

## YEREL YÖNETİMLERDE KARAR VERME SÜREÇLERİ VE ADEM-İ MERKEZİLEŞME

Ali YEŞİLDAL<sup>1</sup>

### ÖZ

Dünyanın dört bir yanında ülkeler, hükümet sistemlerini demokratikleştirmeyi amaçlayan bir dizi yapı, kurum ve kuralı benimsemeye çalışmaktadır. Bu çabaların çoğu Adem-i merkeziyetçiliği içermektedir. Adem-i merkeziyetçilik, yukarıdan aşağıya yönelik bir süreçtir; yani sorumluluğu merkezden alt düzey yönetime devretmek isteyen hükümetler tarafından yönlendirilir. Zaman zaman operasyonel alanlarını ve takdir yetkilerini genişletme niyetiyle yerel yönetimler tarafından aşağıdan yukarıya veya yerel düzeyde kamu hizmeti sunumunda ortak olarak hareket eden sivil toplum kuruluşları ve kar amacı gütmeyen kuruluşlar tarafından teşvik edilmektedir. İtici güç ne olursa olsun, Adem-i merkeziyetçiliğin olmazsa olmaz unsur olan demokratikleşme için bir yol olduğu düşünülmektedir.

**Anahtar Kelimeler:** Küreselleşme, Adem-i Merkezileşme, Yerel Yönetimler, Karar Verme

**Jel Kodları:** H75, H77, H79

---

<sup>1</sup>Dr. Kocaeli Büyükşehir Belediyesi, Kent Tarihi ve Tanıtımı Daire Başkanı, [ayesildal41@gmail.com](mailto:ayesildal41@gmail.com)  
(ORCID: 0000-0003-0927-7498)

## DECISION MAKING PROCESSES IN LOCAL GOVERNMENTS AND DECENTRALIZATION

### ABSTRACT

Countries around the world are trying to adopt a set of structures, institutions and rules aimed at democratizing their government systems. Most of these efforts involve decentralization. Decentralization is a top-down process, that is, it is driven by governments that want to shift responsibility from the center to lower-level management. Some are encouraged by non-profit organizations and non-profit organizations acting as partners in the bottom-up or local level public service delivery by local governments with the intention of expanding their operational scope and discretion. Whatever the driving force, decentralization is considered an essential element to democratization.

**Keywords:** Globalization, Decentralization, Local Governments, Decision Making

**JEL Codes:** H75, H77, H79

## GİRİŞ

Tüm ülkeler, siyasi yapılarını ve hükümet sistemlerini demokratikleştirmeyi amaçlayan bir dizi yapı, kurum ve kuralı uygulamaya çalışmaktadır. Bu çabaların çoğunun ortak noktası, Adem-i merkeziyetçilik uygulamalarını içermeleridir. Adem-i merkeziyetçilik, yukarıdan aşağıya yönelik bir süreçtir, yani sorumluluğu merkezden alt düzey yönetime devretmek isteyen hükümetler tarafından yönlendirilir. Bazı hükümetler, operasyonel alanlarını ve takdir yetkilerini genişletme niyetiyle yerel yönetimler tarafından aşağıdan yukarıya veya yerel düzeyde kamu hizmeti sunumunda ortak hareket eden sivil toplum kuruluşları ve kar amacı gütmeyen kuruluşlar tarafından teşvik edilmektedir. İtici güç ne olursa olsun, Adem-i merkeziyetçilik, olmazsa olmaz bir hedef olan demokratikleşme için en geçerli ve etkili yollardan biridir.

Son yirmi yılda, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin büyük çoğunluğu bir tür Adem-i merkeziyetçilik süreci gerçekleştirmiştir. Özellikle küreselleşme süreci kamu hizmetlerinin niteliğinin değişmesi ve yeni ihtiyaçların ortaya çıkması Adem-i merkezileşme ihtiyacını arttırmıştır. Bu yüzden, Adem-i merkeziyetçiliğin biçimi ve kapsamı büyük ölçüde değişmiştir. Adem-i merkezileşme geleneksel olarak, merkezi yönetimin elinde bulundurduğu güç, yetki ve sorumlulukların yerel yönetim birimlerine aktararak paylaşılması süreci olarak ifade edilmektedir. Yani yetki devri ya da özerklik bir dereceye yerel yönetimlere verilir. Bununla birlikte, farklı düzeylerde yerel karar verme ve merkezi kontrol, değişen derecelerde yukarı ve aşağı hesap verebilirlik ve her iki sistemde de değişen işlev aralıkları ve kaynak transferleri nedeniyle ayırım her zaman net değildir. Üstelik birçok ülkede yetki devri ve merkezden uzaklaştırmanın paralel sistemleri vardır ve bu da çoğu zaman ikisi arasında bir çekişmeye yol açar.

### 1. ADEM-İ MERKEZİYETÇİLİK: KAVRAMLAR VE TANIMLAR

Son otuz yılda tüm dünya, siyasi ve ekonomik gücün yerel yönetimlere devredilmesi eğiliminin güçlendiğini görmüştür. Adem-i merkeziyetçilik, katılımcı demokrasinin önemli bir unsuru olarak kabul edilir ve özelleştirme ve kuralsızlaştırma ile birlikte, ulusal hükümetlerin ekonomik politika üzerindeki otoritesinde önemli bir azalmayı temsil eder (Bardhan ve Mookherjee, 2006). Literatürdeki Adem-i merkeziyetçi tanımların ve kavramların çeşitliliği, sık kullanılan bir kavrama farklı bakış açılarının ve teşvik sistemlerinin uygulandığını açıkça göstermektedir. Sonuç olarak, terimin çok çeşitli kısmi ve kesin olmayan tanımları ortaya çıkmıştır. Siyaset bilimi (hükümet sistemlerinin Adem-i merkezileştirilmesi), sosyoloji (yapıların Adem-i merkezileştirilmesi), politik ekonomi (finansal adem-i merkeziyetçilik), işletme yönetimi (firmaların adem-i merkezileştirilmesi) ve yönetim bilimi (idari yapılar) evrensel ve anlamsal olarak geçerli bir kavramı imkansız kılmaktadır (Mewes, 2011). Bu açıdan

"Adem-i merkeziyetçilik" kelimesi, analitik olarak kesin bir terim olmaktan çok, altında birçok ve farklı kavramın toplandığı anlamsal bir şemsiyedir.

Adem-i merkeziyetçilik veya Adem-i merkeziyetçi yönetim, yetki ikamesi ilkesine göre merkezi, bölgesel ve yerel düzeylerde yönetim kurumları arasında bir ortak sorumluluk sistemi olacak şekilde yetkinin yeniden yapılandırılması veya yeniden düzenlenmesi anlamına gelir, böylece alt ulusal düzeylerin yetki ve kapasitelerini artırırken, yönetim sisteminin genel kalitesini ve etkililiğini artırmaktadır. Adem-i merkeziyetçiliğin, insanların ekonomik, sosyal ve politik kararlara katılım fırsatlarını artırmak gibi iyi yönetimin temel unsurlarına katkıda bulunması da beklenebilir. Temel amaç insanların kapasitelerini geliştirmeye yardımcı olmak ve hükümetin duyarlılığını, şeffaflığını ve hesap verebilirliğini artırmaktır(UNDP, 1997:4).

Adem-i merkeziyetçilik, merkezi (yani ulusal) hükümetin, bunların gerektirdiği tüm idari, politik ve ekonomik niteliklerle birlikte, merkezden bağımsız ve yasal olarak egemen olan yerel hükümetlere yetki devri olarak anlaşılacaktır. Bu açıdan Adem-i merkeziyetçiliğin yer aldığı genel rejimler sınıfi sorunu, ek bir karmaşılaştırıcı faktör ortaya çıkarmaktadır. Etkili Adem-i merkeziyetçiliğin demokratik, otoriter, teokratik veya diğer rejimler altında gerçekleşmesinin daha olası olup olmadığı meselesinin yanı sıra, Adem-i merkeziyetçiliğin gerçekleştiği rejim türünün etkinliği üzerinde büyük bir etkisi olması muhtemeldir(Rondinelli vd., 1981).

### **1.1. Adem-i Merkeziyetçiliğin Gelişimine Yol Açan Faktörler**

Yönetim Biliminde yerel yönetim ya da yerinden yönetim kavramı, "Adem-i merkeziyet" olarak bilinen siyasal bir kavramdır(Keleş, 2000:19). 1980'lerin sonundan bu yana, Adem-i merkeziyetçilik ve yerel yönetim konularında hızla artan küresel ilgi vardır. Bu ilgi, politikacılar, siyasi partiler, Dünya Bankası ve IMF gibi uluslararası finans kuruluşları, kalkınma yardımı ile uğraşan STK'lar ve tabii ki sosyal bilimciler arasında mevcuttur. Adem-i merkeziyetçilik Güney'deki yeni demokratikleşmiş ülkelerle sınırlı değildir, aynı zamanda kentsel-endüstriyel Kuzey'de de mevcuttur. Pek çok Latin Amerika ülkesinde ve Afrika'da Adem-i merkeziyetçilik çok popüler bir politika aracı gibi görünüyor. Bu katkıda ele alınan soru, Adem-i merkeziyetçilik ve yerel yönetimin Üçüncü Dünya'daki yoksullara fayda sağlayan ilerici bir siyasi projenin parçası olarak görülmesi ya da sivil toplumdaki ilerici unsurları güçsüzleştirmek ve böylece kapitalizmin küresel varlığının önünde kalan engelleri ortadan kaldırmak için küreselleşmiş neo-liberal bir projenin parçası olarak gerekli olup olmadığıdır. Tartışma, Latin Amerika'dan belirli örneklerle genel olarak Üçüncü Dünya'ya odaklanmaktadır(Schuurman, 1997: 158).

