

Türkiye’de Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkilerinin ve Yerel Yönetim Anlayışının Liberal Tez Açısından Değerlendirilmesi*

Hüseyin Özgür**

Giriş ve Kapsam

Türkiye’deki merkezî yönetim - yerel yönetim ilişkilerinin ve yerel yönetim anlayışının liberal tez açısından değerlendirmesini yapmak için Cumhuriyet öncesi tecrübelerle de uzanmak gerekecektir. Bu çalışmada, Tanzimat dönemine kadar geri gidilmektedir. *Bunun sebebi, Tanzimat ile Cumhuriyet arası dönemdeki gelişmelerin Cumhuriyet dönemini de derinden etkilemesidir.* Bu çalışmada olaylar, Türkiye’deki merkezî yönetim ve yerel yönetim ilişkilerini ve yerel yönetim anlayışını daha iyi kavramak için verilmektedir. Yerel yönetim anlayışı ile merkez ve yerel yönetim ilişkilerinin liberal ve liberal olmayan taraflarını, kökenlerini, nedenlerini ve sonuçlarını ortaya koymak çalışmanın nihaî amacıdır.

Liberalizmin Merkezî Yönetim - Yerel Yönetim İlişkilerine ve Yerel Yönetimlere Bakışı

İnsan hak ve özgürlükleri, hukuk normları karşısında eşitlik, hukukun üstünlüğü ve dev-

let egemenliğinin insan hak ve özgürlükleriyle sınırlandırılması, kuvvetler ayrılığı ve özellikle yargı bağımsızlığı, devlet işlem ve icraatlarının tamamının yargı denetimine tabi olması, hukuk devleti, resmi ideolojisi olmayan, tarafsız ve bütün fonksiyonlarıyla açık devlet, bütün düşüncelerin siyasal alanda örgütlenebilmesine ve yarışmasına imkan veren parlamenter demokrasi, devlet fonksiyonlarının siyasi denetimi, anayasal demokrasi ve ademi merkezî yetçilik, klasik liberalizmin unsurları arasında sayılabilir (Berzeg, 1999: 604).

Merkezî Yönetim-Yerel Yönetim İlişkilerine Dair Liberal Yaklaşım ve Uygulamalar

Liberal gelenek, yerel yönetime oldukça değişik bakış açıları getirmiştir. Bakış değişiklikleri farklı tarihsel dönemler açısından olduğu gibi, aynı dönemin ayrı düşünürleri, farklı liberal akımların temsilcileri açısından da gözlenmektedir.

Bazı liberaller, yerel yönetimi, bir yerel/beledî işletme ya da kurum niteliğinde görmekte ve onu devletin değil, sivil toplu-

** Yrd. Doç. Dr., Adnan Menderes Üniversitesi İİBF Öğretim Üyesi.

mun bir parçası olarak algılamaktadır. Bu anlayışa ve bu anlayışta olan düşünürlere göre, bireyler ve özel kuruluşlar kadar, yerel yönetimler de devlet karşısında özerk olmalıdır. Bu anlayışın yanında yerel yönetimi merkezî yönetime entegre ederek, onun bir yerel uzantısı, kuruluşu ya da birimi olarak değerlendiren ve temelde Jeremy Bentham tarafından temsil edilen bir liberal anlayış da vardır. Yerel yönetimin merkezî devlet içinde eritilmesi sonucunu doğuracak bu entegrasyon yaklaşımına şiddetle karşı çıkan ve temel siyasal otoritenin merkezî yönetim değil, yerel yönetimler olduğunu ileri süren liberal anlayış ise daha çok J. T. Smith tarafından savunulmaktadır. Bir başka liberal yaklaşım, federal yönetim ilkesinden hareketle, eşgüdüm ve bağımsızlık içinde yerel yönetimin bir üçüncü kademe olarak, egemenliğin bölüşümünde yer alabileceğini savunmaktadır. Diğer bir yaklaşım ise, yerel yönetimin tüketicilerin zorunlu birlikteliğini oluşturduğunu ve tüketici egemenliğinin kamu seçmesinin temel gerçekleştircisi durumunda bulunduğunu ileri sürmektedir (Yıldırım, 1993: 61).

Yukarıda bahsedilen beş farklı anlayıştan birincisine göre, Batıda belediyeler bir sivil toplum kurumu olarak gelişmiştir. Bu açıdan belediye kurumu sadece kentte yaşayan kişilerin ortak gereksinimlerinin etkili bir biçimde karşılanmasının yolu değil, merkezî devlet anlayışına karşı sivil toplum geleneğinin sürdürülmesi demektir. Hatta sivil toplum-devlet ayırımına dayanarak Magnusson, (Batı Avrupa ve Kuzey Amerika'da) belediyelerin, devletin değil, sivil toplumun bir parçası olduğunu ve belediye özerkliğinin bireyler ve özel korporasyonlar gibi 19. yüzyılda devletin karışımına karşı olduğunu (Magnusson, 1986: 5) belirtmiştir.

Liberal düşünürlerin fikirlerinden –genellikle dolaylı olarak son tahlilde– elde edilen anlayışa göre, bireyler, serbest ve özgür bıraktığı taktirde, kendisi için en uygun olanı belirleyebilme özelliğine sahiptir. Bireysel gi-

rişim ve bireysel seçim özgürlüğünün sınırlandırılmasına yönelik girişimler, liberal teze aykırı düşer. Buna göre, serbest piyasanın yapacağı işlerin herhangi bir kamu kurumu tarafından gerçekleştirilmesi veya yerel yönetimlerin, sivil toplum kuruluşlarının, üçüncü sektörün yapabileceği işlerin merkezî yönetim tarafından yerine getirilmesi, bireyin seçim özgürlüğünü kısıtlar. *Başta klâsik liberalizm olmak üzere farklı liberal anlayışların hemen hepsine göre*, ilke olarak, piyasanın devlet müdahalesinden korunması gerektiği gibi, mahallî idareler de merkezî yönetimin müdahalesinden korunmalıdır ki, özgürlükler daha fazla korunabilsin, çoğulculuk daha iyi sağlanabilsin.

1970'li yıllardan bu yana yürütülen çabalar, yerel yönetimler alanında gelenekselleşmiş yaklaşımları aşan, daha geliştirilmiş teorik perspektifler sunmaktadır. Bunlar temsiliyetçi, araççı, yönetmenci-seçkinci ve yapısalci yaklaşımlar olarak gruplandırılabilir (Yıldırım, 1993: 53-54). Burada, liberal değerlerden esinlendiğini düşündüğümüz temsiliyetçi yaklaşıma kısaca değinilecektir.

Temsiliyetçi yaklaşım, yönetimi (devlet, yerel yönetim) işlevlerinde tarafsız olarak gören ve herhangi bir sınıf veya tabakanın çıkarlarından bağımsız kabul eden yaklaşımdır. Bu yaklaşım, yönetimin, toplumun her kesiminden gelen siyasal baskılara duyarlılığını ve yönetim politikalarının değişik çıkarları temsil ettiğini kabul eder. Dayanağını liberal düşünsel gelenekte bulan bu yaklaşımı, yerel/kentsel alana uygulayanlardan biri, Robert A. Dahl'dır (Yıldırım, 1993: 53).

Vatandaşlar, merkezî yönetimi etkileyebilmek için sahip olmadıkları pek çok imkâna, yerel yönetimlerde sahiptirler. Ayrıca, vatandaşlar yerel yönetimler hakkında daha fazla bilgi sahibidirler. Yine, bu kuruluşlarda bürokrasinin azlığı ve yöneticilerin tanındığı etkinin, dolayısıyla katılmanın derecesini artırıcı rol oynar (Görmez, 1997: 57).

Yerel yönetim anlayışı ve merkezî yönetim - yerel yönetim ilişkilerinin liberal tez açısından değerlendirilmesinde klâsik liberalizmin kendi açıklamaları kadar, iktidarın dağılımı ve bölüşümü tartışmaları da konunun anlaşılmasına yardımcı olabilir. İktidarın bölüşümünü biçimlendiren temel değerler, özgürlük, eşitlik ve refahtır. İktidarın dağılımı ve bölüşümü, Aristoteles'ten beri siyaset biliminin temel ilgi alanlarından birisini oluşturmuştur. İktidarın bölüşümü, liberal, uygar ve demokratik yönetimin temelidir. İktidarın mekânsal bölüşümü kavramı, yerel yönetim ve yönetimler arası ilişkilerin incelenmesine kuramsal bir çerçeve sağlamak, iktidarın mekânlar arasındaki dağılımında kullanılabilecek alternatif kurumsal düzenlemeleri ortaya koymak amacı ile 1950'li yılların sonlarında geliştirilmiştir. İktidarın bölüşümü, genellikle toplum ya da topluluk değerlerinin bir aracıdır ve herhangi bir dönemdeki bölüşüm biçimi, o dönemin egemen değerlerini yansıtır. Buradan hareketle, hem önemli bir liberal değer olan özgürlüğün geliştirilmesi, hem de birey ve birey gruplarının keyfî yönetime karşı korunması için siyasal ve ekonomik gücün belli ellerde toplanmasını önleyici iktidar bölüşümüne gidilebilir (Yıldırım, 1993: 55).

Gerçek (liberal) belediye, üstlendiği hizmetlerde, yürütülür nitelikte kararları almak ve bunları kendi oluşturacağı iç örgüt yapıyla uygulamak bakımından yönetsel özerkliğe sahiptir. Bu nedenle, merkezî yönetim, belediye üzerinde keyfî uygulamalara olanak sağlayan yönetsel vesayet yetkisine sahip değildir (Yalçındağ, 1996: 69).

