

DESANTRALİZASYON (YERELLEŞME) VE YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI

L. Özmüş¹

¹Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü, Fotogrametri ve Geodezi Daire Başkanlığı, Ankara, lozmus@hkmo.net

ÖZET

Desantralizasyon (Yerelleşme), merkezi yönetimin yetki ve sorumluluklarını taşra birimlerine dağıtan bir kavramdır. 1990'lardan sonra popülaritesi artan bir kavram olup, her ülke ve sistem için farklı amaçla kullanılmıştır. Dünya Bankası 1980 sonrası yapısal uyum politikaları çerçevesinde, az gelişmiş ülkelerde finans krizine çözüm için desantralizasyon ve özelleştirmeyi birlikte önermiştir.

Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ile şu değişiklikler yapılıyor diyebiliriz.

Yerelleştirme; devlet örgütlenmesi yerleştirilerek yerellik esası üzerine kurulmak isteniyor.

Özelleştirme; devlet örgütlenmesinin 'sosyal devlet' niteliği ortadan kaldırılarak devlet düzenleyici devlet esaslarına yerleştiriliyor.

Yönetimin yapısını değiştirerek 'yönetişimci' devlet yaratma.

Desantralizasyon, yeni bir düşünce değildir. Özellikle son on yılda gelişmekte olan ülkelerin gündeminde olan bir düşüncedir. Birçok ülke bu konuda farklı çalışmalar yapmaktadır. Kaynakların ve yetki dağıtımının yerleştirilmesi demokratikleşmenin bir gereği olarak düşünülmektedir. Deneyimler, kaynak ve yetki dağıtım yapıldığında ekonomik ve sosyal kazançların olduğunu göstermektedir.

Anahtar Sözcükler: Desantralizasyon (Yerelleşme), Kamu Yönetimi, Merkezi yönetim, Yerel yönetim, Özelleştirme, Sosyal Devlet

ABSTRACT

DECENTRALIZATION AND NEW PUBLIC ADMINISTRATION CONCEPT

Decentralization is a concept which distributes the powers and responsibilities of the central government to provincial units. Its popularity has increased since 1990 and it has been used differently for every country and system. The World Bank has proposed decentralization and liberalization together to solve financial crisis in under-developed countries, within the frame of structural adaptation policies, after 1980.

We can say that the following changes are made with the new public administration concept.

Decentralization: state organization is intended to be based on decentralization.

Privatization: state organization is intended to be based on regulatory principles, by removing "social state" quality.

Creating an "inter-administrative" state, by changing the structure of the administration.

Decentralization is not a new concept. It has been present in developing countries, especially in the last decade. Many countries conduct different studies on this matter. It is thought that decentralizing resources and distribution of powers is a necessity for democratization. Experience shows that economical and social benefits occur when resources and authority are distributed.

Keywords: Decentralization, Public Administration, Central Government, Local Government, Privatization, Social State

1.GİRİŞ

Dünyada yaşanan hızlı değişimle birlikte Dünya ülkeleri; aynı anda hem küreselleşmeyi hem de yerelleşmeyi yaşamakta; ülkeler siyasal ve ekonomik bütünleşmeye giderken yerel yönetimler de giderek önem kazanmaktadır (Aydemir, 2003).

Özellikle toplumsal, siyasal ve ekonomi alandaki gelişmeler, bu gelişmelerin getirdiği içsel ve dışsal zorlamaların altında olan kurumları da değişime ve gelişime zorlamakta, sürekli olarak iyileştirmeye ve yenileştirmeye, ulusal yönetim sistemlerinin; hizmetlerdeki etkililik ve etkinlilik ve kalitenin gözden geçirilerek iyileştirilmesini gerekli kılmaktadır (Aydemir, 2003).

Yönetimin yeniden yapılandırılması çalışmaları içinde yer alan ve giderek önem kazanan yerel yönetimlerin, anayasalarda belirtildiği ve uluslararası anlaşmaların öngördükleri şekilde yapılandırılması, kamusal hizmetin daha etkili, daha hızlı ve daha ucuz olarak verilmesini sağlamak amacıyla merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev ve yetki paylaşımının yeniden yapılması ve bu paylaşım çerçevesinin iyi çizilmesi gerektiği ortaya çıkmaktadır (Aydemir, 2003).

2. DESANTRALİZASYON (YERELLEŞME) NEDİR?

Desantralizasyon (Yerelleşme), merkezi yönetimin yetki ve sorumluluklarını taşra birimlerine dağıtan bir kavramdır (Litvack ve Seddon, 1999).

Yetkilerin, daha yüksek düzeydeki hükümet yapısından, daha alt seviyedeki bağlı birimlere aktarılması, Kamusal işlevlere ilişkin yetki ve sorumlulukların; Merkezi yönetimden, ona bağlı yarı özerk yapıdaki (bağımsız gibi görünen) hükümet kuruluşlarına, sivil toplum örgütlerine (NGO) yada özel sektöre aktarılmasıdır (Bongwa, 2004).

