

## Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetimler Arasında Görev Bölüşümü

Demet ÖZDENKOŞ\*

There exist an important link between democracy and local government. This article deals with the problematic of division of public services between state and local government on the level of general principles and the application in Türkiye.

### Giriş

Bu makalenin konusu, merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki görev bölüşümünün ana esaslarıdır. Yerel ve merkezi yönetimlerin hizmet sunumunda rasyonel bir bölüşüme gitmeleri, günümüz yönetim anlayışında ayrı bir önem taşımaktadır. Özellikle 1980'li yıllardan itibaren kentsel büyüme, kent nüfusunun artışı ve çeşitlenmesi yerel yönetimleri hem görev hem de gelir ve kaynaklar açısından sıkıntıya sokmuştur.

Türkiye'de merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında, yerinden yönetim ilkesine ağırlık veren bir görev ve yetki bölüşümü yapılmamıştır. Yerel hizmetlerin büyük bir bölümü merkezi yönetim kuruluşları tarafından yerine getirilmektedir. Özellikle Batı ülkelerinin çoğunda, gittikçe artan biçimde, yerel hizmetler merkezi yönetimden yerel yönetimlere aktarılırken, Türkiye'de bunun tam tersi uygulanmakta, merkeziyetçi yönetim ağırlığını korumaktadır.

Demokrasinin temel yaşam biçimi olarak benimsendiği ülkemizde, yerel gereksinimler ile ilgili görev ve yetkiler üzerindeki ağırlığın, merkezi yönetimden alınıp yerel yönetimlere verilmesi gerekmektedir.

Demokrasi ile yerel yönetimler arasındaki sıkı işbirliği, merkeziyetçi yönetim anlayışından vazgeçilmesini ve yerel yönetimlere yerel ihtiyaçları karşılayabilecek görev ve yetkilerin verilmesini gerektirir. Gelişmiş ülkelerin çoğunda, bu iki idari birim arasında görev ve yetki paylaşımı, yerel yönetimler lehine işlerken,

\* Arş. Gör., Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Kamu Yönetimi Bölümü.

ülkemizde tam tersi bir süreç yaşanmaktadır. Hizmetler giderek merkezileşmekte ve bu sorunu çözmek için belli kesimlerin giriştikleri çabalar yetersiz kalmaktadır.

Makale, giriş ve sonuç bölümleri dışında iki bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde, "Merkezi Yönetim ve Yerel Yönetimler Arasında Görev Bölüşümü" başlığı altında, merkez ve yerel kavramları tanımlandıktan sonra genel ve yerel kamu hizmetlerinin niteliği hakkında bilgi verilmektedir. Merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki görev bölüşümünün ölçütleri ve hizmette yerellik ilkesi de yine birinci bölümde yer alan konular arasındadır.

İkinci bölümde, Türkiye'de merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında halihazırdaki görev bölüşümü, merkeziyetçi gelenek, Türkiye'deki mevcut görev bölüşümü yapısı ve görev bölüşümündeki reform ihtiyacı göz önüne alınarak irdelenmeye çalışılmıştır.

### **I. Merkezi Yönetim İle Yerel Yönetimler Arasında Görev Bölüşümü**

Yerel yönetimler ile merkezi yönetim arasında hizmetlerin paylaşımı konusunda bir ölçütün bulunması gerekir. Yerel yönetimlerin varlık nedeni, yerel nitelikli hizmetlerin karşılanması ihtiyacıdır. Genel olarak ulusal bir takım hizmetlerin görülmesi ise merkezi yönetimin varlık sebebi sayılabilir. Merkezi yönetim ve yerel yönetimlerin birlikte hizmet sunması, ikili bir yönetim yapısını beraberinde getirmekle birlikte, bunların arasında bir yönetim hiyerarşisi doğurmuştur. Bu yönetim hiyerarşisi içinde, merkezi yönetim kullandığı yetkiler açısından yerel yönetimlerin üstünde yer alır. Bu durum merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki koordinasyon sorununun merkezi yönetime bırakılması anlamına gelir. Öyleyse bu iki idari birim arasındaki ilişkileri büyük ölçüde belirleyen merkezi yönetim olacaktır.

Merkezi yönetimin yerel yönetimlere yetki devretmesi ya da yerel yönetimlerin özerkliği tartışmaları, demokratik kurumların yerleşmesi ve işlemesiyle paralel olarak gitmektedir. Bu tartışmalar içinde, yerel yönetimler üzerinde yer alan bir kurumun kendi altında bir kuruma yetki devretmesi ya da özerklik tanınmasına ne derece razı olacağı önem taşımaktadır. Hizmetlerin yerelleşmesinin getireceği faydalar genel kabul görmekle birlikte, merkezi bir yapı içinde bunun uygulanabilirliğinin zorluğu da açıktır. Bu çalışmanın amacı, bu iki idari birim arasında, hizmet sunumunda hangi ölçütlerin kullanıldığını ve olması gerekeni ortaya koymak biçiminde ifade edilebilir.

Merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında görev ve hizmetlerin paylaşımına yönelik görüşlerin farklı olması, büyük ölçüde bu kavramlara ilişkin tanımların farklılaşmasından kaynaklanmaktadır. Merkez ve yerel kavramlarının tanımlanması bu açıdan önem taşımaktadır.

### A. "Merkez" ve "Yerel" Kavramları

Bu kavramlar bulunulan yere, bakılan noktaya göre değişebilmektedir. Merkez denince, yasama organı ve yargı ile birlikte yürütmenin merkez organları yani bakanlıklar ile bağlı ve ilgili kuruluşlar akla gelmektedir. Valilikler, kaymakamlıklar ve bakanlıkların bölge ve il teşkilatları da merkezi yönetimin parçası sayılmaktadır. Buna karşılık il özel idareleri, belediyeler ve köy tüzel kişilikleri yerel yönetim kabul edilmektedir.(DPT, 1994:35)

Yerel yönetimleri merkezi yönetimden ayıran en belirgin özellik, karar organlarının doğrudan halk oyuyla seçilmiş olmasıdır. Yetki alanları içinde kendilerine yasalarla verilmiş hizmet sorumluluklarını yine yasalarla belirlenmiş kaynaklar ile gerçekleştirebilmeleri, iş örgütlenmeleri, çalışma programları üzerinde belli bir serbestliğe sahip olmaları ise diğer özellikler olarak sayılabilir.(DPT, 1994:36)

"Yerel" kavramı, yalnızca "yer"e, yani coğrafi alana bağlı bir kavram olmayıp, belli bir yönetim etkinliğini içermektedir. Bu anlamda yerel yönetim ile merkezi yönetimin taşra örgütünü tanımlamak amacıyla kullanılan "yerde yönetim" birimleri arasında bir nitelik farkı sözkonusudur. Merkezi yönetimin taşra birimleri "yetki genişliği" esasına göre işlevlerini yerine getirirler. Modern anlamda yerel yönetimi ise, merkezi yönetimin yanında, ona rakip değil, ama ondan farklı bir "yerel iktidar" kavramı etrafında tanımlamak gerekmektedir. "Yerel iktidar" kavramıyla dile getirilmek istenen bir "egemenlik" iddiası değildir. Çünkü yerel yönetimler egemen birimler olarak görülmez. Yerel iktidardan "belirli bir beldede yaşayan insanların, ortak yerel ihtiyaçlarını, kendi öz yönetimlerinde ve özerklik içinde karşılamaları"(Yıldırım, tarihsiz:8-9) anlaşılmalıdır.

