

YEREL ÖZERKLİĞE DOĞRU: OPTIMUM GÖREV BÖLÜŞÜMÜ

Arş. Gör. M. Akif Özer
G.Ü. İİBF Kamu Yön. Böl.

GİRİŞ

Yerel Yönetimler kavram olarak; 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 olarak tanımlanmaktadır (Bozkurt-Ergun, 1998:258). Söz konusu bu örgütlenmeler, belli amaçlara ulaşmak ve belli gereksinmelere cevap vermek üzere, toplumların tarihsel gelişmelerine paralel olarak ortaya çıkmışlardır (Keleş 1992:13). Küçük toplulukların yönetiminde ilk olarak ortaya çıkan bu birimler, ortaçağda özellikle Avrupa'da merkezi devletlerin zayıflaması sonucu, önce piskoposlar yönetiminde, sonra halktan veya senyörlerden mücadele sonucu alınan beratlarla, kendi kendini yöneten birimler haline dönüşmüşlerdir (Görmez 1997:44).

Günümüzde yerel yönetimler, hemen hemen her ülkede, Anayasa ile düzenlenmiş, demokratik ve özerk kuruluşlar olma özellikleri ile, ülkelerin yönetim yapıları içerisinde oldukça önemli olan yerlerini korumakta, hatta her geçen gün konumlarını güçlendirmekte, etkinliklerini artırmaktadırlar. Yerel yönetimlerin önemlerinin bu derece artması, genel olarak gerçek demokrasiye olan inanç ve özlemin artmasının sonucudur.

Yerel yönetimleri bu derece önemli kılan en önemli özellikleri, özerklikleridir. Yerel yönetimlere demokratik özellik kazandıran en önemli unsur olan özerklik kavramı, "sosyal bir topluluğun ya da tüzelkişiliğin kendilerini yöneten kuralların tümünü ya da bir bölümünü bizzat saptayabilmeleri veya anayasa ve yasaların çizdiği sınırlar içinde davranabilme özgürlüğü ve yetkisidir" şeklinde tanımlanabilir (Akin 1997:114). Bu genel tanımın yanında yerel yönetimler açısından özerklik kavramını, "anayasa ve yasaların belirlediği kamu hizmetlerinin önemli bir kısmının halkın faydasına olacak şekilde, yerel yönetimlerin sorumluluğu altında gerçekleştirilme yetkisi" şeklinde tanımlamak da mümkündür (Akin 1997:115).

Yerel özerklik bu noktada iki yön taşımaktadır. Birincisi yerel yönetimin merkezle olan ilişkileridir. Bu ilişkilerde yerel yönetimi merkezden bağımsız düşünmek mümkün değildir. Asıl olan yerel yönetimin kendi işlerini, merkezi yönetimin karışması olmaksızın, kendi imkanları ölçüsünde yapabilmesidir (Keleş 1992:39). Buna rağmen kimi zaman, yerel özerklik anlayışı o kadar ilerilere götürülmektedir ki, yerel yönetimlerin ulusal devlet-

lerden önde ve onlardan üstün olduğu bile iddia edilebilmektedir. Halkın yönetime gerçekten katılabildiği, en demokratik yönetimin yerel düzeydeki yönetim olabileceği düşüncesi, örneğin, siyaset bilimcisi Robert Dahl'ı, teknolojiye ve iletişim bilimlerindeki ilerlemelerin, Amerika Birleşik Devletleri için, 21. Yüzyılda en elverişli demokratik yönetim birimini kentler haline getireceği düşüncesine kadar götürmüştür (Yavuz-Keleş 1983:15). Yerel özerkliğin ikinci yönü ise yerel halkla olan ilişkileri ilgilendirmektedir. Yerel seçilmiş organlar halkı yeteri derecede temsil edebilmeli ve uygulanan temsil sistemi bu işlevi görececek kişilerin seçilebilmelerine ortam hazırlayabilmelidir. (Keleş 1992:39) Yerel özerkliğin anlamlı kılınabilmesi ve uygulanabilmesi için yerel yönetimlerin yeterli mali kaynaklara da sahip olabilmesi gerekir. Çünkü yerel hizmetlerin özerkliği, yalnızca hizmet yapma sorumluluğu değil, bu hizmetlerin finansmanını sağlama sorumluluğunu da birlikte içermektedir (Akin 1997:115).

Ancak bugün merkezi yönetimler yerel özerkliğe mesafeli yaklaşmaktadırlar. Yerel yönetimlerini güçlendirmek isterlerken, yerel toplulukları yönetim açısından daha özerk kılmak isterlerken, bunlarla kimi hedeflere daha kolay ulaşmayı da amaçlarlar. Demokratik katılımı sağlamak, yerel özgürlüklere saygıyı artırmak, yerel hizmetlerin daha etkin görülmesini gerçekleştirmek, toplumsal ve ekonomik gelişmeye katkıda bulunmak ve son olarak ülkenin ulusal birliğini ve bütünlüğünü pekiştirmek gibi türlü amaçlarla hareket edilir. Amaçlar bu kadar fazla ve çeşitli olunca, hepsinin her zaman birbirleriyle uyum içinde olmaması durumu ile karşıya kalınabilmektedir. Bundan dolayı, birçok ülkede gelişme sürecine koşut olarak, yerel yönetimlerle ilgili yaklaşımlar ve kaygılar, anayasalara ve yasalara yansımaktadır (Keleş 1995:253). Dolayısıyla bu durumun sonucu olarak yerel yönetimlerle ilgili yapılacak düzenlemelerde yerel özerkliğin karşısına vesayet denetimi kavramı çıkarılmaktadır. Vesayet denetimi ile yerel yönetimlerin merkeze bağımlılığı artırılmaktadır. Yerel yönetimlerin merkezle her yönden bütünleşmiş olduğu durumlarda vesayet denetiminin dozu da yüksek olmaktadır (Keleş 1995:254).

Bugün yerel yönetimler, devletin tüzel kişiliği dışında ayrı bir tüzel kişiliği, malvarlığı, kendine özgü gelir kaynakları ve sürekli gelişen işlevleri ile her geçen gün sahip oldukları önemi artırmaktadırlar. Yerel bir topluluğu ilgilendiren pek çok hizmetin yerine getirilmesiyle görevli olmaları bu durumlarını pekiştirici bir rol oynamaktadır. Artık belirli bir yerde tek bir kamu hizmetini üstlenmiş yerel yönetim türlerinin sayısı bütün dünyada giderek azalmaktadır (Bozkurt-Ergun 1998:259).

Bu çalışmada, oldukça önemli olan merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev bölüşümü, yerel özerklik kavramı ile ilişkilendirilerek incelenmeye çalışılacaktır. Özellikle Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın gerektirdiği görev bölüşümü ile, günümüzde özellikle ülkemizde görülen merkezi yönetim yerel yönetim görev bölüşümü uygulamaları-

nın taşıdığı nitelikler incelenecek, olması gereken bir görev bölüşümü modeli oluşturulmaya çalışılacaktır.

GÖREV BÖLÜŞÜMÜNÜN TANIMI VE KAPSAMI

Görev bölüşümü, en kısa tanımıyla, merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında, hangi tür hizmetlerin merkezi yönetim, hangi tür hizmetlerin yerel yönetim kuruluşları tarafından yapılacağının açıklanmasıdır (Tortop, 1999:39). Bu şekilde, kamusal ve yarı kamusal hizmetlerden hangilerinin merkezi yönetim, hangilerinin yerel yönetimler tarafından görüleceğinin saptanması belirlenmektedir (Nadaroğlu, 1978:82). Burada amaç, hizmetlerin, halka en iyi şekilde götürebilecek kuruluşlar tarafından yapılmasıdır. Ölçüt ise, hizmetlerin yapılmasında etkililiği ve verimliliği sağlayabilecek kuruluşun seçilmesidir (Tortop, 1999:39). Bunlar sağlandığında her iki yönetim biriminde de, etkinlik ve verimliliğin sağlanmasının önü açılacaktır.

Yerel yönetimlerin halka sundukları hizmetler ülkeden ülkeye ve zaman içinde değişiklikler göstermektedir. Refah devleti anlayışının gelişmesine paralel olarak, önceleri yerel yönetimlerce görülmekte olan bazı hizmetler, devlet üzerinde kalmıştır. Bazı hizmetlerin devlet tarafından yerine getirilmesine, teknik zorunluluklar da neden olmuştur. Diğer taraftan artan ve çeşitlenen kamu hizmetlerinden, yerel yönetimlerin payına düşenlerin sayısı da giderek artmaktadır (Keleş, 1992:176). Bu durum, yerel yönetimlerle merkezi yönetim arasında optimum görev dağılımının yapılmasını zorunlu kılmaktadır. Bu sağlanamadığında ise bir çok sorun çıkmaktadır.

Merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında çıkabilecek en önemli sorun; her iki yönetim birimi arasındaki ilişkilerin sekteye uğraması ve zaman zaman kopma noktasına gelmesidir. Bu durumun en önemli nedeni olarak, merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında görevlerin ve yetkilerin paylaşımı gösterilmektedir. Kamu hizmetlerinin hangilerini merkezi yönetim, hangilerini yerel yönetimlerin yerine getireceği, bunların belirlenmesinde hangi kriterlerin esas alınacağı, bu sorunlar tartışılırken sık sık dile getirilmektedir. İki yönetim arasında hizmetlerin paylaşılmasında esas amaç; fonksiyonel etkinliği en üst düzeye çıkartmak ve yerel demokratik değerleri korumak olmalıdır. Bu iki amaç arasında denge kurulması, yerel yönetimlerin verimliliği açısından oldukça önemlidir (Öner, 1997:211).

Merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında hizmetlerin ve görevlerin paylaşımı konusunda, İdarenin bütünlüğü ilkesi çerçevesinde hareket edilmektedir. Hizmetlerin paylaşımı yapılırken, birlik ve bütünlük ilkesinin zedelenmemesine dikkat etmek gerekmektedir. Kalkınmaya yönelmiş ve kalkınmayı Anayasal bir zorunluluk ile plana bağlamış olan ülkemiz için, İdarenin bütünlüğü içerisinde yerel yönetimlere düşecek hizmet payını yine de merkezi yönetimin takdirine bırakmak gerekecektir (Aktan, 1974:103). Çünkü ülkemizin şartları bunu gerektirmektedir.

Yerel yönetimlerle merkezi yönetim arasındaki ilişkiler genel olarak iki kurama dayanır. Bunlardan temsilcilik yaklaşımına göre, yerel yönetim, milli kamusal hizmetlerin yerel düzeyde yürütülmesiyle sorumlu olup, merkezin yerel alandaki temsilcisidir. İkisi arasındaki ilişki, yetkinin asıl sahibi ile temsilci arasındaki ilişki şeklindedir. Ortaklık anlayışına göre ise, yerel yönetimler bağımsız yerel birimler olup, merkezle aralarındaki ilişki, eşit ortaklar arasındaki ilişki şeklindedir (Bilgiç, 1998:27).

Yerel yönetimler kamu hizmeti görürlerken, egemenlik ilişkisi içerisine girerler ve egemenlik kullanırlar. Çünkü son yıllarda, bu şekli ile egemenliğin, kamu hizmeti sunabilme iradesini taşıyabilme olarak algılanması gerektiği belirtilmektedir (Görmez, 1997:74). Yerel yönetimlerin, son yıllardaki gelişmelere paralel bir şekilde, ortaklık anlayışının da bir gereği olarak, merkezi yönetim kadar önemli kuruluşlar oldukları gerçeği artık anlaşılmaya başlanmıştır.

Görevlerin merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki bölüşümü, bunlar arasındaki ilişkilerin niteliğini ve yoğunluğunu belirleyen unsurların başında gelmesi açısından da ayrı bir önem taşımaktadır. Kamu görevlerinin değişik düzeydeki yönetim birimleri arasında paylaşılması, ülkelerin devlet felsefesine, geleneklerine ve toplumsal-ekonomik yapılarına göre belirlenmektedir. Uzun yerel yönetimler geleneğine sahip ülkelerde, yerel birimlerin, merkeze verilen, düzenleyici, üretici, hizmet sunucu bir dizi görevi de üstlenmiş olduğu görülmektedir. Bu nedenle, merkez-yerel biçiminde, evrensel nitelikli ayırım yapmak olanaksızdır. Daha fonksiyonel ölçütler olarak, yerel nitelikli, yerel halka yönelik, yerel katkıya elverişli, küçük ölçekli, daha verimli olarak yapılabilecek, mali güçlerinin olanak verdiği görevlerin, yerel yönetimlere bırakılması gerektiği söylenebilir.

Ülkemiz açısından düşünüldüğünde, merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki görev paylaşımında, yıllardır yerel yönetim aleyhine bir aşınma söz konusu olduğunu söyleyebiliriz. İl özel İdarelerinin görevlerinin çoğu, başka kamu kuruluşlarına geçmiştir. Köy ile ilgili üretici, toplumsal ekonomik katkı niteliğindeki görevler merkezi yönetimce yapılmakta, köy yönetiminin ancak sınırlı bir katılımı söz konusu olmaktadır. Benzeri aşınma belediye görevlerinde de görülmektedir. Hukuki düzenlemeler, her ne kadar, belediyelere geniş yetkiler verilmesini öngörmüşse de, özellikle 1950'li yıllardan itibaren diğer kamu kuruluşları belediyelerin görevlerini yapmaya başlamışlar ve sonuçta merkez-yerel dengesi yerel lehine bozulmaya başlamıştır (Eke, 1982:127). Bundan dolayı yerel yönetimlerle merkezi yönetim arasındaki görev bölüşümünün önemi hayli artmıştır. Özellikle görev bölüşümünün kapsam ve sınırlılıklarını rasyonel bir şekilde belirlemek gerekmektedir.

Bugün genelde, yerel yönetimler görev bakımından liste usulü kullanılarak görevlendirilmiştir. Bu görevlerden bir kısmı zorunlu bir kısmı da isteğe bağlı görevler olarak nitelendirilebilir. Ekonomik ve sosyal yapıda,

teknik alanda kaydedilen değışmeler ve ilerlemeler yerel yönetimleri yeni ihtiyaçlarla karşı karşıya getirmektedir. Görevlerin ihtiyaçlara uymasını sağlamak bakımından liste usulünün yanında genel yetki ilkesine de yer verilmesi (Gözübüyük,1967:99), görev bölüşümünde çıkabilecek karmaşaları önlemesi açısından oldukça önem taşımaktadır.

Aslında görev bölüşümünde, toplum kalkınması uygulamalarının özelliklerinden hareket ederek, çeşitli yöntemler uygulamak gerekmektedir. Toplum kalkınması düşüncesinde, yerel halkın kalkınmaya olan ihtiyacı ön plandadır. Dolayısıyla görev bölüşümünde merkezde hazırlanmış olan görevlerin listelerine değil, yerel halkın duyduğu ihtiyaçlara öncelik vermek söz konusu olmalıdır. Bu durumda coğrafi, ekonomik, sosyal koşullara göre türlü yerlerde duyulan ihtiyaç da başka olacaktır. Bu yoldan gidilerek halkın yönetime katılma payı arttırılacak, kendisine ve yönetime olan güven sağlanacak ve gerçek ihtiyaçlara sıra gelecektir (Yavuz, 1966:13). Dolayısıyla da görev bölüşümünde istenilen başarı sağlanabilecektir.

GÖREV BÖLÜŞÜMÜNÜ GEREKLİ KILAN NEDENLER

Genel olarak yerel yönetimlerin yasalar karşısında görevler, yetkiler ve gelirler bakımından eşit oldukları söylenir. Ancak bu genel ifade, başka açılardan bu birimlerin eşit olduklarını göstermez. Ülkemizde köylerin kentlerle ve kentlerin de kendi aralarında çok büyük farkların bulunması, bu ayrılıkları zamanla giderecek önlemlerin alınması gerekliliğini doğurmaktadır. Bugünkü uygulamada, bu ayrılıkları giderebilmek için en başta, yerel yönetimlerin görevlerinden bir bölümünün, özel amaçlı bazı birimlere ya da bir üst düzeyde bulunan yönetime bırakıldığı görülmektedir. Merkezi yönetim küçük ve güçsüz birimlerin görevlerinden bir bölümünü kendi üzerine almakta, ya da merkezde bir eşitleştirme fonu kurarak, bu yoldan, güçsüz birimlerin yeterli kaynaklara kavuşturulmasına çalışmaktadır (Yavuz-Keleş, 1983:24). Bu olumsuzluğun giderilmesinde sağlam temellere dayalı olarak yapılmış görev bölüşümünün önemi çok rahat anlaşılmaktadır.