Dünya Bankası'na göre Desantralizasyon (Yerelleşme); kamusal faaliyetlere ilişkin sorumluluk ve yetkinin merkezi yönetimden taşra ve yerel yönetimlere ya da yarı özerk kamu kurumlarına veya özel sektöre devredilmesidir (Keskin, 2003).

Desantralizasyonun literatürde en kabul gören tanımı Rondinelli tarafından yapılmıştır. “**Kamuya ait merkezi yönetim ve fonksiyonların; merkezi otoritenin taşra birimlerine, yarı özel kamu birliklerine, fonksiyonel otoritelere, özel yerel yönetimlere ya da hükümet-dışı örgütlere devridir**” (URL2).

Kamu yönetimi sözlüğünde desantralizasyon, “**yönetimsel kararların alınması ve görevlerin gerçekleştirilmesi yetki ve sorumluluğunun, ya coğrafi ya da işlevsel ölçütlere bağlı olarak merkezi hükümet örgütü dışında, hizmet yerinde bulunan organlarca üstlenilmesi durumu**” diye tanımlanmaktadır (URL2).

1990'lardan sonra popülaritesi artan bir kavram olup, her ülke ve sistem için farklı amaçla kullanılmıştır. Dünya Bankası 1980 sonrası yapısal uyum politikaları çerçevesinde, az gelişmiş ülkelerde finans krizine çözüm için desantralizasyon ve özelleştirmeyi birlikte önermiştir.

3. DESANTRALİZASYONUN NEDENLERİ

Desantralizasyonun nedenlerini şu başlıklar altında inceleyebiliriz (Bongwa, 2004).

3.1. İdeolojik Nedenler

- Merkezi hükümete duyulan güvensizlik,
- Bireysel ve yerel sorumluluklara ve özerkliğe değer verilmesi
- Merkezi veya otoriter hükümete karşı bir tepki olarak.

3.2. Siyasi Nedenler

- Demokratikleşme (siyasi katılım)
- Özerklik
- Temsil
- Merkezi hükümetin, kendisi için sorun yaratan işlevlerinden kurtulmak istemesi

3.3. İşlevsel Nedenler

- Merkezi hükümetin, kendisi için pahalıya mal olan ve sorun yaratan işlevlerinden kurtulmak istemesi
- Hükümetin, faaliyetlerini siyasi konular üzerinde yoğunlaştırabilmesi için rutin işlevlerinden kurtulması
- Kamu hizmetlerinin ve altyapı çalışmalarının verimli ve etkili bir biçimde yerine getirilmesinin sağlanması
- Hizmetlerin yerel gereksinimlere ve koşullara göre sağlanması
- Hizmetlerin temininde “rekabetin” (hükümet birimleri arasında ve kamu sektörü ile özel sektör arasında) artırılması
- Hizmetlerin ulaştırılmasında hiyerarşinin optimal hale getirilmesi
- Eşitliğin ve adaletin sağlanması
- Tüm yetki organlarına kendi kararlarını alma fırsatının tanınması
- Yerel önceliklerin ve ihtiyaçların sağlanabilmesi için kaynak ve yetki temin edilmesi

3.4. Globalleşme

- Yerel ve bölgesel kalkınmaya ilişkin global gereksinimlerin değişmesine yol açan “gerçeklik kontrolü” (genellikle bazı yanlış kanıların düzeltilmesi yolu ile gerçeklerin anlaşılmasını sağlayan unsur)
- Yerel faktörlerin önemi – yatırımları çeken ve besleyen “bölgeye özgü zenginlikler”

4. DESANTRALİZASYONUN TÜRLERİ

Desantralizasyon (yerelleşme) dört türe ayrılmaktadır (Litvack ve Seddon, 1999).

4.1. Politik (Siyasi) Desantralizasyon

Politik Yerelleşmenin amacı,halka ve onun temsilcilerine karar vermede daha fazla yetki vermektir.Burda yerelleşmeden beklenen yerel yöneticilerin bölgesel sorunları, yerel halkı daha iyi tanımlarından kaynaklanan ve yerinde çözümü sağlamaktır.

Politik desantralizasyonda, sık sık anayasal ya da kanunsal reformlar gerekir, çoğulcu siyasal partilerin gelişimi,yasama kurulunu desteklemek, yerel siyasal üniteler yaratmak ve etkili sivil toplum örgütlerinin teşvik edilmesi vardır.

4.2. Yönetimsel (İdari) Desantralizasyon

Yönetimsel Desantralizasyon, yerel yönetimlere hizmetlerin sağlanmasında yönetimsel, mali sorumluluk ve yetkilerinin devredilmesidir.

Yönetimsel Desantralizasyon kendi içinde üçe ayrılır.

4.2.1. Dekonsantrasyon (Deconcentration)

Merkezden taşra örgütüne yetki devridir.Bizde yetki genişliği olarak adlandırılmaktadır (URL1).