Son zamanlarda Adem-i merkeziyetçilik anlayışına yönelik artan ilginin nereden geldiği sorusunun cevabı, özellikle yerel düzeydeki demokratik süreçlerin yerel karar vericileri sorumlu tutma kapasitesi açısından, Adem-i merkeziyetçiliğin başarı olasılıkları üzerinde bir etkiye sahiptir. Birincisi, önceki kırk yılda merkezi devletin başarısızlıklarına bir tepki olarak 1990'ların başında Orta ve Doğu

Avrupa'da meydana geldiği gibi yerel düzeyde yerel demokratik kontrol ve özerklik için gerçek bir talep olabilir(Pickvance, 1997: 135). Benzer şekilde, Latin Amerika'daki birçok ülkede, 1980'lerde ve 1990'larda demokratik hükümete dönüş, yerel demokratik kontrol için bir talep yaratmıştır.

İkinci olarak, Adem-i merkeziyetçiliğin potansiyel ekonomik, idari ve politik avantajlarını algılayan ulusal düzeyde denemeler mevcuttur. Çoğu durumda, merkez bölgesel çıkarların özlemini (İtalya, Belçika ve İskoçya'da, Batı Avrupa'da birkaç bölge gibi) tanımak veya saldırgan hareketleri yatıştırmak (İspanya'da ETA, Kuzey İrlanda'da IRA gibi) zorunda kalmıştır. Dünyanın bazı bölgelerinde, devletin Adem-i merkeziyetçiliği, mevcut veya potansiyel bölgesel çatışmalara bir yanıt olmuştur. Nüfus bakımından dünyanın en büyük dördüncü ülkesi olan ve 1990'ların sonuna kadar en merkezi ülkelerden biri olan Endonezya, güçlerin ve kaynakların geniş kapsamlı bir Adem-i merkeziyetçiliğine yönelmiştir. Yine de bu, yerel düzeydeki demokratik talepler tarafından değil, yerel elit çıkarlarından ve merkezi hükümet içindeki kaynak zengini bölgelerin ayrılma korkusunun birleşiminden kaynaklanmamıştır. Etnik bölünmelerle güçlendirilen benzer baskılar, diğerleri arasında Rusya, Nijerya, Etiyopya, Sudan, Sri Lanka ve Filipinler'de de görülmektedir(Campbell, 1995: 152).

Adem-i merkeziyetçilik, bazı ülkelerde, özellikle etnik çeşitlilikten kaynaklanan çatışmalar olmak üzere, çatışmalardan etkilenen devletleri yeniden inşa etmenin bir yolu olarak görülmüştür. Yerel yönetimin yeniden kurulması, Kamboçya ve Sierra Leone gibi çok çeşitli ülkelerde çatışma sonrası yeniden yapılanmada kilit bir unsur olmuştur, ancak hükümetin niyetine ve taahhüdüne ilişkin şüpheler genellikle devam etmektedir. Irak'ın mevcut yeniden inşası - büyük ölçüde dışarıdan dayatılmış olsa da - aynı zamanda seçilmiş yerel yönetime de güçlü bir vurgu içermektedir.

Ancak Adem-i merkeziyetçilik aynı zamanda ulusal düzeydeki seçkinler tarafından bölgesel güç üslerini harekete geçirmek ve sürdürmek için bir strateji olarak da benimsenir. Özellikle, askeri rejimler (örneğin Pakistan, Nijerya), zaman zaman Adem-i merkezileştirmeyi, merkezdeki muhalif güçlere karşı bir denge olarak yerel düzeyde siyasi gücü sağlamlaştırmanın bir yolu olarak algıladılar. Hindistan'da, yerel yönetimin konumunu korumak ve güçlendirmek için yapılan anayasa değişiklikleri, Birlik hükümetinin eyalet düzeyinde suiistimalleri engelleme endişesini yansıtmıştır. 1979 sonrası reformlar, yerel düzeyde herhangi bir gerçek demokratikleşme süreci olmaksızın kapsamlı ekonomik Adem-i merkeziyetçilik, bölgelerdeki ekonomik güç üslerini sağlamlaştırma (bunun değişmekte olduğuna dair işaretler olsa da) içermesi nedeniyle, Çin özellikle ilginç bir durum sunmaktadır.

Tüm bunlara ek olarak Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşların baskısı da söz konusudur. Merkezi hükümetlerin hizmetleri verimli bir şekilde sunmamasından ve yoksulluğun üstesinden gelememesinden endişe duyan bu kurumlar, Adem-i merkeziyet için ekonomik argümanları onaylamıştır. Bu argümanlar, merkezi devletin rolünü azaltmaya yönelik neo-liberal gündemle örtüşme eğilimindedir. 'İyi yönetim' anlayışı çerçevesinde Dünya Bankası ve diğer bağış kurumları, Afrika ve

Asya'daki bazı ülkelerde Adem-i merkeziyetçiliği savunmuş ve hatta gerekli kıldılar ve sonuçları karıştıktı. Bununla birlikte, Adem-i merkeziyetçiliğin özellikle de pek çok ülkede yerel düzeydeki demokratik süreçlerin açık zayıflıkları nedeniyle vaatlerini yerine getirip getirmediğine dair artan bir şüphe vardır. Ademi merkeziyetçilik için şüphesiz birçok geçerli ekonomik ve idari argüman mevcuttur. Ancak birçok ülkede gerçek şu ki, Adem-i merkeziyetçiliği bu argümanların gücü veya yerel düzeydeki demokratik talepten daha çok yerel ve ulusal siyasi seçkinlerin çıkarları, merkezdeki belirli siyasi gerçekler ve dış baskılar yönlendirmiştir. Bu da şüphesiz, beklenen sonuçları etkilemiştir.

## 1.2. Kamu Hizmet Reformu ve Yerinden Yönetim

Yirminci yüzyılın ikinci yarısında, dünya çapındaki ülkeler, kamu yönetim sistemlerinde belirli değişiklikler gerektiren karmaşık sosyal, ekonomik, demografik, politik ve teknik değişikliklere tanık oldular. Kamu yönetimi reformlarının gerekçeleri şu şekilde sınıflandırılabilir: (i) uluslararası zorluklar ve baskı, (ii) küresel ekonomide modern hükümetin değişen rolü, (iii) kamu, özel ve kar amacı gütmeyen sektör etkileşimlerinin karma ekonomisi ile kamu hizmetlerinin üretimi ve sunulması, (iv) toplumun yönetişim süreçlerine katılımı, yönetişimde eşitlik ve etik, yeni kamu yönetimi modellerinin benimsenmesi (Gaulé, 2010: 48).

Kamu hizmeti reformu, genellikle hükümet operasyonlarında veya hizmet sunumunda daha genel Adem-i merkeziyet için destekleyici bir stratejidir. Kişi, kamu hizmetini kendi başına bir amaç olarak dağıtmaz. Bu hizmetleri daha iyi sağlamak, kaynakları daha verimli yönetmek veya diğer genel sonuç hedeflerini desteklemek için yapar. Bir bütün olarak kamu hizmeti, hükümetin yükümlülüklerini yerine getirdiği temel araçlardan biri olarak görülebilir. Adem-i merkeziyetçilik bağlamında, yeni bir dizi görevi verimli, adil ve etkili bir şekilde yerine getirmek için bu aracın sıklıkla yeniden şekillendirilmesi gerekir. Bu nedenle, kamu hizmeti reformu, daha verimli bir hizmet elde etmek için kuralları ve teşvikleri değiştirme sürecidir.

### *Adem-i Merkeziyet- Kamu Hizmeti İlişkisi*

Başarılı bir Adem-i merkeziyetçilik, hükümetlerden daha fazlasını içerir. Burada, vatandaşlara hizmet etmesi, yerel mülkiyeti inşa etmesi, sivil katılımı güçlendirmesi ve kamu yararı için çalışması gereken sivil toplum kuruluşları (STK'lar) kastedilmektedir. Giderek karmaşıklaşan ve çeşitlenen hizmetler için artan kamu talepleri, kontrolcü bir devletten ziyade kolaylaştırıcı, partner devleti tercih etmektedir. Bir zamanlar kamu sektörünü özel sektör ve kar amacı gütmeyen sektörlerinkinden ayıran sınırlar o kadar belirsiz hale gelmiştir ki, hiçbir sektör yalnızca yerel kamu hizmetlerinden sorumlu olarak görülmemektedir. Devletin her düzeyindeki sivil hizmetlerin, vatandaşlarına kaliteli hizmetler sunabilmek için yetenekli, motive edilmiş ve verimli bir personele ihtiyacı vardır. Kamu hizmeti işlevleri ve yapıları Adem-i merkeziyetçi hale getirildiğinde, roller ve hesap verebilirlik değişikçe mevcut bürokratik kalıplar yeniden düzenlenmelidir. Adem-i merkeziyetçilik bu nedenle yetenekli personel ihtiyacını yoğunlaştırır ve kapasite geliştirme programlarının önemini artırır.