Liberalizmin Yerel Yönetim Anlayışı

Odak noktalarında ve yaklaşımlarındaki farklılıklara rağmen, klâsik liberal düşüncenin yerel yönetimler konusunda bazı ortak kabulleri de vardır. Bunlar; yerel yönetimlerin, özgürlük, eşitlik, siyasal sorumluluk ve katılım

gibi demokratik değerleri beslemesi; hizmette verimliliği artırması; doğrudan hizmet sunucu rollerinin sınırlı stratejik alanlarda kabul edilmesi; diğer alanlarda özel ve gönüllü girişimlerin desteklenmesine öncelik verilmesidir (Yıldırım, 1993: 62).

Klâsik liberalizm özgürlük, katılım ve verimlilik gibi değerler yüklediği yerel yönetimin güçlenmesinden yanadır. F. A. Hayek ve R. Nozick gibi düşünürlerin katkıları ile geliştirilen yeni liberalizm¹ ise, kişisel özgürlüğün artırılması ve yönetimin (hükümet etmenin) sınırlandırılması alanlarındaki görüşleri ile -en azından düşünsel platformda- ademi merkezîyetçi yaklaşımdan yana görünmektedir. Yeni liberalizmin yerel yönetime bakışının bugüne kadar belirginleşen temel düşünce ve uygulamaları genel olarak, yerel yönetimin yetki ve sorumluluklarının bölünmesi, daha yarışmacı bir ihale düzeni, daha çok iş adamı yaklaşımı taşıyan bir yönetim kültürünün geliştirilmesi, yerel farklılık ve yenilikçiliğin yüreklendirilmesi şeklinde özetlenebilir (Yıldırım, 1993: 81-83). Ancak günümüzde sergilenen bazı yeni liberal yerel yönetim pratikleri -özellikle İngiliz örneğinde- özgürlük ve katılımdan çok, ekonomik kayguları, merkezîyetçiliği ve kaynak kullanımında verimliliği ön plana çıkarmaktadır.

Yerel yönetimin özgürlük, eşitlik ve refah gibi liberalizmin temel değerlerini taşıdığı genellikle kabul edilmektedir. Liberalizme göre yerel yönetimler, iktidarın, merkezden çevreye (taşraya) dağılımını sağlayarak özgürlüğe katkıda bulunurlar. Yerel yönetimler, iktidar ve yetkinin mekânsal düzeyde bölüşümünü sağlamakta; dolayısıyla, egemen olanın iktidarını sınırlamakta; muhtemel keyfî uygulamalara karşı bireyi ve birey gruplarını korumak-

¹ Hayek gerçekte klasik liberalizmin mensubudur. Yeni liberalizmin öncüleri arasında Hayek de gösterilmekle birlikte, yeni liberalizm ile ifade edilmek istenen anlam farklı olabilmektedir. Yeni liberalizm, bazen klasik liberalizmi ifade etmek için kullanılmaktadır.

ta; çoğulculuğu tesis ederek siyasal ve ekonomik gücün yoğunlaşmasını ve tekelleşmesini önlemektedir (Yıldırım, 1993: 35).

Siyasal ve ekonomik yönleriyle bireyci bir yaklaşıma dayanan liberalizm, bireylerin özgür bırakıldıkları takdirde rasyonel davranarak kendisi için en uygun olanı seçebileceklerini kabul eder. Liberalizm, bireyin girişim ve bireysel seçim özgürlüğüne getirilen her türlü keyfi sınırlandırmaların karşısındadır (Aksoy, 1995: 160-161). Liberalizm, bireylerin merkezin tek tip ve herkesi bağlayıcı kararları yerine, çeşitli yerel yönetim birimlerinin verecekleri farklı ve hakimiyet alanlarındaki hemşehrilerinin isteklerini yansıtan karar ve uygulamalarının insan özgürlüklerini geliştirmeye katkıda bulunacağına inanır. Kısaca, liberalizmin güçlü yerel yönetimleri desteklemesinin nedenlerinden birisi, yerel yönetimlerin bireysel özgürlüğü maksimize etmeye olan katkılarıdır.

Liberal Siyaset Bilimciler ve Düşünürlerin Gözüyle Yerel Yönetimler

Klasik liberalizmin öncülerinden biri olan David Hume, siyaset felsefesine de birçok katkıda bulunmuştur. Konumuzu ilgilendiren katkılarından birisi ise, otorite ile özgürlük arasındaki gerilimi görmüş olmasıdır. Bütün yönetim biçimlerinde özgürlük ile otorite arasında çekişme vardır ve ikisinden birinin bütünüyle diğerine baskın çıkması beklenemez. Her yönetim tarzında, özgürlükten büyük fedâkarlık yapmak gerekmektedir (Drury, 1982: 34). Bu fikrin bir uzantısı olarak görülebilecek anlayış ve yoruma göre, -özellikle daha sonraki klâsik liberaller tarafından- yerel yönetimlerin varlığı ve hizmetleri, merkezî yönetime karşı ferdi (negatif) özgürlükleri korumada serbest piyasadan sonra en iyi ikinci yoldur. Böylece, klâsik liberalizme göre, serbest piyasa tarafından yerine getirilemeyen ve mutlaka merkezî

yönetimin kontrolünde olması gerekmeyen kamusal ve yarı kamusal hizmetlerin yerel yönetimlerce yürütülmesi, otorite ile özgürlük arasındaki gerilimi azaltır. Bu görüşü ilk savunanlardan birisi, John Stuart Mill'dir.

John Stuart Mill, insan hayatının biri bireyle ilgili olan, diğeri devleti ilgilendiren iki yönünün bulunduğunu ve devlet yetkisinin artmasının insan özgürlüğünün zararına olduğunu, devletin özellikle, bireyin diğer bireylerle olan ilişkisine karışmasının özgürlüğü kısıtlayacağını belirterek yerel yönetimlerin desteklenmesini ve güçlendirilmesini savunmuştur.

Tocqueville'in, özgürlüklerin korunması için önerdiği iki temel yoldan biri kitle örgütleri, diğeri ise yerinden yönetimdir. Tocqueville'e göre, iktidarın tek merkezde toplanmasının önlenmesi ve özerk bölgelere dağıtılmasıyla hem siyasî özgürlükler tesis edilecek hem de yurttaşların kendi yörelerinin sorunlarıyla daha yakından ilgilenmeleri sağlanmış olacaktır. Tocqueville'e göre, küçük topluluklarda özgürlüğe daha çok yer verilebilir. Kasaba, bölge gibi yerler, sağlam bir toplumun temel taşlarıdır. İktidarın tek elde toplanmaması, bireylerin kendi aralarında, doğrudan devlete bağlı olmayan birlikler kurmasına fırsat verir (Akin, 1987: 196).

John Stuart Mill, salt yerel nitelikli işlerin yöre halkı tarafından görülmesinin doğal olduğunu belirtmiş, bu özgürlüğün onlara tanınmasını istemiştir. Hem Mill, hem de Tocqueville, yerel yönetimleri birer siyasal eğitim aracı olarak da görmüşler ve yerel yönetimlerin, görmekte oldukları hizmetler ne olursa olsun, demokrasinin temel ögesi oldukları düşüncesini savunmuştur (Keleş, 1998: 58).

Liberal demokrasi, farklı ülkelerden farklı düşünürlerin katkılarıyla ortaya konmuş bir düşünce sistemidir. Bu bağlamda, B. Constant, Alexis de Tocqueville; faydacı e-kolden Jeremy Bentham, John Stuart Mill

gibi düşünürler, özellikle eşitlik ve özerklik eksenli düşünceleri ile liberal demokrasiye önemli katkılarda bulunmuşlardır. Bu düşünürlerden Tocqueville, 19. yüzyılda, demokrasinin toplum ve yönetimde karşı konulmaz yeni bir biçim olduğunu ve Birleşik Devletlerin demokrasi alanında dünyanın laboratuvarı olduğunu söylemiştir. Fransız düşünür Tocqueville ve *Temsili Hükümet* adlı eseriyle temsili demokrasiye önemli katkıları bulunan İngiliz düşünür J. S. Mill'in görüşleri yerel demokrasi açısından önem taşımaktadır.

XVIII. yüzyıl Fransız filozofu Montesquieu (1689-1755), kuvvetler ayrılığı teorisini zamanın İngiltere'si hakkındaki gözlemlerinden hareketle geliştirmiştir. Ona göre, İngiltere'nin siyasî bakımdan özgür bir ülke olmasının nedeni, siyasal iktidarın farklı toplumsal güçlerin temsilcisi olan organlar arasında dağılmış olmasıydı. Montesquieu her devlette yasama, yürütme ve yargılama şeklinde üç temel güç olduğunu tespit etmiştir. İlimli bir yönetim, bu işlevlerin her birinin ayrı organlar tarafından yerine getirilmesiyle sağlanabilir. Ancak böyle bir yönetimde özgürlük var olabilir. Kuvvetin kuvveti durdurmasıyla sağlanabilecek siyasî özgürlüğün temeli ise, insanlarda doğal bir eğilim olan iktidarın kötüye kullanılmasının önlenmesidir. Bütün güçlerin tek bir elde toplanması, iktidarı kötüye kullanma ihtimalini artırır ve baskıcı bir yönetim ortaya çıkarır (Erdoğan, 1999: 13, 136-138).

Çoğu ülkede, yerel yönetim sisteminin felsefi kökeni özgürlüktür. Özgürlük, sadece birey özgürlüğü ile sınırlı olmayıp aynı zamanda toplumsal özgürlük olarak da anlaşılır (Leamens, 1970: 22). Jeremy Bentham, John Stuart Mill, Sidney Webb, John Dewey, Montesquieu ve Frederich Hayek gibi düşünürler, demokrasinin ve sağlıklı bir toplumsal yapının kurulması için yerel yönetimlerin önemini ve gerekliliğini savunurken, Jean Jack Rousseau ve Concordet gibi düşünürler ise bu düşünceye karşı çıkmışlardır.

