırken, yeni buluşlar ve teknolojiye gelişmeye koşut olarak, hızlı nüfus artışı ve kentleşme, bu yüzyıldaki değişimin doğal sonuçları olarak ortaya çıkmıştır.

Modern yerel yönetimlerin doğuşu 18. yüzyılın ortalarında başlayan endüstrileşmenin sosyal sonuçları ile yakından bağlantılı olarak ortaya çıkmıştır.³³ Endüstri devrimi İngiltere, Batı Avrupa ve Kuzey Amerika'da nüfusun belirli alanlarda aşırı yoğunlaşmasına ve buna bağlı olarak kentleşmeye yol açmıştır.

Bu dönemde endüstrileşme ve kentleşmenin olumsuz birtakım etkileri bariz şekilde kendisini göstermeye başlamış, yoksulluk, hastalık, suç, aşırı kirlilik kentlerin temel problemleri olmaya başlamıştır. Büyük endüstriyel kent merkezlerinin doğuşuyla birlikte kamu hizmeti gereksiniminde beklenmedik artışlar ortaya çıkmıştır. Hem gelişen endüstri, hem de artan nüfus ve ticari faaliyetler için başta yolların ve elverişli mekanların oluşturulması, su ve elektrik gibi zorunlu ihtiyaçların giderilmesi vb. yerel nitelikli hizmetler kent yönetimlerinin önemini artırmıştır. Hızlı kentleşmenin getirdiği sosyal sorunlar, yerel yönetimlerin işlevlerinde bir artışı zorunlu kılmıştır.

³² Birgül Ayman Güler, **a.g.e.**, s.9-10.

³³ Halis Yunus Ersöz, **a.g.e.**, s.125.

4- 20. Yüzyılda Yerel Yönetimlerin Dönüşümü

19. yüzyılda işlevleri artan ve faaliyet alanı büyük ölçüde genişleyen yerel yönetimler, bu seyrini 20. yüzyılda da sürdürmüştür. Yerel yönetim sisteminin geliştirilmesi çabaları Batı dünyasında süreklilik kazanmış olmakla birlikte, bu gelişme asıl ivmeyi İkinci Dünya Savaşı sonrasında kazanabilmiştir.

İkinci Dünya Savaşı sonrasında, gelişmiş ülkelerde izlenmekte olan ve 1929 ekonomik bunalımı nedeniyle ağır eleştirilere uğrayan liberal iktisat politikaları, yerini Keynesyen politikalara bırakmış ve bu ülkelerde sosyal refah devleti anlayışı hakim olmaya başlamıştır. Bu ülkelerde 1970’li yılların ortalarına kadar olan dönemde devlet sosyal politikaların sağlanmasında birincil aktör haline gelmiş, yerel yönetimler de artan ve çeşitlenen kamusal hizmetlerin yerel düzeydeki uygulayıcısı konumuna gelmiştir.

Sosyal refah devleti uygulamalarındaki bu genişlemeye paralel olarak, yerel yönetimlerin organizasyon yapıları ve özellikle fonksiyonları köklü bir dönüşüme uğramıştır. Bu süreç daha çok sivil ve kendi kendine yapılan düzenleme ve yardım stratejisi ile başlayıp, bunu yerel yönetimlerin örgütlenme biçimlerinin modernize edilmesi aşaması ve daha sonra da piyasa merkezli bir stratejinin benimsenmesi izlemiştir.

Öte yandan gelişmiş ülkelerde yerel yönetimlerin yakın tarihi 1973-75 yıllarında ortaya çıkan ekonomik depresyon ile yakından bağlantılı olarak gelişme göstermiştir. Bu dönemde başgösteren krizin sorumlusu refah devleti olarak görülmüş ve refah devleti anlayışı hem sağ ve hem de sol teorisyenlerce problemlerin kaynağı olarak ilan edilmiştir. Klasik liberalizme dayalı piyasa yanlısı görüşler yeniden gündeme gelmiştir.³⁴

1970’li yılların ortalarından itibaren yerel yönetimlerin harcama sorumluluğu artarken, genellikle finansman kaynakları daralmıştır. Özellikle, merkezi Avrupa ülkelerinde yasal sorumlulukları artarken, bu yönetimlerin kaynaklarında genellikle herhangi bir artış sağlanmamıştır.

Yerel yönetimler alanında ortaya çıkan diğer bir gelişme, bu kurumların refah hizmetlerindeki rolünün 1980’lerin sonundan itibaren, bazı OECD ülkelerinde, hizmetlerin üretimi ve sunulmasından hizmetlerin satın alınması, sipariş verilmesi veya hizmetlerin sağlanmasında “garantör”lüğe dönüşmesine yol açmıştır.

Yerel yönetimler düzeyinde strateji seçimindeki değişiklikler, ulusal refah devletin merkezden yönetilen refah devletinden, adem-i merkezi refah devleti

³⁴ A.e., s.295.

ve piyasa merkezli refah devletine dönüşmesine paralel olarak meydana gelmiştir. Böylesi bir gelişme süreci ise, yerel yönetim kurumunun temelini teşkil eden sivil bir topluluk olma özelliğini, siyasal bir kurum ve bir işletme modeli haline dönüştürmüştür.³⁵

Son değişiklik ise merkezi ve yerel yönetim ilişkilerinde meydana gelmiştir. Buna göre 1980'den beri bu iki yönetim birimi arasındaki ilişki adem-i merkezileşme (desentralizasyon) ile nitelendirilebilir. Merkezi idareler kendilerini artan bir şekilde "yetkin otorite", "olanaklandırıcı otorite" (enabling) haline dönüştürmek suretiyle hizmetlerin sağlanması görevini yerel yönetimlere devretmiştir.

Bununla birlikte ülkeler arasında farklı uygulamalar da söz konusudur. Örneğin İsveç'te refah devletinin hizmetlerindeki ve dolayısıyla kamu harcamalarındaki artış adem-i merkezileşme, deregülasyon ve yerel yönetimlerin finansman ve gelir düzeyinin güçlendirilmesini beraberinde getirirken, İngiltere'de ise merkezi idarenin müdahalesi ve giderek artan merkezileşme eğilimleri, yerel yönetimlerin yetkilerinin alınarak faaliyet alanlarının daraltılması sonuçlarını ortaya çıkarmıştır.

IV- Yerel Yönetime İlişkin Geleneksel ve Çağdaş Yaklaşımlar

A) Yerel Yönetim Kuramları ve Temel Yaklaşımlar

Genel siyaset teorisyenleri, yerel yönetime tarihi boyunca; merkezi devletle yerel halk arasında bir ara kuruluş, alt bir merkezi yönetim birimi, yerel bir hizmet kurumu ve kendi kendini yöneten özerk topluluk gibi değişik yaklaşım ve tanımlar getirmişlerdir. Yerel yönetimlere doğrudan ilişkin kuramsal perspektifler alanında ise çok sınırlı çalışma ve çabaya tanık oluyoruz. Bu çabaların önemli bir bölümü de "devlet" teorileri üzerine yapılan çalışmaların "yerel devlet"e uygulanma, indirgenme girişimleridir ve çok kez sistematik bir teori oluşturma yerine, belirli kavramların, genellemelerin bir araya getirilmesi niteliği taşımaktadırlar.³⁶

Yerel yönetimlere ilişkin gelenekselleşmiş temel yaklaşımlar; siyasal insanı temel alan liberal yaklaşım, ekonomik insanı esas alan neo-liberal yaklaşım ve sosyal ilişki üzerine temellendirilen Marksist yaklaşım şeklinde sınıflandırılabilir.

³⁵ A.e., s.46.

³⁶ Selahattin Yıldırım, a.g.e., s.51.

1- Klasik Liberal Yerel Yönetim Anlayışı

Liberal gelenek yerel yönetime oldukça değişik bakış açıları getirmiştir. Yerel yönetimi bir yerel/beledi işletme ya da kurum niteliğinde gören ve onu devletin değil sivil toplumun bir parçası olarak algılayan ve bu nedenle de bireylerin ve özel kuruluşların olduğu gibi yerel yönetimin de devlet karşısında özerk olması gerektiğini savunan liberal anlayışlar yanında, yerel yönetimi merkezi devlete entegre ederek, onun bir yerel uzanımı, kuruluşu ya da birimi olarak değerlendiren görüşlerle; yerel yönetimin merkezi devlet içinde eritilmesi sonucunu doğuracak bu entegrasyon yaklaşımına şiddetle karşı çıkan ve temel siyasal otoritenin merkezi parlamento değil, yerel yönetimler olduğunu ileri süren liberal anlayışlarla karşılaşmaktadır.

Yine aynı anlayış çerçevesinde, federal yönetim ilkesinden hareketle "eşgüdüm ve bağımsızlık" içinde bir "üçüncü" kademe olarak yerel yönetimin egemenliğin bölüşümünde yer alabileceği savının yanında, yerel yönetimin tüketicilerin zorunlu birlikteliğini oluşturduğunu ve "tüketici egemenliğinin", "kamu seçmesinin" temel gerçekleştiricisi durumunda bulunduğunu ileri süren yaklaşımlar bulunmaktadır.³⁷

Klasik liberal yaklaşımların bellibaşlı ortak özellikleri ise; yerel yönetimin öncelikle özgürlük, eşitlik, kardeşlik, siyasal sorumluluk ve katılım gibi demokratik değerlerin besleyicisi olması; yerel yönetimlerin hizmette verimliliğin izleyicileri olması; yerel yönetimlerin doğrudan hizmet sunucu rollerinin sınırlı stratejik alanlarda kabul edilmesi, diğer alanlarda özel ve gönüllü girişimlerin desteklenmesine öncelik verilmesi³⁸ şeklinde özetlenebilir.