### *Adem-i Merkeziyetçilik Süreci*

Adem-i merkeziyetçilik gücü hem coğrafi hem de kurumsal olarak dağıtır. Adem-i merkeziyetçilik, gücün ve işlerin yerini kaçınılmaz olarak değiştirir(Bovaird, 2005: 223). Coğrafi olarak veya hükümetin katmanları arasında hareket, genellikle yasal, prestij ve zayıf işgücü hareketliliği ile ilgili sorunlar tarafından engellenir. Doğu Avrupa geçiş ekonomilerinde, örneğin, merkezi devletin meşruiyetinin kaldırılması ve yerel ve orta düzeydeki hükümetlerde temsili hükümetin ortaya çıkışı, insan kaynağı tahsisini karmaşık hale getirmiştir. Esnekliğin getirilmesi için merkeziyetçilikten uzaklaşmanın maliyetlerini birleştiren postalar arası hareketlilik için teşvik programları ve mekanizmaları gerekli olabilir.

Öte yandan, Adem-i merkeziyetçilik ölçek ekonomilerini/uzmanlık gruplarını dağıtabilir: Uzman personel ihtiyacı, kısmen kuruluş tarafından kapsanan bölgenin büyüklüğü ile ilgilidir. Belli bir boyutun altında uzman veya teknik personel bulundurmamak ters etki yaratabilir veya maliyet açısından yetersiz olabilir. Bu sorunu ele almak için kullanılacak yöntemler vardır; bunlardan biri, Adem-i merkeziyet programları bağlamında, yerel özerk yönetim birimlerinin, uzman personel gerektiren faaliyetleri kapsamak üzere dernekler kurma ve kaynaklarını bir araya getirme olanağına izin vermektir.<sup>2</sup> Böylelikle, devlete daha fazla seviye getirilir: Adem-i merkeziyetçilik, özellikle siyasi Adem-i merkeziyetçilik, aldıkları belirli bilgilere (seçmenlerinden gelen geri bildirimler) bir sonraki üst seviyedeki çalışanlardan farklı tercihlere sahip olabilecek bir hükümet çalışanları sınıfı yaratır. Görüşler ve kanaatlerdeki bu farklılaşma, kamu hizmeti içinde etkili bir şekilde yönetilmesi için mekanizmalar gerektiren bir çatışma yaratabilir.

Adem-i merkeziyetçilik yerel özerklik ve ulusal standartlar arasında bir gerilim yaratır: Adem-i merkeziyetçilik, ulusal kontrolü gevşetir ve kamu hizmeti koşullarında daha fazla bölgesel farklılaşma potansiyeli yaratır. Bazı varyasyon alanları, bölgelere, bir topluluğun ihtiyaçlarına ve bütçe kısıtlamalarına uygun bir kamu hizmetini işe alma esnekliği sağlar. Ulusal maaş, uygunluk ve performans standartları tutarlı kaliteyi sağlayabilir, ancak aynı zamanda bazı yerel kapasitelerin ötesinde personel harcamalarına da (özellikle yerel olarak yönetilen eğitim ve sağlık sektörleri için) yol açabilir; hibe transfer sistemlerinin bu ve diğer zorunlu harcamalarda farklı finansman kapasitelerini hesaba katması gerekecektir(Bovaird, 2005: 222).

### *Kamu Hizmeti Reformu*

Kamu hizmeti reformu önceliklerinin değerlendirilmesindeki ana sorular, daha genel Adem-i merkeziyetçilik politikalarındakiyle paraleldir: İnsan kaynakları yönetimi veya örgütsel sorumluluklar hangi koşullar altında hükümetin alt kademelerine dağıtılabilir veya devredilebilir? Bir sistemi çalıştırmak için çeşitli seviyelerde hangi gerekli kapasiteye ihtiyaç vardır?

<sup>2</sup> <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/admin.htm#top>

Yerel kapasite geliştirme ve hükümetler arası koordinasyon ihtiyaçlarındaki değişikliklere uyum sağlama gibi ikili görevler, bütçeler kapsamlı eğitime izin verdiğinde ve tüm paydaşlar reformları desteklediğinde bile göz korkutucu olabilir. Bununla birlikte, bütçe kısıtlamaları ve karışık desteğin daha sık görülen gerçeklikleri, pratik olarak, büyük ölçekli kamu hizmeti reformunun, hizmetin hızına veya sektörün Adem-i merkezîyetçiliğine ayak uyduramayan, uzun süren, pahalı bir süreç olmasını sağlar.<sup>3</sup>

#### *Yerel Kapasite Oluşturma*

Yerel kapasite, iyi işleyen Adem-i merkezîyetçi bir kamu hizmeti yaratan en önemli faktörlerden biridir. Yerel kurumların halihazırda var olduğu ülkelerde, zorluk onları kurumsal ve yasal olarak güçlendirmenin yanı sıra personel yönetimi kapasitelerini güçlendirmek olacaktır. Yerel yönetim kurumlarının embriyonik olduğu veya yalnızca gayri resmi düzeyde var olduğu yerlerde, yönetimde herhangi bir tür reform gerçekleştirilmeden önce kurumsal ve yasal çerçevenin oluşturulması gerekecektir.

Yerel kapasitenin derecesi, uygulanabilir ve arzu edilen insan kaynakları yönetimi stratejilerinin türünü belirler. İnsan kaynakları yönetiminin Adem-i merkezîleştirilmesinin, alt düzey yetkililerin yerel yetenekleri çekecek rekabetçi ücret paketleri ve maaş seviyeleri belirleme konusunda mali ve yönetsel beceriye sahip olduğu durumlarda başarılı olma olasılığı daha yüksektir. Bu durumlarda, yerel yönetimlerin işe alım seviyelerini belirlemesine izin vermenin esneklik avantajları, bölgeler arası eşitsizliklerin artması riskinden ağır basabilir. Yetenek ve becerilerin yerel düzeyde eksik olduğu durumlarda, gerekli becerilerin tüm bölgelerde yerel olarak mevcut olmasını sağlamak için üniter bir işe alma sistemi tercih edilebilir.

#### *Adem-i Merkezîyete Uyum*

Yasal çerçeve, sorumlulukları ve standartları açıkça tanımlamalıdır. Güçlü bir yasal çerçevenin oluşturulması kamu kaynaklarının sağlıklı kullanımını sağlamak ve yolsuzluğu en aza indirmek için her reform çabasında bir öncelik olmalıdır. Tutarlılık ve şeffaflık destek kazanır. Yerel idarenin kadrolama, tazminat veya gözetimi konularında ve en önemlisi hizmetlerin sunumunda şeffaflığın sağlanması ve idarede değişikliklerin bir araç olarak görülmemesi çok önemlidir.

Raporlama mekanizmalarının açık ve kesin olması gerekir. Daha yüksek hükümet seviyelerine (örneğin, bölgesel idareler durumunda merkezi hükümet) ve aynı seviyedeki diğer devlet kurumlarına yatay olarak açık raporlama prosedürlerinin uygulanması gerekecektir. Orta ve uzun vadede, denetim mahkemeleri yararlı bir düzenleme mekanizması olabilir. Yeni raporlama düzenlemeleri ve kalıcı mekanizmalar arasındaki çatışmayı önlemek için mevcut sistemden yeni sistemlere geçişler dikkatlice planlanmalıdır.

---

<sup>3</sup> <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/admin.htm#top>



Vatandaş-memur iletişimi için kanallar yaratılmalıdır. Kamu hizmeti performansını izleme sürecine daha fazla vatandaş dahil ederek, Adem-i merkezîyetçilik, memurlar ve vatandaşlar arasındaki sürtüşme için daha fazla fırsat yaratır(Gaulé, 2010: 47). Özel çıkar grupları tarafından taciz, dürüst ve adanmış memurların görevlerini yerine getirmelerini engelleyebilirken, memurlar konumlarını vatandaşları tehdit etmek için kullanabilirler. Bu gerilimler, ister memurlardan ister vatandaşlardan gelsin, şikayetleri gidermek için nispeten hızlı ve ucuz yöntem ve yapılarla önlenabilir.

Eğitim, yeni iş ilişkilerinin oluşumuna katkıda bulunmalıdır. Yerel kapasite geliştirmeye ek olarak, eğitim, çeşitli hükümet düzeyleri, bölgeler veya hükümet çalışanları türleri arasında kişisel ağlar oluşturmak için bir araç olabilir. Örneğin bir öneri, onlardan ne beklendiğini ve birbirlerinden ne bekleyebileceklerini daha iyi anlamalarını sağlamak için kariyerli memurları ve yerel politikacıları birlikte eğitmek olabilir.