XIX. yüzyılın bireyci sosyal felsefecileri Lord Acton veya Jacob Burckhardt'tan, Bertrand Russell gibi çağdaş liberal gelenek mirasından gelen filozoflara kadar, güç kavramı en büyük kötü olarak algılanırken; gerçek kollektivistlerin gözündeki güç, başlı başına bir hedef olma özelliğini sürdürmüştür. Russell'ın belirttiği gibi, sosyal hayatı üniter bir plana göre örgütlenme arzusu, geniş ölçüde güç arzusundan kaynaklanır (Russell, 1931: 211). Hayek'e göre, amaçlarına ulaşmak isteyen kollektivistler bu gücü yaratmak zorundadırlar. İnsanlar üzerinde, başka insanlarca kullanılacak olan bu güç, dünyanın henüz tanımadığı ölçüde büyüyecek ve kollektivist başarının büyüklüğünü de belirleyecektir (Hayek, 1999: 192).

Yerel Yönetimlerin Liberalizm Açısından Önemi

Klasik liberalizm, yerel yönetimleri kuvvetler ayrılığı, çoğulculuk, özgürlük, etkililik, demokrasi ve katılım ilkelerine katkısından dolayı desteklemekte ve önemsemektedir. Aşağıda bu ilkelerin her biri kısaca açıklanmaktadır.

Kuvvet bir başka kuvvetle durdurulmadığı zaman tehlikeli sonuçlar doğurabilir. Bu tehlikeli sonuçlardan bazıları verimsizlik, negatif hakların zedelenmesi veya kaybı, adaletsizlik, israftır. Anglo-sakson ülkelerinde yerel yönetimlerin ortaya çıkışı ve zaman içinde güçlenmesinin arkasında, kuvveti bölme isteğinin önemli etkisi vardır. Elbette kuvveti bölmenin tek yolu yerel yönetimleri güçlendirmek değildir. Sivil toplum örgütleri, yerinden yönetim ilkesine uygun teşkilatlanma, kuvvetler ayrılığı prensibi, ombudsman, kuvveti bölen ve dengeleyen strateji, kurum ve uygulamalar arasında *öne çıkanlardır*. Batıda yerel yönetimlerin doğup gelişmesinde, insanların ve toplulukların kendi kaderlerini kendilerinin tayini, baskıları azaltma ve özgürlük gibi de-

ğerler de rol oynamaktadır. Negatif özgürlüğü sağlamanın asıl yolunun kuvvetler ayrılığı olduğu savunulmaktadır. Başlangıçta kuvvetler ayrılığı içinde yerel yönetimler ya hiç yer almamış veya önemsiz kalmıştır. Zamanla, yerel yönetimler, hem gücü bölmeleri, hem de farklı tercihlere cevap verebilecek hizmetleri üretebilmeleri nedeniyle klâsik liberaller ve liberalizmin diğer savunucuları tarafından daha fazla önemsenir olmuştur.

Kuvvetler ayrılığı doktrininin ahlaki ilkesi veya sosyal amacı özgürlüktür. Modern çağda kuvvetler ayrılığı teorisini ortaya ilk atan John Locke olmakla beraber, bu teori asıl ününü Montesquieu'nun "*Kanunların Ruhu*" (1748) adlı eserine borçludur. Devlet güçlerinin farklı organ veya kişiler tarafından kullanılması gerektiğini ileri sürmelerinde gerek Locke'yu gerekse Montesquieu'yu aynı temel kaygı yönlendirmiştir. Locke ve Montesquieu, siyasal iktidarın tek bir elde toplanmasının siyasal özgürlüğe büyük bir tehdit teşkil ettiğini düşünmekteydiler. Bu nedenle, devlet karşısında bireysel özgürlükleri güvence altına almak için, devletteki güç temerküzünü önlemek, bu gücü dağıtmak, farklı organlar arasında paylaşım yapmak gerekiyordu (Erdoğan,1999:12-13).

Tarih boyunca yerel yönetimlerin gelişmesiyle merkezî yönetimin gücü azalmıştır. Yani yerel yönetimler ile merkezi yönetimin gücü arasında ters yönlü bir ilişki vardır (Yavuz ve Keleş, 1983: 1). Elbette burada, sağlıklı işleyen yerel yönetim sisteminin merkezin aslı işlerine daha fazla zaman ve enerji harcamasına olanak tanınması gibi bir pozitif dışsallıktan da bahsedilebilir; ancak konumuz (*liberalizm*) açısından önemli olan, yerel yönetimlerin merkezî yönetimdeki güç temerküzünü azaltmasıdır.

Gücün tek elde toplanmasının demokratik nitelik taşınamaması nedeniyle az veya çok bağımsız ve özerk güç merkezleri oluşturarak otorite dengesinin sağlanması gereği (düşün-

cesi) (Danielsen, Hershey ve Boyne, 1977: 8), yerel yönetimleri demokrasinin yerleşmesinde ve gelişmesinde önemli kuruluşlar haline getirmiştir. Tarihi gelişimi içinde yerel özerkliğe dayanan yönetsel yerinden yönetim, merkezî yönetim gücüne karşı dengeler oluşturmaya çalışan liberal arayışların sarıldığı bir çözüm olmuştur (Yavuz ve Keleş, 1983: 6).

Liberalizmin yerel yönetimler ile ilgilenmesinin ikinci nedeni çoğulculuktur. Çoğulculuğun gelişmesi, öncelikle siyasal alanda olmuştur. Bugün için çoğulculuğun siyasal alanda iki farklı yorumu vardır. Bunlardan birincisi, toplumda hiçbir grubun mutlak iktidara sahip olmaması, gruplar arası etkileşim yoluyla iktidarın bir ölçüde bölüşülmesi gerektiğini vurgularken, ikincisi ise, toplumda bulunan değişik grupların, çoğunluk olmasalar da, isteklerini yaşama geçirmelerine olanak verilmesi, haklarının korunması, farklılıklara olanak tanınması gerektiğini vurgular. Birinci yorumda reel siyaset ağır basarken, ikincisi siyasete ilişkin bir ahlak ilkesi niteliğindedir, normatiftir (Tekeli, 1996: 16).

Çoğulculuğun siyasal pratik içinde ilk gelişmesi Amerika'da olmuştur. Madisoncu demokrasi kuramı, temelde çoğunluğun tercihlerine bir güvensizliği içermekte; çoğunluğun tercihine dayanarak oluşan iktidarın gücünü sınırlayan, frenleyen bir denge sistemi aramaktadır. Bu denge arayışının ABD'de yaşama geçirilebilmiş olmasının nedeni, sayıca azınlık olanların toplumda başka bakımlardan güçlü olmalarıdır. ABD'de, çoğunluk olmanın sayısal gücü ile güçlü azınlık arasında bir uzlaşma sağlanmıştır. Azınlığın çoğunluk tarafından ezilmesi engellenmeye çalışılmıştır. Madisoncu demokrasinin temel kabullerinden birisi, eğer bir birey ya da bir grup birey dıştan denetlenemiyorsa, diğerlerini baskı altına alacaktır. Ayrıca, yasama, yürütme ve yargı erklerinin tek elde toplanması, dış denetimin yok olması demektir (Tekeli, 1996: 17).

Liberal demokrasinin temelinde belirli öngörüler veya yasalar yatmaktadır. Liberal demokrasinin temel varsayımlarından ilki, siyasal iktidarın sınırlandırılmasıdır. Bunun anlamı, iktidarın özerk, doğal bir biçimde insanların özgür iradeleri sonucunda kurulan çeşitli gönüllü örgütler çerçevesinde görev yapması gereğidir. Buna göre, yalnızca toplumsal eylemlerin belirlediği sınırlar içinde hareket etmesi gereken siyasal iktidar, insanların özgür iradesiyle kurulmuş örgütlere müdahale etmemeli, denetlememeli, baskı altında tutmamalıdır. İkinci varsayım, toplumun çoğulcu olduğunun kabul edilmesidir. Bu çoğulculuk, toplumun yalnızca özerk örgütlerden oluştuğu anlamına gelmemekte; her kuruluşun değerleri ve çıkarlarının üyeleri açısından kutsal olduğuna inanılmasını da gerektirmektedir. Toplumun çoğulcu olduğunun kabulü, siyasal iktidarın herhangi bir grubun çıkarları yerine tüm toplumun çıkarları adına görev yapacağı anlamına gelmektedir. Liberal demokrasinin üçüncü varsayımı, nesnel herhangi bir toplumsal ya da ahlaki değerlerin kesinlikle kabul edilmemesidir. Bu ilkeye göre, toplumda tahammül hakim olmalı, çoğunluğun iktidarı azınlıklar üzerinde baskıcı olmamalı, bu iktidarın etkisi sınırlı olmalıdır (Ökmen, 1999: 212-213).

Günümüzde demokrasi anlayışının yerleşmesi ve gelişmesine koşut olarak, yerel yönetimlerin önemi de giderek artmış ve toplumsal yaşamın demokratik bir şekilde düzenlenmesinde yerel yönetimler vazgeçilmez siyasal enstrümanlar haline gelmişlerdir. Toplumsal yaşama ilişkin bütün kararları merkezden almak rasyonel bir tutum değildir. Merkezi idarenin herhangi bir bölge için merkezden alacağı kararlar, o bölgedeki insanların istemlerini yansıtmaktan uzak olacaktır. Çünkü merkezi idare, ne kadar iyi niyetli olursa olsun, ne kadar özverili çalışırsa çalışsın, bölgenin yerel koşullarını o bölgede

yaşayan insanlar kadar bilemez, değerlendiremez. Bu nedenle, bölgesel sınırlar içerisinde insanların kendi seçtikleri temsilcileri aracılığıyla ihtiyaçlarını belirleme ve bu belirlemeler doğrultusunda yürütmelerini sağlayacak hukuksal zeminin oluşturulması önemlidir (Coşkun, 1999: 97-98).