2- Marksist Yaklaşım

Tarihsel bir perspektiften bakıldığında Marksistler için yerel, hiçbir zaman üzerine vurgu yapılan bir mekansal ölçek olmamış, Marksist siyasal akımlar içindeki tartışmalar daha çok ulusal ve küresel ölçekler üzerine yapılmıştır. Marks, "dünyanın bütün işçileri birleşsin" derken, bir yandan bir küresel projeye işaret ediyor, diğer yandan da işçi sınıfını böyle bir projenin sürükleyici gücü olarak ilan ediyordu. Bu tür bir proje, yerel bir yana, ulusal ölçeği bile aşan bir mekansallık anlayışına sahipti.³⁹

Buna karşın klasik Marksizm'in yerel yönetime bakışı, bu düşüncenin belirli temsilcilerine ve farklı konjonktürlere göre merkeziyetçilikten adem-i

³⁷ A.e., s.61.

³⁸ A.e., s.62.

³⁹ Tarık Şengül, a.g.e., s.117.

merkeziyetçiliğe, "burjuva devletin temelini sarsıcı taktik bir araç" olmadan "sosyalist demokrasinin temeli" olmaya kadar değişen yaklaşımlar sergilemiştir. Marx'ın kendisi de bazı yazılarında yerel yönetimi esas olarak "ikili iktidar" yolu ile burjuva kurumlarına meydan okumak ve onları alaşağı etmenin bir aracı niteliğinde görürken, daha sonraki yaklaşımlarında yerel yönetimlerden oluşacak bir piramidin proleteryanın ekonomik kurtuluşunun gerçek siyasal yapısını oluşturacağını vurgulamaktadır.⁴⁰

Uygulamada da sosyalist devletler, yerel yönetimler için ne uygulamada ne de ideolojik örüntüde Batı modeline seçenek oluşturacak ölçüde kendine özgü bir sonuca ulaşamamışlardır.⁴¹ Sosyalist ülkelerde reformcular, kapitalist ülkelerde ise sosyalist partiler yerel yönetimlere prim vermişlerdir. Ancak değişimin yönüne ilişkin bu ayrışma net değildir. Yerel yönetimin güçlü olduğu İngiltere gibi ülkelerde merkezi eğilimler güçlenirken, merkeziyetçiliğin güçlü olduğu Fransa ve Türkiye'de yerelleşme gündeme oturmuştur.⁴²

3- Yeni Liberalizmin Yerel Yönetim Yaklaşımı

Geleneksel olarak yerel yönetimlere özgürlük, katılım ve etkinlik değerlerini yükleyen liberal yaklaşımlar, yerel yönetimin güçlendirilmesini esas alır. "Yeni Liberalizm" de, kişisel özgürlüğün artırılması ve yönetimin (hükümet etmenin) sınırlandırılması çerçevesinde desantralist bir yapılanmayı savunmaktadır. Bu yapılanma, bir yandan yetkilerin merkezi yönetimlerden yerel yönetimlere kaydırılmasını içerirken, bir yandan da hem merkezi hem de yerel yönetimler düzeyinde kamusal rol ve sorumlulukların özel girişimciliğe ve sivil topluma devredilmesini öngörmektedir.

Bu bağlamda yeni liberal yerel yönetim anlayışı, yerel yönetimlerin gerek hizmet sunumlarını, gerekse düzenleyici rol ve sorumluluklarını giderek artan oranda özel sektör ve üçüncü sektör olarak adlandırılan sivil toplum kuruluşlarıyla paylaşması; hizmet yetki ve sorumluluğu ile hizmet sunumunun ayrılarak, yerel yönetimin kendi sorumluluğunda bulundurduğu hizmetlerin de daha yarışmacı bir ihale yöntemiyle yerel yönetim adına özel şirketlere gördürülmesi; birçok yerel hizmet biriminin kendi alanlarında özel, gönüllü vb. sektörlerle yarışma durumunda bulunması; hizmetlerin maliyeti ile bu hizmetlerden yararlananlar arasında bir ilişki kurularak, hizmet alan herkesin karşılığını ödemesi ilkesinin genelleştirilmesi; yerel topluluk üyelerinin bir

⁴⁰ Selahattin Yıldırım, **a.g.e.**, s.72.

⁴¹ Birgül Ayman Güler, **a.g.e.**, s.106.

⁴² A.e.

"müşteri" olarak görülmesi ve müşteri tercihlerine önem verilmesi gibi yaklaşım ve uygulamaları içermektedir.

B) Yerel Yönetim Modelleri

Başlıca yerel yönetim modellerini himaye edici model, ekonomik gelişme modeli ve refah devleti modeli⁴³ olarak sınıflandırmak olanaklı ise de, bir yerel yönetimin bütünüyle bu 3 modelden birine dahil olduğu söylenemez. Uygulamada her belediye ve sistem farklı modellerin değişik düzeydeki farklı özelliklerini taşımakta, ancak baskın olan özellikleri dolayısıyla bu modellerden birine, diğerlerine göre daha yakındır. Sosyalizm ile yerel yönetim arasındaki ilişkinin farklı bir yerel yönetim modeli oluşturup oluşturmadığı da tartışmalıdır.

1- Himaye Edici Model

Bu modele göre yerel yönetim sistemlerinin varlığı, siyaset bilimi literatüründe iyi bilinen liderler ve lidere yakınlar arasındaki bir himaye etme sistemine dayanmaktadır. 19. yüzyılın sonları ile 20. yüzyılın başlarında ABD’de çoğu yerel yönetim bu anlayışla yönetilmiştir. Mahalli düzeydeki parti liderleri, oy karşılığında ellerindeki imkanları taraftarları lehine kullanmışlardır. Yerel siyasetçilerden de birey veya gruplara özel faydalar sağlaması beklenmekteydi.

Yerel politikada himaye edici model son dönemlere kadar Fransa, İtalya, İspanya’da etkili olmuş; günümüzde ise Türkiye ve Yunanistan’da işlerliğini sürdürmektedir. Bu model ekseninde, yerel yönetimlerin temel görevinin belirli kamu mallarını ve hizmetlerini bu gruplara dağıtmak ve sınırları içindeki topluluğun çıkarlarını, özellikle merkezi hükümete veya üst yönetim birimlerine karşı iyi bir şekilde temsil etmek ve korumak olduğu hususunda güçlü bir fikir birliği vardır.

2- Ekonomik Gelişme Modeli

ABD, Kanada ve Avustralya gibi ülkelerde, yerel yönetimlerin birincil görevinin yerel topluluğun sağlıklı bir ekonomik yapıya kavuşmasını sağlamak olduğu kabul edilmektedir. Öyle ki, yerel ekonomik büyüme genel ekonomik büyümenin temellerini meydana getirir. Bu nedenle yerel yönetimler ekonominin gelişmesinde bir kaldıraç rolü oynarlar.

Fakat, bir şehrin büyümeyi etkilemesinden söz edebilmek için şu özelliklere sahip olması gerekmektedir. Birincisi, yerel seçilmiş görevlilerle, büyümeyi amaçlayan işletme menfaatleri arasında güçlü bir konsensüs olmalıdır.

⁴³ Yerel yönetim modelleri için bkz. Halis Yunus Ersöz, **a.g.e.**, s.79-85.

İkincisi, büyüme, arsa kullanımı ve arsa kullanım modellerinin değişimiyle ilgili olduğu kadar, bu alanda ne tür bir ekonomik faaliyetin yapılacağıyla da direkt ilgilidir. Üçüncüsü, şehirler sermaye biçimlerinin değişimine reaksiyon gösterebilirler, fakat pratikte hangi tür sermayeyi cezbedecekleri konusunda çok az bir etkiye sahip olabilirler. Örneğin, baskın sermaye türü endüstriyel üretimle ilgili olduğu dönemlerde çoğu şehir endüstriyel üretim yeri ve üretim gerekleri büyümenin hangi şehirlerde olacağının tespitinde etkili olmuştur.

Bu tür büyüme, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra ABD şehirlerinde yoğun olarak yaşanmıştır. Fakat, sermaye daha önemli hale geldiğinde, bu şehirler endüstriyel üretimdeki önemini kaybetmiş ve yaşanacak güzel şehirler veya finans ve hizmet aktivitelerinin yürütüldüğü merkezler haline dönüşmüşlerdir. Bu genel gelişim modelinin istisnası, genelde devlet harcamalarına bağlı olan uzay, savunma ve eğitim gibi ileri teknoloji merkezleridir.

Ekonomik gelişme modeli açısından Kanada ve Avustralya'nın daha gelişmiş örnekler olduğu görülmektedir. Avustralya ve Kanada şehirleri ve onların siyasi liderleri büyük ölçüde ekonomik gelişme ve arsa kullanımıyla ilgilenmektedirler. İngiltere'de ise yerel yönetimler ekonomik gelişme modeli içinde değerlendirilmemekle birlikte, özellikle son yıllarda bu kurumların ekonomik gelişmeye katılımı artmaktadır. Bu eğilim, neo-liberal piyasa ekonomisi modelinin benimsendiği 1979 sonrası dönemde, müdahaleci ekonomik stratejileri uygulamaya geçiren çok sayıda yerel birimin doğuşundan sonra, politik olarak önemli hale gelmiştir.