Hükümetin tüm kademeleri, yeni sorumlulukları yerine getirmek için ihtiyaç duyacakları işçi türlerini tanımlamaya ve planlamaya teşvik edilmelidir. Kısa vadede, bu tür kaba planlar, pek çok ülkede eksik olan bilgisayarlı kuruluş yönetim kapasitesi ve insan kaynakları yönetimi personelinin yerini alır ve mükerrer işçileri, gereksiz işe alımları ve diğer pahalı hataları ortadan kaldırmaya yardımcı olabilir. En azından, uzun vadeli planlama ve rol tanımlamada bir egzersiz olabilirler.<sup>4</sup>

## 2. ADEM-İ MERKEZİYETÇİLİĞİN TEMEL SORUNLARI VE ZORLUKLARI

Merkez-yerel arasındaki en önemli konulardan bir tanesini hiç kuşkusuz yerel yönetimlerin denetlenmesi konusu oluşturmaktadır. Denetim konusu devlet yönetiminde devleti oluşturan örgütlerin görev ve işleyişlerinde hukukun egemen olması amacıyla yaptıkları faaliyetleri ifade etmektedir Güven ve Karkacier, 2017: 190)

Demokratik siyasi yönüyle, şu anda tasarlandığı ve uluslararası kalkınma politikalarında giderek daha fazla uygulandığı şekliyle Adem-i merkezîyetçiliğin iki ana bileşeni vardır: katılım ve hesap verebilirlik. Katılım, esas olarak, yerel liderleri seçme ve bu liderlere ne yapacaklarını söylemede yurttaşların rolünü arttırmakla, başka bir deyişle yerel yönetime girdi sağlamakla ilgilidir. Hesap verebilirlik, sürecin diğer tarafını oluşturur.

Adem-i merkezîyetçilik, merkezi hükümetlerin sorumluluklarını bölgesel veya yerel yönetimlere devretmeye yönelik küresel eğilimi ifade eder. Adem-i merkezîyetçilik vaadi, verimliliği (hükümetler arası rekabet ve mali disiplin yoluyla) ve demokratik sesi (yerel seslendirme hizmeti sunumunun güçlendirilmesine rağmen) arttırmaktır. Mali federalizm - vergi ve harcama otoritesinin mümkün olan en düşük hükümet düzeyine atanması - üretken verimliliği sağlamak için gerekli disiplini ve piyasa özelliklerini yaratır. Adem-i merkezîyetçilik, en iyi şekilde, alt-ulusal hükümette güçlü demokrasi, hesap verebilirlik ve profesyonellik geleneklerinin olduğu ortamlarda işe yarar. Bu ön

<sup>4</sup> <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/admin.htm#top>

koşulların olmadığı durumlarda hükümet kapasitesine kayda değer bir katkı sağlamaz. Adem-i merkeziyetçilik, üretken verimliliği artırabilir, ancak özellikle bölgesel eşitsizliğin olduğu toplumlarda yeniden dağıtım zorlaştırarak tahsis verimliliğini zayıflatacaktır. Bu nedenle Adem-i merkeziyetçilik, eşitsizlik, yolsuzluk ve zayıf yönetim kapasitesi veya zayıf demokratik geleneklerle ilgili endişelerin olduğu durumlarda dikkatli kullanılmalıdır.

Adem-i merkeziyetçiliğin başarısı veya başarısızlığı, her ülkenin kendi koşullarında bir dizi faktöre bağlıdır. Yine de bir dizi ortak sorun tanımlanabilir. Bunlar (Güven ve Karkacıer, 2017:192):

### **2.1. Mali Adem-i Merkeziyetçilik ve Kalkınma**

Dünyanın dört bir yanındaki ülkeler, mali Adem-i merkeziyetçiliğin hem ulusal hem de topluluk düzeyinde kalkınma üzerindeki etkisini giderek daha fazla kabul ediyor. Merkezle olan ilişkide yerel yönetimlerin faaliyet alanlarının belirlenmesi ve ayrılması, bu faaliyetleri yapabilmek için gerekli mali kaynakların oluşturulması ya da oluşturma imkanlarının yerel yönetim organlarına tanınması gerekir(Karaarslan, 2017: 19). Mali Adem-i merkeziyetçilik, mali sorumlulukta merkezi bir hükümetten yerel bir belediye hükümetine geçiş ile karakterize edilir. Adem-i merkeziyet, kalkınma için kilit bir unsurdur çünkü gücü yeniden topluluk üyelerinin eline verir. Yerel topluluklar kendi kaynak tahsisini ve harcamalarını kontrol etme özerkliğine sahip olduklarında, belirli toplulukların ihtiyaçlarını merkezi hükümetlerinden daha fazla karşılama becerisine sahip olurlar. Kamusal mal ve hizmetlerin sunumunda daha verimli olma eğilimindedirler; bu da yalnızca yerel yönetim sistemlerinin etkinliğini artırır. Kalkınma, topluluklarının işlevsel ve üretken olmasını sağlayacak kişiler tarafından yönlendirilen topluluk düzeyinde gerçekleşmelidir.

Dünya Bankası'na göre, Adem-i yerel öz finansman, eş-finansman veya ortak yapımı yerel vergiler, merkezi hükümetlerden parasal transferler veya belediye borçlanma gibi çeşitli mekanizmalar vasıtasıyla gerçekleşebilir. En önemlisi, yerel mali özerklik ve yönetimi ölçmek, bir ülkenin Adem-i merkeziyetçilik düzeyini değerlendirirken dahil edilmelidir. Adem-i merkeziyetçilik, harcama ve kaynak tahsisi verilerinin ötesine geçer; kararları kimin verdiği ve kamu mallarının hangi düzeyde teslim edildiği bağlamında ele alınmalıdır.

Maalesef, Adem-i merkeziyet çalışmalarının çoğu yerel mali özerkliği ele almamaktadır. Pek çok ülke, merkezi muadillerine kıyasla yerel yönetim organlarının karar alma gücüne ilişkin hiçbir veriye sahip değildir. Dünya çapında ilerlemeyi ölçmenin standart bir yolunu belirlemek, Adem-i merkeziyetçilik çabalarında ileriye doğru atılan bir sonraki önemli adımdır.<sup>5</sup>

<sup>5</sup><https://advocacy.thp.org/2016/11/decentralization-the-key-to-local-development/#:~:text=Decentralization%20is%20a%20key%20element,community%20than%20their%20centralized%20government.>

## 2.2. Kalkınma İçin Adem-i Merkezileştirmede Sonraki Adımlar

Mali Adem-i merkezileşimin sağlanmasındaki en önemli sonraki adım, Adem-i merkezileşimi gerçeğe dönüştürmek için toplulukların, politika yapıcıların ve bir bütün olarak ülkelerin kararlı duruşudur. Uluslararası çabalar geniş çapta benimsenmediği için topluluk üyeleri, politika yapıcılarının mali yerelleştirme taahhüdünü savunmak zorundadır. Dünya çapındaki ülkeler, harcamalarını Adem-i merkezileştirmeye hale getirme, güçlerini ve kaynaklarını hükümetin tüm düzeyleri arasında dengeleme ve özerkliği yerel topluluk liderlerinin eline verme taahhüdünde bulunmalıdır. Bu çabalar, yalnızca 2030 yılına kadar Sürdürülebilir Kalkınma Hedeflerine ulaşmada değil, aynı zamanda her düzeydeki topluluklar için refahta başarıya ulaşacaktır.<sup>6</sup>

## 3. MERKEZİ YÖNETİMDEN YEREL YÖNETİME: ADEM-İ MERKEZİYETÇİLİKTE YENİ YAKLAŞIMLAR

Merkezden yönetim ve yerinden yönetim birbirlerine alternatif olarak geliştirilen iki temel yönetim şeklidir(Güven, 2013: 118). Merkezi yönetimin dışında örgütlenen temel amaçları mahalli düzeyde vatandaşların temel ihtiyaçlarını karşılamak olan yerel yönetimler, merkezi yönetimden ayrı bir tüzel kişiliğe sahip, kendi kararlarını kendi organları vasıtasıyla alabilen, kendilerine ait, kaynak, personel ve kanunlarla belirlenen görev ve yetkileri kullanan özerk yönetim birimleridir(Güven ve Karkacıer, 2017: 191). Adem-i merkezileştirme ile ilgili tartışmalarda önemli olan, bir yandan demokratik katılım ve siyasi hesap verebilirlik üzerindeki etkileri, diğer yandan ölçek ekonomileri ve politika koordinasyonu becerileridir. Orta Avrupa'da, işlerin yerel olarak yönetilmesi için halktan gelen talep, bu ülkelerin çoğunda küçük ve çok sayıda yerel yönetim birimlerinin oluşmasına neden olmuştur. Örneğin Macaristan'da, kendi yerel yönetimine sahip olmak isteyen her köyün bunu yapmasına izin verilmiştir. Bu, potansiyel olarak, özellikle ölçek ekonomisine sahip hizmetler sağlama açısından, karar verme mekanizmasını vatandaşlara yaklaştırma hedefine belli bir bedel karşılığında ulaşılması anlamına da gelmektedir. Ölçek ekonomileri konusu, çoğu durumda yerel yönetimler arasındaki işbirliği yoluyla veya Fransa'da olduğu gibi hizmet sağlayıcılarla yapılan sözleşmelerle ele alınabilirken, daha küçük birimlerin kaynaklarının daha büyük bir kısmını idareye harcadıklarına dair kanıtlar vardır(Loughlin, 1996: 148). Etkili belediyeler arası işbirliği düzenlemelerinin yokluğunda, küçük belediyeler arasında koordinasyon sağlamak ve belirli büyük ölçekli hizmetlerin (ilk ve orta öğretim, hastaneler vb.) halka sorunsuz ulaştırılmasını sağlamak için genellikle orta düzey bir hükümet gereklidir.