Yukarıdaki paragraflarda, yerel yönetimlerin ve siyasal yerinden yönetimin varlık nedenleri kısaca ortaya konmuştur. Yerinden yönetim kuruluşlarının, klâsik liberalizm açısından en önemli işlevleri: Kuvveti bölerek negatif özgürlükleri korumaya yardım etmesi ve çoğulculuğu sağlamasıdır. Elbette, hemen her mahalli idareler ve yerinden yönetim kitaplarında yazıldığı üzere, yerel yönetimlerin başka varlık nedenleri daha vardır. Bu varlık nedenlerinin çoğu, liberalizme karşıt değildir veya daha uygun bir deyişle en azından liberalizm ile çatışmaz; belki liberalizm, bazı varlık nedenleri karşısında kayıtsız ve sessiz kalabilir.

Osmanlı'da ve Cumhuriyet Döneminde Yerel Yönetim Anlayışı ile Merkezî Yönetim - Yerel Yönetim İlişkileri

Yerel yönetimlerin Batılı anlamda özerk, demokratik ve biçimsel kamu örgütleri olarak Türkiye'de varoluşunun görece kısa geçmişi vardır. Bugün yerel yönetimlerin karşılaştığı sorunların nedenlerinin önemli bir bölümü, yerel gelenek ve bilinç eksikliğine bağlanabilir. Merkezî yönetimle yerel yönetimler arasındaki yoğun ve oldukça karmaşık ilişkilerin nedenlerini tarihsel gelişim içinde aramak (Eke, 1982: 110), izleyen tartışmalara ışık tutacak niteliktedir. Dolayısıyla, yerel yönetim anlayışının ve merkezî-yerel yönetim ilişkilerinin tarihsel gelişimi ana çizgileriyle incelenmektedir.

Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Yerel Yönetim Anlayışı ve Merkezî Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri

19. yüzyıl Osmanlı Devleti için reform devridir. Bu yüzyıl Osmanlı devlet adamlarının eğitim, adalet ve idari sistemde reformlar uygulayarak devletin çöküşünü durdurmaya çalıştıkları devredir. İlham kaynakları da Batılı aydınların en liberal görüşleridir (Mardin, 1995: 30).

“1839’da ilan edilen Tanzimat Fermanı², esas itibariyle, Osmanlı Devletini, sivil hukukta Batının liberal esaslarına çok yaklaştırmış, İslam hukukundan (kısmen) uzaklaştırmıştı” (Okyar, 1999: 429). Tanzimat Fermanı, tam olarak yerine getirilemese de, sivil hukukta liberalizme doğru bir yönelişe yol açtı; ancak merkezî yönetim - yerel yönetim ilişkilerinde liberalizm yönünde hiçbir etki göstermedi, hatta kamu yönetiminde merkezileşme eğilimlerini artırdı.

Gerek Tanzimat öncesi gerekse Tanzimat sonrası dönemde, Osmanlı modernleşmesinin tüm kurumları merkezî yönetimin güçlenmesini sağlamaya yönelik olarak biçimlenmiştir. Belediyeler gibi Tanzimat sonrasının yeni kamu kuruluşları da, bu çerçevede kaynakları ve yetkileri bakımından güçlü kurumlar ola-

rak ortaya çıkmamıştır. Zaten, eğer güçlü muhalefet hareketleri yoksa, yeni teknolojilerin veya yeni kurumların bir topluma girişi, varolan iktidar yapısını güçlendirecek biçimde gerçekleşir (Tekeli, 1992: 131).

19. yüzyılda ortaya çıkmaya başlayan ve 1930'lara kadar süren arayış döneminde, çeşitli değişikliklere uğrayan yerel yönetim anlayışı, uygulaması ve modelleri, doğrudan Tanzimat ve Islahat reformlarının bir sonucu olarak meydana gelmemiştir; ancak bu reformların dolaylı etkilerinden bahsedilebilir. Tanzimat ve diğer islahat hareketlerinin amacı, Osmanlı devlet yönetimini o döneme göre çağdaş yönetim ilkelerine dayandırmak, yani devlet gücünün tek elde toplanmasını, tek merkezden etkin biçimde kullanılmasını sağlamaktı (Ortaylı, 1976: 16). Dolayısıyla bu reformlar, demokrasiyi ve yerel yönetimleri güçlendirmeyi amaçlamıyordu. Ancak bu modern merkezîyetçilik güçlendiği ölçüde, Osmanlı toplumunda modern anlamda yerel yönetimin çekirdeği de oluşmuş, yerel gruplar yönetime katılmıştır (Ortaylı, 1985: 21).

Tanzimat’la birlikte eyaletlerin yönetiminde, idarî ve malî bakımdan güçlü bir merkezîyetçilik ortaya çıkmıştı. Her ne kadar, bu merkezîyetçi sistem birkaç defa hafifletilmeye çalışıldıysa da, tamamen ortadan kalkmadı (Eryılmaz, 1992: 196-197). Tanzimat ertesinde merkezileşme ve vali ile ayanların güçlerini sınırlama yönündeki eğilimler kuvvetlendiyse de, devletin bekası (Eryılmaz, 1992: 240), mevcut yerel yönetim sisteminin ihtiyaca cevap veremez oluşu, dış ülkelerin baskısı gibi nedenlerle merkez ve taşra yönetiminde arayışlar yoğunlaştı. Valilerin gücünü sınırlamak isteyen merkez, bu amaçla meclisler ihdas etmeye başladı.

Geleneksel Osmanlı kent yönetim düzeninin giderek yetersiz kalması ve Osmanlı kentleri ile Avrupa kentlerinin, başta

² “Sözkonusu ferman ile, devletin tüm uyruklarının, dinleri, mezhepleri, ırkları ne olursa olsun, kanun önünde, hak ve mükellefiyetleri bakımından eşit tutulacağı kabul edilmişti. ... Müslim ile gayrimüslim vatandaşlara, liberalizmin gereği olan, eşit muameleler fiiliyatta uygulanmadı. İki taraftan gelen direnişler dolayısıyla, liberal prensipten çeşitli tavizler verildi” (Okyar, 1999: 429). Tanzimat’ın yönetim alanında getirdiği islahat, taşradaki yöneticilerin yetkilerini azaltmak ve idarenin her kademesinde, Müslüman ve gayrimüslim halkın katıldığı idare meclisleri oluşturmak biçiminde ortaya çıktı. Bununla güdülen amaç, taşradaki mülki yöneticilerin, merkeze daha fazla bağlanmasını sağlayarak, merkezin otoritesini güçlendirmek; yöneticilerin yetkilerini kötüye kullanmalarına mani olmak ve gayrimüslim tebaaya yönetimde söz hakkı tanımaktır (Eryılmaz, 1992: 192).

Dersaadet olmak üzere Osmanlı aydınlarınca karşılaştırılması sonucu ortaya çıkan kaygı verici tablo karşısında, Bâbü'lî, yeni kent yönetim modelleri geliştirmeye çalışmıştır. Levanten ticaret burjuvazisinin sürekli yakınmaları da eklenince, Kırım savaşının dostluk ve işbirliği ortamında yapılan önerilere sıcak bakılarak, Batı kent yönetim modelinin denenmesine karar verilmiştir (Yalçındağ, 1998: 365).

1856 Islahat Fermanı'nın Osmanlı'nın yönetim yapısı üzerinde önemli etkilerinin olduğu bilinmektedir. Ferman, vilayet, liva ve nahiye düzeyinde halkın yönetime katılmasını öngörmesi bakımından da ilginçtir. Gerek Islahat Fermanı'nın getirdiği yenilik, gerekse İstanbul'daki belediyecilik deneyimleri, 1876 tarihli Kanun-i Esasî'nin 112. maddesiyle belediyenin bir yönetim kuruluşu olarak güvence altına alınmasını sağlamış ve peşinden 1877 yılında Dersaadet ve Vilayet Belediye Kanunu çıkarılmıştır (Görmez, 1997: 90). Tanzimat ve Islahat dönemlerinde, patrimonial hizmetin başında bulunan seçkinler, bir yandan yasal iktidar yapısı ve grupları dışındakileri dikkatle izleyip denetimleri altında tutmaya özen gösterirken (Mardin, 1969: 269-270); öte yandan, özellikle malî konularda, yerel temsilcilerin yardımını ve desteğini almak zorunda kalmışlardır. İşte muhassallık kurulmasının ve vilayet, liva ve kaza idare meclislerinde halkın oyna başvurulmasının nedeni budur. Bu meclisler, yerel yönetim birimi sayılmamakla birlikte, yerel yönetimlerin çekirdeği olmuştur (Eryılmaz, 1992: 193-194; Görmez, 1997: 86-87). Osmanlı'da belediye örgütü, ancak 1876 Kanun-i Esasî ve ardından yayınlanan Vilayet Belediye Kanunu ile kurulmaya başlanmıştır.