Merkezi yönetim içinde aşağı kademelere yetki transferi.Yönetimsel sorumlulukların merkezi yönetimden taşra yönetimlerine devri.Dünya Bankası kaynaklarında bu tür yerelleşmenin en zayıf çeşidi olarak tanımlanmaktadır (Keskin, 2003).

Dekonsantrasyon(deconcentration) kavramının karşılığı olarak “yerel yerinden yönetim”i kullanmak mümkündür. Dekonsantrasyon, merkezin, bir takım bürokratik işleri uç noktalardaki teşkilatı eliyle düzenlemeye başlamasıdır. Burada herhangi bir siyasi yetki devri söz konusu değildir. Yapılan iş idari yetkiyi bir oranda taşra teşkilatına devretmektir. Bu nedenle, dekonsantrasyon, desantralizasyonun en hafif şekli olarak karşımıza çıkar. Dünya Bankası yetkilileri Mills ve Odoi bunu şu şekilde tanımlamışlardır."Dekonsantrasyon terimi, otoritenin bir bakanlık tarafından bir taşra bölgesinde temsil edilmesi değildir. Belki otorite delege edilebilir, ama bu gerçek bir sorumluluk değildir. Yetkisini taşra teşkilatına vermiş olan kişi her an bu yetkiyi geri alabilir" (Hayran ve Sur, 2004).

4.2.2. Delegasyon (Delegation)

Desantralizasyonun en yaygın kullanılan biçimidir.Delegasyon ile merkezi yönetim karar verme, sorumluluk verme yetkilerini yarı otonom organizasyonlara yada kuruluşlara transfer etmiş olur.Bu tür yetki devrinden kaynaklanan sonuçlar merkezi yönetimlerce tamamen kontrol altında tutulamaz.Bu özellikle serbest girişimler, kooperatifler, barınma yetkileri, ulaşım yetkileri, özel hizmet birimleri, özel okul alanları, bölgesel kalkınma kooperatifleri veya özel proje uygulama birimlerinin oluşturulmasında görülür (Litvack ve Seddon, 1999).

Yetkinin her kademedede bir alta devri anlamına gelen delegasyon, bizim genel olarak yetki devri dediğimiz işlemdir (Litvack ve Seddon, 1999).

Delegasyon, yönetim sorumluluğunun belli fonksiyonlarının merkez yönetim yapılanması dışında kalan organizasyonlara devridir. Bu organizasyonlar merkez hükümet tarafından dolaylı olarak denetlenirler. Hükümetler, doğrudan yönetimi verimsiz buluyorsa, artan maliyetlerin kontrol altına alınmasında zorluk çekileceğini düşünüyorsa, sorumluluğu olan bir organizasyon oluşturur. Nihai sorumluluk yine hükümette kalmak koşuluyla tanımlanmış fonksiyonlarını yerine getirmek üzere tüm yetkilerini ve işlerini bu organizasyona devreder (Hayran ve Sur, 2004).

4.2.3. Devolüsyon (Devolution)

Taşra örgütünden yerel yönetimlere yetki devri anlamına gelen devolüsyon, bizde genellikle buna desantralizasyon denir (URL1).

Özerk ve bağımsız, gelir toplama ve harcama yetkisine sahip olan ulus-altı yönetim birimlerinin yaratılmasıdır. Karar alma yetkisi merkezi ve bölgesel yönetimler arasında paylaşılır (Keskin, 2003).

Devölasyon, milli yapılanmanın altında, özerk bir alt düzey yapılanma oluşturmaktır. Taşra teşkilatı birçok noktada özgürdür. Bölgelerin coğrafi sınırları iyice çizilmiş, yasal durumları açıkça tanımlanmış, gelir elde edebilen ve bunları harcaayabilen bir konuma gelmiştir. Dekonsantrasyondan farkı, burada, taşranın yalnızca idari fonksiyon devralması değil, aynı zamanda yetki ve sorumluluk devralmasıdır. Ancak, tamamen otonom bir yapıya kavuşmuş değildirlir.

Gelişmiş ülkelerdeki deneyimler devölasyonun geçerli bir yol olduğunu göstermiştir. Ancak iki noktada merkezin müdahalesi gerekmektedir.Mali olarak merkezin işin içine girmesi ve alt düzey yapılanmalar arasındaki koordinasyonun oluşmasına katkıda bulunması gerekmektedir. Bu katkı sonucunda alt düzey yapılanmalar uzmanlaşma isteyen daha karmaşık hizmetleri ortaklaşa üretebilmektedir.