3- Refah Devleti Modeli

İskandinavya ülkeleriyle birlikte Batı Almanya, Hollanda ve İngiltere'de İkinci Dünya Savaşı'ndan sonraki dönemde yerel yönetimler, sadece arsa kullanımı, imar ve iskan düzenlemeleri üzerinde değil, refah devletini meydana getiren çok çeşitli kolektif tüketim mallarının sağlanması konusunda da görev almıştır. Bu modelde, eşitlik ve gelirin yeniden dağılımıyla ilgili ulusal normlarla yakından bağlantılı olan etkin bir hizmet dağılımının önemi, yerel yönetimlerin çalışmalarını şekillendirmiştir.

Almanya istisnası dışında bu model, yerel yönetimlerin sorumluluk alanını yeniden belirlemek isteyen güçlü merkezi idareye sahip bütün üniter devletler için en uygun modeldir. Nitekim bu ülkelerdeki yerel yönetimler çoğunlukla refah devleti modeline uygun olarak şekillenmişlerdir. Özellikle Norveç, Danimarka ve İsveç'te güçlü sosyal demokrat hükümetler, İskandinav ülkelerindeki refah devleti hizmetlerinin büyük bir bölümünün sağlanması için, yerel yönetimleri, bir temsilci-vekil olarak kullanmak amacıyla dizayn etmişlerdir.

Refah devleti modeli içindeki ülkelerin, en azından son dönemlere kadar, ekonomik gelişme ve arsa kullanımına bakışı, kentsel ekonomik gelişme konusunda oldukça katı ve daha düzenleyici yaklaşımlara sahip olan diğer tipteki ülkelere farklıdır. Bu ülkeler uzun dönemli bir gelişmeyi sağlamak için daha stratejik bir planlama yaklaşımı benimsemişlerdir. Ancak, İngiltere’de planlama teşebbüsünden vazgeçilmesi planlamada körlük gibi planlama sistemlerinin bazı olumsuz etkilerine ve profesyonel planlıların ideolojik bir yaklaşımla piyasa güçlerini bütünüyle dizginlemelerine karşı bir reaksiyon olarak ortaya çıkmıştır.

Benzer planlama stratejilerini benimseyen İskandinav ülkelerinden İsveç ve Danimarka, İngiliz sistemine en yakın ülkelerdir. Fakat, İngiliz sistemine göre İskandinav ülkelerinde geniş bir sosyal demokratik konsensüs vardır. İkinci Dünya Savaşı sonrasında Hollanda ve Batı Almanya’da konsensüs ortamı oluşturulmuş, ayrıca Hollanda’da benzer planlama stratejileri uygulanmıştır.

4- Sosyalizm ve Yerel Yönetim

Yerel yönetime ilişkin sosyalist yaklaşımlarda ana eğilim, yerel sovyetlerin güçlendirilmesi olmuştur. Yasama-yürütme-yargı yetkilerine sahip "İktidar organları" olarak yapılandırılan bu organlara, ideolojik olarak tarihsel bir işlev de yüklenmiştir. Marksizmin "devletin söneceği" biçimindeki öngörüsü, bu süreci hızlandıracak en uygun araçlar olan yerel sovyetlerce yaşama geçirilecektir.

Yerel yönetimler ilk aşamada bürokratik devlet aygıtının hantallığına son vermek gibi bir yarar sağlayacak, uzun vadede de devletin sönme sürecine hizmet edecektir. Sosyalist yerel yönetim anlayışının ideolojik örüntüsü bundan ibarettir demek pek yanlış olmaz. Bu birkaç sav dışında ayrıntılı, işlenmiş bir yerel yönetim kavramsallaştırmasına gidilmemiştir.⁴⁴ Dolayısıyla bu çerçevede sosyalist yerel yönetim geleneğinin özgün bir yerel yönetim modeli oluşturmadığı söylenebilir.

C) Çağdaş Yönetim Yaklaşımlarında Yerel Yönetim

1- Yeni Yönetim Anlayışı

Günümüzde yönetim kültüründe belirgin bir değişiklik gözlemlenmektedir. Geleneksel yönetim (administration) kültüründen çağdaş yönetim (management) kültürüne geçişi niteleyen bu değişim olgusu, örgütsel yapıyı, davranış normlarını, karar alma süreçlerini vb. kapsamaktadır. Yeni kamu yönetimi (new public management) ya da girişimci yönetim (entrepreneurial) gibi kavramlarla tanımlanan yeni yönetim anlayışı, kamu yönetiminin piyasa benzeri

⁴⁴ Birgül Ayman Güler, **a.g.e.**, s.110.

koşullar içinde çalışmasını amaçlamaktadır. Kamu yönetiminden kamu işletmeciliğine doğru meydana gelen bu değişim sürecini ortaya çıkaran faktörler; kamu sektörü ve yönetimi üzerindeki neo-liberal eleştirilerin yoğunlaşması, ekonomik teorideki değişiklikler ve özel sektörde meydana gelen yeni yönetim teknik ve stratejilerinin kamu yönetimine olan etkileri olarak sıralanabilir.

Max Weber'in bürokrasi modeline dayalı geleneksel kamu yönetim anlayışı, küreselleşen dünyada artan iletişim olanaklarının zorunlu kıldığı hızlı karar alma ve hızlı işleyen bir yönetimin gereklerini yerine getirmekte yetersiz kalmış, bürokratik örgüt modeli Batıda refahın ve demokrasinin gelişmesine önemli katkılar yapmakla birlikte, değişen koşullar nedeniyle verimsizliğe, hantallığa ve kırtasiyeciliğe yol açmıştır. Bu nedenle, bürokrasi modeline dayalı örgütlenmenin yerine, yeni yönetim anlayışı kamu örgütlenmesinin esnek, yumuşak hiyerarşi, küçük ve az elemanlı merkezi idari, geniş - yatay çevre ve adem-i merkeziyetçi yapı öngörmektedir.

Kamu sektöründeki yeni yönetim anlayışında, performans hedefleri, hizmetlerin niteliği, etkinliği, verimliliği, müşteri odaklı hizmet anlayışı ve daha da önemlisi piyasa sisteminin özellikleri önemli hale gelmektedir. Bu yönetim anlayışının temel unsurlarından birisi olan devletin faaliyet alanının küçültülmesi politikası, özelleştirme ve kamu harcamalarının kısılması politikaları ile uygulamaya konulmuştur.

Bu yönetim anlayışında kamu yönetiminde görev yapanların sadece siyasilere değil, aynı zamanda halka karşı sorumlu olması gerekliliği vurgulanmaktadır. Yönetimde açıklık ve bilgi edinme kanallarının genişletilmesi suretiyle halkın etkinliği ve rolü artırılmaya çalışılmaktadır.⁴⁵

2- Yönetişim ve Yerel Yönetim

Geleneksel yönetim anlayışından, katılımcılığa ve ortaklıklara dayalı "çok aktörlü yönetim" olarak tanımlanan ve "yönetişim" kavramı ile nitelenen yeni yönetim anlayışı, global, ulusal, bölgesel ve yerel ölçekte birlikte yönetim, çoklu yönetim yaklaşımını içermektedir. Yönetimden yönetişime geçiş süreci, hiyerarşik, tepedenci, emredici, "benbilirim"ci yönetim anlayışından vazgeçilmesini ve yatay, saydam, hesap vermeye ve demokratik denetime açık, desantralize ve katılımcı politikalar, kurumlar ve davranışlar ekseninde yeni bir ilişkiler sisteminin geliştirilmesini gerekli kılmaktadır.

⁴⁵ Bilal Eryılmaz, "Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Yerel Yönetimler Üzerindeki Etkileri", **Kent Yönetimi İnsan ve Çevre Sempozyumu 99**, (Ed. İzzet Öztürk – Mustafa Aykaç - Ahmet Ekerin), İstanbul Büyükşehir Belediyesi İstoç Genel Müdürlüğü, Cilt 2, İstanbul 17-19 Şubat 1999, s.22-25.

Ulus devletlerin tayin edici mekansal rollerine karşın küreselleşme sürecinde uluslararası ve bir ölçüde de uluslararası (transnational) bir siyasal kültür gelişmeye başlamış; yönetim (governance), uluslararasılaşma evresinde devreye giren ve odaksal devlet anlayışını çözen yeni bir kültür niteliği kazanmıştır. Yönetim olgusunu belirleyen süreç, postmodernitenin zemin hazırladığı yerellik kavramıyla bütünleşmiştir.⁴⁶

Yeni bir yönetim felsefesini niteleyen "yönetim" yaklaşımı, yerinden yönetimi öne çıkaran bir anlam içermektedir. Halkı yönetimde aktif ve etkin hale getirmeyi amaçlayan yönetim yaklaşımında, yerel düzeyde yönetim yetkilerinin yerel unsurların katılımıyla kullanılması öngörülmektedir.⁴⁷

Yeni yönetim düşüncesinin yerel yönetimlerde meydana getirdiği değişiklikler; adem-i merkeziyetçilik ve hizmetlerde yerellik, piyasa sisteminin ilkelerinden artan oranda yararlanma, hemşehrileri, vatandaşları müşteriler olarak görme, esnek örgütlenme biçimleri ve girişimci ve işletmecici ruha sahip yönetici tipidir.⁴⁸

Kamu sektöründeki yeni yönetim anlayışının getirdiği rekabete dayalı ve dar kapsamlı bir kamu yönetimi uygulamasında yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve kamusal hizmetlerin halka en yakın yönetim birimleri tarafından sağlanması da güçlü bir eğilim olarak belirmiştir. Gelişmiş ülkelerde özellikle sosyal refah devleti uygulamalarının yerel yönetimleri güçlendiren temel bir güç olarak işlev gördüğü bilinmektedir.