### B. Genel ve Yerel Düzeyde Kamu Hizmetleri

"Kamu hizmeti" kavramı, idare hukukunun dayanak noktalarından biri olmasına karşın, açık olmayan, bulanık bir kavramdır. Kavramsal düzeydeki sorun, Türkçedeki "kamu hizmeti" kavramının Fransızcadaki "service public" kavramını tam olarak karşılayamamasından doğmaktadır. "Service" sözcüğü, görev, ödev gibi dinamik bir anlamın yanı sıra, örgüt, durum gibi statik bir anlamı da içeriyor iken, "hizmet" sözcüğünün böylesine geniş bir anlam taşımadığı açıktır.(Çırakman, 1976:75) Bu durumda, kamuya hizmet anlayışını özlü bir biçimde ifade eden kamu hizmeti kavramı, organik anlamda hizmeti gören örgütü, maddi anlamda da hizmeti gerçekleştiren organlardan bağımsız olarak hizmetin niteliğini açıklamaktadır. Kamu hizmeti kavramına esneklik kazandıran bir diğer etmen ise, devletin görevlerinde ve etkinlik alanında zaman içinde meydana gelen değişmelere paralel olarak, kamu hizmetinin kapsam ve niteliğindeki farklılaşmalardır.

## 1. Genel Kamu Hizmeti

80

Genel olarak kamu hizmeti, devlet ya da kamu tüzel kişileri veya bunların gözetim ve denetimindeki girişimler tarafından, genel ve ortak gereksinimleri karşılamak, kamu yararını sağlamak için yürütülen ve topluluğun geneline sunulmuş bulunan sürekli ve düzenli etkinlikler olarak tanımlanmaktadır.(Onar, 1992:13) Bu tanım doğrultusunda, bir hizmetin kamu hizmeti sayılabilmesi için gerekli koşullar şöyle sıralanabilir:(Onar, 1992:13-14) Hizmetin devlet ya da diğer kamu tüzel kişileri tarafından veya bunların denetim ve gözetimleri altında kurulan ve işleyen bir girişim niteliğinde olması; genel ve ortak gereksinimleri karşılamak ve kamu yararını sağlamak için kurulmuş bir hizmet olması; hizmetin kamunun geneline yöneltilmiş bulunması; sürekli ve düzenli işleyen bir hizmet olması.

Kamu görev ve hizmetleri yurttaşların temel hak ve özgürlüklerinin kullanılabilmesi ve bireylerin maddi ve manevi varlıklarını geliştirebilmesi için idare tarafından sağlanması zorunlu ve yararlı işler olarak da tanımlanabilir. "Bu çerçevede kır veya kent gibi yerleşme yeri ya da ırk, dil, din vb. özelliklere bağlı olmaksızın yurttaşların tümü için yatay ve düşey hareketliliği kolaylaştırıcı, kendi kendine yönetim erkini geliştirici, katılım ve üretkenliği yaygınlaştırıcı önlemleri almak, bu gereksinimleri karşılamak, bunların sağlanmasını ve sürekliliğini denetlemek, bireyin veya toplumsal kesimlerin bunlardan yararlanmasını engelleyici sosyal, kültürel, ekonomik, politik engel ve eksikliklerinin aşılmasını sağlamak, kamu görevlerini tanımlamaktadır." (DPT, 1994:36)

Kamu görev ve hizmetlerinin kim tarafından yerine getirileceğine karar verebilmek için hizmeti sunan organlar ya da hizmeti talep eden birey ve toplum açısından konuya yaklaşılabilir. Görev ve hizmeti talep eden birey ve toplum açısından talebin gerektiği anda ve yerde, sürekli, dengeli ve eşit sunumu önem taşır. Bu nedenle halkın yerleşme yerleri ve ülke sathına dağılımlarına bakılmaksızın kamu görev ve hizmetlerinden eşit yararlanabilmelerini sağlamak esastır. Kullanıcı açısından kamu hizmetlerinin elde edilebilirliği, ekonomikliği ve erişilebilirliği bir diğer boyutu oluşturmaktadır. Kullanıcı açısından görevi veya hizmeti istendiğinde elde edilebilme ve verimlilik gibi faktörler kimin sağladığından önde gelir. (DPT, 1994:36)

## 2. Yerel Kamu Hizmeti

Kamu hizmetlerinin bütünüyle idarenin merkez örgütü tarafından yürütülmesi sözkonusu değildir. Niteliği gereği bazı hizmetlerin merkezi yönetimce ulusal düzeyde gerçekleştirilmesi gerekirken, bazı hizmetler de yalnızca bir yerel topluluk ölçeğinde ele alınabilir. Genellikle kabul gören bir düşünce, yerel nitelikli hizmetlerin yerel yönetimler tarafından yerine getirilmesi gereğidir. Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında kamu hizmetlerinin bölüşümü, büyük ölçüde, hizmetlerin daha etkin biçimde sunulmasına yönelik bir uygulamadır.

Ancak, birtakım hizmetlerin yerel yönetimler tarafından yürütülmesi, yalnızca hizmette etkinliğe yol açmaz, demokratik-katılımcı bir yönetimin de gerek şartını oluşturur. "Kamu hizmeti demokrasisi"(Özay, 1986:135) "proje demokrasisi"(Yıldırım, 1993:135) gibi kavramlaştırmalar, yerel yönetimlerin hizmet sunumundaki bu demokratik niteliğine gönderme yapan kavramsallaştırmalardır.