4.3. Mali (Fiscal) Desantralizasyon

Mali sorumluluk, desantralizasyonun ana unsurlarından biridir.Yerel yönetim ve özel organizasyonların desantralize fonksiyonlarını etkili yerine getirmesi onların yeterli gelire sahip olması ve otoritenin harcama yetkisine bağlıdır. Mali desantralizasyonun içerdiği türlerden birkaçı (Litvack ve Seddon, 1999);

- Kendi kendini finanse eden yada fiyat bazlı kullanıcı destekleri,
- Altyapı çalışmalarında parasal veya işçilik olarak ortak katılım,
- Arazi satış vergileri veya dolaylı gelirlerin artırılması,
- Merkezi yönetim tarafından toplanan gelirlerin yerel birimlere transferi,
- Kredi kapsamında belediyelerin borç alma ve mobilizasyon konularında yetkilendirilmesidir.

4.4. Ekonomik ya da Piyasa Açısından Desantralizasyon

Hükümetlerin perspektifi açısından yerelleştirmenin en yaygın biçimi özelleştirme ve deregülasyon yani bürokrasinin azaltılmasıdır (Litvack ve Seddon, 1999).

4.4.1. Özelleştirme

Özelleştirme, hükümet görevlerini,çeşitli oranlarda düzenlemelerle gönüllü kuruluşlara, yada kar amaçlı veya kar amaçsız özel kuruluşlara devretme demektir.Bazı kesimlere göre özelleştirme geçici bir çözümdür ve kaynaklar elverdiği anda hükümet bu işlevini geri alacaktır. Gönüllü kuruluşlar ise,mali darboğaza girdiklerinde devlet imkanları ile bir karışım oluşturmaya hükümeti zorlayabilmektedir (Hayran ve Sur, 2004).

Bazı ülkelerde özelleştirme, ideolojik bir amaç haline gelmiştir. Desantralizasyonun en yoğun şekli budur. Özelleştirme devletin sırtından bütün yükü kaldıracak bir çözüm değildir. Özelleştirilen hizmetler için çok sıkı bir denetim mekanizması oluşturulmalıdır.

Özelleştirme genel hükümet işlevlerinin kar amacı güden bir firma ya da kamu yararına çalışan sivil bir kuruluşa aktarımını içerir. Bu hizmetin finansmanı ya da sunumuna veya her ikisine birden yönelik olabilir. Özelleştirme desantralizasyonun nihai biçimidir ve karar alma yetkisinin kamudan özel sektör firmalarına verilmesini amaçlamaktadır.

4.4.2. Deregülasyon

Özel sektör ve hükümetler tarafından verilecek hizmetlerin daha etkili ve daha verimli olması amacıyla mevcut yasa ve yönetmeliklerde düzenlemeler yapılmak sureti ile kolaylıkların sağlanmasıdır.

Özellikle son yıllarda özelleştirme ve bürokrasinin azaltılması girişimleri gelişmekte olan ülkelerde en büyük alternatif olmuştur (Litvack ve Seddon, 1999).

Devletler desantralizasyona giderken mutlaka bu dördünden birini seçmek zorunda değildir. Hizmetin uygun şekilde sınıflanması ile bazı sınıflarında dekonsantrasyona gidilirken bazılarında özelleştirmeye, bazılarında da delegasyona gidilebilir (Hayran ve Sur, 2004).

Her Ülke kendine, en uygun yöntemi seçerek hareket etmeli planlamasını ona göre yapmalıdır.

5. DESANTRALİZASYONUN AVANTAJLARI

Gelişmiş ülkelerdekinin tersine, Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde desantralizasyon girişimleri örgütlenmenin uç noktalarının ve alt kademenin yoğun talebi ile değil, merkezin bu yöndeki gayretleri ve şevki ile yürümektedir.

Yedinci Beş yıllık Kalkınma Planı'nda ülkemizde değişikliğin zorunluluk olduğu vurgulanarak yerel yönetimlerin görev, yetki ve sorumlulukları yeniden belirlenecektir. Hizmetin sunulmasında yerel yönetimlerin rolü arttırılacaktır denmektedir.

Desantralizasyonun avantajları arasında toplum katılımını sağlayabilmesi, yerel özgüven kazandırması, devlet çalışanlarının toplumla daha iyi kaynaşması, birçok zaman verimliliğe ulaştırması, taşrada çalışanları daha iyi motive etmesi sayılabilir (Hayran ve Sur, 2004).

Dünya Bankası'na göre yerelleşme genel olarak etkinliği, şeffaflığı, hesap verebilirliği ve sorumluluğu arttıracaktır (Litvack ve Seddon, 1999).

6. DESANTRALİZASYONUN DEZAVANTAJLARI

Desantralizasyonun potansiyel dezavantajları şöyle sıralanabilir.(Bongwa, 2004)

- Merkezi yönetimin koordinasyon/kontrol yeteneğini azaltır.
- Makro-ekonomik istikrarsızlığa neden olabilir.
- Büyük ölçüde standardize olmuş işlevlerin verimli şekilde yerine getirilememesine yol açabilir.
- Ekonomideki ölçeklerin kaybına yol açabilir.
- Hizmet kalitesinde ve temininde aksaklıklara neden olabilir (eğer yerel yönetimin kapasitesi zayıfsa)
- Yerel elit çevrelerin yahut çıkar gruplarının kontrolü ele geçirmelerine neden olabilir.
- Yeni adaletsizliklerin doğmasına yol açabilir.