Bir doktrin olarak liberalizmin ülkemizdeki yansımalarının, Prens Sabahattin'in öncülük ettiği 1902 yılındaki I. Jön Türk Kongresiyle³

³ Amacı ve hedefi Sultan II. Abdülhamid'i devirmeye yönelik hareketin içinde bulunanların, kısa süre içinde, ağır-

ortaya çıktığı iddia edilmektedir. Ancak, daha eski tarihlerde de liberalizmin bilindiğini ve tartışıldığını yazarlar da vardır. Prens Sabahattin, memur sınıfının yerini, özel teşebbüse dayalı burjuvazinin; merkeziyetçiliğin yerini, adem-i merkezî örgütlenmenin alması ile Batılılaşmanın gerçekleşebileceğini savunmaktadır. Prens Sabahattin'in öncülük ettiği hareket, yerel yönetimlerin kendi içinden örgütlenmesini, hükümetin bürokrat-asker dayanışmalı yapısının eritilerek bunun yerine sivil örgütlere ağırlık kazandırılmasını, iç emniyetin yerel hükümetlerce gerçekleştirilmesini, adâletin siyasî ve ekonomik olarak bağımsızlaştırılmasını, mülkiyetin ferdî mülkiyete dönüştürülmesini, doğal kaynakların yerel yönetimlere bırakılmasını, her ilin kendi bütçeleriyle büyük ölçüde muhtar olmasını öngörmektedir (Cenk, 1993: 122-124; Cenk, 1994). Batılılaşma sorununa cevap arayan ve sorunu bir yapı sorunu olarak görüp sosyolojik bir temele dayandıran ilk Türk fikir adamının, Prens Sabahattin⁴ olduğu söylenebilir. Prens Sabahattin'in bütüncül yapıdan bireysel

hklı olarak yöntem bakımından ihtilafa düşmeleri, parçalanmayı gündeme getirmiştir. İttihat ve Terakki Cemiyeti ile Teşebbüs-ü Şahsî ve Adem-i Merkeziyet Cemiyetinin doğuşu bu ihtilaf sonucudur. Bundan sonrası, İttihat ve Terakkinin Türk Milliyetçiliği ile Teşebbüs-ü Şahsî ve Ademi Merkeziyet Cemiyetinin Osmanlı liberalizmi arasındaki çatışmaya dönüşür. Prens Sabahattin'in önderlik ettiği adem-i merkezî anlayışının gençler, azınlıklar ve tüccarlar arasında taraftar bulduğu görülür. 1908 yılında kurulan fikir hareketine canlılık kazandırmak isteyen Nesli Cedit Kulübü bu gelişmelerden biri olarak ortaya çıkar.

⁴ Prens Sabahattin, farklı bakış açılara göre farklı değerlendirmelere konu olmuştur. Örneğin, Cahit Tanyol ve Cavit Orhan Tütengil gibi sosyologlara göre o ihmale uğramıştır. Bu sosyologların görüşlerinden çıkan sonuç Prens Sabahattin'in, hayatı boyunca Türkiye'nin kurtuluşu için çalışan, bu çalışmalarını bilimsel verilere dayanarak temellendiren, gelişen olayların etkisiyle istemeyerek de olsa siyasal eylemlerde bulunan gerçek bir sosyolog olgudur. Siyasal eylemlerine, özellikle ondaki İngiliz etkisine ağırlık veren Sina Akşın gibi tarihçilere göre o, İngilizciliğini bilimsel kuramla desteklemekten başka bir şey yapmamıştır. Akşın'e göre, onun adem-i merkezîyet görüşü "... değil bilimsel, hatta daha kötüsü yıkıcı sayılmalı"dır (Köktaş, 1997: 93).

yapıya geçmek için geliştirdiği bazı temel kavramlar, onun düşüncesinin temellerini oluşturmaktadır (Köktaş, 1997: 93-95; Seyitdanlıoğlu, 1996: 110).

Bâbîâli, biraz özenti, biraz da zorlamayla belediye kurumunu Osmanlı düzenine ithal yoluyla alırken, belediye modelinin Osmanlı'nın merkezî yönetimi geleneklerine tümenden ters düşmemesine de özen göstermeyi ihmal etmemiştir. Bu bağlamda, yönetim anlayışı ve felsefesi bakımından, örneğin Anglo-sakson ya da Germen (Alman) belediyesi yerine; merkezin etkisine daha açık olan Fransız belediyesi model olarak seçilmiştir. Orijinal nitelikleri ile uygulanmayan bu model ile oluşan Türk belediyesi, Fransa'daki uygulamayı aratacak biçimde merkezin sultanı ve vesâyeti altına alınmıştır (Yalçındağ, 1998: 366).

1923-1950 Döneminde Yerel Yönetim Anlayışı ve Merkezî Yönetim - Yerel Yönetim İlişkileri

1930'daki 1580 sayılı belediyeler kanunu bir yandan hemen her alanda yetkili yerel yönetimler için fırsat tanır ve kentleri daha yaşanabilir kılacak bir enstrüman (araç) olarak görürken, bir yandan da belediyeler yerine merkezî yönetimin ve yeni rejimin güçlenmesini hedeflemiştir.

1580 sayılı yasa, belediyeyi kentte yaşayanların gereksinim duydukları tüm hizmetler için tek yetkili ve sorumlu bir kurum olarak oluşturmamıştır. Kentliyi ve kent yaşamını ilgilendiren hizmetlerde merkezî yönetime bağlı başka kuruluşlar da vardır. Bu durum, belediyelerin kent yönetimindeki gücünü zayıflattığı gibi, kent hizmetleri açısından görev, yetki ve sorumluluk karmaşası, yaratmaktadır. 1580 sayılı yasada belediyeçiliğin en eksik yönlerinden birisi, belediyelerin gelirlerinin çoğunun kent halkı tarafından doğrudan doğruya sağlanamaması (Yalçındağ, 1998: 369), dolayısıyla siyasal

baskı ve kayırmacılığa oldukça açık, merkezî yönetim kontrollü gelir sistemidir.

1580 sayılı kanunun, liberal ve Batılı anlamdaki belediyeden uzak bir diğer yanı ise, belediyelerin merkezî yönetiminin ağır vesâyeti altına konmasıdır. Osmanlı Devletinin ve Cumhuriyetin ilk yılları için bir nebze anlayışla karşılanabilecek olan bu özellik, demokratik ve liberal devlet ilkesine ters düşmektedir. Kanunun, belediyeler üzerinde oluşturmuş olduğu yönetsel vesâyet, yerel demokrasinin ve liberal değerlerin üzerine konulmuş bir vesâyettir. Böyle bir vesâyet, belediye yasasının TBMM'de görüşülmesi sırasında, 1930'lar Türkiye'si için bile kimi milletvekilleri tarafından aşırı bulunarak eleştirilmiştir. Dönemin İçişleri Bakanı, bu eleştirileri bir ölçüde haklı bulmuş ve bu vesâyetin geçici olduğu, belediyeler serpilip gelişince vesâyete de gerek kalmayacağı sözünü vermiştir; ancak, bu söz bir türlü tutulamamıştır. Özel hukukta reşit olmayanlara ya da zihinsel özürllüklere uygulanan vesâyet kurumu, herhalde belediyelerin halen rüşvetlerini kanıtlamamış ve güvenilmez kurumlar oldukları düşünüldüğünden, bunlar üzerinde de uygulanmaya devam edilmektedir (Yalçındağ, 1998: 371).

Tek parti dönemi hükümetleri ve Mustafa Kemal, temelde seçkinler uzlaşmasını halkçılık ideolojisi yoluyla gerçekleştirmeye çalışmıştır. Mustafa Kemal, tarihsel koşullara göre değişen içerik ve anlamlar yüklediği halkçılığı⁵, devlet seçkinleri ile sivil seçkinler arasındaki uyumu pekiştirecek bir öğe olarak kullanmış-

⁵ Halkçılığı, 13 Eylül 1920'de, bürokrasi ile halkı yakınlaştırmaya yönelik bir doktrin diye tanımlamıştır. Eylül 1921'de ise aynı kavrama toplumsal ve sosyalist bir içerik vermiş; Ankara Hükümetini halkın hükümeti diye tanımlamıştır. Şubat 1923'te halkçılığı solidarizmden esinlenen, sınıfsız Türk toplumunda herkesin çıkarını gözetken, dayanışmacı işbölümünü öngören bir akım diye tanıtmıştır. Cumhuriyet Halk Fırkasının (1931) programında ise, halkçılığın dayanışmacı yönü devam etmekle birlikte (Tekeli, 1977: 213), halka rağmen halk için tipinde bir doktrine yönelmeye başlamıştır.

tır (Tekeli, 1977: 213). Kemalist Devlet, seçkinleri, değerler sistemi ve merkezîyetçi yapısı itibarıyla jakoben diye nitelendirilebilir. Doğaldır ki bu seçkinler, siyasal merkezin gücünü zayıflatabilecek, örneğin Prens Sabahattin'in Le Play ve Edmond Demolins'den esinlenerek ileri sürdüğü kişisel girişime ve adem-i merkezîyetçiliğe yönelik doktrinlere ilgi göstermemişlerdir (Kazancıgil, tarihsiz: 198).

Öte yandan, Terakkiperver Cumhuriyet Fırkasının (TCF) *yayınlanan beyannamesi ve programına göre*, Batı Avrupa'ya has liberal nitelikte bir parti hedefleniyordu. TCF, çoğunluk partisi olan Cumhuriyet Halk Fırkası gibi laik ve milliyetçi politikalarından yanaydı; ancak onun köktenci, merkezîyetçi ve otoriter eğilimlerine açıkça karşı çıkıyordu. Bunun yerine, adem-i merkezîyetçiliği, güçler ayrımını ve devrimci değişimden çok evrimci değişimi, dış borçlanmayı gerekli sayan daha liberal bir ekonomi politikasını savunuyordu (Zürcher, 1999: 245-246). Türkiye'de 1920 ile 1930 arasındaki dönemin, ekonomik politikalar açısından liberal olarak tanımlanması mümkün olmakla birlikte, siyasal liberalizmin bu dönemde zayıf kaldığı (Özgür, 2000) düşünülmektedir. Yine de, CHP'nin şiddetli tepkisine rağmen liberal anlayışa dayalı görüşler zaman zaman dile getirilmiş⁶, ancak bu anlayışa dayalı siyasal ve toplumsal örgütlenmeler kısa ömürlü olmuşlardır.