D) Yerel Yönetimlerin Yapılandırılması Modelleri

Yerel yönetim geleneği farklı tarihi temellere dayanmakta ve ülkelerin sosyo-ekonomik, kültürel yapılarına, yönetim gelenek ve biçimlerine göre şekillenmektedir. Ülkelerin bir bölümünde yerel yönetimler, hem merkezi idarenin yerel düzeydeki temsilcisi-vekili veya partneri olarak işlev görürken, diğerlerinde mahalli düzeyde sınırlı görevler üstlenmişlerdir.

Günümüzde dünyadaki ülkelerin tamamına yakını, tarihsel gelişimleri ve yönetim kültürlerinin de etkisi ile, merkezden yönetim ya da yerinden yönetim ağırlıklı bir merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkileri sistemine sahip bulunmaktadır. Bu ilişkiler sisteminde ülkelerin bir bölümünde yerel yönetimler

⁴⁶ Hasan Bülent Kahraman ve diğerleri, **Katılımcı Demokrasi, Kamusal Alan ve Yerel Yönetim**, Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Vakfı (WALD) Yayını, İstanbul 1999, s.16.

⁴⁷ Şerif Öner, "Sivil Toplum Kuruluşlarının Yerel Demokrasi ve Katılım Algılamaları", **ÇYY**, Cilt 10, Sayı 2, (Nisan 2001), s.60.

⁴⁸ Bilal Eryılmaz, "Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Yerel Yönetimler Üzerindeki Etkileri", s. 25.

merkezi yönetimin uzantısı konumuna sahipken, diğerlerinde özerk yerel yönetimlerle merkezi yönetim arasında eşit düzeyde bir ortaklık ve işbirliği ilişkisi kurulmaya çalışılmıştır.

Bununla birlikte modern literatürde, yerel yönetimlerin rolü üzerine iki temel yaklaşım belirlemek mümkündür. Merkez-yerel ilişkisindeki modellerden birincisi otonom yerel yönetimler modeli, diğeri entegrasyon modelidir.⁴⁹

1- Otonom Yerel Yönetimler Modeli

Otonomi modeli esas olarak, merkez ve yerel yönetimler arasında “geleneksel ilişki” görüşünü temsil ettiği için daha kolay bir şekilde tasvir edilebilir. Bu yaklaşım temelde yönetim alanının iki ayrı bölüme ayrılması ve yerel yönetimlerin faaliyetlerine merkezi idarenin engel olmamasıdır. Merkezi yönetime, yerel yönetimlerin hakimiyet alanına müdahale etmeksizin, faaliyetlerini izleme rolü verilmektedir.

Bu perspektif, liberal düşünceye oldukça yakın olup merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında tam bir görev ayırımının var olması esasına dayanmaktadır. Zaten, yerel yönetimlerin geleneksel yapısı 19. yüzyılda hüküm süren laissez-faire ideolojisi tarafından şekillendirilmiş ve bu ideolojiye göre belediye alanı diğer yönetim birimleriyle olan ilişkilerinde ayrı ve yetkileri belirlenmiş bir yönetim olarak kabul edilmiştir.

Diğer taraftan, otonom modele göre, yerel yönetimler gelirlerini doğrudan vergilerle yükseltirler. Yine, bu modelde yerel yönetimler merkezi yönetim ile aynı veya farklı politikaları izleyebilirler.

Ayrıca, yerel otonomi, yerel politikaları serbestçe belirleme ve buna bağlı olarak vatandaşların refahına tesir etme kapasitesi olarak da tanımlanabilir. Buna göre otonomiden, yerel yönetimlerin faaliyetlerindeki amaçların (örneğin, konut koşullarının iyileştirilmesi) ve bu amaçların gerçekleştirilmesindeki yöntemlerin (konutun doğrudan inşası veya özel sektörün sübvans edilmesi) belirlenmesinde halkın etkin olabilmesi de kastedilmektedir.

Böylesi bir bakış açısını temsil eden yapı geçmişte kalmıştır. Fakat, biraz daha yumuşatılmış yaklaşım, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonraki dönemde çoğu gelişmiş ülkede yerel yönetim kurumlarını meydana getiren ideolojinin en güçlü elementleri olmuştur. En azından İskandinavya ülkelerinde sosyalist olmayan partilerin yaklaşımlarının temel kaynağı otonom yerel yönetimler modeli merkezlidir.

⁴⁹ Halis Yunus Ersöz, **a.g.e.**, s.86-89.

2- Entegrasyon Modeli

Bu model iki yönetim birimi arasında oldukça farklı bir yaklaşımla “uygun ilişki” üzerinde durur. Merkezi ve yerel yönetimler arasında esnek ve pragmatik bir şekilde fonksiyonel bölümlendirmenin yapılması, bu yönetim birimlerinin entegrasyonunu kuvvetlendirecektir.

Otonom model liberal ideolojinin, entegrasyon modeli ise müdahaleci yaklaşımın bir ürünüdür. Bu düşünce siyasi yelpazenin sol kanadındaki politik partilerin söylemlerinde yer bulmaktadır. Modern yerel yönetimlerden, sadece yerel vatandaşların ihtiyaçlarını sağlayan bir kurum olmanın ötesinde, toplumdaki tüm reform süreçlerinde aktif rol üstlenmesi beklenmektedir.

Her iki perspektif de, belirli reform seçeneklerini diğerlerine tercih ederek, yerel yönetimlerin yeniden yapılanma sürecini şekillendirme eğilimindedir. Bununla birlikte entegrasyon yaklaşımı, çağdaş ölçütlerdeki merkezi idare - yerel yönetim ilişkisine daha uygun görünmektedir.

E) Yerel Yönetimlerin Yapılandırılmasında Ölçek Sorunu

Yerel yönetimlerde etkinlik, verimlilik, gereksinmelere yöneliklik ve katılıma olanak sağlama gibi açılardan ideal büyüklüğün ne olduğu tartışma konusu olmakta ve bu alanda değişik uygulamalar göze çarpmaktadır. Yerel yönetimlerin yapılandırılmasında başlıca iki büyüklüğün, nüfus ve alan büyüklüklerinin ölçü alındığı görülmektedir.

Nüfus açısından getirilen ölçüt, ülkeden ülkeye değişmekte, özellikle belediye kurulabilmesi için birçok ülkede asgari nüfus esası öngörülmektedir. Bu asgari nüfus İsviçre'de 1000, Türkiye'de 2000, Belçika'da 5000, Almanya'da 5-10.000, İsveç'te 8000 olarak belirlenmiştir.

Nüfus bakımından getirilen asgari büyüklük, yerel yönetimden hangi işlevlerin beklendiğine ve hangi hizmetlerin yerel görüldüğüne bağlıdır. Örneğin İsveç'te ilköğretim önemli bir belediye hizmeti olarak görülmüş ve bunun sağlanması için 8000 nüfus, asgari nüfus büyüklüğü olarak kabul edilmiştir.

Coğrafi alan ölçütü, belirli bir yüzölçümüne sahip olmayı içerdiği gibi, coğrafi ve topoğrafik yönden homojenlik, kültürel ve tarihsel özelliklerin benzerliği gibi unsurları da kapsayabilmektedir. Yerleşmelerin coğrafi, tarihi ve kültürel homojenliği, ülkelerin kentsel ve kırsal gelişmişlik yapılarına, kırdan kentlere, büyük kentlere göç yapısına bağlı olarak da değişmektedir. Büyük kentlerle onların hinterlandındaki yerleşmelerin karşılıklı bağımlılıkları ile kentsel

ve kırsal alanlar arasındaki denge de, yerel yönetimlerin büyüklüklerini belirlemede önemli rol oynamaktadır.⁵⁰

Bu konuda üzerinde durulan önemli bir nokta da, ölçek ekonomisidir. Hizmetlerin sunulması açısından belirli bir büyüklüğün altındaki birimler, kendilerinden beklenen hizmetleri yerine getirebilmek için gerekli olan teknik donanım, profesyonel kadrolara sahip olamamaktadır. Bu noktada sorun, yönetsel verimlilik sorunu niteliğini kazanmaktadır.

Ayrıca asgari büyüklük kadar, en fazla büyüklük de, özellikle yerel hizmetlerin yönetimine halkın katılımı ve denetimi açısından önem kazanan bir unsur olmaktadır. Bu nedenle desantralizasyonun yaygınlaştırılması amacıyla daha küçük yerel yönetim birimlerinin tercih edilmesi savunulmaktadır. Özellikle metropol kentlerde yerel boyutu güçlendirici iki kademeli yönetim yapıları daha çok bu amaçla tercih edilmektedir.

F) Kamu Hizmetlerinin Sağlanmasında Yerel Yönetimlerin Rolü

Daha önce belirtildiği gibi, kamu hizmetlerinin sağlanmasında etkinlik unsuru, yerel yönetimlerin varlık nedenlerinden birisini oluşturmaktadır. Çoğu kamusal mal ve hizmetin talebinin tüm bölgelerde aynı miktarda ve standartta olmayışı nedeniyle, büyük bir coğrafi alanda kamusal hizmetlerin aynı ölçek ve kalitede sunulması, kaynakların rasyonel olmayan kullanımını kaçınılmaz kılabilir. Dolayısıyla ölçek ekonomisinin gerekleri, yerel yönetim birimlerini kamusal hizmet sunumunda önemli aktörler konumuna getirmektedir.