7. DESANTRALİZASYONUN BAŞARILI OLMASI İÇİN NE YAPILMALI?

Desantralizasyonun başarılı olabilmesi için şu kriterleri sağlaması gerekir (Litvack ve Seddon, 1999).

- Yerelleşme kapsamında, yerel yöneticilerin fonksiyonları ve sorumluluklarının ve karar vermede etkinliklerini arttırabilmek için üst makamlarla, yerel finans sistemlerine ve mali sorumlularla ilişki halinde olmalıdır.
- Yerel birimler hizmet maliyeti, temin seçenekleri, kaynakların dağıtımında katılımcı olunması açısından bilgilendirilmelidir.
- Vatandaşların katılımı açısından ve kredibilitenin etkili olması için yerel birimler kendi önceliklerini vurgulamalıdır.
- Politikacıların ve yerel görevlilerin performansını ölçen şeffaf, halka açık ve ölçülebilir bir sistem olmalıdır.
- Politik konuları desteklemek amacıyla yönetimler arası mali sistemin sorumlulukların dağıtımını kurumsal ve yasal çerçeveler belirlenmelidir.

8. DESANTRALİZASYON KAPSAMINDA YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI

Yeni kamu yönetimi anlayışı günümüzde Kamu Yönetimi Temel Kanunu ile kendini göstermektedir. Kamu Yönetimi Reform Kanunları üç aşamalı olarak karşımıza çıkmaktadır (Erdoğan, 2003).

- 1-Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması
- 2-Yerel Yönetimler Yasaları (**İl Özel İdareler Kanunu, Belediye Kanunu, Büyükşehir Kanunu**)
- 3-Kamu Personel Rejimi Tasarısı

Bunların devamı olarak;

- Bölge Kalkınma Ajansı,
 - Üst Kurullar,
 - KİT (Kamu Sermayeli Şirketler),
 - İdari Usuller,
 - Sosyal Sigorta Sistemi,
- için hazırlanan Yasa Tasarıları karşımıza çıkmaktadır(Güler, 2003).

Reform Kanunlarının genel gerekçeleri;

- Merkeziyetçilikten kurtulmak,
- Bürokrasiden kurtulmak,
- Yerel Yönetimleri güçlendirmek,
- Yolsuzluğu önlemek,
- Halkın taleplerini karşılamak,

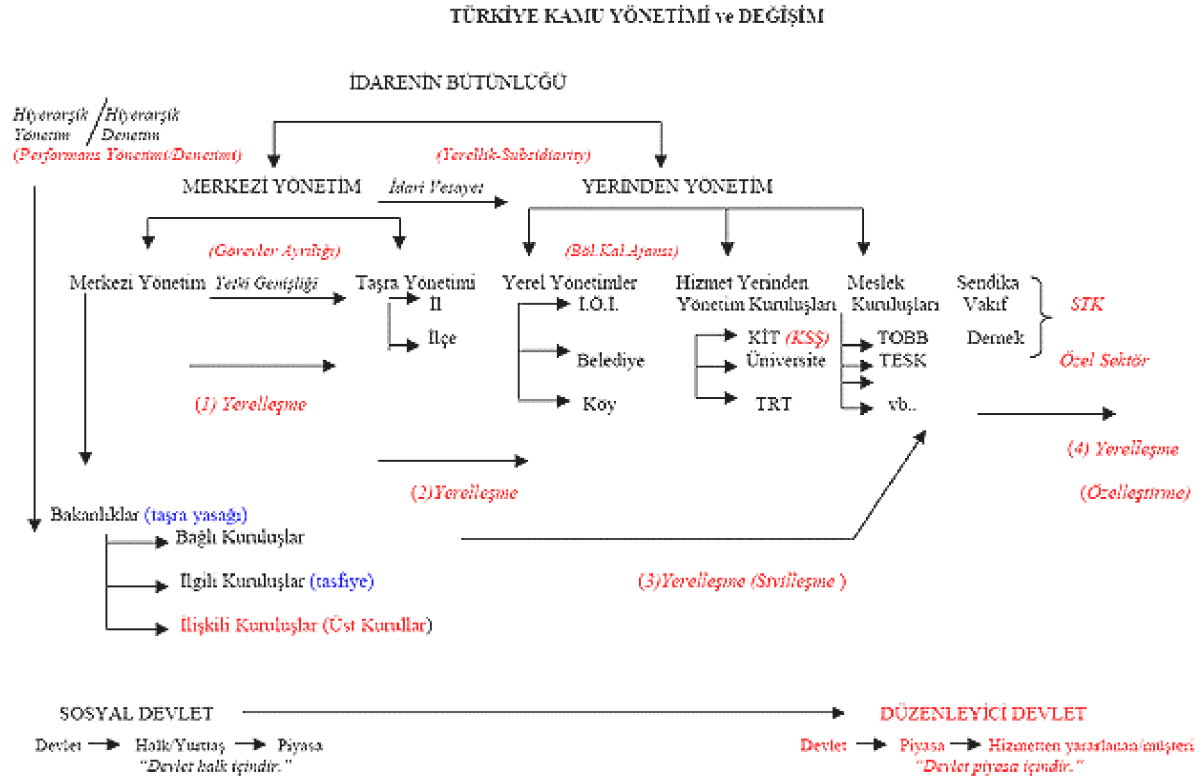
-Yerelleşerek Demokratikleşmek,
şeklinde sıralanabilir (Güler, 2003).