<sup>6</sup><https://advocacy.thp.org/2016/11/decentralization-the-key-to-local-development/#:~:text=Decentralization%20is%20a%20key%20element,community%20than%20their%20centralized%20government.>

### 3.1. Sektörlere ve Bölgelere Göre Diyalog

Yerel yönetim alanlarının büyüklüğünün vatandaş katılımı üzerindeki etkisine ilişkin ampirik kanıtlar yeterli değildir. Swianiewicz, daha küçük belediyelerde vatandaşların kendilerini daha bilgili hissettiklerini ve yerel meclis üyelerine daha iyi erişime sahip olduklarını ve seçime katılımın genellikle daha yüksek olduğunu, daha büyük belediyelerde ise daha fazla aday ve daha fazla sivil toplum katılımının olduğunu belirtmektedir (Swianiewicz, 2002). Macaristan, Polonya ve Romanya'da yapılan son araştırmalar, daha önceki varsayımların aksine, çok küçük belediyelerde büyük merkezlere göre daha az etkili yurttaş katılımı olduğunu bulmakla birlikte, en büyük merkezlerde katılım düzeyinin düşük olduğuna da işaret etmektedir. Bu bulgular kısmen, küçük belediyelerin merkezi transferlere yüksek oranda bağımlı olması ve dolayısıyla vatandaş katılımı için azalan teşviklerle açıklanmaktadır.

Dünyanın diğer bölgelerinde, Adem-i merkezîyetçilik genellikle nispeten büyük birimlere, örneğin bazı ülkelerde birkaç bin kilometre karelik bir alanı kaplayabilen ve nüfusu yarım milyon veya daha fazla olan kırsal bölgelere uygun bir yönetim şekli olarak kabul edilmiştir. Karar alma süreçleri, merkezi hükümetinki kadar sıradan vatandaşlardan neredeyse uzak kaldığında, bu tür bir Adem-i merkezîyetçiliğin artan demokratik kontrol ve hesap verebilirliğin faydalarını ne ölçüde sağlayabileceği sorgulanabilir. Bunun anlamı, birden fazla alt-ulusal yönetim düzeyinin olmasının gerekebileceğidir. Bu, köy, mahalle, kasaba gibi aynı zamanda orta düzeyde yürütme kapasitesi sağlayan düzeylerde belirli kararların sıradan insanların özdeşleştiği bir düzeye getirilebileceği anlamına gelir. Ancak tüm bunların, birden fazla seçim yapma ve seçilmiş temsilciler için ödenek verme açısından bir maliyeti vardır. Ayrıca seviyeler arasında artan çatışma potansiyeli de bulunmaktadır (Devas ve Delay, 2006: 688).

### 3.2. Altyapı ve Mali Kaynaklar

Şehirler söz konusu olduğunda, altyapı ve hizmetlerin koordinasyonunu ve mali kaynakların tüm kentsel alan boyunca eşit dağılımını sağlamak için kent çevresi de dahil olmak üzere bir bütün olarak şehir için demokratik olarak hesap verebilir bir hükümetin gerekli olduğuna ilişkin yaygın ve güçlü bir kanı bulunmaktadır. Ancak büyük şehirler için tek katmanlı bir şehir yönetimi muhtemelen vatandaşlardan uzak olacaktır. Şehir yönetiminin altında bir seviye oluşturmak, bunu telafi etmeye yardımcı olabilir. Bu, vatandaşlara ve özellikle şehir içinde belirli yerleşim yerlerinde yoğunlaşan kentsel yoksullara bir dereceye kadar duyarlılık sağlamaya yardımcı olur. Ancak birçok gelişmekte olan ülkede şehir yönetimi, yoksulların çoğunun ikamet etmeye zorlandığı, asgari kaynaklara sahip çok sayıda küçük belediyeyle çevrili, önemli kaynaklara sahip bir çekirdek belediyeden oluşur. Altyapı tedarikinin şehir çapında koordinasyonu veya kaynakların yeniden dağıtımı için genellikle bunun dışında hiçbir mekanizma yoktur (ILO, 2001).

### 3.3 Koordinasyon

Genellikle Adem-i merkeziyetçiliğin en zayıf biçimi olarak kabul edilen ve en sık üniter devletlerde kullanılan merkezden uzaklaştırma, karar verme yetkisini ve mali ve yönetim sorumluluklarını merkezi hükümetin farklı düzeyleri arasında yeniden dağıtır. Sorumlulukları başkentteki merkezi hükümet yetkililerinden, bölge, il veya ilçelerde çalışanlara kaydırabilir veya merkezi hükümet bakanlıklarının denetimi altında güçlü saha yönetimi veya yerel idari kapasite oluşturabilir.<sup>7</sup> En küçük ülkeler dışında, yerel yönetimler arasında koordinasyonu sağlamak ve ölçek ekonomisine sahip hizmetlerin düzgün bir şekilde sunulmasını sağlamak için merkezi ve yerel yönetim arasında bir şeye ihtiyaç olduğu açıktır (Doğan, 2013: 177). O halde soru, bu tür bir orta veya bölgesel yönetim kademesinin, merkezi hükümet aygıtının bir parçası mı (yani, merkezden uzaklaştırılmış bir kademe) veya devredilmiş hükümetin demokratik olarak seçilmiş bir kademesi mi olması gerektiğidir. Federal ülkelerde, bölgesel kademe, demokratik olarak seçilen eyalet düzeyidir (ancak büyük ülkelerde eyalet ve yerel hükümet arasında ek bir kademe olması gerekebilir). Üniter devletlerin çoğunda yerleşik olan bir gelenek, bölgesel veya il kademesinin merkezi hükümetin kontrolü altında olması ve yerel yönetimin merkezi denetimi için araç sağlamasıdır. Ancak zamanla, bu düzeyin, seçilmiş bir meclis oluşturarak ve / veya bölge başkanının seçilmesiyle bölge vatandaşlarına daha doğrudan hesap verebilir olması talepleri doğmuştur. Bölgesel düzeyde seçim, o bölgedeki yerel yönetimlerden doğrudan veya dolaylı olabilir. Çoğu Avrupa ülkesinde, bölgesel kademe artık bir tür demokratik hesap verebilirliğe sahiptir. Ancak bu, dünyanın diğer bölgelerinde daha az yaygındır.

Bununla birlikte, bölgesel kademenin demokratik seçilmesi, bölge içi koordinasyon ve yeniden dağıtımın sağlanmasını daha da zorlaştırabilir. Üstelik merkezi hükümetler, özellikle bu tür yetkililerin mali kaynaklara erişimleri olduğu durumlarda, doğrudan seçilmiş bölge başkanları için yaratılabilecek önemli güç odaklarından siyaseten çekinebilirler. Bunun en somut örnekleri farklı tarihlerde Endonezya, Rusya ve Nijerya gibi bir grup ülkede geçmiş dönemlerde yaşanmıştır(Devas ve Delay, 2006: 690).

### 3. YEREL YÖNETİMLERDE ADEM-İ MERKEZİYETÇİLİK: YEREL DEMOKRATİK KONTROL MEKANİZMALARI

Adem-i merkeziyet, hizmetlere erişimi iyileştirmenin, hükümetin eylemlerini özel ihtiyaçlara göre uyarılmanın ve devlet-toplum etkileşimleri için fırsatları artırmanın bir yolu olabilir. Bununla birlikte, yerel yönetimler ancak kendilerine verilen hizmetleri üstlenmek için gerekli insan ve mali kaynaklara erişimleri olduğunda etkili olacaktır.<sup>8</sup> Pek çok ülkede, Adem-i merkeziyet dalgası demokratikleşmenin hemen ardından gelmiştir. Bundan önce, yerel yönetimler merkez tarafından atanan ve doğrudan merkeze karşı sorumlu kilit yetkililerden oluşan, vatandaşların yerel karar alma

<sup>7</sup> <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/admin.htm#top>

<sup>8</sup> <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/admin.htm#top>

süreçlerinde söz sahibi olmaları için son derece az sayıda ve yetersiz fırsat ve imkanlar sunan merkezi devletin bir temsilcisi olarak kabul edilmişlerdir. Ancak yerel düzeyde demokratikleşme, hangi yerel düzeydeki siyasi yapı modellerinin demokratik hesap verebilirlik ve yanıt verme konusunda en büyük şansa sahip olduğu ve aynı zamanda temel yerel kamu hizmetlerini etkili ve verimli bir şekilde sunma şansına sahip olduğu hakkında soruları gündeme getirmektedir. Uluslararası deneyimlerden, bunun basit bir cevabı olmadığı açıktır. Bunların çoğu, belirli ekonomik, sosyal ve politik bağlama ve benimsenen sistemin ayrıntılarına bağlıdır.