Yerel yönetimlerde etkinliğin artırılması için üç yönteme başvurulmaktadır. Birincisi, en uygun hizmet alanı büyüklüğünün gözden geçirilmesidir. İkincisi, kaynak savurganlığını önlemek için yerel yönetim birimlerinin sayısal olarak azaltılmasıdır. Üçüncüsü ise, yerel yönetimlerden her birine en iyi biçimde yerine getirebilecekleri hizmetlerin bırakılmasıdır. Üçüncü yöntem, ne çok küçük ne de çok büyük yerel birimlerin etkin hizmet sunmaya elverişli olmadıkları düşüncesine dayanmaktadır.(Keleş, 1992:14)

Çağımızın getirdiği toplumsal, ekonomik ve teknolojik değişmeler, kamusal gücün alan üzerindeki dağılımının yeniden gözden geçirilmesini zorunlu kılmaktadır.(Güven, 1982:27) Hızlı kentleşme ve iletişim teknolojisindeki gelişmeler, geleneksel kapalı yerel birimlerin yerine, dışarıyla ilişkileri yoğun, yerel yönetim birimiyle özdeşleştirilemeyecek yerel toplulukları ortaya çıkarmıştır. Bununla birlikte, demokratik gelişmeyle, yerel halkın katılmaya dönük talepleri de genişlemiştir. Bunun sonucu olarak, pek çok sorunun çözümünde ve hizmet sunumunda yerel bilgi ve deneyim yetersiz kalmaya başlamıştır.(Güven, 1982:33)

Yerel hizmet kavramı da bu değişimden payını almış ve yerel hizmetlerin "optimal kavrama alanları" önemli ölçüde büyümüştür.(Güven, 1982:34) Buna paralel olarak, özellikle küçük yerel yönetim birimleri, bu gelişmelere ayak uyduramamış ve yetersiz kalmışlardır.

### C. Merkezi Yönetim İle Yerel Yönetimler Arasında Görev Bölüşümünün Ölçütleri

Görev bölüşümü idareler arası ilişkileri düzenlemede ilk aşamadır. Görev bölüşümü deyimi ile kastedilen husus, kamusal ve yarı kamusal hizmetlerden hangilerinin merkezi yönetim, hangilerinin yerel yönetimler tarafından görüleceğinin saptanmasıdır.(Nadaroğlu, 1994:66) Temelinde özgürlük, katılım ve etkinlik bulunan yerel yönetimlerin(Keleş, 1992:36) bu üç unsuru yaşama geçirmelerinde merkezi devlet ile yapacakları işbölümünün önemi çok açıktır. Bu nedenle, kamu hizmetlerinin merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında hangi ölçütlere göre paylaşılacağı konusu, önemi oranında tartışmalı bir konudur.

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında görev bölüşümünün tayininde genellikle iktisadi ölçütlerden hareket edilir. Burada iktisadi ölçütten kasıt, hizmetin faydasının dağıldığı alan ve dışsallıklar, hizmetlere olan talebin optimum bir şekilde belirlenmesi ve bunun sonucu olarak üretim ünitelerinin optimum ölçekte kurulabilmesidir.

Her devletin ekonomik alanda nihai hedefi toplumun her kesimindeki iktisadi refahı maksimize etmektir. Bunun gerçekleşmesi için koşullardan biri, kaynakların rasyonel ve optimum kullanılmasını sağlamaktır. Ortada kamusal ve yarı kamusal hizmetlere yönelmiş talep, sınırlı kaynaklar ve kamu üreticileri (merkezi yönetim ve yerel yönetimler) bulunduğuna göre hizmet bölüşümü sorunu nasıl çözümlenmelidir ki yukarıda söylenen amaç gerçekleşebilsin? Bu sorunun çözümü, hizmetin hangi idareye bırakılacağı ve seçilen idarenin optimum etkinlik sağlayabileceğinde aranmalıdır. Bunun için, daha önce sözü geçen hizmetin faydasının yayıldığı alan ve dışsallıklar üzerinde durulmalıdır.(Nadaroğlu, 1994:67)

Kamusal hizmetlerin fayda alanları birbirinden son derece farklıdır. Kaynak kullanımında etkinliğin sağlanması açısından, faydası belli bir bölgeye yayılan hizmetlerin merkezi yönetim tarafından görülmesinin rasyonel olarak kabul edilemeyeceği açıktır. Bu tür hizmetlerin merkezi yönetim tarafından üretilmesi halinde bürokrasinin sebep olacağı genel giderdeki artışlar, hizmetin birim başına maliyetinin artmasına sebep olur.(Nadaroğlu,1994:67)

Özellikle, eğitim, sağlık ve konut gibi hizmetlerin marjinal sosyal faydası marjinal özel faydasından büyüktür. Bu nedenle bu tür malların üretimi tamamen piyasaya bırakılamaz. Piyasanın ayıracağı kaynak miktarı ancak pazarlayabileceği

ürüne yetecek düzeydedir. Bu durumda bu hizmetlerin bir kısmı ya da tamamı kamu tüzel kişileri tarafından gerçekleştirilir. Bu hizmetlerin faydası bazen ülkenin tümüne bazen de belli bir bölgeye yayılır. İşte bu hizmetlerin fayda alanları bölgesel olduğu için üretimleri yerel yönetimlere bırakılmalıdır.(Nadaroğlu, 1994:68)

Kaynakların optimum şekilde kullanılması amacından uzaklaşılmasına sebep olan önemli faktörlerden biri de dışsallıklardır. Bölgelerarası paylaşılmış faydalar olabileceği gibi zararlar da mevcuttur. Bu durum yatay seviyedeki mali ilişkilerin ortaya çıkmasına sebep olur. Çünkü, yerel yönetimlerin giriştikleri faaliyetler sebebiyle komşu alanların bir takım faydaları paylaşmaları ya da ters bir biçimde etkilenmeleri kaçınılmaz olmaktadır. Ancak komşu alanlar, ihtiyaçlarının yapısı ile hizmet arzı yönlerinden birbirinin aynı iseler sonuç anti-optimal olmayacaktır. Çünkü, sözü geçen komşu alanlardaki dışsallıklar karşılıklı olarak birbirini düzenleyeceklerdir.(Nadaroğlu, 1994:69)

Merkezi devlet ile yerel yönetimler arasında kamu hizmetlerinin paylaşılmasına bir ölçüt getirmeye çalışılırken, en çok başvuru olan ayırım, "ulusal kamu hizmetleri" ve "yerel kamu hizmetleri" ayırımıdır.(Nadaroğlu, 1994:45) Yerel kamu hizmetleri kavramı yerine, bölgesel kamu hizmeti kavramının kullanıldığı da görülmektedir.

Ulusal nitelikli kamu hizmetleri, ulusal savunma, adalet, dış temsil gibi yararları tüm ülke düzeyine yansıyan hizmetlerdir. Yerel kamu hizmetlerini ise, itfaiye, sokak aydınlatması gibi yararları sadece belli bir coğrafi bölge ile sınırlı kalan hizmetler olarak tanımlayabiliriz.(Akalin, 1994:11)

Yerel yönetimleri ortaya çıkaran, bu yerel nitelikli kamusal hizmetlerin karşılanması gereğidir. Yerel hizmetleri niteliklerine ve finansman biçimlerine göre iki büyük gruba ayırmak mümkündür: (Levrat, 1995:32-33)

a. Ağır bir donanımı ve büyük bir sermaye birikimini gerektiren yerel kamu hizmetleri. Bunlar genellikle sını ve ticari nitelikteki (su idaresi, çöp, gaz, elektrik, kentsel merkezi ısınma, toplu ulaşım) yerel kamu hizmetleridir. Bu hizmetler, önemli ölçüde, kullanıcılar tarafından ödenen ücretlerle karşılanır.

b. Büyük çapta emek gerektiren yerel kamu hizmetleri. Bunlar ise, genel olarak toplumsal ve kültürel alanlardaki (yaşlılara bakım, gündüz bakım merkezleri, kütüphaneler, spor merkezleri vb.) kamu hizmetleridir. Kullanıcılardan alınan katılma payı ise genellikle çok düşüktür.