Yeni kamu yönetimi anlayışı, kamu kesiminin örgütlenme ve iş görme tekniklerinde yeni açılımlar ortaya koymuş, kamunun faaliyet alanının daraltılması için yoğun çaba harcanmıştır. Dünya Bankası, OECD, IMF gibi uluslararası kuruluşlarında çalışmalarıyla bu konudaki gündem güçlenmiştir (Aktaran Gökçe, 2003).

Yeni kamu yönetimi anlayışı, bu arayışların ve çabaların bir sonucu olarak oluşan bir yönetim stratejisidir. Burada dikkati çeken nokta kamunun faaliyet alanının piyasa merkezli olarak yeniden tanımlanmasının yanında, kamunun faaliyet alanı içinde iş görme yöntemleri ve biçimlerinin işletmecilik anlayışı çerçevesinde yeniden yapılandırılması ya da doğrudan özel sektör girişim katkılarıyla işletilmesidir (Aktaran Gökçe, 2003). Bu çerçevede daha sistematik olarak Yeni Kamu Yönetimi anlayışının temel özellikleri dört noktada toplanabilir (Aktaran Gökçe, 2003):

- 1-Kamunun faaliyet alanının ve kamu tarafından sunulan hizmetlerin yeniden tanımlanması; kamusal hizmetlerin alternatif yöntemlerle sunulması.
- 2-Kamu yönetiminin örgütsel yapısında ve yönetim anlayışında değişiklikler.
- 3-Siyaset-yönetim ilişkisi ile kamusal sorumluluk ve denetim anlayışının yeniden düzenlenmesi.
- 4-Kamu yönetimi- özel yönetim işbirliği ve dayanışması (Gökçe, 2003).

Bu çerçevede yeni kamu yönetimi anlayışını yerleşme çerçevesinde şematik olarak incelediğimizde neler getirdiği daha iyi anlaşılacaktır.



* Resmî yazılar, Kamu Yönetimi Temel Kanunu ve diğer reform tasarımları ile mevcut yönetim sisteminde örgütsel değişimi anlamaktadır.

Şekil 1: Yeni kamu yönetimi anlayışının şematik gösterimi (URL 1)

8.1. Şemaya İlişkin Açıklamalar

Anayasada, hem yasama, yürütme ve yargı erki merkeze bağlanarak siyasal, hem de yönetim düzeneğinde merkez esas alınarak yönetsel yönden merkezîyetçilik benimsenmiştir (Sezer, 2004).

Anayasanın 123. maddesinde,

Türkiye’de kamu yönetiminin ruhunu belirleyen ilke ‘**idarenin bütünlüğü**’dür. Bu ilke Anayasada şöyle dile getirilmiştir: “İdare, kuruluşu ve görevleri ile bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır” (Sezer, 2004).

İdarenin bütünlüğü ilkesini üç hukuksal mekanizma sağlar (Güler, 2004)

- 1- İllerin yönetimi ‘**yetki genişliği**’ esasına dayanır, yani iller valilik-kaymakamlık esası üzerine yükselir,
- 2- Yerel yönetimler merkezin vesayeti, ‘**vesayet denetimi**’ altındadır,
- 3- Devlet örgütlenmesi ‘**hiyerarşik yönetim ve denetime**’ dayanmaktadır (Güler, 2004).

Anayasanın 127. maddesine göre de (Sezer, 2004),

- Yerel yönetimler; il, belediye ya da köy halkının yerel ortak gereksinimlerini karşılamak üzere, kuruluş ilkeleri yasayla belirlenen, yasada gösterilen karar organları seçmenlerce seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir.
 - Yerel yönetimlerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri "**yerinden yönetim**" ilkesine uygun olarak yasayla düzenlenecektir.
 - Merkezi yönetim, yerel yönetimler üzerinde,
 - Yerel hizmetlerin yönetimin bütünlüğü ilkesine uygun biçimde yürütülmesi,
 - Kamu görevlerinde birliğin sağlanması,
 - Toplum yararının korunması,
 - Yerel gereksinimlerin gereği gibi karşılanması,
- amacıyla, yasada belirtilen esas ve usuller çerçevesinde "**idari vesayet**" yetkisine sahiptir. Görüldüğü gibi, Anayasada, tekil devlet modelinin yönetsel örgütlenmedeki temel ilkeleri, "**merkezden yönetim**", "**yerinden yönetim**" ve bunları tamamlayan "**idarenin bütünlüğü**" olarak belirlenmiştir. Ayrıca, yönetsel örgütlenme,
- Merkez-taşra ilişkisi yönünden "**yetki genişliği**",
 - Merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkisi yönünden "**idari vesayet**",
- ilkelerine dayanmaktadır.