Daha öncede belirttiğimiz gibi, yerel yönetimlerle merkezi yönetim arasındaki iş bölümündeki gelişme, sürekli olarak merkezi yönetimin görevlerinde bir artış ile sonuçlanmıştır (Tekeli, 1983:6). Yerel yönetimlerin sorumlu oldukları kamu hizmetleri zaman içinde çıkarılan yasalarla ilgili bakanlıkların ya da genel müdürlüklerin hizmet alanı içine girmiştir. Örneğin İl Özel İdareleri son yıllarda, eğitim, sağlık, sosyal yardım, içme suyu, yol ve köprü yapımı gibi kamu hizmeti ağırlıklı görev alanlardan çok, iş hanı inşa ederek, sanayi ve ticaret şirketi kurarak kazanç sağlayıcı yatırımlara yönelmişlerdir (Pirler-Gürsoy-Başsoy; 1997:62). Bu değışimlerin altında, bir yandan teknolojik nedenler varken, diğer taraftan kapitalizmin nitelik değıştirmesi de bulunmaktadır. Kapitalizm yarışmaya elverişli ortamlar sundukça, merkezi devletin gücü sınırlı kalmış, gelişerek tekelci nitelik kazanmaya

doğru yol aldıkça, merkezi yönetim yerel yönetim karşısında güç kazanarak fonksiyonlarını artırmış ve çeşitlendirmiştir

Bu gelişme, yerel yönetimlerle merkezi yönetim arasındaki görev bölüşümünde, ibrenin hep merkezi yönetim yönünde olmasına yol açmıştır. Oysa, yerel nitelikli bir hizmet, yerel yönetimce görülürse, ihtiyaçlar daha iyi bilinir. Hizmetlerin görülmesinde basitlik, ucuzluk ve çabukluk sağlanabilir. Demokratik rejimin güvencesi olan bu kuruluşlarda halk, seçmen, üye ve yönetici olarak görev almak suretiyle, uygar biçimde ve demokratik kurallara bağlı olarak yaşamayı öğrenir (Tortop, 1999:39).

Bundan dolayı, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkiler, ortaklık ve işbirliği ilkelerine dayandırılmalıdır. Yerel yönetimlere, bağlı bir alt kuruluş olarak değil, yerel topluluğun organik biçimi şeklinde yaklaşılmalıdır. Bu ilişkilerin düzenlenmesi, ancak yerel yönetimin görüşü alındıktan sonra, gerekli esneklik içinde ve kamusal kaynakların merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında eşit bölüşümünü sağlayacak şekilde yapılmalıdır (Yıldırım, 1993:122). Ancak bugünkü duruma baktığımızda; merkezi yönetimin yetkilerini devretmesinin, yerel yönetim literatüründe ağırlık taşımaya rağmen, yetkiyi elinde bulundurmaya prestij meselesi yapan merkezi yönetim, bu yetkiyi tehdit unsuru olarak kullandığını ve genelde de çok zor devrettiğini gözlemlemekteyiz. Bu durumda yerel yönetimlerin yerel ve ortak hizmetlerin hangilerini yapabileceğinin belirlenmesi, büyük ölçekli ve yapılamayacak hizmetlerin merkezi yönetime bırakılması yöntemleri, daha akılcı bir tercihtir (Karaman, 1995:46). Bu tercihin gerçekleşmesi ise, görev bölüşümünün yapılmasına bağlıdır.

Yerel yönetimlerle merkezi yönetim arasındaki görev bölüşümünde bu temel ilkelere uymak artık zorunluluk haline gelmiştir. Çünkü hizmetlerin merkezileşmesi ile birlikte rasyonel kriterlere dayalı görev bölüşümünün yapılması şart olmuştur. Peki hizmetler niçin merkezileşmekte ve görev bölüşümüne niçin ihtiyaç duyulmaktadır?

En başta merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin toplam kamu harcamaları içindeki nisbi paylarının durumuna baktığımızda, hizmetlerin giderek merkezileşmiş olduğu rahatlıkla görülebilmektedir (Nadaroğlu, 1978:88). Bunun yanında gelirlerin merkezileşmesi de hizmetlerin merkezileşmesi sonucunu doğurmuştur. Yerel yönetimler, zamanla gelir kaynaklarını kaybettikleri ölçüde, hizmetlerin de gelirlere bağlı olduğundan, hizmet görme imkanlarını yitirmişlerdir. Bu durumda, geliri kendine mal eden merkezi yönetim, hizmeti de üstlenmek durumunda kalmıştır (Nadaroğlu, 1978:89).

Diğer taraftan teknolojiye ve ulaştırmadaki gelişmeler, mesafelerin kısalmasına, bölgesel ayrılıklar kavramının farklılaşmasına, ulaştırmada sağlanan hız ise, ülkelerin bütününe tek bir bölge durumuna gelmesine neden olmuştur. Böylelikle, mesafelerin kısalması sonucunda yerel sınırlar

çok belirsizleşmiş ve ülkenin değişik bölgelerinde yaşayanlar eşit standartlarda hizmet talebinde bulunmaya başlamışlardır (Nadaroğlu, 1978:89).

Göçlerin sebep olduğu değişiklikler ve çeşitli nedenlerden dolayı kırsal alandan kentlere doğru yaşanan yoğun nüfus akımları, yerel nitelikli hizmetlerin ulusal düzeyde görülmesine neden olmuş, bu gelişme hizmetlerin yerel niteliklerini kaybetmeleriyle sonuçlanmıştır (Nadaroğlu, 1978:90). Bunun sonucunda hizmetlerin merkezi yönetim tarafından görülmesinde, merkezin insiyatifinin artırılması söz konusu olmaktadır.

Hizmetlerin alışılmamış boyutlara ulaşması da, görev bölüşümünü etkileyen unsurlar arasında görülmektedir. Teknolojideki gelişmeler sonucunda bazı hizmetler öylesine boyutlar kazanmıştır ki, merkezi yönetim bile bu hizmetleri görmekte zorlanmaya başlamıştır (Nadaroğlu, 1978:89). Dolayısıyla yerel boyutta olan ancak alışılmamış boyutlara ulaşan hizmetler, artık merkezi yönetim tarafından yürütülmeye çalışılmaktadır.

Son yıllarda özellikle yönetim alanında yaşanan gelişmeler, bu alanda rasyonel esaslara göre düzenleme yapmanın gerekliliğini gündeme getirmiştir. Geçmişte, yerel yönetimler rasyonel esaslara göre çalışma yükümlülüğünü, imkanlarındaki yetersizlikten dolayı yerine getirememişlerdir. Bu durum günümüzde de geçerliliğini aynen korumaktadır. Hal böyle olunca, bu tür uzmanlaşma ve hizmetin rasyonel ölçülere göre yürütülmesini gerektiren görevler, merkezi yönetim tarafından görülmeye başlanmıştır.

GÖREV BÖLÜŞÜMÜNDE DİKKATE ALINAN KRİTERLER

Merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında gerçekleşen görev bölüşümünün hangi kriterlere göre yapıldığının belirlenmesi oldukça güçtür. Çünkü teorik planda olması gerekenle, bunun uygulamaya sokulması aynı şey değildir. Uygulama genelde teorilerden oldukça farklılaşabilmektedir (Nadaroğlu, 1978:82). Bu durumda da öngörülmeleyen sonuçlarla karşı karşıya kalılabilmektedir.

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev bölüşümlerinde çeşitli kriterlerin dikkate alınması gerekmektedir. Bu kriterlerden birisi olarak, hizmetin faydasının yayıldığı alanın belirlenmesi gerekmektedir. Çünkü kamusal hizmetlerin fayda alanları birbirinden farklıdır (Nadaroğlu, 1978:84). Yerel yönetimler bu konuda merkezi yönetimden üstün durumdadırlar. Çünkü merkezi yönetim faydası belli bir bölgeyi ilgilendiren hizmetlerin görülmesinde, yerel yönetimler kadar avantajlı değildir.

Görev bölüşümünde dikkat edilmesi gereken diğer bir kriter de, bölgesel değerlendirilmiş hizmetler sorunudur. Bazı hizmetler yerel yönetimlerce yapılarak bölgesel değerlendirilir. Bazı hizmetler ise, nitelikleri gereği ülke genelini ilgilendiren sonuçlar doğurabilir. Merkezi yönetim bölgesel değerlendirilen hizmetlerin görülmesinde, yerel yönetimlere sübvansiyon

veya dotasyon şeklinde özel veya genel yardımlar yapmak durumundadırlar (Nadaroğlu, 1978:85). Ancak bu şekilde yerel yönetimlerin mali açıkları kapatılabilir ve hizmetleri daha başarılı görmeleri sağlanabilir.

Hizmetlere olan talebin optimum düzeyde belirlenmesi de, görev bölüşümünde rol oynamaktadır. Yerel hizmetlere olan talep, en iyi şekliyle yerel seçimlerde belli olur. Genel seçimlerde bireyler, politik ve ideolojik görüşlerini ön plana çıkarırlar. Yerel seçimlerde ise refah seviyelerini etkileyecek konulara daha çok önem verirler (Nadaroğlu, 1978:85).

Merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında görev bölüşümünde azalan verimler ilkesine de dikkat etmek gerekmektedir. Her ülkede yerel yönetim birimleri birbirlerinden çok farklıdır. Hizmetler görülürken hizmetin gerektirdiği optimum işletme büyüklüğü, hizmet ünitelerinin kapasiteleri ve faaliyet alanlarının genişliği arasındaki ortak ilişkilerini iyi değerlendirmek gerekmektedir. Özellikle bölgesel seviyedeki hizmetlerin hangi yerel yönetim birimine bırakılacağı konularında, bu değerlendirme, büyük önem taşımaktadır (Nadaroğlu, 1978:87).