Ayrıca, yerel yönetimler fonksiyonları ile refah düzeyinin yükselmesine katkıda bulunabilmektedir. Öyle ki, küçük yerel birimlerde yaşayanlar tercihlerine en uygun kamu hizmeti ile vergi karışımını seçebilecekleri gibi, yerel yönetimler merkezi idareye göre, mahalli ihtiyaç ve tercihlerdeki coğrafi farklılıklara çok daha kolay uyum sağlayabilirler.⁵¹

Çünkü, yerel ve kolektif nitelik taşıyan kamusal mal ve hizmetler yöre sakinleri tarafından vekendi içlerinden seçilen organlar aracılığı ile yönetileceği için gerçek ihtiyaç ve taleplere daha duyarlı olacaktır. Bu birimler hizmetlere ilişkin eylem kararlarını anında uygulamaya koyabilecekler ve böylece bürokrasi,

⁵⁰ Halil Ünlü, **Yönetimler Arası İlişkiler**, Yerel Yönetimin Geliştirilmesi Programı El Kitapları Dizisi, Toplu Konut İdaresi ve IULA-EMME, İkinci Baskı, İstanbul 1994, s.95.

⁵¹ Halis Yunus Ersöz, **a.g.e.**, s.107.

kırtasiyecilik ve hiyerarşik denetimin yol açabileceği kaynak ve zaman israfı minimuma indirilebilecektir.

Yönetim alanlarının açıkça belirlenmiş ve bölünmüş olduğu bir yapı, büyük ve çok amaçlı bir örgütlenme için genellikle tercih edilmektedir. Böylece sadece tercih farklılıkları dikkate alınmakla kalınmayacak, ayrıca daha küçük yönetim birimlerinde harcama kararları, gerçek kaynak maliyeti ile daha yakından bağlantılı hale gelecektir.

Üstelik adem-i merkezi yönetim birimlerinin sayısı ne ölçüde fazla olursa, yerel kamu mallarının üretim ve sunumundaki deneyim ve yeniliklerin o derece çok olması, başarısız uygulamaların yol açacağı maliyet kaybının ise o denli küçük olması muhtemeldir. Böylece toplam kaynak verimliliğinde iyileşmeler meydana gelecektir.

Fakat, kaynak dağılımı, yani kamusal hizmetlerdeki verimliliğin, adem-i merkezi yönetim birimleri tarafından maksimum düzeyde gerçekleştirileceğine dair genel kuralın önemli istisnaları vardır. Örneğin, elektrik ve ulaşım sistemleri gibi sermaye yoğun kamusal hizmetlerin üretimi ve sağlanmasında ölçek ekonomisi problemi ortaya çıkmaktadır.

Bu tür hizmetlerin daha büyük ölçek ve daha geniş bir alanda birden fazla yerel birim için sağlanması verimliliği artıracak ve birim başına sabit sermaye yatırım payını azaltacaktır. Öte yandan, su, yollar gibi bazı hizmetler birden fazla yönetim alanına dışsallık yayabilir. Bu durumda, hizmetin yayıldığı alanın çok iyi tespit edilmesi kaynak dağılımındaki verimliliği ve etkinliği artırıcı bir unsurdur.

Özellikle gelişmekte olan ülkelerdeki yerel yönetimlerin hizmetleri, kentsel ekonomik gelişme ve özellikle, düşük gelirli aileler başta olmak üzere, kentsel nüfusun yaşam koşullarını korumak için yerine getirilmesi gereken bir zorunluluktur. Bu ülkelerde yerel yönetimlerin yaygın fonksiyonları; piyasalar, mezbahalar, itfaiye hizmeti, caddelerin temizlenmesi ve aydınlanma, çöplerin toplanması, mezarlıklar, kütüphaneler ve bazı önemsiz hastalıklara karşı önlem alma hizmetleridir.

V- Küreselleşme Sürecinde Yerel Yönetimin Değişen Konumu

Küreselleşme süreci geleneksel yönetim yaklaşımlarını, ulusal egemenlik ve demokrasi anlayışını kökten değiştirmekte; ulus-devletin yapısını dönüştürürken, yerel yönetimler için de önemli açılımlar sağlamaktadır. Küreselleşme ile paralel bir gelişme gösteren yerelleşme olgusu, yerel

yönetimlerin yapılarında, işlevlerinde ve statülerinde farklılaşmayı kaçınılmaz kılmaktadır.

Küreselleşme olgusu, bir taraftan mesafeleri, sınırları anlamsız kılıp dünyayı bir "küresel köy" konumuna indirgerken, yaygın iletişim ağı aracılığıyla evrensel olan değerleri dünyanın hemen her köşesine ulaştırmakta, giderek daha homojen bir dünya toplumunun şekillenmesine öncülük etmektedir. Bu süreçte düşünce tarzları, değer yargıları, yaşam biçimleri, siyasal yaklaşımlar vb. giderek daha çok benzeşmekte, farklılıklar zenginlik olarak değerlendirilmekte, demokrasi, insan hakları, hukuk devleti ilkeleri vb. değerler tüm insanlığa mal olmuş durumdadır.

Küreselleşmenin karşısında yerelleşme teziyle, mikro ölçekteki sosyal ve ekonomik gelişmelerin teşvik edildiği ve benimsendiği günümüzde; bölgeler ve/veya alt bölgeler ile kentler adeta yeniden keşfedilmeye ve onlara yeni-önemli anlamlar yüklenmeye başlamıştır.⁵² Günümüz dünyasında yaşanan söz konusu iki yönlü gelişme süreci bağlamında küreselleşme eğilimi, geleneksel ulus-devlet kavramını ve ulus-devletler arasındaki uluslararası ilişkilerin yapısını dönüştürmekte; buna karşılık yerelleşme süreci ise küreselleşme eğiliminin kendi bünyesinde taşıdığı tekdüze ve merkeziyetçi yapılanmaya karşı, tarihsel, kültürel ve fiziksel yerel kimlikleri yeniden üreterek ve birbirine eklemleyerek daha insani ve yaşanabilir bir dünyanın yaratılmasına katkıda bulunmaktadır. Bu gelişmelerin önemli bir sonucu olarak, ikibinli yıllara doğru, sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçiş sürecine, merkezi ağırlıklı yönetim sistemlerinden güçlü yerel yönetime, temsili demokrasiden katılımcı demokrasiye doğru gelişmeler eşlik etmektedir.⁵³

A) Küreselleşmenin Yerelleşme Boyutu

1- Siyasal ve Mekansal Bir Ölçek Olarak "Yerel"in Artan Önemi

Mekan ve mekansal farklılıklar, son yıllarda giderek ivme kazanan bir biçimde, hem siyasal stratejiler hem de toplum bilimlerinin çeşitli alanları açısından merkezi bir konum kazanmaktadır.⁵⁴

Bir görüşe göre küreselleşme-yerelleşme sorunsalının göbeğinde mekansal ölçek sorunu yatmaktadır. Küreselleşme, tarihsel ve coğrafi olarak

⁵² DPT, **Küreselleşme**, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara 2000, s.106.

⁵³ **A.e.**, s.1-2.

⁵⁴ Tarık Şengül, **a.g.e.**, s.117.

kavranması gereken bir süreçtir. Tarihsel olarak bakıldığında, her düzeyde iktidar ilişkilerinin tanımlanmasında, mekan, kurucu bir rol oynamaktadır ve bunun ortaya çıkışı, temelde bir ölçek sorunu olarak kendisini göstermektedir. Diğer bir anlatımla, yerel, ulus-devlet ve küresel ölçekler ve bu ölçekler arasındaki ilişkiler, belli bir tarihsellik içinde iktidar ilişkileri tarafından tanımlanırlar ve bu iktidar ilişkileri çerçevesinde her tarihsel kesit içinde ortaya çıkan başat ölçek ya da ölçekler vardır. Ve her ölçek belli bir tarihi kesitteki siyasal ilişkileri yansıtmaktadır.⁵⁵

Bir başka yaklaşımda, iktidarın mekansal el değişimi yerine, mekanın bir yönetim ölçeği olmasında bir aşınmanın yaşandığına işaret edilmektedir. İnsan etkinliği mekanı aşınca, insanların ve ekonominin hareketliliği coğrafya üzerindeki bölgeleri paramparça edince, her şey değişmekte, mekan da bir yönetim ölçeği olma özelliğini yitirmektedir.⁵⁶

Mekanın alt yönetsel ölçek olarak işlevselliği gün geçtikçe aşınmakla birlikte, küresel ölçeğin giderek bu alt ölçeklere alternatif bir yönetim düzeneğine kaynaklık edip etmeyeceği, küreselleşmenin geleceğine ilişkin en temel soruyu oluşturmaktadır. Bu tür bir oluşumun, ulus-devletin merkezci kısılcasında bulunan en alt mekansal yönetim ölçeklerini özgürleştirilmesi ve dolayısıyla işlevselliğini güçlendirmesine de yüksek bir olasılık gözüyle bakılmaktadır.