**Kamusal Mal ve Hizmetlerin Yönetim Düzeylerine  
Göre Dağılımı (Akalin,1994:15)**

Yerel Düzey	Bölge Düzeyi	Ulusal Düzey
İtfaiye	Yükseköğretim	Savunma
Sokak aydınlatması	Sağlık	Sosyal güvenlik ve refah
Çöp toplama	Çevre koruması	Ulusal bayındırlık
Kent Planlaması	Bölgesel yargı	Ulaşım sistemleri
Arsa temini	Bölgesel iç güvenlik	Araştırma-geliştirme
Kanalizasyon ve temizlik	Zirai mücadele	Ulusal Yargı
Kent içi ulaşım	Bölgesel bayındırlık	Ulusal iç güvenlik
Konut ve gecekondü		Dışişleri
Eğlence ve kültür		Ulusal kültür
Dinsel yapılar ve mezarlıklar		Din İşleri Yüksek Kurulu
Turizm ve tanııtma		
İlk ve orta öğretim		
Bidayet mahkemeleri		

Kamu hizmetlerinin yerel yönetimlerce sağlanmasına karşı olan tezler şu noktalarda toplanabilir:(Akalin, 1994:13-14)

a. Yerel yönetimlerin varlığı, vergi ihracını doğurur. Bir yerel yönetim birimindeki kamu hizmetlerinin finansmanı, o yöre sakinlerince karşılanacağı yerde, belirli harçlar yoluyla, oradan geçen diğer yöre sakinlerine de ödettilir.

b. Merkezin yerel yönetimlere yardımı vergi gayretini de kapsamıyorsa, yerel harcamalar vergilerden daha hızlı artar.

c. Yerel yönetimler, vergi yükünü düşük tutabilmek için kamu hizmetlerini etkin düzeyin altında sağlayabilirler.

d. Yerel yönetimler, hizmetlerini vergi ve harçlarla finanse etmeye ve borçlarını geri ödemeye zorunlu tutulmamışlarsa, aşırı harcama düzeyine varabilirler.

e. Politikacılar ve bürokratlar, merkezin denetiminden de kurtularak, yerel çıkarlara ve kendi çıkarlarına hizmet edebilirler.



f. Yerel yönetimler, harcamaların denetimindeki ve proje değerlendirmedeki zayıflıkları nedeniyle, merkezi yönetimden daha düşük bir etkinlik düzeyinde çalışabilirler.

g. Yerel yönetimler, komşu yerel yönetimlere sağladıkları dışsal yararları ihmal ettiğinden, hizmetler etkin düzeyde sağlanamaz.

Yerel yönetimlere kamu hizmetlerinin etkinliği bağlamında yöneltilen bu eleştirilere karşı, yerel yönetimlerin üstünlüklerinden söz etmek gerektiğinde, şunlar söylenebilir: (DPT, 1994:23-24)

a. Yerel gereksinimleri ve hizmet önceliklerini belirleme, gereksinimlere hızlı yanıt verme ve çabuk karşılama bakımından yerel yönetimler merkezi yönetimden daha avantajlı durumdadırlar.

b. Yerel yönetimler demokrasinin gelişmesinde ve yaygınlaşmasında önemli rol üstlenmektedirler. Bir ülkedeki demokrasinin gücü, o ülkedeki "küçük demokrasiler"in gücüne bağlı olup, yerel yönetimler halkın katılımına en uygun birimlerdir.

Yerel kamu hizmetlerine bakışta yalnızca "etkinlik" güdüsüyle hareket etmenin yanlışlığı ortadadır. Yerel yönetimlerin, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde, merkezi yönetime göre en üstün oldukları taraf, katılıma fırsat vermeleridir. Katılımın, demokratik yönetimin etkinlik kadar önem taşıdığı günümüzde, yerel yönetimlerin hizmette etkinlik konusunda da önemli yararlar sağladığı tartışma götürmemektedir.

Yerel yönetimlere bırakılacak kamusal hizmetlerin saptanmasında şu temel ölçütler gözönünde tutulmalıdır:(KAYA, 1992:64)

- a. Yerel nitelikte olan ve öncelikle yerel halkın ortak gereksinimlerini karşılayan,
- b. Yerel halkın katkısını gerektiren ya da bu katkıya açık olan,
- c. Bölgesel ya da ulusal düzeyde bir koordinasyonu gerektirmeyen,
- d. Yerel yönetim biriminin gücünü çok aşacak biçimde, büyük yatırımları ya da özel teknik uzmanlığı gerektirmeyen,
- e. Yerel yönetim birimlerince yönetilmesinde hizmet etkinliği ve rasyonel kaynak kullanımı sağlanan,

kamu hizmetlerinin yürütülmesi ve yönetilmesi sorumluluğu yerel yönetimlere verilmelidir.

Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde temel kural ise, görevlerin mali güçleri oranında ve etkin kaynak kullanımına fırsat verdiği ölçüde halka en yakın yerel yönetim birimlerince yürütülmesidir. (DPT, 1994:40)

A.B.D.'nde Yönetimlerarası İlişkiler Komisyonu'nun yayımladığı bir raporda, kentsel görevlerin yerel otoritelere dağıtımında şu ölçütlere uygun hareket edilmesi gereği vurgulanmıştır:(Güven, 1982:36-37)

- Belli bir hizmeti sunmakla yükümlü birimin yönetsel alanı, o hizmetin yararının esas olarak o alan içinde kalmasını sağlayacak biçimde geniş tutulmalıdır.

- Yönetim birimi, ölçek ekonomilerini gerçekleştirmeye olanak sağlayacak biçimde geniş tutulmalıdır.

- Belli bir işlevi yüklenen yönetim birimi, bu işlevi etkin biçimde yerine getirmesine yetecek bir coğrafi alana sahip olmalıdır.

- Belli bir işlevi görecek yönetim birimi, o hizmetin yürütülmesine yetecek yasal ve yönetsel yetkilerle donatılmalıdır.

- Bir yönetim biriminin işlevleri, yerel halkın denetim ve ulaşılabilirliğine fırsat tanımalıdır.

Bu ölçütler de göstermektedir ki, yerel kamu hizmetlerinin sunumunda, uygun ölçekler saptanırken, hem hizmetin etkin biçimde yerine getirilmesi, hem de halkın katılımına fırsat veren büyüklüğün elde edilmesi noktaları gözden uzak tutulmamalıdır.