Atatürk'ün ölümünden sonra, 1946'da üçüncü kez önemli bir muhalefet partisi kurulduğunda, Halk Partisinin yaptığı uyarı karakteristiktir: *Destek bulmak için taşra kasaba-*

⁶ Türkiye'de liberal düşüncelerin, aydınlar, fikir adamları ve üniversite hocaları ile toplum tarafından ciddi olarak benimsenmediği ileri sürülmektedir. Tüm engellemelere ve liberalizmden uzak kalma şeklindeki tutumlara rağmen, yine de tarihimizde ve yakın geçmişimizde bazıları kısa süren liberal hareketler ve tutumlar görülmektedir (Okyar, 1999: 427). Türkiye'de liberalizmin ve demokrasinin -kısmi de olsa- çok eskilerden beri uygulandığına, Mustafa Erdoğan (1999) da inanmaktadır.

larına ya da köylerine gitmeyin; ulusal birliğimiz sabote edilmiş olur. Bununla, "taşranın temel grupları, siyasal partiler olarak yeniden dirilecek", demek isteniyordu. Bu sözün içtenlikle söylenip söylenmediği bir yana, 1923 ile 1946 arasında çevreye taşralar anlamında kuşkulu gözle bakılmış ve potansiyel bir muhalefet alanı olarak görülen çevre, merkez tarafından sıkıca göz altında tutulmuştur (Mardin, tarihsiz: 137). Bu tutum ve anlayış, liberalizmin önem verdiği çoğulculuk ve kuvvetler ayrılığı prensiplerinin ciddi derecede gözardı edilmesi anlamına gelmektedir.

1950-1980 Döneminde Yerel Yönetim Anlayışı ve Merkezî Yönetim - Yerel Yönetim İlişkileri

1950'ler ile başlayan ve liberalizm açısından oldukça önemli ve olumlu sayılabilecek bir değişim, -kısmen de olsa- sivil bireylerin ve toplumun isteklerinin politika yapımında belirleyici olmasıdır. Elbette, Demokrat Parti hükümetleri döneminde, bürokrasiye duyulan tepki, oy kazanma güdüsü, iktidarı kaybetme kaygısı gibi çeşitli nedenlerle bazı kesimlerin beklentilerinin karşılanmasında ciddi sorunlar da yaşanmış ve baskıcı politikalar izlenmiştir; ancak ilk defa, -kısmen de olsa- 1950'ye kadar tamamen yukarıdan aşağıya politika belirleme süreci yanında, aşağıdan yukarıya politika belirleme süreci de işlerlik kazanmıştır. Demokrat Parti ve takipçisi Adalet Partisi halkın daha geniş kesimlerinin sesine kulak vermesine veya verir gözükmesine rağmen, siyaset tarzı ve anlayışı açısından güçlü yerel yönetimlerin destekleyicisi olmamış, biraz da CHP tarafından kuşatılmış olmanın etkisiyle sivil toplumun ve yerel yönetimlerin faaliyetlerine kuşku ile bakmıştır⁷.

⁷ "Demokrat Parti/Adalet Partisi (DP/AP) çizgisi siyasal faaliyet alanının sınırlı tutulmasından yana olmuş, kendi

1950-1980 dönemi için Mustafa Erdoğan'ın yaptığı bazı değerlendirmeler ilginç ve farklıdır. Ona göre, ana kütlesini CHP'li yüksek bürokratlar, aydınlar, bilim adamları ve silahlı kuvvetlerin oluşturduğu devlet elitleri, 27 Mayıs 1960'da iktidarı zorla geri aldılar. Bu olay aslında 14 Mayıs 1950'nin rövanşiydi. Bunu izleyen 1961 Anayasası, görünüşteki liberal özelliğine rağmen, aslında iktidar seçkinlerinin vesâyetçi zihniyetinin kitabına uydurulmuş hukuki bir ifadesi idi. Anayasanın ruhu, seçilmiş iktidarların askeri ve sivil bürokrasi (yüksek yargı dahil) yoluyla frenlenmesi esasına dayanıyordu. Mamafih, 1961 Anayasası dönemi de olağandışı şekilde kapandı; önce 1971 müdahalesi anayasanın liberal yönlerini budadı, ardından 12 Eylül 1980 darbesi, 1961 Anayasası düzenini tümüyle yürürlükten kaldırdı (Erdoğan, 1997: 51).

27 Mayıs 1960 İhtilali, artık değişmez bir düzenin korunmasıyla özdeşleştirilen merkez ile çevre arasındaki kopukluğu vurguladı. Eski Cumhuriyetçi düzeni, yani zorlamaya dayanan düzeni koruyanlar ile değişme isteyenler arasında yeni bir kutuplaşma oluştu. Görevinden uzaklaştırılan Celal Bayar, 1960 Anayasasının 1924 Anayasasından temel farkının bir hükümlerlik kaynağı olarak bürokrasinin ve aydınların anayasal açıdan yasallaştırılmasının eklenmesi olduğunu belirtiyordu (Mardin, tarihsiz: 144).

1961 Anayasasının getirdiği yeni siyasal düzen ile buna bağlı olarak toplumsal yapıda meydana gelen süratli değişiklik, mahalli idarelerin karar ve yürütme organlarına ait seçimlerin adeta genel seçimlerin bir devamı ya da onun bir bölümü haline gelmesine sebep

denetimi dışındaki örgütlü toplum kesimlerinin, baskı gruplarının ve kamuoyunun siyasal iktidarı etkileyici faaliyetlerini iyi karşılamamıştır. Toplumun sürekli olarak ve bizzat siyaset üretmesi, siyasete katılması ve iktidarı etkilemesi istenmemiştir. Bu anlayış açısından halk ya da millet seçmenler topluluğudur; halkın esas rolü ve işlevi kendisini yönetecek olanları seçmektir" (Tanör, 1998: 421).

olmuştur. Bu durum aslında, siyaset biliminin öğretisine ters düşmektedir. Özellikle, mahallî seçimlerde siyasal partilerin değil, adayların kişisel niteliklerinin önemli olduğu, seçmenlerin tercihlerinde adayların özelliklerini göz önünde bulundurdıkları yolundaki görüş, Türkiye için 1960 sonrası dönemde pek az geçerli olmuştur (Nadaroğlu, 1978: v). Liberal anlayışın mahallî seçimlerin siyasallaşması konusunda net bir tavır alışına veya açıklamasına rastlanmamakla birlikte, yerel adayların yerel partililer yerine merkezden belirlenmesi veya değiştirilmesi eğilimlerinin güçlendiği ve parti içi demokrasinin zayıf olduğu Türkiye'de bu durumun liberal karşıtı olduğu mantık yürütme ile söylenebilir. Kısaca adayların nitelikleri önem kazandıkça ve yarışa daha fazla aday girdikçe sonuçların olmasa bile seçimlerin daha liberal olacağı savlanabilir.

1970 ortalarından itibaren sosyal demokrat karakterli bir hareket ile merkezî yönetimin yerel yönetimler üzerindeki baskı ve tahakkümünün azaltılması yönünde taleplerin güçlendiği (Köker, 1995: 51), iddia edilmektedir. Bu hareketin temel amacının yerel yönetimlerin özerkliği olduğu konusunda Göymen ve Tekeli'nin şüpheleri vardır. Her ikisi de, bu özerkleşme hareketinin bir amacının gerçekten yerel yönetimleri daha güçlü, katılımcı ve özerk hale getirmek iken, asıl ve gizli amacın genel seçimlerde iktidarı rakip partiye kaptırmış, ancak yerel yönetim seçimlerinde rakip partiden daha başarılı çıkmış olan sosyal demokratların kendi pozisyonlarını ve iktidarlarını güçlendirmek olabileceğine işaret etmektedirler.

1980 Sonrası Dönemde Yerel Yönetim Anlayışı ve Merkezî Yönetim - Yerel Yönetim İlişkileri

1982 Anayasası, 1970-1980 yılları arasında yaşanan güvenlik ve terör sorunlarının da etkisiyle yerel yönetimlere sınırlamalar getirmiştir. 1982 Anayasası ile, geçmiş anayasa-

larda yerel yönetimlerle ilgili yer alan bazı temel ilkelerin yinelenmesi; ancak, özellikle 1961 Anayasasına göre bazı konularda geri adım atıldığı ileri sürülmektedir. Yerel yönetim organlarının ya da bu organların üyelelerinin soruşturma sonuna kadar siyasal kişiliği ağır basan İçişleri Bakanınca görevden uzaklaştırılması bunlardan biridir. Ayrıca, yerel yönetimler, merkezî idarenin geniş vesâyet yetkisi altına konulmuşlardır. İdarenin bütünlüğü ve kamu görevlerinde birliğin sağlanması için vesâyet yetkisini kullanmak nispeten anlaşılabilir; ancak toplum yararının korunması, yerel ihtiyaçların gereği gibi karşılanması ve benzeri son derece soyut kavramların vesâyet için gerekçe gösterilmesi, özerklik (Pirler, Gürsoy ve Başsoy, 1997: 33), demokrasi ve liberalizme ters düşmektedir.

I. ve II. Özal hükümetleri, belediyeler ve il özel idarelerinin gelirlerini artırmak için 2380 sayılı kanunda değişiklik yaparak yerel yönetimlere devlet bütçesi gelir tahsilatından sağlanan %6'lık payı önce 3004 sayılı yasa ile %12,6'ya çıkarmış, 3239 sayılı yasa ile bu oranı %10,95'e indirmiştir. 1986 yılı sonrasında ise bu oran %9,75'e indirilerek uygulanmıştır.

1985-1989 yıllarını kapsayan Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planına göre, liberal ve rekabetçi ekonomi anlayışının gereği olarak verimli çalışmayan belediye hizmetlerinin ihale yoluyla özel sektöre gördürülmesi öngörülmüştür. Gerçekten, son yıllarda, temizlik hizmetleri ve kentiçi ulaşım gibi birçok belediye hizmeti özel firmalar tarafından yerine getirilmektedir.