2- Bir Egemenlik Ölçeği Olarak Yerelin Değişen Konumu ve Küreselleşmenin Yerelleşme Boyutu

Son yıllarda hızlı bir ivme kazanan yeni teknolojik devrim, kentleşme, küreselleşme ve demokratikleşme süreçleri, gerek ulus devletin nitelik ve yapısını, gerekse yerleşik dünya düzeninin işleyiş ve biçimlenmesini kökten, hem niceliksel ve hem de niteliksel bir biçimde değişimlere uğratan bir temel işlev görmektedir. Bu değişimlerin başında tüm yerel birimleri, kentleri, anakentleri ve bölgeleri ve onların temel yönetim birimleri olan yerel yönetimi içeren "yerellik" kavramı gelmektedir.⁵⁷

"Yerellik, yerel topluluklar ya da halkın günlük çalışma ve çalışma dışı hayatlarının tümünü geçirdikleri, kimliklerini geliştirip yaşadıkları ve siyasal eylemlerini yürüttükleri yerlerdir. Bu tür mekanlar, ortaya çıkmakta olan dünyanın yeni ekonomik ve toplumsal yapısının ana referans noktalarını ve temel öğelerini oluşturmaya başlamıştır.

⁵⁵ A.e., s.115-116.

⁵⁶ Jean-Marie Guehenno, a.g.e., s.25.

⁵⁷ A.e., s.13-14.

Bu oluşumun üç temel nedeni sayılabilir: Öncelikle, yerel topluluklar, global tekdüzeliğe karşı daha esnek ve uyarlanabilir seçenekler, diğer bir deyişle "farklılık" sağlamaktadırlar. Bunu da, çok kez, yerel kimliklerin tarihsel, kültürel ve fiziksel özelliklerini koruyup yeniden üretilmelerine katkıda bulunarak gerçekleştirebilmektedirler.

İkinci olarak yurttaşların idaresini ve sivil toplumun temsilini sağlayarak, hızlı ve radikal bir biçimde dönüşüme uğrayan geleneksel ulus-devlet yapılarına gerçek alternatifler sunmaktadırlar. Ve son olarak, genellikle ekonomik gelişmenin ana aygıtları arasında yer almakta ve özel olarak da toplumsal yeniden üretimin, -uygun bir toplumsal çevre, yaşama koşulları, eğitim, öğretim ve yaşam kalitesi sağlayarak- temelini oluşturmaktadırlar."⁵⁸

Küreselleşme sürecinde bölgelerin ve mahalli toplulukların öne çıktıkları, söz ve rey sahibi haline geldikleri, küresel aktörler tarafından -milli devlet bir yana bırakılarak- muhatap alındıkları görülmektedir. Bu bakımdan yaşananın esasında "globalizasyon" (küreselleşme) değil, "glokalizasyon" (küyerelleşme) olduğu ileri sürülebilmektedir. Ancak birbiri ile çelişir gibi gözüken bu iki sürecin -küreselleşme ve yerelleşme- birbirini besleyen tek bir projenin unsurları olduğu söylenebilir.⁵⁹

Küreselleşmenin başarısı, belki çelişki gibi görünmekle birlikte, yerelleşme süreci ile birlikte yürümesine bağlıdır. Klasik anlamda yerelleşme (desantralizasyon), ulus-devlet bütünü içinde merkezi yönetimden yerel yönetimlere doğru yetki, görev ve kaynak aktarımını ifade eder; bu anlamda yerelleştirme, yerel yönetimlerin ulus-devlet bütünü içinde merkezi yönetime oranla güçlendirilmesidir. Günümüzde ise yerelleştirme, merkezi yönetimin elindeki planlama, karar verme, kaynak oluşturma ve bunları yürütme gibi yönetsel yetkilerin taşra kuruluşlarına, yerel yönetimlere, yarı özerk kurumlara, meslek kuruluşlarına, gönüllü örgütlere (vakıflar, dernekler gibi) ve şirketlere aktarılması olarak kabul edilmektedir. Yetki genişliği, özelleştirme ve sivilleşme kavramları, modern anlamdaki yerelleştirme teriminin çeşitli uygulamalarıdır. Yerel yönetimler, yerelleştirme politikaları ile güçlendirilmekte ancak asıl olarak yetkilerin buradan piyasa güçlerine transferi amaçlanmaktadır. Modern anlamda yerelleştirmenin yöneldiği bu hedef, onu klasik anlamda yerelleştirmeden ayıran en önemli özelliklerden biridir.⁶⁰

⁵⁸ A.e., s.14.

⁵⁹ Kadir Koçdemir, "Atatürk Dönemi Kültür Politikası ve Küreselleşme", **Türk İdare Dergisi**, Yıl 72, Sayı 429 (Aralık 2000), s.154.

⁶⁰ DPT, **Yerel Yönetimler**, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara 2001, s.10.

B) Küreselleşme Sürecinde Yerel Yönetimin Dönüşümü

1- Küreselleşme ve Yerelleşme Karşısında Yerel Yönetimin Değişen Konumu

Yerel yönetimler 19. yüzyıldan bu yana, ulus-devletin referans noktası olarak yer aldığı devlet bütünleri içinde tartışılmış ve yeni düzenlemelere bu bütün içinde konu olmuştur. Son iki yüzyıl boyunca yerel yönetimlere ilişkin ilke ve politikalar, bu idarelerin merkezi yönetim ile ilişkileri ekseninde inşa edilmiştir. Yeni yüzyılda bu geleneksel temel, değişme eğilimine girmiştir. Küreselleşme ulus-devletlerin yetki ve egemenlik alanını değiştirerek yeniden belirlemeye zorlamaktadır. Bu doğrultuda ulus-devlet yetkilerinden bir bölümünün ulus-devlet-üstü kurum ve mekanizmalara doğru devri talep edilmektedir.⁶¹ Yetkilerinin bir bölümünü de yerel yönetimlere devretmek durumunda bırakılan ulusal yönetimler, yerel yönetimlerin şekillendirilmesinde giderek azalan bir işleve sahip olmakta, küresel dinamikler ulus-devletin olduğu kadar, yerel yönetimlerin yapılanmasında da etkili olmaktadır.

Küreselleşme ile birlikte gündeme gelen yerelleşme eğilimin en somut uygulaması olan ademi merkezîyetçilik ilkesi, yerel yönetimlerden önce ulusal yönetimlerin yeniden yapılanmalarını, ülkelerin yönetsel örgütlenmelerinde yerel yönetimler lehine değişikliğe gitmelerini zorunlu kılmaktadır. Bu yeni işbölümünde görev, yetki ve sorumluluklarında önemli bir genişleme söz konusu olan yerel yönetimlerin organizasyon yapılarını da dönüştürmeleri gerekmektedir.

Küreselleşme sürecinde ulus devletin küçülmesi, egemenliğini bölgesel ve yerel yönetimlerle paylaşma yoluna gitmesi sonucunu ortaya çıkarmakta, bu da kentlerin ve yerel yönetimlerin ekonomik, sosyal, kültürel ve hatta siyasal alanda temel aktörler konumuna gelmelerini sağlamaktadır. Bu nedenle kimilerine göre yerelleşme ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, bir bakıma "ulus-devleti parçalamak için tasarlanmış bir dizgeli çaba"⁶² niteliği taşımaktadır.

Küreselleşen dünyamızda yerelliğin anlam ve içeriği yeniden yapılanırken, kentler ve yerel yönetimler de yeni işlevler kazanmaktadır. Günümüz kentlerinin ulusal devlet sınırları dışına taşıyacak biçimde, belirli bir hiyerarşik yapı içinde birbirlerine iletişim ve bilgi ağlarıyla bağlanmalarının hız kazanması, stratejik konumdaki kentlerin etkin bir hizmet ağı oluşturmalarını gerektirmektedir. Bunun

⁶¹ DPT, **Yerel Yönetimler**, s.7.

⁶² Cevat Geray, "Kentleşme Sorunlarının Çözümü Açısından Küreselleşme, Özelleştirme, Yerelleşme ve Yerel Yönetimler" **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt 10, Sayı 4 (Ekim 2001), s.19.

sonucunda, özellikle uluslararası metropol niteliğindeki kentlerden başlayarak alt kademelere kadar tüm kentlerin, değişen ölçülerde, geleneksel hizmetlerin yanı sıra yeni işlevler yüklenmesi kaçınılmaz görülmektedir. Bu bağlamda, bir yandan küreselleşmeye açık, öte yandan da yerelleşmeyi özendiren kentsel yapılar ortaya çıkmaktadır.⁶³

Bugün yerel üzerine yapılan vurgunun arkasında, tarihsel bir süreç içinde yereli bastırıp, onun elinden iktidar odağı olma özelliğini alan ulus-devletin de, benzer bir süreçle bu gücünü kaybettiği düşüncesi vardır. Ulus-devletin uğradığı güç kaybının, yereli bütünüyle bağımsızlaştırmaya bile, büyük ölçüde özerkleştirdiği varsayımı, yerelin iktidar odağı olma özelliğini bir ölçüde restore ettiği düşüncesini gündeme getirmektedir. Ancak, bu tür bir düşüncenin geçerliliği küresel süreç karşısında yerelin ne derece güçlü olabildiğine bağlı olup, yerelin bu anlamda önemli bir pazarlık gücüne sahip olmadığı söylenebilir. Bu nedenle yerelin özgünlüğünü siyasal kertede aramak ciddi siyasal sorunları olan bir uğraştır.⁶⁴

Diğer taraftan küreselleşme sürecinde tüm dünyada yerelin kendisi doğrudan bir aktör olarak ortaya çıkmaya başlamıştır. Bütün metropoller, dünyanın değişik kentleriyle ve uluslararası kurumlarla doğrudan ilişki kurmaya başlamıştır. Başka bir ifadeyle yerel kendi pozisyonunu, ekonomik alanda, ulus devletten ayrı olarak belirleyebilir hale gelmiştir. Her bir yerel birimin iç ve dış ilişki kurma kapasitesi artmış bulunmaktadır.