#### **D. Hizmette Yerellik (Subsidiarity) İlkesi**

Kamu hizmetlerinin halka en yakın birimlerce yürütülmesini destekleyen bir ilke "hizmette yerellik" (subsidiarity) ilkesidir. Normatif bir niteliğe sahip olmayan bu ilkenin amacı, devlet erkini sınırlandırmaktır.(Keleş, 1995:5) Bu ilke, örgütlenmeye dönük bir ilke olup, kuramsal bir yapıdan çok, bir eğilime işaret etmektedir.(Mahalli İdareler Gen.Md., 1995:5)

Hizmette yerellik ilkesi, sahip buldukları yetkiler yeterli olmak koşuluyla, hizmetlerin yürütülmesinde önceliği her zaman üst basamaklardaki yönetimlere değil, alt basamakta yer alan yönetimlere tanımaktadır. Esas olan, bölgelerin ve yerel yönetimlerin o düzeydeki bütün zorunlu görevleri, kendilerinin yerine getirmesidir.(Keleş, 1995:6)

Hizmette yerellik ilkesi, üst düzeydeki bir otoritenin, kendi başına hareket edebilecek durumda olan bir topluluğun işlerine karışmasını sınırlandırmanın ötesinde, üst düzeydeki otoritenin bu topluluğa kendisini geliştirmesine yarayacak araçları sağlamasını da içeren bir ilkedir.(Keleş, 1995:6)

Hizmette yerellik ilkesi, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı kapsamında da benimsenmiş bulunmakta ve ilke, devletin yerel yönetimlere karışmasının sınırlarının saptanmasında belirleyici olmaktadır.(Keleş, 1995:7)

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın "Yerel Özerklik Kapsamı" başlıklı 4. Maddesinde, yerellik ilkesine şu tanımla gönderme yapılmaktadır: "Kamu yükümlülükleri genelde ve tercihen yurttaşlara en yakın olan yerel yönetimler tarafından uygulanacaktır. Bu sorumlulukların bir başka yönetime devri halinde,

yetkilerin sınırı, şekli ve etkinlik ile ekonomi gerekleri ayrıca tartışılmalıdır. (Mahalli İdareler Gen.Md., 1995:8)

Henüz anayasalarda yer almayan hizmette yerellik ilkesinin, önümüzdeki dönemde, merkezi devlet ile yerel yönetimler arasındaki görev ve yetki paylaşımını, dolayısıyla yerel hizmet kavramının niteliğini belirlemede önemli etki yapacağını kestirmek zor olmasa gerektir.

87

## II. TÜRKİYE'DE GÖREV BÖLÜŞÜMÜ

### A. Merkezîyetçi Gelenek

Türkiye Cumhuriyeti'ndeki idari zihniyetin, Osmanlı idari geleneğinden devralındığı söylenebilir. Osmanlı'da 19.yüzyılda, özellikle Tanzimat reformlarıyla inşa edilen "bürokratik yönetim geleneği" ana özellikleri ekseninde Cumhuriyet döneminde de varlığını sürdürmüştür.

Özellikle Tanzimat dönemi boyunca başta maliye örgütü olmak üzere, eğitim kurumlarında, yargıda ve orduda yoğun bir reform süreci yaşanmış ve merkezîyetçi bürokrasi, hukuk devleti, yerel yönetim gibi modern kavram ve kurumlar Türk idare sistemine girmiştir.(Ortaylı, 1987:113-116)

Osmanlı'da modern anlamda belediyenin kuruluşu 1854 yılına rastlar. Tanzimatçı bürokratlar, belediye örgütlenmesine giderken yerel özerkliği ve yerel demokrasiyi yerleştirmek gibi bir amaçtan hareket etmemişlerdir. Yapmak istedikleri, eyalet yönetimlerini düzeltmek ve gelirleri artırarak tutarlı bir yönetim sistemini yerleştirmektir. Daha ötesi, böyle bir örgütlenme ile merkezi hükümetin taşradaki egemen gruplar üzerinde otoriter bir kontrol kurması amaçlanıyordu. Bu niteliği ile Osmanlı'da yerel yönetimlerin ortaya çıkışı ve gelişimi, modernleşme sürecindeki diğer imparatorluklarla benzerlik taşımaktadır.(Ortaylı,1985:26-27)

Osmanlı'da belediye yönetiminin ortaya çıkışının bir başka önemli nedeni de o dönemdeki Osmanlı kentlerinin durumudur. Bu çağdaki Osmanlı kentlerinin alt yapı tesislerindeki ve kamu hizmetlerindeki düzensizlik, her türlü ekonomik ve kültürel faaliyetin gelişmesini engelliyordu. Bu sorun, Tanzimatçı bürokratları oldukça meşgul ediyordu.(Ortaylı, 1979:295)

19.yüzyılın siyasal ve ekonomik gelişmeleri sonucunda Osmanlı ekonomisi dünya ekonomisiyle eklemlenmeye başlayınca Osmanlı kentlerinde yapısal bir değişme ortaya çıkmıştır. Bir yandan kentli nüfus artmış, kentin dış dünya ile gerek ticari ilişkileri gerek haberleşme biçimleri değişmiş, yeni bir bürokrasi oluşmuş, bunlara paralel olarak kentin iş merkezleri farklılaşmış, konut alanları yeni alanlara

yayılmaya başlamış ve bu alanlardaki sosyal tabakalaşma yeni biçimler alma yoluna girmiştir. Bu yapısal değişme yeni kentsel altyapı talepleri, yeni kentsel hizmet talepleri doğurmuştur. Bir yandan bu taleplerin karşılanması, diğer yandan yaşanan bu dönüşümün denetlenmesinin klasik Osmanlı kentsel yönetim düzeniyle karşılanması imkansız hale gelmiştir.(Tekeli, tarihsiz:45)

Özete, Osmanlı'da belediyelerin gelişimi, bir gelenekle ilişkilendirilememekte, merkezileşme sürecindeki pratik ihtiyaçlara dayalı olarak ortaya çıkmaktadır. Zaten Osmanlı modernleşmesinin tüm kurumları, merkezi yönetimin güçlenmesini sağlamaya dönük olarak biçimlenmiştir.(Tekeli, tarihsiz:46)

Cumhuriyet'in kente bakış açısını somutlaştıran yasal düzenlemeler, 1930-1933 yılları arasında oluşmuştur. 1930 yılında çıkartılan 1580 sayılı Belediyeler Kanunu, 1593 sayılı Umumi Hıfzısıhha Kanunu, 1933 yılında çıkartılan 2290 sayılı Yapı ve Yollar Kanunu, 2031 sayılı Belediyeler Bankası Kanunu Cumhuriyet'in kente ve kent yönetimine bakışını ortaya koyan yapı taşlarıdır.