Yerel yönetimlerle merkezi yönetim arasında görev ayrımı yapılırken belli ölçülerden ve görüşlerden hareket edilemediği için bazı dengesizlikler ortaya çıkmıştır. Bunun sonucu olarak yerel yönetimler, güçlerinin ötesinde görevler üstlenmişlerdir. Bu durum karşısında, yerel yönetimler kendilerine verilen görevleri yapamaz hale gelmişlerdir. Ya da eksik ve aksak bir şekilde bu görevleri yerine getirmeye çalışmışlardır. Yerel yönetimlere verilen görevlerdeki dengesizlik, toplum ihtiyaçlarında meydana gelen hızlı değişiklikler, bazı teknik hizmetlerin merkezden yönetim yolu ile daha kaliteli ve verimli olarak yürütülmesi olanaklarının belirmesi, bir çok yerel yönetim hizmetlerinin, yerel idareler dışındaki birimler tarafından yürütülmesini zorunlu kılmıştır (Gözübüyük, 1967:99).

Bu görevler yerine getirilirken, yerel yönetimler arasında, paylaşılan faydalar kadar, paylaşılmış zararlar da mevcuttur. Yerel yönetimlerin faaliyetleri sonucu, diğer komşu bölgeler sağlanan faydaları paylaştıkları gibi, bu durumdan olumsuz bir şekilde de etkilenebilmektedirler (Nadaroğlu, 1978:86). Dolayısıyla görev bölüşümü yaşanırken bu tür olumsuzlukların dikkate alınması gerekmektedir.

Merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında görev bölüşümünde klasik uygulama; ulusal düzeyde bölünmezlik ve mahrum bırakılmama özelliklerine sahip milli savunma, diplomasi, iç güvenlik, adalet gibi kolektif hizmetlerin kesinlikle merkezi idare tarafından görülmesinin gerekliliğidir. Yerel yönetimler ise, bölgesel düzeydeki su kanalizasyon, mezbahe, kent içi ulaştırma ve bazı sağlık hizmetleri gibi yarı kolektif hizmetlerin görülmesinden sorumludurlar (Nadaroğlu, 1978:87).

Yerel yönetimlerin görevlerini yeniden düzenlerken önemli bir hususa da dikkat etmek gerekir. Bu da, yerel yönetimlerden merkezi idareye geç-

miş olan bazı görevleri tekrar geri alma yoluna gitmenin gerçekçi bir yol olmayacağıdır. Yerel yönetimlerle merkezi idare arasında görev dağılımı yapılırken, yerel yönetimlerin durumu ve toplam kamu gelirlerinden bu kuruluşlara ayrılacak gelir oranını göz önünde bulundurarak, yerel kaynakları da harekete geçirebilecek bir görevlendirme yolu tercih edilmelidir (Gözübü-yük, 1967:99).

Yerel yönetimlerle merkezi yönetim arasındaki görev bölüşümünde, özellikle kamu hizmetlerin dağılımı açısından literatürde çeşitli öneriler getirilmektedir. Bunlar arasında en başta, merkezi idarece yürütülen yerel nitelikteki kamu hizmetlerinin güçlendirilen ve yeniden örgütlenen özel idarelere devredilmesi gerektiği belirtilmektedir. Özel İdarelerin kuruluşundan bu yana, merkezi idarenin taşra kuruluşları ile iç içe çalışmakta olduğu, Özel İdarenin başının ve yürütme organının vali olduğu ve geçmişten gelen bu özelliklerin, birlikte hizmet vermek açısından bir birikim oluşturduğu söylenmektedir. Özel idarelere hizmetlerin devri halinde bir aksama ve yadır-ganma olmayacağı ve uzun vadeli yerel yönetim reformu için yapılacak bu başlangıcın yumuşak bir iniş kabul edilebileceği belirtilmektedir. Bunların yanında ayrıca, devredilecek kamu hizmetlerinin, yerel yönetimler arasında mümkün olduğunca pay edilmemesi ve hizmetin bütünlüğünün korunması gerektiği ifade edilmektedir. Sağlık ve eğitim hizmetlerinde olduğu gibi, aynı hizmetin iki ayrı yerel yönetim tarafından yürütülürse, uyumsuzlukların ve hizmete farklı açılardan bakmak gibi sorunların çıkabileceği öngörülmektedir.

Gelişmiş batı ülkelerinde, yerel yönetimler kendi aralarında anlaşarak bazı hizmetlerde yeni bölüşümlere gidebilmektedirler. Hangi hizmetleri hangi koşullarda üstlenebilecekleri kararlaştırılabilmektedirler. Örneğin sağlık ya da eğitim hizmetlerini, özel idareler belediyelerle birlikte, işbirliği ve iş bölümü içinde yerine getirebilirler. Böyle bir yöntem hizmetlerin yerine getirilmesinde bir esneklik doğurur. Başarılı olunursa uygulamaya devam edilir, aksi halde eski uygulamaya dönülür. Ayrıca bu uygulama ile yerel yönetimler arasında olumlu bir rekabet yaşanır. Bu durumda sunulan hizmetler adına yararlı sonuçlar doğurabilir. Bu durum yerel yönetimlerde kamu hizmetlerine sahiplik duygusunu da geliştirebilir (Pirler-Gürsoy-Başsoy; 1997:104-105).

Yerel yönetimlere verilen görevler karşısında, bunların gelirlerinin çok az olduğu açıktır. Bu duruma çözüm olarak, yerel yönetimlerin gelir kaynaklarının artırılması en başta akla gelmekte. Ancak diğer bir çözüm yolu olarak, mutlak bir şekilde görev dağılımında akılcı kriterlerin esas alınması gerekmektedir. Bu durumda; merkezi yönetimin, hangi görevlerin ne dereceye kadar, köy, belediye, il ve ilçe yerel yönetimlerince yapılması gerektiği sorusuna cevap aramak gerekmektedir (TODAİE, 1992:62).

Bütün bunlar sonucunda; merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında yapılacak olan görev bölüşümünde uyulması gereken ilkeleri şöyle özetleyebiliriz:

En başta görev bölüşümü belli ölçülere dayanmalıdır. Yerel yönetimlere bırakılan görevlerin tanımı bu şekilde yapılmalı, yanlış anlaşılmalara fırsat verilmemelidir.

Görev bölüşümünde yerel yönetimlere; yerel hizmetleri, yerel girişimciliği ve yerel özerkliği özendirecek şekilde yönetme yetkisi verilmeli, ayrıca kaynakların ulusal planlara uygun şekilde kullanılması için merkezi yönetime tanınacak sorumluluk ile, hizmet etkinliği için gerekli denge sağlanmalıdır.

Yerel yönetimlere, yerel halkın yaşayışı, eğitimi, sağlığı, kültürü, eğlenmesi, yaşadığı yerin imarı, bayındırlığı, tarımsal ve hayvansal kalkınması, sosyal düzenin sağlanması gibi konularda görevler verilmelidir. Bunlardan yerel yönetimin sınırlarını aşan hususlarda, merkezi yönetim yetkilendirilmelidir.

Yerel yönetimlere görevler verilirken, bu görevleri yerine getirebilme yetenekleri de dikkate alınmalıdır. Yerel yönetimlere görevler bırakılırken; yerel nitelikte olan ve öncelikle halkın gereksinimlerine cevap veren, yerel halkın katkısını gerektiren, bölgesel ya da ulusal düzeyde koordinasyon gerektirmeyen, yerel yönetimin gücüne uygun hizmetler olmasına dikkat edilmelidir (TODAİE, 1992:63-64).

Merkezi yönetimle yerel yönetimler arası görev bölüşümünde, son 15 yıl içerisinde idari yapılanmamız içerisine giren anakent yönetimi uygulamalarını da dikkate almak gerekmektedir. Anakent yönetimi modelinde yerel kamu hizmetleri anakent belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasında bölüştürülmüştür. Anakent belediyeleri daha çok, hizmetlerin tek elden görülmesiyle ve üst düzeyde ele alınması gereken görevlerle ilgilidir (Keleş, 1993:132). İlçe belediyelerine ise, Belediye Yasasında belediye görevi olarak yer aldığı halde, anakent belediyelerine verilmemiş görevler bırakılmıştır (Keleş, 1993:133). Dolayısıyla hizmet bölüşümü yapılırken anakent yönetimi modeli uygulanıp uygulanmadığı da dikkate alınmalı, bölüşüm buna göre yapılmalıdır. Bu durumda daha rasyonel ve mevcut durumun özelliklerine göre bir görev bölüşümü yapılmış olacak ve başarı daha çabuk yakalanacaktır.