Ayrıca tıpkı devlet sınırlarında olduğu gibi, "yerel" in coğrafi sınırları ve etki alanı farklılaşmaya başlamıştır. Haberleşme ve ulaşım teknolojilerindeki gelişmeler, yeni network'ler yereli ulus devletin ekonomik ve sosyal kontrolünden uzaklaştırmaktadır. Kısaca, daha önce, daha küçük coğrafi bir alan olan yerel, şimdi uluslararası alanda ekonomik ve sosyal ilişkilerin bir parçası olarak yer almak üzeredir. Fiziki mekan olma ve coğrafi özelliği ikinci planda kalmaya başlamıştır.

2- Küreselleşme Sürecinde Yerel Yönetimin Yeni Vizyonu

Günümüzde küreselleşmeyle paralel bir gelişim gösteren yerelleşme süreci, bir yandan kamu hizmetlerinin en yakın yönetim birimlerince sağlanması (subsidiyarite) ilkesinin ve dolayısıyla yerel yönetimlerin güçlendirilmesini hızlandırırken, diğer yandan da çağdaş yönetim anlayışının ve demokratik

⁶³ Sadun Emrealp, **Yerel Yönetim ve Bilgi Teknolojisi**, TOKİ ve IULA-EMME, İkinci Baskı, İstanbul 1994, s.1-2.

⁶⁴ Tarık Şengül, **a.g.e.**, s.131-132.

düşünce yapısının gelişmesi karşısında kentsel hizmetlerin daha verimli ve etkin yöntemlerle ve daha esnek, sürekli değişime açık ve dinamik yapılar aracılığıyla sunulmasını gündeme getirmektedir. Bu çerçevede kamusal hizmet sunumunda desantralizasyon politikalarının bir gereği olarak işlevleri genişleyen yerel yönetimlerin, yerel hizmetlerin sunulmasında da yine işlevsel ve coğrafi desantralizasyon yoluna başvurarak, alternatif hizmet sunma yöntemlerine yönelmeleri ve değişken hizmet sunma yapı ve süreçlerini geliştirmeleri önemli bir politika haline gelmiştir.

Bu süreçte yerel yönetimin genel yetki ve sorumluluklarının bölünmesi de söz konusu olmaktadır. Seçilmiş yerel yönetimler, gerek hizmet sunumlarını ve gerekse düzenleyici-stratejik sorumluluklarını giderek artan bir oranda diğer kurum ve kuruluşlarla paylaşmak durumundadır.⁶⁵

Bir başka özellik olarak; günümüzde yerel yönetim, ulusal dinamiklerle birlikte küresel dinamikler de hesaba katılarak şekillendirilmektedir. Uluslararası örgütler, uluslararası ekonomik, siyasal vb. ilişkiler, küresel güç dinamikleri, yerel yönetim yapılanmasının çerçevesini ve seyrini de değiştirmekte, uluslararası belgeler giderek artan ölçüde yerel yönetimleri de ilgi alanına almakta ve içerdiği düzenlemelerle ulusal yerel yönetimlerin şekillenmesinde belirleyici rol oynayabilmektedir.

C) Yerel Yönetimlerin Uluslararasılaşması

1- Yerel Yönetimin Uluslararası Boyutu

Kentsel alanların ekonomik, siyasal ve sosyo-kültürel gelişmede sahip oldukları stratejik konumları, kentlerin ve dolayısıyla yerel yönetimlerin ulusal yapılar üzerinde büyük ölçüde belirleyici olmalarını ve uluslararası arenada da giderek artan bir etkinliğe sahip olmalarını sağlamaktadır.

Uluslararası gündem maddeleri, giderek artan oranda yerel olguları da kapsamaktadır. Yerel yönetimlerin kendi aralarındaki uluslararası örgütlenmeler gün geçtikçe güçlenmekte, uluslararası kuruluşların yerel yönetim ilgisi de aynı şekilde artmaktadır.

Küreselleşme sürecinde uluslararası ve yerel nitelikteki sorunların giriftleşmesi de yerel yönetim etkinliklerine uluslararası boyut kazandırmaktadır. Örneğin çevre sorunlarının uluslararası boyutu olmasına karşın, aynı zamanda yerel bir sorun olması, yerel yönetimlerin etkin ve yoğun yetki ve sorumluluğu ve katılımı olmadan çevre kirlenmesini önleme, çevreyi koruma, iyileştirme ve

⁶⁵ Selahattin Yıldırım, **a.g.e.**, s.81.

geliştirmeye ilişkin hizmetlerin etkili bir biçimde yürütülemeyeceğini ortaya koymaktadır. Bu nedenle Yerel Gündem 21'lerin hazırlanması, uluslararası düzeyde gündeme getirilen ve özendirilmeye çalışılan bir etkinliğe konu olmaktadır.

Bu süreçte yerel yönetimler üzerindeki uluslararası denetim de, etkisini daha çok hissettirmektedir. Bilindiği üzere küreselleşme süreci, zaman, mekan, uzaklık ve sınır gibi kavramları değiştirmekte, aralarında yerel demokrasinin de bulunduğu birçok değeri tek bir ülkenin değil, uluslararası topluluğun sahip çıktığı değerler durumuna sokmaktadır. Bu durum, devletler üzerinde, uluslararası antlaşmalara taraf olmaktan doğan yükümlülüklerini ne ölçüde yerine getirmekte olduklarını incelemek üzere uluslararası kuruluşlarca dolaylı bir denetimin uygulanmasını da kaçınılmaz kılmaktadır.

Üyesi olan ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na imza koymakla yetinmeyip onu onaylamış da bulunan ülkelerde, Avrupa Konseyi'nin re'sen ya da yerel yönetimleri temsil eden dernek ve birliklerin başvuruları üzerine yapmakta olduğu izleme görevini, uluslararası nitelik taşıyan bir denetim olarak nitelemek gerekir.⁶⁶

2- Yerel Yönetimler Arasında Uluslararası İşbirliği

Ulaşım ve iletişim araçlarının gelişmesi ve ulusal sınırların eski önemlerini yitirmesi ile ülkeler arasında olduğu gibi, kentler arasında da ekonomik, sosyal ve kültürel ilişkiler gelişmiş, ülkelerin ve kentlerin birbirlerine bağımlılığı artmıştır. Bu durum, gerek ülke yönetimleri ve gerekse kent yönetimleri arasında işbirliğinin, ortak çalışmanın ve karşılıklı bilgi ve deneyim alışverişinin geliştirilmesini zorunlu kılmaktadır.

Günümüzde başta çevre sorunları olmak üzere kimi alanlardaki sorunların sınır tanınamaması, bu sorunların çözümünün bölgesel ve uluslararası düzeyde kurumlararası işbirliği ve koordinasyon yoluyla çözümlenebilmesi de, yerel yönetimleri uluslararası işbirliğine yönelten bir faktördür.

Bu işbirliğinde önemli bir etken de, şüphesiz bilgi ve deneyimlerin paylaşılmasına duyulan gereksinimdir. Dünyadaki tüm ülkelerin hızlı bir biçimde bilgi çağına geçmeye çalışması, hem topluluk bireyleri, hem de topluluklar ve onların yerel yönetimleri arasında, bilgi ve deneyim alışverişini arttırmaktadır. Özellikle, gelişmekte olan ya da azgelişmiş ülkelerde yerel yönetimlerin kendilerinden beklenen hizmetleri gereği gibi yerine getirememelerinin önemli

⁶⁶ Ruşen Keleş, "Yerel Yönetimlerde Denetim", **Uluslararası Yerel Yönetimler Semineri**, Türk Belediyecilik Derneği Yayınları, Ankara 1994, s.12-13.

nedenlerinden birisi de, çağdaş yönetim tekniklerini, hizmet standartlarını, personel politikalarını edinememiş olmaları, daha da önemlisi, kendi başarılı deneyimlerini birbirlerine aktaramamış olmaları, sonuç olarak da, mevcut kaynaklarını rasyonel kullanamamalarıdır.⁶⁷ Bu da yerel yönetimler arasında uluslararası ilişki ve işbirliğini gün geçtikçe daha çok önemli kılmaktadır.

Yerel yönetimler güçlendikçe yerel yönetimler arasında işbirliği gelişmekte, yerel yönetimler arasında işbirliği geliştikçe de, yerel yönetimler güçlenmektedir. Bu durumun en önemli göstergelerinden birisi, Avrupa Konseyi'nce benimsenen "Yerel Yönetimler Özerklik Şartı"nın ve dünya ölçeğinde de, IULA-Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği'nin 1985 yılında yapılan Dünya Kongresi'nde "Yerel Yönetimler Evrensel Bildirgesi"nin kabul edilmesidir. Özerklik Şartı'nı imzalayan devletler, özerk yerel yönetim ilkesini mevzuatları ve anayasaları ile tanıyacaklardır. Gerek Avrupa Özerklik Şartı'nda, gerekse Yerel Yönetimler Evrensel Bildirgesi'nde, "yerel yönetimlerin, yetkilerini kullanmada, ortak çıkarlarını savunma ve güçlendirmede, üyelerine belli hizmetler sağlamada, 'Birlikler' kurma haklarının olduğu", açıkça kabul edilmiştir.⁶⁸

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 10. maddesinde yerel yönetimler arası uluslararası işbirliğinin yasal güvenceye alınması da öngörülmüştür. Buna göre her devlet, yerel yönetimlerin ortak çıkarlarının korunması ve geliştirilmesi için, birliklere üye olma ve uluslararası yerel yönetim birliklerine katılma hakkını tanıyacaktır. Yine yerel yönetimler, kanunla öngörülen şartlar dahilinde, başka devletlerin yerel yönetimleri ile işbirliği yapabileceklerdir.