Cumhuriyetin belediyecilik yaklaşımı, İkinci Dünya Savaşı sonrasında iki önemli nedenle değişiklik geçirmiştir. Bunlardan biri, Türkiye'nin çok partili bir siyasal hayata geçişi, diğeri ise çok hızlı bir kentleşmeyi yaşamaya başlamasıdır. Bu iki önemli değişikliğe rağmen, belediyelerin dayandığı yasal çerçeve, imar yasalarındaki bazı değişiklikler dışında, önemli bir değişiklik geçirmemiştir denilebilir. Bunda, 1580 sayılı yasanın çizdiği geniş görev alanının içinde değişik uygulamalara imkan veren esnek yapısının etkisi olduğu gibi, yeni bir kentsel yönetim anlayışı ve yeni bir kent yapısının geliştirilememesi de etkili olmuştur.(Tekeli,tarihsiz:46)

Bu dönemde demokratik bir süreç içine girilmesine karşın, belediye yönetimlerinin demokratikleştirilmesi yönünde önemli adımlar atılamamış, maddi imkanları, merkezi hükümet karşısındaki konumları ve yetkileri aynı kalmıştır. Sonuçta bir belediyecilik hareketi gelişmemiştir.

1960'lı yıllar Türkiye'de demokrasi tartışmalarının hızlandığı yıllardır. Bu süreçte belediyeler de merkezi idare karşısındaki konumlarını ilk kez açık bir biçimde kavramışlardır. Yeterli kaynaklarla donatılmış, merkezi yönetimin keyfi müdahalelerine imkan vermeyen bir belediyeyi savunmuşlardır.

Osmanlı'dan miras kalmış temel özelliklerini hala korumakta olan yönetim sistemimizin, ülkedeki değişimin çok gerisinde kalmış olması gerçeği, günümüzde toplumumuzun en güncel sorunlarından birisi durumundadır. Bu sorun, özellikle, merkezin taşra kuruluşları ve yerel yönetimlerle birlikte, kamu yönetim sistemimizin yerel topluluklara hizmet üreten kesiminde çok belirgindir.(Yalçındağ, 1995:13)

## B. Görev Bölüşümünün Yapısı

Türkiye’de belediyelerin görev alanını tanımlayan esas düzenleme, 1580 sayılı Belediye Kanunu’dur. Kanun, Osmanlı belediyeçiliği ve on yıllık Cumhuriyet belediyeçiliği deneyimine karşın büyük ölçüde, Fransız belediyeçiliğinden etkilenmiştir.(Görmez, 1997:108) Kanun, etkilendiği gelenek itibariyle merkeziyetçi bir nitelik taşımaktadır.

1930 tarihli Belediye Kanunu, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev bölüşümünün düzenlenmesinde "liste yöntemi"ni benimsemiş ve belediyeler için 76 kalem görev saymıştır. Bu görevler, temel kentsel altyapı, temel kentsel hizmetler, imar planlaması ve denetimi, sağlık, bazı dini hizmetler, gıda denetimi, kültürel hizmetler, konut ve sosyal hizmetler alanlarına yayılmıştı.

Ayrıca belediyelerin gelir düzeylerine göre bu görevler için "zorunlu" ve "ihtiyari" ayrımına gidilmiştir. Belediye görevlerinin gelire bağlı olarak zorunlu ve zorunlu olmayan görevler diye ayrılmasının en önemli sakıncası, paranın değerinin değişmesi karşısında bu ayrımın anlamsızlaşmasıdır.

Güçlü bir merkezi devlet geleneğine sahip olan ve bu geleneği sürdüren Türkiye’de belediyeler için böyle geniş bir görev alanının çizilmesi, üzerinde durulması gereken bir husustur. 1580 sayılı kanunun önemli özelliklerinden biri, belediyelere büyük hizmet alanları açmış olmasıdır. Cumhuriyet tarihi süresince çıkarılan belediye yasaları arasında, belediyelerin hizmet alanlarının ve işlevlerinin en geniş tutulduğu kanun bu kanundur.(Görmez, 1997:109) Kanunla belediyelere verilen bazı görevler, zaman içinde merkezi yönetimin eline geçmiş olmasına ve belediyeler, bu görevleri yerine getirecek kaynaklarla donatılmış olmamalarına rağmen, bu görevlerin belediyelere verilmesi, 1930’lu yıllar için yerelleşme ve demokratikleşme yönünde atılmış bir adım olarak görülebilir.

1580 sayılı yasanın belediyelere tanıdığı geniş görev alanının nedenlerinden biri, Cumhuriyet’in çağdaş bir kent hayatı arayışıdır. Bu dönemde haberleşme ve ulaşım teknolojisinin yetersiz oluşu, bu görevlerin zorunlu olarak yerel yönetimlere bırakılmasını gerektiriyordu. Belediyelere bırakılan görevler, İkinci Dünya Savaşı sonuna kadar yeni görevlerin eklenmesiyle sürekli artmıştır. Ancak bu artış, belediyelerin talebi üzerine olmamış, bu görevler devlet tarafından verilmiştir.(Tekeli, tarihsiz:51)

Bu eğilim, İkinci Dünya Savaşı sonrasında tersine dönmüştür. Görev bölüşümünde merkezi yönetim lehine işleyen bir süreç yaşanmıştır. Bu değişimin bir nedeni, refah devleti anlayışının Türkiye’ye de yansması ve bu çerçevede sosyal güvenlik gibi yeni işlevlerin merkezi yönetimce üstlenilmesidir. İkinci neden, teknolojik gelişme ile ilgilidir. Örneğin, elektrik üretimi teknolojisindeki

gelişme, elektriğin kent düzeyinde üretimini ekonomik olmaktan çıkarmış ve bu görev merkezi yönetime geçmiştir. Üçüncü neden ise, hızlı kentleşmenin baskısı altında kalan ve yeterli kaynağa sahip olmayan belediyelerin bazı görevlerini yerine getiremeyişi ve bu görevlerin merkezi yönetim tarafından yapılı hale gelmesidir.(Tekeli, tarihsiz:51)

Belediyelerin görevlerindeki bu daralmaya tepki gösterdikleri söylenemez. Hatta sorunlardan bunalmış belediyelerin bu gelişmeden memnun oldukları bile söylenebilir. Belediyelerin görev alanlarının dışarıdan belirlenmesine itiraz etmeye başlamaları ise 1970'li yıllardan itibaren karşılaşılan bir durumdur. Belediyeler bu dönemde, toplu konut hizmetlerinde olduğu gibi yeni hizmet alanlarına girme eğilimi göstermişlerdir. 1984 sonrasında ise, belediyelerin kaynak ve yetki bakımından güçlenmeleri, belediyelerin yeni hizmet alanları yaratma girişimlerini hızlandırmıştır.