GÖREV BÖLÜŞÜMÜ VE AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI

Daha önce de belirttiğimiz gibi, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev bölüşümünde, optimum seviyeyi yakalamak, rasyonel kriterlere göre paylaşımında bulunmak, yerel özerklik ilkesi doğrultusunda ger-

çekleşmektedir. Merkezden yönetimin ve bürokratik çalışmanın sakıncalarını gidermek veya azaltmak için düşünülen idari bir araç olan özerklik, hem demokratik katılımın gelişmesiyle ilgili önemli bir özellik olarak karşımıza çıkmakta, hem de hizmetlerin aksatılmasına ve yürütmenin geciktirilmesine yol açan, yetkilerin tek elde toplandığı, kararların üst düzey merkezi organlar tarafından alındığı kurumlar yerine, yürütmede hız, etkinlik ve verimlilik sağlayan, daha esnek hareket edebilen kurumları esas alan bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır (Saran, 1995:21).

Yerel özerklik ilkesi, sanıldığı gibi aksine, yerel yönetimlerle merkezi yönetim arasında olumsuz ilişkilerin doğmasına neden olmaz. Devletin barışın, toplum düzeninin ve güvenliğinin sağlanması gibi kendine ait temel işlevleri, yerel yönetimlerin ise kendilerine ait planlama, kültür, konut, çevre, eğitim gibi hizmetleri bulunmaktadır. Aslında devletin varlık nedeni, güvenli bir ortamda ve sağlıklı çevre koşullarında vatandaşlarına insanca yaşama hakkı sağlamaktır. İstenen, mal ve hizmetin etkili paylaşımında uzlaşmacı bir işbirliğinin sağlanmasıdır (Karaman, 1995:47). Yerel özerklik ilkesi, özellikle görev bölüşümü uygulamalarına getirdiği ilke ve kurallarla bu amaca ulaşılması için ortam hazırlar.

Ancak bu ilkenin uygulanmasında da önemli engellerle karşılaşmaktadır. En başta merkezi yönetimin denetimi ve yerel yönetimlerin mali zorlukları, önemli güçlükler olarak karşımıza çıkmaktadır. Ama bütün bunlara rağmen, yetkilerin halka mümkün olduğunca yakın düzeyde belirlenmesi ve uygulanması, devletten alınan yetkilerin, ancak seçilmiş temsilciler tarafından yöneltilen veya denetlenen yönetimlere devredilmesi (Karaman, 1995:47), günümüz şartlarında demokrasinin de bir gereği olarak gündeme gelmektedir.

Yerel özerklik ilkesi, ilk defa somut olarak bir uluslararası sözleşme ile dünya genelinde geçerlilik kazanmıştır. Ülkemizin de, bazı maddelerine çekince konulmuş olsa da, katıldığı Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı, demokrasinin gelişmesinde ve yönetimde etkinlik sağlanmasında temel bir konuma sahip olan yerel yönetimlerinin haklarının korunabilmesi için bir güvence oluşturmaktadır. Çünkü Şart, taraf olan ülkeleri, yerel yönetimlerin siyasal, yönetsel ve mali yönlerden bağımsızlıklarını güvence altına almaya zorlamaktadır (Keleş, 1995:4).

Ülkemiz, 21 Kasım 1988 tarihinde Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartını imzalamış, sözleşme, 22 Aralık 1988 tarihinde gerekli onay sağlanarak yürürlüğe girmiştir. Ancak Bakanlar Kurulunun onaylaması, konuya ilişkin kararın 3 Ekim 1992 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanması ile mümkün olmuştur (Karaman, 1995:49).

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, 3 ana bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde, özerk yerel yönetim kurumunun dayandığı başlıca ilkeler yer almakta, özerk yerel yönetimin anayasal ve yasal bir temele otur-

tulması gereği vurgulanmaktadır. Ayrıca yerel yönetimlerin görev ve yetki alanlarının belirlenmesinde uyulacak kıstaslar burada belirtilmektedir. Şart'ın ikinci bölümü, sözleşmeyi onaylayan devletlerin yükümlülük ve sorumluluklarıyla ilgili kuralları içermektedir. Şart'ın son bölümü ise, uygulama ve yürürlük koşulları ile ilgili kuralları kapsamaktadır (Keleş, 1995:4-5).

Şartın 3. maddesi hizmette halka yakınlık (Subsidiarity) ilkesini tanımlamaktadır. Buna göre, kamusal sorumluluklar, genellikle ve tercihan, halka en yakın yönetimlerce yerine getirilmesi ve görevin bir başka yönetim verilmesinde, görevin kapsam ve niteliği ile etkinlik ve ekonominin gereklerinin göz önünde bulundurulması gerektiği belirtilmektedir (Keleş, 1995:12).

Görev bölüşümü ile ilgili olarak, Yerel Yönetim Özerklik Şartı'nın 4. maddesi ise, yerel yönetimlerin görev alanlarının türlü sektörleri ilgilendiren yasalarla ya da yeniden merkezileşme girişimleriyle sınırlandırılmasına izin verilmemesi gerektiğini belirtmektedir (Keleş, 1995:8).

Şart'ın 4. maddesinin 3. fıkrası, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev dağılımı için çeşitli ölçütler getirmiştir. Bunlar arasında en önemlisi, görevlerin niteliği ve sınırlarıdır. Bu genel ölçütler, genelde nesnel unsurlar olarak kabul edilmektedir. Ayrıca iki tane de özel unsur bulunmaktadır. Bunlar ise etkinlik ve ekonomi şeklinde açıklanmaktadır. Kamu politikalarının değerlendirilmesinde, bu unsurların tespiti önemli zorluklar şeklinde kabul edilmektedir (CDLR, 1995:9).

Özerklik Şartı'nın 5. maddesinde ise, yerel yönetimlere merkezi ya da bölgesel yönetimlerce yetki devredilmesi durumunda, yerel yönetimler, bu yetkileri yerel koşullara uydurarak kullanmakta olabildiği ölçüde büyük takdir hakkına sahip olacakları şeklinde (Keleş, 1995:12) ifadelere yer verilmektedir.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın bazı hükümleri, ülkemiz tarafından çekince konularak kabul edilmiştir. Bu maddeler arasında merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında görev bölüşümü ile ilgili olan maddeleri şu şekilde belirtebiliriz:

Yerel makamları doğrudan ilgilendiren tüm konulara ilişkin planlama ve karar alma süreçleri içinde kendilerine olanaklar ölçüsünde zamanında ve uygun biçimde danışılacaktır. (md.4/6)

Yerel makamlara sağlanan kaynakların dayandığı mali sistemler, görevin yürütülmesi için gereken harcamalardaki gerçek artışların mümkün olduğunca izlenebilmesine olanak tanımaya yetecek ölçüde çeşitlilik göstermelidir. (md.9/4)

Yeniden dağıtılan mali kaynakların yerel makamlara tahsisinin nasıl yapılacağı konusunda kendilerine danışılacaktır.(md.9/6)

Yerel yönetimlere yapılan hibeler, yerel makamların kendi yetki alanları içinde kendi politikalarına ilişkin olarak takdir hakkı kullanmadaki temel özgürlüklerini zedelememelidir. (md.9/7)

Yerel makamlar, kanunla muhtemelen öngörülen şartlar dahilinde başka devletlerin yerel makamlarıyla işbirliği yapabilirler. (md.10/3)

Yerel yönetimler kendi yetkilerinin serbestçe kullanımı ile Anayasa veya ulusal mevzuat tarafından belirlenmiş olan özerk yönetim ilkelerini koruyabilmek için yargı yoluna başvurma hakkına sahip olacaklardır (md.11) (Karaman, 1995:47).

Şart'ın ülkemizce çekince konulan 4.maddesinin ikinci fıkrasında da; yerel yönetimler, yerel sınırlar içinde kendi hizmet alanları içinde olup da başka bir kuruluşa verilmemiş olan herhangi bir konuda girişimde bulunmaya tam yetkili kılınmaktadır. Bu hükme çekince konulmasının nedeni Anayasamızın 6. maddesine aykırı olmasıdır. Çünkü bu maddeye göre, hiç kimse veya organ, kaynağını Anayasa'dan almayan bir devlet yetkisi kullanamayacaktır (Zengin, 1994:198). Yerel özerklik açısından çok önemli olan ve merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında çağdaş görev bölüşümüne olanak sağlayacak bu hükmün uygulanabilirliği açısından, Anayasanın 127. maddesinde ve il özel yönetimleri, köy ve belediyelerle ilgili yasalarda gerekli değişiklik yapılmalıdır.

Yukarda bahsettiğimiz çekince konulmuş hükümlerin çoğu için de, benzer gerekçeler kabul edilebilir. Çünkü, uluslararası bir sözleşmenin iç hukuk kurallarını olumsuz bir şekilde etkilememesi ve idari yapılanmamızı sarsacak sonuçlar doğurmaması için bu tür çekincelerin konulması normal kabul edilmektedir.