Dünya çapında yerel yönetimde iki ana yürütme modeli vardır: tek yürütme (doğrudan seçilmiş yönetici belediye başkanı) ve çoğul yürütme (geleneksel İngiliz sisteminde olduğu gibi belediye başkanının yanı sıra, dolaylı olarak konseyden seçilen yürütme komitesi veya daha seyrek biçimde, lidere ek olarak işlevsel komiteler). Orta ve Doğu Avrupa'daki yerel yönetim sistemleri, doğrudan seçilen belediye başkanı modeli ile dolaylı yürütme kurulu modeli arasında oldukça eşit bir şekilde bölünmüştür. Tek yürütme modeli için iddia edilen avantajlar, özellikle İngiltere'de geleneksel olarak bulunan daha yaygın konsey komitesi sistemine kıyasla, etkili karar verme ve net hesap verebilirlik hatları hakkındadır(Laughlin, 1996: 147). Bununla birlikte, elde edilecek başarılı veya başarısız sonuçlar uygulanan sistemin seçim düzenlemeleri, belediye başkanının görev süresi, konseyin belediye başkanını görevden alma yetkileri, konseyin inceleme ve veto yetkileri, konsey üyelerinin yürütmedeki rolü vb. gibi ayrıntılarına bağlıdır. Çoğul yürütme modeli ise tam aksine konsey üyelerine, konsey kararlarında kendi seçmenleri adına söz sahibi olmaları için daha büyük fırsatlar sunar. Tek yürütme modelinde bu sesin kaybolması, meclis üyelerinin hayal kırıklığına ve yürütmenin çalışmalarını sabote etme girişimlerine yol açabilir. Hiçbir düzenleme vatandaşlara yanıt vermeyi, karar verme şeffaflığını veya hesap verebilirliği garanti etmez: genel düzenleme ne olursa olsun, bu konuların her birinin belirli şekillerde ele alınması gerekir.

Sürmekte olan bir diğer tartışma da seçim düzenlemeleridir. Bölge temelli seçimler, vatandaşlar ve meclis üyeleri arasında doğrudan bir bağlantı sağlayarak hesap verebilirliğe katkıda bulunur. Buna karşılık, orantılı temsil sistemleri, kadınların ve azınlıkların daha fazla temsil edilmesini içeren daha temsili bir seçilmiş meclis oluşturur, ancak siyasi partilerin konumunu güçlendirir. Örneğin Güney Afrika'da kabul edilen bir uzlaşma, meclis üyelerinin yarısının bölge bazında seçilmesine dayanmaktadır. Hindistan gibi bazı ülkeler, kadınların ve azınlık gruplarının temsilini sağlamak için örneğin, ayrılmış koltuklar ve belirli pozisyonların kadınlar veya azınlık temsilcileri tarafından doldurulmasına ilişkin şartlar gibi belirli mekanizmaları benimsemektedir. Bunlarla ilgili deneyimler karışıktır ve ayrılmış koltuklara seçilenlerin genellikle fırsatlardan yararlanamadıklarını veya daha güçlü çıkarlar tarafından manipüle edildiğini düşündürme potansiyeline sahiptir. Bununla birlikte, Hindistan'da bu düzenlemelerin kadınları ve azınlık gruplarını güçlendirmeye başladığına dair bazı göstergeler de vardır(Devas ve Delay, 2006: 681).

Öte yandan, Batı Avrupa ve Kuzey Amerika başta olmak üzere bazı bölgelerde endişe verici bir konu, yerel seçimlere katılımın düşük ve genellikle azalan bir eğilimde olmasıdır. Bu kısmen vatandaşların siyasi sürece yönelik genel olarak yabancılaşmasının bir yansımasıdır. Ancak, yerel yönetimlerin genellikle gerekli hizmetleri makul ölçüde iyi sunduğunun ve farklı bir temsilci grubu için oy kullanmanın çok az etkisinin olacağına da kabulü mümkündür. Bu görüş, merkezi olarak yönetilen bir sistem ve rekabetçi bir küresel ekonomi içinde faaliyet gösteren herhangi bir yerel yönetimin sınırlı manevra alanının tanınmasıyla pekiştirilir(Lughlin, 1996: 146).

Gelişmekte olan dünyada seçmen katılımı, yerel koşullara ve siyasi düzenlemelere bağlı olarak büyük ölçüde değişiklik göstermektedir. Ancak ilginç bir şekilde Hindistan'da seçmen katılımı genel olarak yerel seçimlerde düşük gelirli bölgelerde daha iyi durumda olan mahallelere kıyasla daha yüksektir. Bunun nedeni, eski bölgelerdeki koşulların vatandaşların herhangi bir iyileşme elde etme şansını kavrayacak kadar kötü olması olabilir. Aynı zamanda, bu durum topluluk liderlerinin oy bloklarını dağıtma karşılığında seçmen adaylarıyla pazarlık yapmayı organize ettikleri 'oy pazarlığı' ile de ilişkilendirilir. Bu tür düzenlemeler, yoksul toplulukların, kayırmacı bir temelde de olsa kendi alanlarında belirli iyileştirmeler elde etmelerine yardımcı olabilir. Bununla birlikte, bu tür düzenlemeler, küçük miktarlarda nakit veya yiyecek ve içecek karşılığında 'oy satın almaya' dönüşebilir(Devas ve Delay, 2006: 683).

#### **4.1. Vatandaş Katılımını Genişletmek ve Sivil Toplum ile İşbirliği**

Hükümet ve sivil toplum birlikte çalışırken ve sınırlı örgütsel kapasiteleri nedeniyle, bu işbirlikleri belirli mal ve hizmetleri sağlamak için ortaklıklara odaklanma eğilimindedir. Bu yerel ortaklıkların veya değişimlerin hükümete daha düşük maliyetlerle daha etkili ve yenilikçi hizmetler sunduğu, topluluk tercihlerini daha iyi temsil ettiği ve daha geniş sivil katılımı teşvik ettiği ve genellikle demokratikleşmenin araçları olduğu düşünülmektedir.<sup>9</sup> Bir başka kalıcı tartışma, seçilmiş yerel yönetimler ve karar alma sürecine vatandaş katılımının daha doğrudan biçimleri arasındaki ilişki ile ilgilidir. Geleneksel temsili yerel yönetim modelinde, periyodik seçimler genellikle yurttaş katılımı ve hesap verebilirliğin yegane mekanizması olarak görülür ve seçilmiş meclis üyeleri kapalı kapılar ardında kararlar alır. Böyle bir model yaygın olarak yetersiz görülmektedir. Seçimler, yerel hesap verebilirliği sağlamak ve vatandaşların belirli yerel politika seçenekleri hakkındaki görüşlerini toplamak için kaba bir mekanizmadır. Yerel seçimlere genellikle nüfuz sahipleri, etnik bağlılıklar ve kayırmacı ilişkiler hakimdir ve nüfusun önemli bir bölümü topluca dışlanabilir. Politika alternatifleri hakkında genellikle çok az manifesto veya bilgi vardır ve iktidardakilerin gerçek performansı hakkındaki bilgilere çok az erişim vardır.

<sup>9</sup> <http://www.decentralization.net/2018/06/relations-between-ngos-and-local-governments/>

Yerel seçimlerin, karar alma sürecine daha doğrudan vatandaş katılımı fırsatlarıyla ve kaynakların mevcudiyeti ve kullanımı hakkında daha fazla bilgi ile tamamlanması gerektiği yaygın olarak kabul edilmektedir(UNCDF, 2010). Yerel meselelerle ilgili tartışmalara katılanların hesap verebilirlik talep etme olasılığı daha yüksek olduğundan, bu aynı zamanda hesap verebilirliğin oluşturulmasına da yardımcı olabilir. Bunun da ötesinde, yerel yönetimlerle sadece elit çıkarlar adına değil, yoksullar adına da etkin bir şekilde ilişki kurabilen bir sivil toplumun ortaya çıkmasını gerektirir. Pek çok ülkede temsili demokratik sistemlerin yetersizliği, uluslararası ajansları (iki taraflı bağışçılar, uluslararası STK'lar) hükümete karşı ağırlık olarak (ister merkezi ister yerel) sivil toplum kuruluşlarının gelişimini desteklemeye yöneltmiştir. Ancak, daha doğrudan katılım biçimleri sorunsuz değildir. Daha temsili veya eşitlikçi bir sonuç üretmekten çok, katılımcı süreçlere, daha az güçlü veya gürültülü grupları dışlayacak şekilde, seçilmemiş ve hesap verilemeyen gruplar hakim olabilir. Bu nedenle, yerel düzeydeki karar alma süreçleri, nihai sorumluluk demokratik olarak seçilmiş olanlara ait olacak şekilde, denge ve kapsayıcılığı sağlamak için dikkatlice tasarlanmalıdır.