Ülkemizde kamu hizmetlerinin merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında bölüşümü konusunda anayasal düzeyde bir ölçütten de sözedilebilir. Bu da Anayasa'nın yerel yönetimler için öngördüğü "belde halkının mahalli müşterek ihtiyaçları"na ilişkin hizmetleridir. Fakat yerel ve ortak ihtiyaçların diğer ihtiyaçlardan nasıl ayrılacağı konusunda Anayasada bir düzenleme yer almamaktadır. Bu konuda iki ölçüte başvurulabilir: Birincisi, yürütülen hizmetlerin sağladığı yararın mekansal dağılımı, ikincisi ise, hizmetin ekonomik olarak üretilebilme büyüklüğüdür. Buna göre, yararının yayılma alanı bir belde içinde kalan, kamusal ve bölgesel bir nitelik gösteren hizmet, "yerel müşterek ihtiyaç" olarak kabul edilecek ve o beldenin yerel yönetim birimi tarafından yürütülecektir. (DPT, 1995:33)

Türkiye'de, bugünkü görev bölüşümünde yerel yönetimler, yönetim sisteminde kırsal ve kentsel yerlerde yerel hizmetleri yürütme yetki ve sorumluluğuna sahip kuruluşlar olarak gözükmektedir. Görevlerin merkezle yerel yönetimler arasında bölüşümü bakımından özellikle il özel idareleri ve köy yönetimleri zaman içerisinde önemli ölçüde görev kaybına uğramış bulunmaktadır. Bu kuruluşlar için başlangıçta öngörülmüş olan ve geniş alanları kapsayan çeşitli görevler, zamanla merkezi yönetime geçmiş bulunmaktadır. Dolayısıyla bu iki yerel yönetim birimi günümüzde bir bakıma adları var, kendileri yok kuruluşlar durumundadırlar.

Belediyelerimiz görev bölüşümü açısından daha iyi durumdadırlar. Bununla birlikte belediye görevleri bakımından da kimi durumlarda belirsizlik ve merkez yönetimi ile ikilemler ve geçişimler vardır. Ayrıca belediyelerimiz, günümüzde Avrupa ve ABD belediyelerinin sorumluluğunda olan güvenlik, trafiğin

düzenlenmesi, nüfus, pasaport, tapu, eğitim, sağlık gibi önemli görevleri yürütme yetki ve sorumluluğuna sahip değillerdir. Türkiye’de kamu harcamalarının ortalama yalnız %15’i yerel yönetimlerce, %85’i merkez yönetimince yapılmaktadır. Avrupa ülkelerinde bu oran eşite yakın, kimilerinde daha fazladır. Bu oranlar Türkiye’nin gerçek anlamda yerel yönetimlerden yoksun olduğunu açıkça göstermektedir.(Yalçındağ,1995:33)

Yerel yönetimlerin üstlendikleri hizmetlerin başka ülkelere göre çok sınırlı düzeyde olduğu, merkez yönetimi ile yerel yönetimlerde çalışan kamu personeli oranlarının karşılaştırılmasından da açıklıkla anlaşılmaktadır. Türkiye’de yerel yönetimler, tüm kamu personelinin %10’unu çalıştırmaktadırlar. Bu oran Almanya’da %31, Japonya’da %65, ABD’de %60, Norveç ve İsveç’te %70 dolayındadır.(Yalçındağ, 1995:33)

### C. Görev Bölüşümünde Reform İhtiyacı

Devlete ait işlevlerin yerel yönetimlerle merkezi yönetim arasındaki bölüşüm biçimi, yerel yönetimlere atfedilen önem konusunda da bir fikir verebilir. Bu bölüşüm, iki temel ilke üzerinde gerçekleştirilir. Bu ilkelerden biri etkinlik, diğeri ise katılımdır.(Tekeli, tarihsiz:51) Bir hizmetin üretilmesi hangi düzeyde daha ekonomik oluyorsa o ölçekte üretilmesinin yerinde olacağı söylenebilir. Ancak bu, tek başına yeterli değildir. Üretilen hizmetin halkın taleplerini yansıtabilmesi için desantralize edilmesi, katılıma imkan verilmesi gerekir. Akılcı bir görev bölüşümü, etkinlikle katılım arasında bir denge kuran bölüşüm biçimidir. Ancak, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki işbölümü, genellikle böyle akılcı bir tercihi yansıtmaz, ülkenin tarihi ve gelenekleri doğrultusunda şekillenir. Teknolojik yapıdaki gelişmeler, yeni ihtiyaçlar ve siyasal mücadeleler, zaman içinde sözkonusu işbölümünü bir değişime zorlayabilir.

Bugün Türkiye’de devletin işlevlerine ve yeniden yapılandırılmasına ilişkin tartışma, bütün canlılığını korumaktadır. Çünkü tartışma, bir yenileşme ihtiyacından kaynaklanmaktadır. Devletin yeniden yapılandırılması sözkonusu olduğunda, yerel yönetimler, ister istemez tartışmanın temel odaklarından biri haline gelmektedir.

Türkiye’deki değişim ihtiyacının dünyadaki değişim dinamikleriyle ilişkilendirilmesi bakımından çok önemli bir nokta, kamu hizmetlerinin "yerelleştirilmesi" gereğidir.(Aykaç,1999:6-9) Kamu hizmetlerinin yerelleştiril-

mesi, yalnızca bir etkinlik arayışı olmayıp, devletin demokratikleştirilmesi bakımından da önem taşımaktadır. Çünkü, yerel demokrasi, ülke düzeyindeki demokrasinin olmazsa olmaz koşuludur. Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında görevlerin ve gelirlerin bölüşümü konusunda izlenecek yol, çağdaş yönetim anlayışındaki bu gelişmeleri dikkate almalıdır.

Türkiye’de görev, yetki ve kaynak paylaşımı açılarından hem yerel yönetimlerde hem de merkezi yönetimde bir karmaşa yaşanmaktadır. Hemen her sorun Ankara’da çözülmeye çalışılmakta, bu merkezîyetçi yapı içerisinde kamu hizmetlerinde etkinlik ve katılım yeterli ölçüde gerçekleştirilememektedir. Özetle Türkiye’de yerel yönetimler ile merkezi yönetim arasında görev ve yetki paylaşımı konusunda reform, açık bir ihtiyaç olarak kendisini hissettirmektedir.

Böyle bir reformun şu ana ilkelerden hareket etmesi gerekmektedir: (a) Yerinden yönetim ilkesine daha fazla işlerlik kazandırmak; (b) Yerel yönetimleri hem idari ve mali açıdan hem de halkın katılımı ve temsili açısından güçlendirmek; (c) Merkezi yönetimin sahip olduğu yetkileri, yetki genişliği esasına göre mümkün olabildiğince taşra kuruluşlarına devretmek; (d) Yerel yönetimlerin harcamalarının, toplam kamu harcamaları içindeki payını yükseltmek.

Bu ilkeler doğrultusunda, merkezi yönetim esas olarak şu görevleri üstlenmelidir: (DPT,1994:39-40) (a) Merkezi yönetim tarafından yürütülmesinde ülke bütünlüğü bakımından yarar bulunan adalet, milli savunma, genel güvenlik ve dış politika hizmetleri ile yerel nitelikte olmayan görevler; (b) Yerel nitelikte olup, yerel yönetimlerin mali ve teknik gücünü aşan, ekonomik bakımdan merkezi idare tarafından yerine getirilmesinde yarar görülen görevler; (c) Bütün kamu hizmetlerini kapsayacak şekilde bu hizmetlere ilişkin ulusal hedef, politika ve standartları belirlemek; (d) Yerel yönetimlerin bu ilke, hedef ve standartlarla hukuka uygun faaliyet göstermelerini sağlamak; (e) Merkezi ve yerel düzeydeki kamu hizmetlerinin daha etkin ve verimli yürütülmesini sağlamaya yönelik araştırma-geliştirme çalışmalarını yürütmek, (f) Yerel yönetimlere teknik yardım, eğitim yardımı ve finansman desteği sağlamak.