Türkiye'de Merkezî Yönetim – Yerel Yönetim İlişkilerinin ve Yerel Yönetim Anlayışının Liberal Olmayan Özellikleri

Türkiye'de bugünkü merkezî yönetim ile yerel yönetim ilişkilerinin temelinde yerel yönetim geleneği eksikliği, esinlenen yönetsel

modelin merkez denetimini asıl alması ve yerel yönetimlere duyulan güvensizlik vardır. Görev kargaşası, görev-gelir dengesizliği, kentleşme ve sanayileşmenin doğurduğu sorunlar, ülkenin içinde bulunduğu hızlı değişim süreci, hızlı kalkınma isteği, merkez - yerel ilişkilerini yerel yönetimler aleyhine etkilemektedir. Yönetsel ilişkiler hayli yoğun, ayrıntıya yönelik, yerel demokrasi ve yerel özerklik ilkelerine uyumsuz bir görünümde (Eke, 1982: 150).

Kısaca, Türkiye'nin yönetsel çerçevesinde yerel yönetimlere önemli esneklikler tanınmamıştır. İdarî vesâyet altındaki yerel yönetimler merkezî yönetimin onaylama, onaylamama ve değiştirerek onaylama işlemlerine maruz kalmaktadır. Böyle olunca da, belediyeler başta olmak üzere bütün yerel yönetimlerin merkezî yönetimce denetlenmesi ve onların yaratıcı çaba ve girişimlerinin kısıtlanması sonucu doğmaktadır. Halbuki yol gösteren ve çıkarları uzlaştırıcı bir vesâyet, yerel yönetimleri güçlendirebilir (Görmez, 1997: 78).

Türkiye siyasî hayatına yüzeysel bir bakış bile, Türk siyasal tarihinde seçimden çok seçme, idarî makamlarca uygun görme, merkezden atama, seçilmiş olana güvenmeme gibi liberalizm karşıtı eylem ve fikirlerin sıklıkla görülmektedir. Örneğin, belediyelerin vesâyet denetimine tâbi olması, 1930'lu ve 1940'lı yıllarda CHP ile bürokrasinin birleştirilmiş olması, askerî müdahalelerden sonra genellikle yerel yönetimlerin seçilmişlerinin müdahaleyi yapan ekibin alt kademesindeki kadro ile değiştirilmesi, ya da 1961-1982 arası uygulanan senatoda kontenjan üyeliği, belediye ve il özel idarelerin görevlerinin merkezî yönetime veya onun uzantılarına devredilmesi gibi.

Gerek belediyelerin gerekse il özel idarelerinin bazı görevleri zaman içinde başka yönetimlere devredilmiştir. Bu bakımdan belediyelerin durumu, il özel idarelerinden daha iyidir.

İl özel yönetimleri, zamanla görevlerini devir ede ede birer boş kadro durumuna gelmişlerdir. Belediyeler özellikle sağlık görevlerini yitirmişler veya kendileri devretmişlerdir (Keleş, 1998: 219). Zaman içinde önemli görev kaybına uğramış bulunan il özel idareleri ve köy yönetimleri için başlangıçta öngörülmesi olan ve geniş alanları kapsayan çeşitli görevler zamanla merkezî yönetimine geçmiş bulunmaktadır. Dolayısıyla, bu iki yerel yönetim birimi günümüzde bir bakıma adları var, kendileri yok kuruluşlar konumundadırlar. Belediyeler, görev bölüşümü açısından daha iyi durumda olmakla birlikte, görevleri bakımından bazen belirsizlik, merkezî yönetim ile ikilemler ve görev çatışması durumuyla karşılaşmaktadırlar (Yalçındağ, 1996: 174).

Kendi içinde demokratik, örgütsel ve yönetsel nitelikleri gelişmiş, aşağıdan yukarıya girişim ve baskılarla oluşturulmuş yerel yönetimler, demokratik düzenin yapıcı kurumlarından. Bu nitelikteki kurumlar, Türkiye'nin toplumsal yapısında kendiliğinden oluşmamıştır. Her türlü ara kurumu yadsıyan Osmanlı toplumsal, ekonomik ve siyasal yapısı, böyle bir kuruma geçit vermemiştir (Yalçındağ, 1996-1997: 46-48; Yalçındağ, 1998: 365). Özet olarak, Türkiye'de yerel yönetimler siyasal iktidarların yukarıdan aşağıya doğru yaptıkları düzenlemelerle oluşturulmuşlardır. Yapılanlar, yerel siyasal bilincin gelişmesinin ürünü olmayıp, Batı kültürüne ve kurumlarına duyulan özlemin ve gereksinimin, Osmanlı devlet yetkesinin örgütsel düzenlemelerle güçlendirilmesi, devlet denetiminin kesin üstünlüğünü sağlama ve sürdürme isteklerinin sonucudur. Yerel yönetimler, sundukları hizmetler, merkezin yoğun denetimi altındaki malî kaynakları ve idarî yapıları açılarından zayıf kalmışlardır. Sonuçta, Batı yerel yönetimlerinin temel dayanağı olan siyasal bilinç, çoğulcu demokrasi, özgür düşünce gibi kavramlar Türkiye'ye geç girmiştir (Eke, 1982: 115-116).

Tanzimat'tan bu yana, Türkiye'nin idarî örgütlenmesine merkezîyetçilik ilkesi egemen olmuştur. Yerel yönetim düzenlemesi yapılırken esinlenen Batı modelinin merkezîyetçi Fransız yerel yönetim örneği olması rastlantısal değildir. Kuşkusuz, o dönemlerde Fransız kültürü ile yoğun ilişkiler içinde bulunulmasının bu seçimde geniş etkisi vardır. Ancak bundan da ötede, Fransız idarî sisteminin ülke birliği için daha elverişli olması, yerel yönetimlerde yoğun merkez denetimine olanak tanınması başka temel nedenler olarak düşünülebilir (Eke, 1982: 115-116). Fransa'daki uygulamadan esinlenen bu yönetim tarzı, devlet yapısı içinde merkezî idarenin mahallî idarelere oranla çok daha etkin hale gelmesine yol açmış (Nadaroğlu, 1978: v) ve sonuçta mahallî idareler, önemlerini nisbî olarak yitirmişlerdir.

Merkezî yönetimle yerel yönetimler arasındaki görev bölüşümü incelendiğinde, görevlerin çok sayıda yasaya dağıldığı ve iki düzey arasında görev ve yetkiler açısından sınırların ve kapsamaların net bir şekilde ayırt edilmediği görülmektedir. Bu durum, ikilemlere, kaynak israfına, duraksamalara neden olarak görevlerin yerine getirilmesini olumsuz yönde etkilemektedir. Çoğu görevlerin ortak olması, ilişkilerin açık ve iyi biçimde düzenlenmemiş bulunması, işbirliği ve eşgüdümü zorlaştırmaktadır. Ayrıca, yerel görevler sayıca çok ve ayrıntıya yöneliktir. Oysa, önemsiz ya da anlamsızlaşmış görevlerin ayıklanarak, ana görevlerin, sınırları ve kapsamı ortaya konulmuş bir biçimde, birkaç temel yasada toplanması gerekmektedir (Eke, 1982: 127).

Türkiye'de yerel yönetimler merkezî denetimi güçlendirmenin bir aracı olarak görülmüşler ve tek yanlı girişimler ile kurulmuşlardır. Kentleşmenin yeni boyutlar kazandırdığı sorunların kamuoyunun ilgisini çekmesi ve çoğulcu demokrasinin toplumsal katmanlara yayılması, yerel yönetimlerin demokrasinin önemli öğeleri arasına girmelerine katkıda

bulunmuştur. Bir araç olarak düşünülüp öyle geliştirilmelerinin sonucudur ki, yerel yönetimler, gerek kendilerine bırakılan görev ve kaynaklar, gerekse özerklik açısından sınırlı tutulmuşlar, merkezî yönetimin desteği oranında işlev yapan, edilgen, aracı ve yetersiz kuruluşlar durumuna indirgenmişlerdir. Bu anlayışın kaçınılmaz sonucu olarak, merkezî yönetime idarî ve malî açılardan yoğun biçimde bağlanmışlardır (Eke, 1982: 182).

Sonuç ve Değerlendirme

Türkiye'de Osmanlı döneminden beri, siyasal düşüncemizi şekillendiren aşırı bir devlet-toplum karşıtlığı sözkonusudur. Osmanlıda devlet geleneğinin ağırlığı, toplumda devlete karşı fesadın olduğu anlayışı gibi bir merkez noktasına dayanmıştır. Tek parti dönemi, sözkonusu anlayışın modern kurum, kavram ve kurullarla sürdürülmesi şeklinde tezâhür etmiştir. Çok partili dönemde ise, devlet iktidarının simgelediği merkezde siyasal bir parçalanma gerçekleştirilerek, toplum ön plana getirilmiştir; ancak, bu yapılırken bu kez devletin topluma karşı fesat kaynağı olduğu anlayışının tohumları ekilmiştir (Sarıbay, 1997: 32). Çok partili dönemde devlet iktidarının simgelediği merkezde sadece siyasal bir parçalanma değil, bürokrasiye güvensizlikten kaynaklanan bürokratik bir parçalanmanın gerçekleştirilmesi için de uğraşılmış ancak yerel yönetimlerin güçlendirilerek Ankara'da yoğunlaşan siyasal ve bürokratik gücün dağıtılması, kaynakların çok önemli bir kısmının Ankara'dan kontrolünden vazgeçilmesi ve yerel düzeyi ilgilendiren kararların bile merkezde alınmasından vazgeçilmesi yönlerinde değişiklikler yapılmamıştır. Böylece, Osmanlı döneminden beri varolan devlet-toplum karşıtlığının, merkezîyetçi anlayışın, gücü tek elde toplamanın Cumhuriyet döneminde de sürdüğünü ve bunun merkezî yönetim ile yerel yönetim ilişkilerine de ciddi

derecede yansıdığını iddia etmekteyiz. Sonuçta, halka daha yakın olduğu düşünülen yerel yönetimler merkezin sıkı kontrolü altında tutulmaktadır. Elbette merkezin yereli sıkı kontrolünün başka sebepleri de vardır. Şerif Mardin'in merkez-çevre yaklaşımı (Mardin, tarihsiz) ile merkezin görev-yetki ve kaynaklara sahip olarak gücü kontrol etme arzusu bu diğer sebepleri anlamada kullanılabilir.