İletişim medyasının gelişmesiyle birlikte organize sivil toplumun son zamanlarda büyümesi, Kenya ve Uganda örneklerinde somut biçimde gözlemlenebileceği gibi, vatandaş katılımının ve hesap verebilirliğin artmasına katkıda bulunmuştur. Nitekim her iki ülkede de vatandaşlar yetkililere meydan okumaya ve hesap verebilirlik talep etmeye giderek daha isteklidir. Bu, sıradan insanların daha önce iktidardakileri sorgulamaya cesaret edemeyecekleri Uganda'nın kırsal bölgelerinde bile olmaktadır(Klaus ve Mpuga, 2005: 188). Bu bağlamda, Uganda'da yerel radyo, yerel meseleler hakkında tartışma ortamı haline gelmiştir ve cep telefonlarının artık yaygınlaşmasıyla, yerel siyasi liderlerle telefonla giriş programları yaygınlaşmıştır. Uganda'daki Yerel Yönetim Geliştirme Programı kapsamında, yararlanıcı topluluklar arasından seçilen proje yönetim komiteleri, proje uygulamasını denetler ve işleri uygulayanları sorumlu tutar. Elbette, tüm sivil toplum kuruluşları yoksullar bir yana, çoğunluğun çıkarlarını temsil etmeyebilmektedir.

Dünyanın diğer bazı bölgelerinde sivil toplum örgütleri, vatandaşların ve özellikle de yoksulların çıkarlarını ifade etmede önemli bir role sahiptir. STK'ların yerel yönetimlerle ilgili olarak ayrıcalıklı bir konuma sahip olduğu ülkelerden biri olan Filipinler'de, STK'lar tarafından desteklenen topluluk kuruluşlarının seslerini duyurmak için çok sayıda girişimleri vardır. Örneğin, Cebu'daki son yerel seçimlerde, bir STK'lar ve toplum temelli kuruluşlar (CBO'lar) federasyonu, çeşitli belediye başkan adaylarının yoksullara yönelik politikaları açısından iddialarını değerlendirmiş ve ardından görevdeki performanslarını izlemiştir. Benzer şekilde, Hindistan'daki Rajasthan'da bir STK (*Mazdoor Kisan Shakti Sangathan*) yerel finansla ilgili bilgilere erişim ve köy yetkililerinin aldıkları ödeneklerin hesabını vermeleri için devlet ve yerel yönetimlerle başarılı bir şekilde uzun bir mücadeleye girişmiştir(Jenkins ve Goetz, 1999: 616).



Yine de insanların bağı olduğu yerel hizmetler merkezden ziyade “merkezin dışında” sunulmalıdır. Bu nedenle, ister seçilmiş yerel yönetimlere yetki devri şeklinde olsun, ister sadece merkezden uzaklaştırma şeklinde olsun, hizmetlerin sunumunda bir tür Adem-i merkeziyetçilik esastır. O halde önemli olan, bu sistemin nasıl tasarlandığı ve uygulandığıdır. Gelişmekte olan geçiş ülkelerinin deneyimine ilişkin bu kısa araştırmadan, aşağıdakiler etkili yetki devri için kilit unsurlar olarak kabul edilebilir:

-Birimlerin büyüklüğü ve düzey sayısı bakımından, yerel kimlik, temsil ve seçim hizmetlerinin verimli bir şekilde sağlanması için gereken ölçekle dengelenmesi, ulusal alt birimlerin uygun bir yapısı;

-Hesap verebilirlik mekanizmalarıyla birlikte kapsayıcı temsil ve sesini duyurmayı sağlayan siyasi yapılar ve süreçler;

-Kullanım üzerinde yeterli yerel takdir yetkisi ile yeterli, güvenilir ve canlı kaynaklar sağlayan mali düzenlemeler;

-Merkezden ve alt ulusal düzeylerden etkili yerel yönetim taahhüdü ile destekleyici merkezi yerel ilişkiler;

-Karar vericileri sorumlu tutmak ve yolsuzluğu önlemek için yerel yönetimlerle etkin bir şekilde ilişki kurabilen canlı ve kapsayıcı bir sivil toplum.

Çoğu ülkede bu konulardaki çalışmaların daha da geliştirilmesine hala ihtiyaç vardır. Pek çok yerde, yetki devriyle ilgili pratik sorunlardan kaynaklanan hayal kırıklığının, yakın zamanda merkezileştirme çağrılarında yol açması tehlikesi de bulunmaktadır. Ancak, bu çalışmada anlatılan Adem-i merkeziyet ve yerel demokrasi çağrılarının ardındaki mantık devam etmektedir ve büyük ülkeleri tek bir güç üssünden yönetme girişimlerinin başarıya ulaşması pek olası görünmemektedir.

#### **4.2. Merkez - Yerel Yönetim İlişkilerindeki Değişim**

Günümüz kamu yönetimi anlayışında, merkezi ve yerel yönetim faaliyetlerinde hesap verebilirlik, şeffaflık, iletişim gibi kavramlar vazgeçilmez vasıflar konumundadır(Kalkan ve Alparslan, 2009: 25). Yerel demokrasi ve Adem-i merkeziyetle ilgili tartışmanın merkezinde, merkezi ve yerel yönetim arasındaki ilişki yatmaktadır. Yerel özerklik ile merkezi kontrol arasında bariz bir gerilim bulunmaktadır. 1980’li yıllardan sonra Orta Avrupa’da yerel özerklik talebi, merkezi kontrollerin çoğunu ortadan kaldırmıştır. Sonraki deneyimler bazen merkezi hükümetleri reformu yeniden düşünmeye zorlamıştır.

Gelişmekte olan birçok ülkedeki yerel demokratik uygulamaların zayıf yönleri ve yerel hizmetler için kaynakların çoğunun merkezi bütçeden geldiği gerçeği göz önüne alındığında, merkezi hükümetler, hizmetlerin etkili bir şekilde sunulmasında ve kaynakların sağlanmasında sürekli bir role sahiptir(Doğan, 2013: 179). Merkezi hükümetlerin yerel yönetim faaliyetlerini denetlemek için kullandıkları bir dizi araç vardır: asgari hizmet veya performans standartlarının belirlenmesi ve

uygulanması; transferlerin kullanımına ilişkin özellikler ve koşullar; planların, bütçelerin ve büyük projelerin onaylanması için gereklilikler; personelin atanması ve dış denetim. Yine de hepsi Adem-i merkeziyetçiliğin doğası ve Adem-i merkeziyetçi bir sistemde merkezi yönetim ile yerel seçim arasındaki denge hakkında sorunlar ortaya çıkarmaktadır. Merkez daha sonra bu yerel yönetimlerin faaliyetlerini ayrıntılı olarak kontrol etmeye çalışırsa, sorumlulukları seçilmiş yerel yönetime devretmenin pek bir anlamı olmadığı açıktır. Aslında, bu kadar ayrıntılı kontrol, devredilmiş sistemlerin çoğunda politik olarak kabul edilemez olacaktır. Bununla birlikte, kamu kaynaklarına yönelik riskler göz önüne alındığında, iyi tanımlanmış ve uygun şekilde uygulanan bir merkezi gözetim sistemi gereklidir(Devas ve Delay, 2006: 680).

Uygulamada, yerel yönetimlerin merkezi denetimi genellikle zayıftır. Merkezi kontroller genellikle çözdüklerinden daha fazla sorun yaratır(Doğan, 2013: 175-176). Birçok ülkede bütçelerin merkezi onayı aylar sürebilir ve bazı durumlarda bütçenin ilgili olduğu mali yılın sonuna kadar verilmeyebilir. Bu, açıkça bütçelemenin tüm amacını baltalamaktadır. Merkezi olarak atanan personel, yerel yönetimden çok merkezin çıkarlarına hizmet ettiği görülen yerel siyasi hoşnutsuzluğun odak noktası haline gelir. Merkezi-yerel ilişkiler siyasi çatışmaya girdiğinde, performans iyileştirme ve hesap verebilirliğin meşru hedefleri kaybolur.

Ayrıca yerel yönetimler tarafından performans ve kaynak kullanımının merkezi olarak izlenmesi ve denetlenmesi ile ilgili birçok pratik konu vardır. Koşullu transferlerin kullanımı, bütçe onayı ve yerel yönetim hesaplarının denetimi, yalnızca merkezin yerel düzeyde gerçekte neler olup bittiğini doğrulama becerisi varsa etkilidir. Uzun mesafeler ve zayıf iletişim söz konusu olduğunda bu zor ve maliyetli olabilir. Bilgi asimetrisi, özellikle yerel yetkililerin verileri manipüle etmeleri için teşvikler olduğunda, merkezi yetkililerin yerel düzeydeki konumu gerçekten bilmelerini zorlaştırır. Ayrıca merkez, aldığı bilgileri doğru yorumlama kapasitesinden yoksun olabilir. Denetçiler de dahil olmak üzere merkezi yetkililerin rant arama davranışı, 'doğrulanmış' bilgilere bile güvenilemeyeceği anlamına gelir. Buna ek olarak, koşulların veya prosedürlerin ihlali durumunda yaptırım önlemi almanın önünde siyasi ve pratik engeller olabilir. Bununla birlikte, merkezi izleme sistemlerini iyileştirmek için alan da bulunmaktadır. Yerel yönetimlere doğru teşviklerin sağlanması kilit unsurdur. Bir diğeri, merkezi transferler ve yerel bütçeler hakkındaki bilgileri kamuya açık hale getirmektir. Nispeten az sayıda insan bilgiyle doğrudan ilgilenebilir veya anlayabilirse de bilginin kamuya açık olması gerçeği sivil toplum gruplarına bunu başkaları için yorumlama ve yerel yönetimden hesap verebilirlik talep etmeye başlama fırsatı sağlar(Devas ve Delay, 2006: 681).