Yerel yönetimler ise yerel nitelikli ve yerel halkın ortak ihtiyaçlarını karşılayan, ekonomik fayda alanı belli sınırlar içinde olan imar, bayındırlık, sağlık, sosyal yardım, çevrenin korunması, tarihi ve doğal değerlerin korunması, eğitim, spor, tarım, ağaçlandırma, esenlik, ekonomi, ticaret, tüketicinin korunması, ulaşım, hayvancılık, kültür-turizm, vb. görevleri yerine getirmelidir. Burada esas olan, kamu hizmetlerinin mümkün olduğu ölçüde halka en yakın olan yerel yönetim kuruluşlarınca yerine getirilmesidir.



## Sonuç

Türkiye’de hem merkezi yönetimde hem de yerel yönetimlerde, yetki ve kaynak paylaşımı açılarından bir karmaşa yaşanmaktadır. Kamu hizmetlerinde etkinlik ve katılım yeterli ölçüde gerçekleştirilememekte ve hizmetlerin paylaşımında bir reform ihtiyacı kendisini hissettirmektedir.

Merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında görev bölüşümünde öncelikle üzerinde durulması gereken husus, yerinden yönetim ilkesine daha fazla işlerlik kazandırılması ve hizmetlerin olabildiği ölçüde yerelleştirilmesidir. Yerel yönetimlerin hem idari hem de mali açıdan güçlendirilmesi, halkın katılımı ve temsiline de güçlendirilmesi anlamına gelecektir.

Dünyada yaşanan hızlı değişim Türkiye’yi de etkilemektedir. Bu değişim, devletin işlevleri ve yeniden yapılandırılmasına ilişkin tartışmalara yol açmakta, yenileşme ihtiyacı kendini daha fazla hissettirmektedir. Artık, hizmetin etkinliği ile demokratikliği bir bütünün ayrılmaz parçaları olarak algılanmakta, hizmette halka yakınlığı sağlamada yerel yönetimler önem kazanmaktadır. Demokratik yerel yönetimlerin kurulması ve işletilmesi, demokratik yönetimin asli unsuru olarak algılanmaktadır. Yerel yönetimlerin demokratikliği ise, görev, yetki ve mali açıdan özerkliğe kavuşturulmaları ile sağlanabilir. Merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki görev bölüşümü, yönetim anlayışındaki bu değişmelere paralel biçimde düzenlenmelidir. Kamu hizmetlerinde etkinlik, verimlilik, katılım gibi ilkeler, ancak bu zaman işlerlik kazanabilecektir.

Bu ilkeler doğrultusunda merkezi yönetim, eşgüdümü sağlayıcı, ülke bütünlüğü bakımından yarar bulunan, yerel nitelikte olmayan görevleri üstlenmelidir. Ancak görev bölüşümünde, yalnızca iktisadi ölçütler geçerli olmamalıdır. Üretilen hizmetin halka yakınlığı, talepleri karşılaması, katılıma imkan vermesi, yani hizmetin demokratikliği de dikkate alınmalıdır.

**Kaynakça**

94

AKALIN, Güneri (1994), "Türkiye'de Mahalli İdareler Hizmetleri ve Finansmanı Reformu" **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt 3, Sayı 2.

AYKAÇ, Burhan (1999), "Türkiye'de Kamu Yönetiminin Küçültülmesi, Yerel Yönetimler ve Yerel Demokrasinin Amaçları", **G.Ü.İ.İ.B.F. Dergisi**, Cilt 1, Sayı1.

ÇIRAKMAN, Birsen (1976), "Kamu Hizmeti", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 9, Sayı 4.

DPT (1994), **Mahalli İdareler ve Büyükşehir Yönetimi Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara.

GÖRMEZ, Kemal (1997), **Yerel Demokrasi ve Türkiye**, Vadi Yayınları, Ankara.

GÜVEN, H.Sami (1982), "Değişen Yerel Hizmet Kavramı ve Yerel Yönetimlerde Ölçek Sorunu", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 15, Sayı 4.

**Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA) Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu** (1992), TODAİE Yayını, Ankara.

KELEŞ, Ruşen (1992), **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Cem Yayınevi, İstanbul.

KELEŞ, Ruşen (1995), "Hizmette Halka Yakınlık (Subsidiarity) İlkesi ve Yerel Yönetimler", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt 4, Sayı 1.

LEVRAT Nicolas (1995), "Avrupa'da Yerel Kamu Hizmetlerinin Sağlanmasında Kamu-Özel Sektör Ortaklığı Deneyimleri", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt 4, Sayı 2.

MAHALLİ İDARELER GEN. MÜD. (1995), **Hizmette Yerellik (Subsidiyarite) İlkesinin Tanımı ve Sınırları**, Ankara.

NADAROĞLU, Halil (1994), **Mahalli İdareler Teorisi, Ekonomisi, Uygulaması**, Beta Yayınları, İstanbul.

ONAR, S.Sami (1992), **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, Marifet Basımevi, İstanbul.

ORTAYLI, İlber (1979), **Türkiye İdare Tarihi**, TODAİE Yayını, Ankara.

----- (1985), **Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği**, Hil Yayınları, İstanbul.

----- (1987), **İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı**, Hil Yayınları, İstanbul.

ÖZAY, İlhan (1986), **İkinci Bine Kavuşurken Günışığında Yönetim**, Alfa Yayınları, İstanbul.

TEKELİ, İlhan (tarihsiz), "Cumhuriyetin Altmış Yıllık Belediyecilik Deneyinin Değerlendirilmesi Üzerine", **Türk Belediyeciliğinde 60 Yıl** (Uluslararası Sempozyum, Ankara, 23-24 Kasım 1990) içinde, Ankara Büyükşehir Belediyesi Yayını, Ankara.

YALÇINDAĞ, Selçuk (1995), **Yerel Yönetimler, Sorunlar, Çözümler**, Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği (TÜSİAD) Yayını, İstanbul.

YILDIRIM, Selahattin (1993), **Yerel Yönetim ve Demokrasi**, T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi ve IULA-EMME Yayını, İstanbul.

YILDIRIM, Selahattin (tarihsiz), "Yerel Yönetim ve Demokrasi" **Türk Belediyeciliğinde 60 Yıl**, (Uluslararası Sempozyum, Ankara, 23-24 Kasım 1990) içinde, Ankara Büyükşehir Belediyesi Yayını, Ankara.