"**İdarenin bütünlüğü**" ilkesi, tekil devlet modelinde yönetim alanında öngörülen temel ilkedir. Bu ilke, yönetsel işlev gören ayrı hukuksal statülere bağlı değişik kuruluşların "bir bütün" oluşturduğunu anlatmaktadır.

Tekil devlet modelinde, tek bir egemenlik vardır ve tek yetkili devlettir. Devletin örgütsel yapısı parçalı bir görünüm sergilese ve devlet yetkisini kullanan birçok kamu tüzelkişisi olsa da, bunların arasındaki birlikteliği "**idarenin bütünlüğü**" ilkesi sağlamaktadır.

Parçalı yapıda olan yönetimde, "bütünlüğü" sağlamaya yönelik iki hukuksal araç, "**yetki genişliği**" ve "**idari vesayet**"tir. "**Yetki genişliği**" ilkesi, tek tüzelkişilik içinde yer alan merkezi örgüt ve birimler, "idari vesayet" ise, merkezi yönetim ile yerinden yönetim kuruluşları arasındaki "bütünleşmeyi" sağlamakta, ayırışmayı, farklılaşmayı ve kopmayı önlemektedir.

"**İdarenin bütünlüğü**" ilkesi, merkezin denetimi ve gözetimi ile yaşama geçirilmektedir. Genel yönetimin taşra örgütlenmesi üzerindeki denetimi "**hiyerarşik denetim**"; yerinden yönetimler üzerindeki denetimi ise "**vesayet denetimi**"dir.

Yerinden yönetimin en önemli sakıncası, Devlet'in birliğini ve kamu hizmetlerinin tutarlılığını bozabilmesidir. Bu sakıncayı önlemek için Devlet'e ve onu temsil eden merkezi yönetime, yerinden yönetim kuruluşlarının eylem ve işlemlerini denetlemek ve gerektiğinde bozabilmek yetkisi tanınmıştır. Bu yetki, "**idari vesayet**" kavramı ile Anayasada yerini almıştır.

"**İdari vesayet**"i, kamu düzenini ve ülke bütünlüğünü sağlamak için, kamu yararı amacıyla, yasaların verdiği yetkiye dayanarak, merkezi yönetim örgütünün, yerel yönetim ile kamu hizmeti yönetimi tüzelkişilerinin organları, işlemleri ve parasal kaynakları üzerindeki denetimi olarak tanımlamak olanaklıdır. Bu yönüyle idari vesayet yetkisi, yerinden yönetim kuruluşlarına tanınan özerkliğin ayrıklığını oluşturmaktadır (Sezer,2004).

Anayasanın 127. maddesine göre idari vesayet, hukuksallık denetimi yanında yerindenlik denetimini de içermektedir.

8.2. Desantralizasyon (Yerelleşme) Kapsamında Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ve Merkezden Yerel Yönetime Devirler

- Merkezi yönetim, görev ve yetkileri sınırlandırılıp özel görevli durumuna düşürülürken, yerel yönetimler genel görevli kılınmakta,

- Merkezi yönetimin taşra örgütlerinin kimileri kaldırılırken kimileri yerel yönetimlere devredilmekte, böylece merkezi yönetim örgütsel ve işlevsel yönden zayıflatılmakta,
- "Yetki genişliği"ne dayanan güçlü merkezi yönetim yerine, "görev ayrılığı"na dayalı güçlü yerel yönetim yapılanmasının yolu açılmakta,
- Tekil devlet modeli yerine, "idari vesayet" zayıflatılarak "yerel" ağırlıklı devlet modeline geçilmesine olanak sağlanmakta,
- Kamu hizmetlerinin hemen tümünün yerelleştirilmesinin ve özelleştirilmesinin yolu açılmaktadır.
- Sosyal devlet ilkesinin kaldırılmasını ve düzenleyici devlet olarak adlandırılan yeni tip bir devlet mekanizmasının kurulmasını amaçlamaktadır.
- Kamu hizmetlerinden yasayla belirlenenlerin, üniversitelere, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına, hizmet birliklerine, özel sektöre ve alanında uzmanlaşmış sivil toplum örgütlerine gördürülmesine olanak sağlanmış (Sezer, 2004),
- Milli eğitim, tarım, sanayi, bayındırlık tümüyle il özel idarelerine devredilmektedir. (Geçici madde 1 a, e, h) Köy hizmetleri il özel idaresine bırakılmaktadır (geçici madde 2)
- Sağlık, nüfusu 10 binden çok yerlerde belediyelere, bundan az nüfuslu yerlerde ve belediye sınırları dışında il özel idarelerine devredilmektedir. (geçici madde 1 -b)
- Kültür, çevre-orman, sosyal hizmetler, gençlik-spor, belediye sınırlarında belediyelere, dışında özel idarelere devredilmektedir (geçici madde c, d, f, g) (Güler, 2003).