ÜLKEMİZDE VE BAZI GELİŞMİŞ ÜLKELERDE GÖREV BÖLÜŞÜMÜ UYGULAMALARI

Merkezden yönetimi benimseyen ülkelerde, genelde, yerel yönetimlere bırakılan görevlerin yerine getirilmesi için, merkezi yönetimler, gerekli yetkileri üstlenmişlerdir. Bu ülkelerde yerel yönetimlerle merkezi yönetim arasındaki yetkilerin bölüşümü, Devletin üstlendiği yetkilerle, yerel yönetim birimlerinin görev alanına giren yetkilerin ve her birime tekabül eden gelir kaynaklarının açık seçik belirtilmesi suretiyle gerçekleştirilebilir (Özer, 1991:28).

Ülkemizde yerel yönetimlerin görevleri ayrıntılı bir şekilde liste usulü ile belirlenmiştir. Zamanla yerel yönetimlere verilen görevler, bu organların gücünü aşan bir konuma ulaşmıştır. Yerel yönetimlere, imar, sosyal yardım, ekonomik, sağlık ve kolluk alanlarında yerel nitelikli birçok görevler verilmiştir. Bu görevler yerel yönetimlerin gücüne göre, bazıları zorunlu, bazıları için ise isteğe bağlı görevler olarak düzenlenmiştir (Özer, 1995:31).

Genelde, dünyada, yerel yönetimlerle merkezi yönetim arasında görev bölüşümünde üç ilke uygulanmaktadır. Bunlardan genellik ilkesine göre; yerel yönetimler yasaların yasaklamadığı veya başka yönetimlere bırakılmamış bütün hizmetleri görmeye yetkilidirler. Almanya'da durum böyledir. Yetki ilkesine göre ise yerel yönetimler görmek istedikleri her yeni hizmet için merkezi yönetimden yetki almak zorundadırlar. İngilizler, özünde esneklikten yoksun olan bu ilkeyi, ulusal yapılarıyla ve gelenekleriyle işler hale getirmeyi başarmışlardır. Diğer bir ilke olan liste uygulamasına göre ise; yerel yönetimlerin yapacakları hizmetler yasalarla sınırlanmıştır (Keleş, 1992:177).

Ülkemizde uzun yıllardır, merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki işbölümü ve işbirliğinin artırılması amacıyla, Anayasalarda, hükümet programlarında ve kalkınma planlarında yerel yönetimlerin gelir, görev, yetki ve sorumluluklarının artırılması devamlı öngörülmüştür. Ancak hiçbir zaman, istenilen düzeyde gerçekleşmemiştir (Öztürk, 1996:145). Yukarıda bahsettiğimiz usullere göre görev bölüşümünün yapılması istenmiş, ancak genel ilkelere bile uyulmakta güçlük çekilmesinin yanında, teoride olması gerekenler pratiğe yansıtılamamıştır.

Yerel yönetimlerle merkezi yönetim arasında akılcı görev bölüşümü sonrasında, yerel hizmetlerin merkezden planlanmasının ve yönetilmesinin yarattığı sorunlar ortadan kalkacak, yerel toplulukların gerçekten gereksinim duydukları ve öncelik verdikleri konular, onların istekleri doğrultusunda, etkili bir planlama ve programlamaya konu yapılabilecek, karar vermede, uygulamada, kırtasiyecilik, gecikme, duyarsızlık gibi yönetsel etkililiği ve verimliliği olumsuz etkileyen sorunlar ortadan kalkacaktır (Yalçındağ, 1992:111). Tüm bu görev bölüşümünün genel yararları iyi bilinmesine rağmen ülkemizde merkezi yönetim ile yerel yönetimler arası görev bölüşümünün belirli ilkelere dayandığı kolaylıkla söylenememektedir. Çünkü ülkemizde bu tür görevlerin iki düzey arasında değişimi oldukça hızlıdır. Ayrıca görevlerin tanımını yapmak ve herkesin kabul edebileceği nitelendirmelerde bulunmak da oldukça güçtür. Bazı görevlerin, yerel olarak nitelendirilmesine karşılık, özellikle düzenlemeye ve üretime yönelik görevlerde böylesine net bir ayırım yapmak mümkün değildir (Eke, 1982:122).

Özellikle ülkemiz açısından düşündüğümüzde, yerel görevlerin çok sayıda yasaya dağılmış olması, iki düzey arasında sınırları ve kapsamı belli bir ayırım yapılmamış olması, ikilemlere, kaynak israfına, en önemlisi duraksamalara neden olarak görevlerin gerçekleşmesini olumsuz yönde etkilemektedir. Çoğu görevlerin ortak olması, karşılıklı ilişkilerin açık ve iyi biçimde düzenlenmemiş olması işbirliği ve eşgüdümü zorlaştırmaktadır. Ayrıca, yerel görevler sayıca çok ve ayrıntıya yöneliktir. Önemsiz ve anlamsızlaşmış görevlerin ayıklanarak, ana görevlerin, sınırları ve kapsamı ortaya konulmuş bir biçimde, birkaç temel yasada toplanması gerekmektedir (Eke, 1982:127).

Bugün ülkemizde, kamu görevlerinin ancak %12'si yerel yönetimler tarafından yerine getirilmekte iken, bu oran, Avrupa ülkeleri ortalamasında %50 civarındadır. Bu ülkeler içinde özellikle ekonomik gelişmişlik açısından oldukça iyi konumda bulunan Almanya'da ise, bu oran %70'lere çıkabilmektedir (Başeskioglu, 1998:2).

Ülkemizde yerel yönetimlerin tam anlamıyla gelişmemesinin nedeni, merkezi-yerel yönetim arasında görev dağılımlarının tam yapılmamış olması ve çağdaş gelişmiş ülkelerde yerel yönetimlerin görev dağılımında elde ettikleri bu oranın sağlanamamasıdır. Mevcut yerel yönetimlerin kendileri arasında da daha gerçekçi bir hizmet, yetki ve sorumluluk ağının kurulması gereklidir. Dünya genelinde, yerel yönetimler, hizmetlerin görülmesinde Devlete rakip değil, yardımcı kuruluşlardır (Tamer, 1997:44). Bu durum merkezden tam bağımsız olmadıklarını da göstermektedir.

Ülkemizde de yerel yönetimler, merkezden bağımsız değildir. Merkezi yönetim, kanunlarla, yerel yönetimleri yönetmeye, faaliyetlerine karışmaya ve yerel yönetimlerin üstesinden gelemeyecekleri hizmetleri üstlenmeye çaba gösterirler (Aktan, 1976:3).

Daha önce de belirttiğimiz gibi, ülkemizde merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında görev bölüşümünde liste ilkesi uygulanmaktadır. 1580 sayılı Belediye Yasasının 15. maddesinde belediyelerin görevleri toplam 76 madde halinde sayılmıştır (Keleş, 1992:177).

Belediye yasasının 19. maddesinde de, belediyelerin, yasaların kendilerini yetkilendirdikleri zorunlu ve isteğe bağlı görevlerin yerine getirilmesinin ardından, o bölgede oturanların ortak ve uygarca gereksinimlerini karşılayacak her türlü girişimde bulunabileceklerini belirten bir hükmü içermektedir (Keleş, 1992:177).

Ülkemizde köy yasası da köy yönetimlerini zorunlu ve isteğe bağlı olarak görevlendirmiştir. Zorunlu işler 37 madde olarak Kanunun 13. maddesinde sayılmış, 14. maddesinde de isteğe bağlı 31 iş türü belirtilmiştir. Ayrıca bu birimlerin görevlerini, hem yerel yönetim birimi olarak hem de genel yönetimin ajanı olarak yerine getirecekleri belirtilmiştir (Keleş, 1992:140-141).

Ülkemizde İl Özel Yönetimleri ile ilgili düzenlemeler de, 1913 tarihli yasa ile sürdürülmektedir. Bu yasada 1914 yılında yapılan değişikliklerden sonra, İl Özel Yönetimlerinin görevleri; tarım ve hayvancılık, sağlık ve sosyal yardım, eğitim, ekonomi-ticaret, bayındırlık başlıkları altında toplanmıştır (Keleş, 1992:108-109).

İl Özel Yönetimlerini günün koşullarına uydurabilmek için, 1913 tarihli yasada, 1987 yılında bazı değişiklikler yapılmıştır. Yasaya 5 yeni madde eklenmiş, 6 madde de yürürlükten kaldırılmıştır. Bu yasanın 2. maddesine göre; "İl Özel İdarelerinin; yerel ortak nitelikte olan, imar, bayındırlık,

sağlık ve sosyal yardım, çevre sağlığı ve korunması, eğitim ve spor, tarım, ağaçlandırma, orman tespiti, ekonomi ve ticaret, haberleşme, kültür, turizmle ilgili görevler ve bu kanun dışında çeşitli mevzuatta verilen görevleri olanakları ölçüsünde ve belirlenecek öncelik sıralarına göre yapacağı" belirtilmektedir (Keleş, 1992:109).