Yetki devri, Adem-i merkeziyetçiliğin en gelişmiş ancak en az genelleştirilmiş şeklidir(Erarslan, 1992). Yetkilerin geniş özerkliğe, yasal statüye sahip ve temsilci olan yerel bir kuruma veya birliğe devredilmesini içerir. Yetki devri, merkezi hükümet içinde bir kültür ve uygulama değişikliği gerektirir. Hizmet sunumunda doğrudan bir rolden, yerel yönetimlerin ve diğer kurumların yerel

düzye çalışmalarını etkinleştirme ve izleme rolüne geçişi içerir. Bu, etkin bir Şekilde izleme ve doğrulama kapasitesinin geliştirilmesini ve rant arama davranışının izlemeyi zayıflatmasını engelleyen sistemleri gerektirir. Ayrıca, merkezi hükümetlerin sistem içindeki rollerini oynamalarını gerektirir: onay için gerekli koşullarla derhal ilgilenmek, üzerinde anlaşmaya varılan hibeleri ve gelir paylarını zamanında ödemek ve yerel düzeyde iyi uygulamayı güçlendirmeye çalışmak. Bunlar, tüm dünyadaki merkezi hükümetler için önemli zorluklardır(Devas ve Delay, 2006: 689).

### SONUÇ

Adem-i merkeziyet, son yirmi yılda dünya genelinde yönetim gündeminin önemli bir özelliği olmuştur. Orta ve Doğu Avrupa'da yetki devri ve yerel yönetim özerkliği, 1989 sonrası demokratikleşme sürecinin temel unsurları olmuştur. Ancak başka yerlerde, Adem-i merkeziyetçiliğin nedenleri daha karışık ve sonuçlar da çok çeşitlidir. Adem-i merkeziyetin vatandaş memnuniyeti, demokratik hesap verebilirlik, hizmet sunumu, yoksulluğun azaltılması, yolsuzluk üzerindeki etkilerine dair kanıtlar karışık ve tartışmalıdır. Gelişmekte olan ülkelerde çoğu zaman neo-patrimonyalizm ve patron-müşteri ilişkileri ile karakterize edilen, yerel elitlerin Adem-i merkeziyetçilikten elde ettiği potansiyel kazanımları, yoksul veya savunmasız azınlıkları dışlayacak Şekilde ele geçirme riskleri vardır.

Adem-i merkeziyetçiliğin gelişmekte olan dünyaya somut faydalar sağladığı, maddi refahı artırdığı ve merkezi ve modernleşen bürokrasilerle karşılaşıldığında geleneksel toplumların yabancılaşmasını azalttığı yönünde bir görüş vardır. Teoride bu makuldür, ancak pratikte Adem-i merkeziyetçilik nadiren verdiği sözleri yerine getiriyor görünmektedir. Nitekim yalnızca güçlü devletler gerçekçi bir dizi yetkiyi devredebilecek konumdadır. “Başarılı” Adem-i merkeziyetçilik, genellikle devlete karşı bilinçli muhalefette gerçekleşir ve bu nedenle kısa ömürlü olması muhtemeldir.

Adem-i merkeziyetçilik, bir ülkenin gelişmesi için koşuldur. Dahası, Adem-i merkeziyetçilik, yönetim, finans ve iletişimde Şeffaflık ve hesap verebilirlik sağlayabilir. Merkezi yönetimler, Adem-i merkeziyetçiliği sağlarken tedarik zinciri yönetimi, mülkiyet hakları, sözleşmeye dayalı anlaşmalar ve dijital kimlik gibi sektörler, merkezi olmayan teknolojilerden büyük ölçüde yararlanabilir. Genel olarak, Adem-i merkeziyetçiliğin, iyi yönetim, küresel sürdürülebilirlik ve ekonomik kalkınmada önemli bir role sahip olduğu açıktır.

### KAYNAKÇA

Kalkan, A. ve Alparslan, A. M. (2009). Şeffaflık, iletişim ve hesap verebilirliğin yerel yönetim başarılarına etkileri. *Sosyal Ve Beşeri Bilimler Dergisi*, Cilt 1, Sayı 1.

Güven, A. ve Karkacıer, A. ve Őimřek, T. (2017). Merkezileşme yerelleşme tartışmaları kapsamında yerel yönetimlerde vesayet denetimi sorunu. *Bilgi Ekonomisi ve Yönetimi Dergisi*, Cilt: XII Sayı: II s.190

Bovaird, T. (2005). Public Governance: balancing stakeholder power in a network society. *International Review of Administrative Sciences*, 71(2): 217–228.

Campbell, A. (1995). Regional Power in the Russian Federation. *Local Government in Eastern Europe: Establishing Democracy at the Grassroots*, Edited by: Coulson, A. 145–167. Aldershot: Edward Elgar.

Deininger, K. ve Paul M. (2005). Does greater accountability improve the quality of public service delivery? evidence from Uganda. *World Development*, Vol. 33, No. 1, 171-191.

Devas, N., Amis, P., Beall, J., Grant, U., Mitlin, D., Nunan, F. ve Rakodi, C. (2004). *Urban governance, voice and poverty in the developing World*. London: Earthscan.

Gaulé, E. (2010). Public governance decentralization modelling in the context of reforms. *Public Policy and Administration*, Vol.32/3.

Eraslan L..(1992). İşletme yönetiminde yetki devrinde rol oynayan faktörler ve yöneticilerin tutumu. *İstanbul Üniversitesi*, İstanbul.

[Schuurman, F. J.](#), (1997). The decentralisation discourse: post-fordist paradigm or neo-liberal cul-de-sac?. *The European Journal of Development Research*, Volume 9, [Issue 1](#), 150-166

Güven, A. (2013). *Yönetim organları ve türleri*. (Edt: Yüçetürk, E. ve Öge, H.S). *Yönetim Bilimi*. Lisans Yayıncılık, İstanbul

<http://www.decentralization.net/2018/06/relations-between-ngos-and-local-governments/>,

Erişim: 11/10/2020

<http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/admin.htm#top>, Erişim: 09/10/2020.

<https://advocacy.thp.org/2016/11/decentralization-the-key-to-local-development/#:~:text=Decentralization%20is%20a%20key%20element,community%20than%20their%20centralized%20government>, Erişim: 11/09/2020.

<https://advocacy.thp.org/2016/11/decentralization-the-key-to-local-development/#:~:text=Decentralization%20is%20a%20key%20element,community%20than%20their%20centralized%20government>., Erişim: 05/10/2020.

<https://dzone.com/articles/evolving-from-decentralization-to-centralization-b>, Erişim: 11/10/2020.

ILO. (2001). The impact of decentralization and privatization on municipal services. Report for discussion at the joint meeting on the impact of decentralization and privatization on municipal services. *Sectoral Activities Programme*, JMMS, Geneva

Jenkins, R. ve Goetz, A. M. (1999). Accounts and accountability: theoretical implications of the right-to-information movement in India. *Third World Quarterly*, 20(3): 603–622

Loughlin, J. (1996). Europe of the regions and the federalization of Europe. *Publius*, 26(4): 141–62.

Doğan M. (2013), Yerel yönetimlerde açıklık politikaları. *Öneri*. C.10.S.40. Temmuz.

Karaarslan, M. (2007). Türkiye’de yerel yönetimler reformu bağlamında yerel yönetimlerin özerkliği ve denetimi. *Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku (İdare Hukuku) Anabilim Dalı*. (Yayımlanmamış Doktora Tezi). Ankara.

Mewes K. (2011). Decentralization: concepts and definitions. Decentralization on the example of the Yemeni water sector. *VS Verlag für Sozialwissenschaften*. [https://doi.org/10.1007/978-3-531-93051-0\\_4](https://doi.org/10.1007/978-3-531-93051-0_4)

Devas N. ve D. Simon (2006). Local democracy and the challenges of decentralising the state: an international perspective. *Local Government Studies*, Vol 32, Issue 5: Local Government in Central and Eastern Europe, 677-695.

Pickvance, C. (1997). Decentralization and democracy in Eastern Europe: a sceptical view. environment and planning C. *Government and Policy*. 15: 129–142

Bardhan P. ve Mookherjee D. (2006). Decentralization and local governance in developing countries: a comparative perspective, *MIT Press*. USA.

Rondinelli, D. A. (1981). Government decentralization in comparative perspective: developing countries. *International Review of Administrative Science*, 47(2).

Keleş, R. (2000). Yerinden yönetim ve siyaset, Genişletilmiş 4. Basım, *Cem Yayınevi*, İstanbul.

Swianiewicz, P. (2002). Consolidation or fragmentation? The size of local governments in central and eastern europe. *Budapest: LGI – Open Society Institute*. Hungary.

UNCDF (United Nations Capital Development Fund). (2010). Global forum on local development report — pursuing the mdgs through local government. <https://sustainabledevelopment.un.org/index.php?page=view&type=400&nr=360&menu=35>, Erişim: 11/09/2020.

UNDP (1997), Decentralized governance programme: strengthening capacity for people - centered development, management development and governance division, *Bureau for Development Policy*, September.