Bir ülkenin siyasal birliğinin ve bütünlüğünün güçlü olmadığı veya uluslaşma çabalarının sürdürüldüğü dönemlerde, merkezi güçlendirmek, merkez dışında kalan güçlerin ise etkinliklerini azaltmak istemi doğaldır. Bu gibi durumlarda merkezî yönetim yerinden yönetimleri güçlendirerek bindiği dalı kesmek istemeyeceğinden yerel yönetim birimlerinin yetkilerini sınırlandırır. Yerel yönetimlerin varlığına ancak, merkezî yönetimi güçlendirdikleri, ulusal birliğin ve bütünlüğün sağlanmasına katkıda buldukları ölçüde göz yumulur (Keleş, 1998: 86). Nitekim, Tanzimat'tan günümüze, merkezî yönetim yerel yönetim ilişkilerinde uluslaşma çabalarının etkileri hissedilmektedir. Bu, en azından muhalefetteki sosyal demokratların yerel yönetim seçimlerinde üstünlük sağladığı ve hızlı kentleşmenin olumsuz sonuçlarının etkilerinin yoğun derecede hissedilmeye başlandığı 1970'li yıllara kadar sürmüştür.

Türkiye'de güçlü ve merkezîyetçi devletin sakıncaları her dönem görülmektedir. Örneğin, iktisadî kararları merkezileştirmenin en büyük sakıncalarından birisi devlete büyük güç ve yetki tanımaktır. Devletin elinde büyük iktisadî yetkinin toplanmasının siyasal etkilerinden birisi ise, totaliter davranışlara zemin hazırlamasıdır (Yenal, 1999: 170). Yenal, olaya iktisadî açıdan yaklaşmakla birlikte, klâsik liberallerin güçlü devletten duyduğu rahatsızlığa benzer bir durumu da dile getirmektedir.

Türkiye’de hem yerel yönetimlerin bir türlü güçlenememesi hem de siyasal sistemin içindeki bazı aksaklık, güvensizlik ve bunalmalar, yasama, yürütme, yargı, sivil ve askerî bürokrasi arasında kuvvetler ayrılığının tam anlamıyla var olmamasına da bağlanabilir. Türkiye’de yönetenler ve gücü elinde bulunduran diğer gruplar, gücü paylaşmak istememekte; diğer organlara güvensizlik duymaktadırlar. Bu gruplar, özgürlüğün yaratacağı çoğulculuk ortamının etkisiyle kişiler ile topluluklar üzerinde kurdukları hâkimiyet ve kontrolün zayıflayabileceği kaygısı ile hareket etmektedirler. Yerel yönetimler üzerinde merkezin sürdürdüğü tahakküm ve kontrolün, Türkiye’nin bu temel gerçekleri içerisinde değerlendirilmesi gerekmektedir. Yerel yönetimlerin, sivil toplum örgütlerinin görelî ve uzun süren zayıflığı yukarıdaki paragraflarda açıklanmaya çalışılan genel eğilim ve tutumlardan, özellikle de güç konusundaki mücadeleden bağımsız değildir.

Yerel yönetimlerin sivil toplumun bir parçası olarak görülmesi ve yerel özerkliğin ön plana çıkarılması yerel yönetim anlayışında demokratikleşme ve liberalizm yönünde bir değişime yol açabilir. Ancak, bu değişim, yerel yönetimleri, uluslararası kuruluşların ve şirketlerin daha kolay etkinlik gösterecekleri, kârlarını maksimize edecekleri bir konuma da sürükleyebilir.

Dünyanın küreselleşmesi, ülkelerin siyasal sistemleri açısından birtakım önemli sonuçları da beraberinde getirmiştir. Bu sonuçların en önemlilerinden birisi geleneksel devlet anlayışının zayıflamasıdır. Özellikle uluslararası kuruluşların yaygınlık ve etkinlik kazanmasıyla birlikte bu kuruluşların ekonomik, toplumsal ve siyasal alanlarda devletlerin egemenlik haklarını kemirmekte oldukları (Keleş, 1995: 66) göze çarpmaktadır. Geleneksel devlet anlayışının zayıflatılması uluslararası kuruluşların etki alanlarını genişlet-

mektedir. Bu zayıflamanın ulusal ve uluslararası büyük şirketlerin kârlarını artırma yönünde, birisi doğrudan, diğeri dolaylı etkisi vardır. Doğrudan etki, geleneksel devletin zayıflamasıyla, daha önce geleneksel devletin yaptığı hizmetlerin uluslararası kuruluşlar tarafından üstlenilmesidir. Dolaylı etki ise, geleneksel devlet zayıflarken doğrudan uluslararası şirketlerin faaliyet alanına açılmayan veya sözleşme yapma ve kuralları belirlemede daha güçlü olan merkezî yönetimlerin çinkeler koyduğu ve sıkı pazarlık yapabildiği birtakım hizmetlerin önce yerel yönetimlere devredilmesi ve sonra bu hizmetlerin özelleştirmeden sözleşmeye, değişen çeşitli yöntemlerle ulusal ve uluslararası şirketlere devredilmesidir.

1980’lerde bazı ülkelerde başlayan ve giderek yaygınlık kazanan liberal –veya bazılarında göre yeni sağ- anlayış ekonomik serbestleştirme ve bireysel özgürleştirmeye öncelik vermeye çalışırken toplumsal yapı ve işleyiş, siyasal ortamda sınırlamalar yoluna gitmiştir (Aksoy, 1995: 163). Benzer bir sınırlama merkezî yönetim – yerel yönetim ilişkilerinde de gözlenmiştir. 1980 başlarında Amerika ve İngiltere başta olmak üzere liberal eğilimli lider ve partilerin iktidara gelmesiyle yerel yönetimlerin güçlendirilmesi yerine merkezin politikalarını gerçekleştirecek kurumlar olarak görülmeleri bir paradoksu ifade eder.

Yerel yönetimlerin, gücü bölme, demokratikleşmeyi sağlama, etkin ve ekonomik hizmet yürütülmesini gerçekleştirme, yerel taleplerin daha iyi anlaşılması ve karşılanmasına yardımcı olma gibi liberalizm açısından çok önemli fonksiyonlarına rağmen, mutlaka ve otomatik olarak liberal değerleri yaşatıcı, koruyucu ve ön plana çıkarıcı sonuçlar doğurduğu, ne teoride ne de pratikte iddia edilemez. Yerel yönetimlerin başındaki seçilmişlerin genel ve gizli oy, düzenli seçimler

ile işbaşına gelmesi, yeterli kaynak ve yetkilerinin varlığı, yerindelik vesayet denetiminin bulunmaması da, onları otomatik olarak liberal kılmayabilir. Temel sorun, büyük olasılıkla birey, halk ve demokrasi anlayışlarında yatmaktadır.

Güçlü, özerk, kendi kaynaklarını yaratabilen ve kullanabilen, sayıca çok, birbirleriyle veya özel şirketlerle kolayca işbirliği yapabilen yerel yönetimlerin liberal tez açısından önemi, onların böylece kişi özgürlüğünü sağlayabilme ve kişilerin tercih hakkını maksimize etme olasılığının varlığından geldiği söylenebilir. Elbette, bu özellikteki mahallî idarelerin otomatik olarak liberal teze ve değerlere uygun davranacakları veya sonuçlar ortaya koyacağı söylenemez; ya da tersine, bu özelliklerin bir veya birkaçından mahrum mahallî idarelerin, mutlaka liberalizme tümünden karşıt olacağı da söylenemez.

Liberal teoride güçlü, merkezden büyük ölçüde bağımsız, kendi kararlarını kendisi veren ve kendi kaynaklarını kendisi yaratan yerel yönetimlerin desteklenmesi onun siyasal ve ekonomik bireyciliği ile temelde bağdaşır; lâkin bu özelliklerdeki yerel yönetimler liberalizmin gerçekleşmesini garanti etmez. Son tahlilde, güçlü, özerk, kendi kaynakları-

nı yaratan ve özgürce karar verip harcama yapan yerel yönetimler, liberalizmin bir amacı olmaktan çok kuvvetler ayrılığı, çoğulculuk, bireysel özgürlük gibi amaçları gerçekleştirmeye katkıda bulunan araçlardan sadece birisidir.

Ayrıca, yerel yönetimler başta klâsik liberaller olmak üzere çeşitli liberal akım ve düşünürlerin gözünde en önde gelen konular olmak yerine ikinci planda kalmıştır. Güçlü ve merkezin tahakkümünden büyük ölçüde bağımsız yerel yönetimlerin varlığı en azından bir araç olarak liberalizm açısından önem taşısa da, liberallerin tartıştıkları ana konular arasında yer almamıştır. Genel eğitim olarak, yerel yönetimlerin varlığı, özerkliği ve güçlü olması liberallerin gözünde bizzatıhi amaç olmaktan ziyade özgürlük, çoğulculuk, etkililik, serbest piyasa ekonomisi gibi temel liberal amaçları sağlamaya yardımcı kuvvetler ayrılığı, minimal devlet, anayasal iktisat gibi çeşitli araçlardan biri olarak görülmektedir.

** Bu makale, TODAİE Yerel Yönetimler Sempozyumunda (Kasım 2000, Ankara) poster olarak sunulan bildirinin kısaltılmış, gözden geçirilmiş ve makale formatına çevrilmiş bir versiyonudur.*

Açık Toplum

e-dergi

özgürlüğün on-line adresi:
www.liberal-dt.org.tr