Yeni yasada, İl Özel İdarelerinin görevli olduğu ve ortak ihtiyaçların kapsamının ve sınırının Bakanlar Kurulunca belirleneceği hükmü, Anayasa Mahkemesi'nce iptal edilmiştir. Gerekçe olarak, yerel yönetimlerin görevlerinin yasa ile belirleneceği, Bakanlar Kurulu kararının yasa yerine geçmeyeceği, ayrıca bu durumun, yerel özerklik ve yerinden yönetim ilkeleriyle çeliştiği, yönetimin bütünlüğü ilkesini zedeleyeceği ve yönetsel vesayet yetkisi ile bağdaşmayan sonuçlar doğurabileceği ifade edilmiştir (Keleş, 1992:109).

İl Özel Yönetimleri, ilk kurulduklarında çok kapsamlı görevlerle görevlendirilmişlerdir. O dönemde merkezi yönetimin güçsüz olması, bu duruma gerekçe olabilir. Cumhuriyet dönemi ile birlikte, görevlerin çoğu merkezi yönetime bırakılmıştır. Ancak görevler İl Özel Yönetiminden de alınmayınca, bir ikili durum oluşmuş ve yaşanan görev karmaşası bugüne kadar sürmüştür. Bugün, Toprak Mahsulleri Ofisi, Karayolları Genel Müdürlüğü, İller Bankası, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, Orman Bakanlığı, Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı ve daha arttırabileceğimiz bir çok kurum ve kuruluş, İl Özel Yönetimlerinin alanında görevli ve yetkili durumdadır (Keleş, 1992:110).

Özellikle İl Özel İdarelerinin görevli oldukları kamu hizmetlerinin merkezi idarelere kaymasının nedeni olarak; hizmetlerin özel idarelerin sorumluluğunda iken belirli bir gelişme sağlanamadığı, bu hizmetlerin, ilgili bakanlıklar ya da kamu kuruluşlarına aktarıldıktan sonra yapılan yatırımların arttığı ve hizmetlerin ülke düzeyinde yaygınlık kazandığı, bu şekilde hizmet kalitesinde artış olduğu ve daha kaliteli elaman kullanma olanağı olduğu belirtilmektedir (Pirler-Gürsoy-Başsoy; 1997:62).

Ülkemizde, genel olarak, idarenin görev yüklenmesi, yasama organı tarafından düzenlenmektedir. İdarenin kuruluş ve görevlerinin kanun ile düzenleneceği esası, Anayasamızda yer almıştır. Her üç yerel yönetim birimine kanunla verilen görevler birbirinden farklıdır. Bunlar arasında en geniş görev alanı belediyelere tanınmıştır. Köylerin görevleri sınırlı tutulmuş, İl Özel İdareleri üzerindeki görevler ise, ilin ortak işlerini ilgilendirmesi açısından köy ve belediyelerden farklılık taşıyacak şekilde belirlenmiştir. Bugün, belediyeler ve il özel idarelerine verilen görevlerle, merkezi idarenin üzerine almış olduğu görevler arasında kesin bir ayrım yapmak oldukça güçtür. Kamu görevlerinin merkezi idare ile yerel yönetimler arasında bölüştürülmesinde uygulanacak ölçünün objektif olmaması da durumu zorlaştırmaktadır (Gözübüyük, 1967:4).

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev bölüşümünde ülkemizdeki durum böyle iken; Avrupa ve diğer demokratik ülkelerde milli eğitim, bayındırlık ve iskan, sağlık, tarım ve köy işleri, kültür, turizm, orman, çevre gibi hizmetlerin, yerel yönetimlerin görev alanına girdiğini görmekteyiz. Ülkemizde ise bunların tamamına yakını merkezi idare tarafından yürütülmektedir. Bunun bir sonucu olarak, merkezi yönetimin başkent teşkilatlanması, hiçbir Avrupa ülkesiyle kıyaslanmayacak boyutta büyümüş ve hantallaşmıştır (Başeskioğlu, 1998:3).

Ülke olarak bir çok kurumu örnek aldığımız Fransa'da; devlet ile yerel yönetimler arasında görev bölüşümünde, temel ilke olarak, Devletin sorumluluğunu koruma ve denge unsuru olması kabul edilmiştir. Bunun yanında yeni kuruluşların hareket serbestisi ve yerel çıkarlara uygun serbest girişimlerine de yer verilmiştir. Yerel yönetimlerin görevleri ile orantılı kaynakları ise; vergilendirme, paylar, bağışlar, hazine yardımları ve borçlanmalar sonucunda sağlanabilmektedir (Tortop, 1999:51-52).

Fransa'da yerel yönetimlerle, merkezi yönetim arasındaki görev bölüşümünde; yetkilerin, Devletin, belediyelerin, illerin ve bölgelerin yetkileri mümkün olduğunca birbirinden ayrılması gerektiği ve her yetki alanı ve buna ilişkin kaynakların Devlet, belediyeler, iller ve bölgeler arasında tahsis edilmesi gerektiği belirtilmektedir. Tek bir yerel yönetim birimine blok yetkiler verme eğiliminin birçok istisnaları bulunmaktadır (Ünüsân, 1996:103).

Birçok ülkeden farklı olarak, ABD'de, yerel yönetimler; merkezi yönetim ile aralarında olan görev bölüşümünde biraz daha ileri giderek, yargı yetkisini de kullanmaktadırlar. Polis ve trafik mahkemeleri gibi belediye mahkemeleri, yerel bölgelerde hizmet vermekte, mahkemelerin görevlileri, hizmet verilen alandaki seçmenlerce seçilmekte ve part-time çalışmaktadırlar (Görmez, 1997:75). ABD'de polis ve itfaiye hizmetleri, elektrik, su, gaz gibi hizmetler de yerel yönetimlerce karşılanmaktadır. Büyük kentlerde, genelde profesyonel planlama birimleri görev yapmakla birlikte kent planlama yetkisi, yerel yönetimlerde, ancak federal yönetim, yerel yönetimlere bu alanda yardım etmektedir. Ancak, son yıllarda elektrik, su, gaz gibi işletmeler yerel yönetimlerce, özel kuruluşlara devredilmeye başlanmıştır. Eğitim hizmeti hemen hemen bütün eyaletlerde bir yerel yönetim birimi olan okul bölgeleri tarafından sağlanmaktadır (Görmez, 1997:74-75).

Yerel demokrasinin en başarılı şekilde uygulandığı ülkelerden İngiltere'de ise; uzun yıllardır, yerel halkı ilgilendiren yerel nitelikteki kamu hizmetleri (konut, temizlik, yol, eğitim, planlama, ulaşım, çevre sağlığı, tüketicinin korunması) yerel yönetimlerce görülmektedir. Ülkede kamu harcamalarının 1/3'ü yerel yönetimlerce yapılmaktadır (Görmez, 1997:76). Ayrıca ülke yerel yönetimlerinde de yargı fonksiyonuna sahip yerel mahkemeler de bulunmaktadır (Görmez, 1997:76).

İngiltere'de her ne kadar son yıllarda, merkezi yönetimin yerel yönetimlere olan güveni biraz sarsılmış olsa da, çok geniş alanda, yerel yönetimler kamu hizmetlerini yerine getirmeye devam etmektedirler. Güvenlik, eğitim, öğretim, şehir planlaması, konut yapımı, sosyal hizmetler, çevre sağlığı, trafik, tüketicinin korunması, acil servis hizmetleri vb. birçok alanda yerel yönetimler, (Yıldırım, 1990:189) hizmetlerin görülmesinden sorumlu tutulmaktadırlar.

SONUÇ

20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren, tüm dünyada refah sürekli olarak artmaya başlamıştır. Bu durumda insanların bireysel olarak da gelirleri artmış ve yaşamdan beklentileri farklılaşmaya başlamıştır. Özellikle ülkelerin milli gelirlerinin artması ve bunun sonucunda kişi başına düşen gelirin de artmış olması karşısında insanlar; kültür, eğlence, dinlenme, temizlik gibi medeni ihtiyaçlarının geçmiş yıllara göre daha yüksek oranlarda karşılanması taleplerinde bulunmaya başlamışlardır. Bu durumda da, yerel yönetimlerin önemleri oldukça artmıştır. Çünkü bu ihtiyaçları yerel ölçekte yerel yönetimler tarafından görülecektir.