VI- Sonuç

Tarihsel süreçte daha çok geleneksel devlet aygıtının bir alt yönetsel kademesi olarak algılanan ve temel işlevi, kamusal hizmetlerin ölçek ekonomisi ve etkin kaynak kullanımı amacıyla halka en yakın yönetim birimlerince yürütülmesini sağlamak olan yerel yönetimler, demokrasinin gelişme sürecinde halkın yönetime katılmasının önem kazanması ile, demokratik yönetimin optimum birimleri olarak nitelendirilmeye başlanmıştır. Son dönemlerdeki gelişmeleri ile işlevsel ve niteliksel bir dönüşüm içerisine giren bu kuruluşlar, küreselleşme ile birlikte ekonomik, sosyal ve özellikle siyasal boyutlarıyla farklı bir konumlandırmaya tabi tutulmaktadır.

⁶⁷ Halil Ünlü, **Yerel Yönetimler Arası İşbirliği**, Yerel Yönetimin Geliştirilmesi Programı El Kitapları Dizisi, TOKİ ve IULA-EMME, 2. Baskı, İstanbul 1994, s.4-5.

⁶⁸ **A.k.**, s.2-3.

Yerelleşme ve yerel yönetimlerin güçlenmesi süreci, çok çeşitli faktörlere bağlı olarak kendini göstermiştir. Herşeyden önce iletişim teknolojisindeki gelişmelerin ulusal sınırların önemini ortadan kaldırarak dünyayı global bir köy haline dönüştürmesi, üst yönetsel birimlerin etkisini zayıflatarak, yerel toplulukların kendisini daha çok ifade edebilmesine ve dışa dönüklüğünü artırmasına zemin hazırlamıştır. Aynı şekilde küreselleşme döneminin temel politikalarını oluşturan neo-liberal kamu yönetimi yaklaşımının ulus-devlet yapısını güçsüzleştirilmesi de, yerelin öne çıkmasına ortam hazırlamaktadır.

Küreselleşmenin karşısında yerelleşme teziyle, mikro ölçekteki sosyal ve ekonomik gelişmelerin teşvik edildiği ve benimsendiği günümüzde; bölgeler ve/veya alt bölge ile kentler adeta yeniden keşfedilmeye ve onlara yeni-önemli anlamlar yüklenmeye başlamıştır. Hatta küreselleşme sürecinde bölgelerin ve yerel toplulukların öne çıkmaları, söz ve rey sahibi haline gelmeleri, küresel aktörler tarafından -milli devlet bir yana bırakılarak- muhatap alınmaları karşısında, yaşananın esasında "globalizasyon" (küreselleşme) değil, "glokalizasyon" (küyerelleşme) olduğu öne sürülebilmektedir.

Kentsel alanların ekonomik, siyasal ve sosyo-kültürel gelişmede sahip oldukları stratejik konumları, kentlerin ve dolayısıyla yerel yönetimlerin büyük ölçüde kendi ulusal yapılarını belirleyici rol üstlenmeleri ve uluslararası arenada da giderek artan bir etkinliğe sahip olmalarına yol açmaktadır. Uluslararası gündem maddeleri, giderek artan oranda yerel olguları da kapsamaktadır.

Yerel yönetimlerin kendi aralarındaki uluslararası örgütlenmeleri gün geçtikçe güçlenmekte, uluslararası kuruluşların yerel yönetim ilgisi de aynı şekilde artmaktadır.

Sonuçta küreselleşme ile yerel yönetimler ulusal ve uluslararası ölçekte yeniden konumlandırılmakta, işlevsel ve niteliksel bir dönüşüm süreci içerisine girmektedir.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

- Ayman Güler, Birgül, **Yerel Yönetimler**, TODAİE, 2. Baskı, Ankara 1998
- Bayramoğlu Alada, Adalet, **Yerel Yönetim ve Ahlak**, Yerel Yönetimin Geliştirilmesi Programı El Kitapları Dizisi, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve IULA-EMME, İkinci Baskı, İstanbul 1994
- Bozkurt, Ömer; Turgay Ergun, **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, TODAİE, Ankara 1998
- Çitci, Oya, **Yerel Yönetimlerde Temsil Belediye Örneği**, TODAİE Yayını, Ankara 1989
- DPT, **Küreselleşme**, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara 2000
- DPT, **Mahalli İdareler ve Büyükşehir Yönetimi**, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, Kasım 1994
- DPT, **Yerel Yönetimler**, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara 2001
- Dursun, Davut, "Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Doğuşu ve Siyasi/İdari Gelişme", **Türkiye'de Yönetim Geleneği - Kurumlar, Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Arayışları** (Ed. Davut Dursun, Hamza Al), İlke Yayıncılık, İstanbul 1998
- Emrealp, Sadun, **Yerel Yönetim ve Bilgi Teknolojisi**, TOKİ ve IULA-EMME, İkinci Baskı, İstanbul 1994
- Ersöz, Halis Yunus, **Sosyal Politika Açısından Yerel Yönetimler (İngiltere, İsveç ve Türkiye Örneği)**, İ.Ü. Sos. Bil. Ens., İstanbul 2000
- Eryılmaz, Bilal, "Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Yerel Yönetimler Üzerindeki Etkileri", **Kent Yönetimi İnsan ve Çevre Sempozyumu 99**, (Ed. İzzet Öztürk – Mustafa Aykaç - Ahmet Ekerin), İstanbul Büyükşehir Belediyesi İstoç Genel Müdürlüğü, Cilt 2, İstanbul 17-19 Şubat 1999
- Geray, Cevat, "Kentleşme Sorunlarının Çözümü Açısından Küreselleşme, Özelleştirme, Yerelleşme ve Yerel Yönetimler" **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt 10, Sayı 4 (Ekim 2001)
- Görmez, Kemal, **Yerel Demokrasi ve Türkiye**, Vadi Yayınları, Ankara 1997
- Guehenno, Jean-Marie, **Demokrasinin Sonu**, (Çev.: M. Emin Özcan) Dost Kitabevi, Ankara 1998
- KAYA, **Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu**, TODAİE, Ankara 1992

- Kahraman, Hasan Bülent ve diğerleri, **Katılımcı Demokrasi, Kamusal Alan ve Yerel Yönetim**, Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Vakfı (WALD) Yayını, İstanbul 1999
- Keleş, Ruşen, "Yerel Yönetimlerde Denetim", **Uluslararası Yerel Yönetimler Semineri**, Türk Belediyecilik Derneği Yayınları, Ankara 1994
- Koçdemir, Kadir, "Atatürk Dönemi Kültür Politikası ve Küreselleşme", **Türk İdare Dergisi**, Yıl 72, Sayı 429 (Aralık 2000)
- Ortaylı, İlber, **Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler (1840-1878)**, TODAİE Yayınları, Ankara 1974
- Ömer Dinçer, "Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması İhtiyacı ve İlkeleri Üzerine Bir Tartışma", **Türkiye'nin Yönetim Geleneği - Kurumlar, Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Arayışları** (Ed. Davut Dursun, Hamza Al), İlke Yayıncılık, İstanbul 1998
- Öner, Şerif, "Sivil Toplum Kuruluşlarının Yerel Demokrasi ve Katılım Algılamaları", **ÇYY**, Cilt 10, Sayı 2, (Nisan 2001)
- Örnek, Acar, **Kamu Yönetimi**, Meram Yayın-Dağıtım, İstanbul 1998
- Şengül, Tarkan, "Siyaset ve Mekansala Ölçek Sorunu: Yerelci Stratejilerin Bir Eleştirisi", **Küreselleşme Emperyalizm Yerelcilik İşçi Sınıfı**, (Der.: E. Ahmet Tonak), İmge Kitabevi, Ankara 2000
- TOBB, **Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması: Yerel Yönetim Reformu**, TOBB Ö.İ.K. Raporu, Yayın No 303, Ankara 1996
- Tortop, Nuri, "Yerel Yönetim Anlayışında Gelişmeler ve Yerel Yönetimlerin Önemi", **Yeni Türkiye**, Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı, Yıl 1, Sayı 4, Mayıs-Haziran 1995
- Türkiye'de Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi**, Yerel Yönetimin Geliştirilmesi Programı Raporlar Dizisi 1, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve IULA-EMME, İkinci Baskı, İstanbul 1994
- Ünlü, Halil, **Yerel Yönetimler Arası İşbirliği**, Yerel Yönetimin Geliştirilmesi Programı El Kitapları Dizisi, TOKİ ve IULA-EMME, 2. B., İstanbul 1994
- Ünlü, Halil, **Yönetimler Arası İlişkiler**, Yerel Yönetimin Geliştirilmesi Programı El Kitapları Dizisi, TOKİ ve IULA-EMME, İstanbul 1994
- Yayla, Yıldızhan, "Türkiye'de Belediyelerin Temel Sorunu", **Hukuk Fakültesi Dergisi**, Onar Armağanı Özel Sayısı, İstanbul 1977
- Yıldırım, Selahattin, **Yerel Yönetim ve Demokrasi**, Yerel Yönetimin Geliştirilmesi Programı El Kitapları Dizisi, TOKİ ve IULA-EMME, İstanbul 1993