Dünyada görülen refah artışına paralel olarak kentleşme süreci de hızlı bir şekilde artmıştır. Kentleşmenin artışına paralel olarak, insanların yerel yönetimlerden beklentileri de artmış ve bu durum da, yerel yönetimlerin önemlerinin artmasına neden olmuştur.

Bu gelişmeler doğrultusunda yerel yönetimlerle merkezi yönetim arasındaki görev bölüşümü konusu da önem kazanmıştır. Bugün yerel demokrasiyi işletmek arzusunda olan ve görev bölüşümü kriterlerini bu ilke doğrultusunda belirleyen merkezi yönetimler, genel yönetimde, çok daha az sorunlar yaşamaktadırlar. Çağdaş yönetimin gereği olan etkinlik ve verimlilik kriterlerinin uygulanmasında çok daha başarılı olmaktadır.

Son hazırlanan yerel yönetimler reform tasarısında; hizmetlerin ve görevlerin merkezi idare ile yerel yönetimler arasında bölüşümündeki temel ilke, yerel nitelikli olduğu kabul edilen hizmetlerin yerel yönetimler tarafından yerine getirilmesi şeklinde belirlenmiştir. Bu genel ilke uyarınca merkezi yönetim artık yerel nitelikli hizmet alanlarında teşkilatlanmayacak, sadece yürütülen bu hizmetlerle ilgili standartların belirlenmesi, bu standartlara uyulup uyulmadığının denetlenmesi ve yerel yönetimler arasında koordinasyonun sağlanması görevlerini yürütecektir.

İdeal merkezi yönetim-yerel yönetim görev bölüşümünde; merkezi yönetimin; genel eğitim politikalarının ve ilkelerinin belirlenmesinden, genel sağlık politikalarının ve ilkelerinin belirlenmesinden, iç güvenlik, dış güvenlik, alt yapı adalet, yargı, dış politika hizmetlerinden, genel kamu hizmetleri ile ilgili olarak standartların belirlenmesinden, yerel yönetimlerin

belirlenen genel politika, ilke ve standartlar çerçevesinde faaliyet göstermesi için hukuka uygunluk denetimi yapılmasından, yerel yönetimlere mali ve teknik yardımda bulunulmasından sorumlu olması uygun olacaktır. Yerel yönetimler de, bu hizmetler dışında kalan hizmetleri yerine getirmelidir.

Bugün, yerel yönetimlere, kendi mevzuatları ile verilen görevlerin büyük bir kısmı zaman içinde çeşitli sebepler ileri sürülerek merkezi idare tarafından yürütülmeye başlanmıştır. Böylelikle, hizmetlerin halka en yakın yönetim birimleri tarafından yerine getirilmesi sayesinde sağlanması mümkün olan, kamu yönetiminde etkinlik ve verimlilik, yerinden yönetimin temel unsuru olan yerel hizmetlerin seçilmiş karar organları tarafından yürütülmesi ve yerinden yönetim sayesinde gerçekleşebilen halkın kamu işlerinin sevk ve idaresine katılımı ilkelerinden uzaklaşmıştır.

Merkezi yönetim ile, yerel yönetimler arasında görev bölüşümü yapılırken, etkin bir eşgüdüm ve işbirliği sağlanmalıdır. Amaç, merkezin ve yerel yönetimlerin ortak çabalarıyla halka en iyi hizmeti vermektir. Bu doğrultuda, yerel yönetimlerin merkezi yönetimin taşra kuruluşları olmadığı, aralarında hiyerarşik bir bağ bulunmadığı, sürekli göz önünde bulundurulmalıdır. Yerel yönetimler de tam bağımsız olmadıklarını her zaman dikkate alınmalıdır.

Yerel demokrasinin pürüzsüzce işletilmesi, yerel yönetimlerin halka en iyi hizmetleri sunabilmesi açısından, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev bölüşümünde, mutlak bir şekilde optimum seviyeye ulaşmak gerekmektedir. Bu sağlandığında, yerel özerklik ve subsidiarity (hizmette halka yakınlık) ilkelerinin gereklerinin yerine getirilebilmesi için gerekli ortam hazırlanmış olacaktır.

KAYNAKÇA

- * Akın, Cengiz; "Türkiye'de Yerel Özerkliğin Anlamı", Türk İdare Dergisi, Y.69, S.414, Mart 1997.
- * Aktan, C. Can; "Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması", TİD, Y.70, S.419, Haziran 1998.
- * Aktan, Tahir; "Mahalli İdarelerde Vesayet Denetimi", AİD, C.9, S.3, Eylül, 1976.
- * Aktan, Tahir; "Mahalli İdarelerin Bazı Sorunları Üzerine", AİD, C.7, S.2, Haziran 1974.
- * Başeskioglu, Murat; "Mahalli İdareler Reformu", TİD, Y.70, S.419, Haziran 1998.
- * Bilgiç, Veysel; "Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri Üzerine Teoriler", ÇYY, C.7, S.2, Nisan 1998.
- * Bozkurt, Ömer-Turgay Ergun; Kamu Yönetimi Sözlüğü, TODAİE, Ankara, 1998.
- * CDLR(Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Yönlendirme Komitesi); Hizmette Yerellik (Subsidiyarite) İlkesinin Tanımı ve Sınırları, MiGM Yay., Ankara, 1995.
- * Eke, A. Erkan; Anakent Yönetimi ve Yönetimlerarası İlişkiler, A.Ü. SBF Yay., Ankara, 1982.
- * Görmez, Kemal; Yerel Demokrasi ve Türkiye, Vadi Yay., Ankara, 1997.
- * Gözübüyük, Şeref; Türkiye'de Mahalli İdareler, TODAİE, Ankara, 1967.
- * Karaman, Z. Toprak; "Küreselleşmede Yönetimin Etkisi", TİD, Y.67, S. 409, Aralık, 1995.
- * Keleş, Ruşen; "Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Avrupa ve Türkiye", ÇYY, C.4, S.6, Kasım 1995.
- * Keleş, Ruşen; Yerinden Yönetim ve Siyaset, Cem Yay., İstanbul, 1992.
- * Keleş, Ruşen; "Kentleşme ve Kamu Yönetimi Sorunları", Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar, IULA-EMME, Ankara, 1993.
- * Nadoroglu, Halil; Mahalli İdareler, İstanbul, 1978.
- * Öner, Şerif; "Türkiye'de Merkezi Yönetim İle Belediyeler Arasındaki İlişkilerin Yasal-Siyasal ve Ekonomik Analizi", TİD, Y.69, S.414, Mart 1997.
- * Özer, Ahmet; "Genel İdare ve Yerel Yönetimler Arasında Görev, Yetki ve Kaynak Bölüşümü", TİD, Y.63, S.390, Mart 1991.

- * Özer, Ahmet; "Türkiye'nin Yönetim Yapısına Toplu Bakış ve Yeniden Düzenleme İhtiyacı", TİD, Y.67, S. 406, Mart 1995.
- * Öztürk, Azim; " Türkiye'de Kamu Hizmetlerinin Karşılanması Sürecinde Karşılaşılan Yönetim Sorunları ve Çözüm Önerileri", TİD, Y.68, S.411, Haziran 1996.
- * Pirlar, Orhan-E. Z. Görsoy- a. Başsoy; İl düzeyinde Merkezi İdare-Mahalli İdare Görev Bölüşümü, TBD Yay., Ankara, 1997.
- * Saran, Ulvi; "Özerklik ve Mahalli İdareler Düzeyinde Denetim", TİD, Y.67, S.408, Eylül 1995.
- * Ünüsan, Teoman; Avrupa'da Yerel Yönetimler, MİGM Yay., Ankara, 1996.
- * Tamer, Mustafa; "Yerel Yönetim Sisteminin Mevcut Durumu ve Geleceği: Bir Model Önerisi", TİD, Y.69, S.415, Haziran 1997.
- * Tekeli, İlhan; "Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye'de Belediyelerin Gelişimi", AİD, C. 16, S.2, Haziran 1983.
- * TODAİE; KAYA, Yerel Yönetimler Araştırma Grubu, Ankara, 1992.
- * Yalçındağ, Selçuk; Türkiye'de ve Federal Almanya'da Yerel Yönetimler, TODAİE, Ankara, 1992.
- * Tortop, Nuri; Mahalli İdareler, Yargı Yay., Ankara, 1999.
- * Yavuz, Fehmi; Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi, TODAİE, Ankara, 1966.
- * Yavuz, Fehmi-R. Keleş; Yerel Yönetimler, Turhan, Ankara, 1983.
- * Yıldırım, M. Ali; "Tarihi Gelişimi İçinde İngiliz Mahalli İdareleri", TİD, Y.62, S.389, Aralık 1990.
- * Yıldırım, Selahattin; Yerel Yönetim ve Demokrasi, IULA EMME, İstanbul, 1993.
- * Zengin, Eyüp; "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye", TİD, Y.66, S. 403, Haziran 1994. ◆