Bu içeriğiyle, Yasanın yukarıda belirtilen maddeleri ile yapılan düzenlemeler, Anayasada öngörülen tekil devlet yapısına, "**idarenin bütünlüğü**", "**yetki genişliği**" ve "**idari vesayet**" ilkelerine ve kamu yararına uygun düşmemektedir (Sezer,2004).

Bu açıklamalar ışığında Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ile şu değişiklikler yapılıyor diyebiliriz.

Yerelleştirme; devlet örgütlenmesi yerelleştirilerek yerellik esası üzerine kurulmak isteniyor.

Özelleştirme; devlet örgütlenmesinin 'sosyal devlet' niteliği ortadan kaldırılarak devlet düzenleyici devlet esaslarına yerleştiriliyor.

İktidarın yapısını değiştirerek 'yönetişimci' devlet yaratma (Güler,2004)

9. SONUÇ

Desantralizasyon, yeni bir düşünce değildir. Özellikle son on yılda gelişmekte olan ülkelerin gündeminde olan bir düşüncedir. Birçok ülke bu konuda farklı çalışmalar yapmaktadır. Kaynakların ve yetki dağıtımının yerelleştirilmesi demokratikleşmenin bir gereği olarak düşünülmektedir. Deneyimler, kaynak ve yetki dağıtımı yapıldığında ekonomik ve sosyal kazançların olduğunu göstermektedir (Johnson ve Minis, 1996).

Desantralizasyonda yerel ihtiyaçların daha iyi karşılanacağı, yerinden demokrasi, toplum katılımı, az gelişmişliğe çözüm, hizmette etkinlik ve verimlilik, devletin küçültülmesi gibi hedefler beklenmektedir (URL2). Yerelleşmeyle, yerinden demokrasi ve toplum katılımının sağlanacağını ifade edilmesi en dikkat çeken konu olmaktadır. Ancak birçok ülkede ve ülkemizde görüldüğü gibi yerel yönetimlerde yerel güç odaklarının oluştuğu ve belediyelerin rant paylaşımına yatkın olduğu toplumun her kesimi tarafından açıkça gözlemlenmektedir. Geniş halk kesimlerinin katılımını sağlamak için özel çaba sarf etmek gereklidir.

Desantralizasyon çalışmalarında yapılması gerekenler arasında uygun yeni yasaların kabul edilmesi, gelir kaynaklarının belirlenerek gelir toplama sisteminin yeniden yapılandırılması, sistemin izleyeceği temel politikaların önceden belirlenmesi, devlet kurumları dışındaki mekanizmaların kontrol altında çalışabilmesi için teknik planlama ve önceliklerin yeniden belirlenmesi, kaynakların aktarılması, etkili ve verimli bir yönetim sisteminin oluşturulması, sektörler arası işbirliği, ve yoğun bir eğitim çalışmasına girilmesi olarak sayılabilir. Yetkilerin, sorumlulukların bir devri ortaya çıkacağından yerel yönetimlerin yapısı gözden geçirilmeli ve bu sorumlulukları taşıyabilecek insan gücünün yerelde yetiştirilmesine özen gösterilmelidir. Aksi durumda, var olan sistemi bile aratacak çıkmazların içine düşülebilir (Hayran ve Sur, 2004).

Dünyada global bir değer olarak kabul edilen Desantralizasyon (Yerelleşme) küreselleşme ile ortaya çıkan bir gerçektir (Aktan, 1998).

TEŞEKKÜR

Bildiri hazırlama aşamasında çalışmalarına katkı koyan, emek veren mesai arkadaşım **Bilal ERKEK'e**, meslektaşım **Ertuğrul CANDAS'a** ve Gazi Üniversitesi Şehir ve Bölge Planlama Anabilim Dalında görevli Yüksek Lisans Hocam **Yrd. Doç. Dr. Ayşe TEKEL'e** sonsuz teşekkürlerimi ve saygılarımı sunarım.

KAYNAKLAR

- Aktan C.C.**, 1998. Globalleşme, Bölgeselleşme ve Yerelleşme, Dış Ticaret Dergisi, Yıl 3, Sayı 10, Temmuz-1998.S.1-5.
- Aydemir S.R.**, 2003. Kütahya Sanayi Odası İnternet Sitesi, Bir Yerel Yönetim Birimi Olarak İl Özel İdareleri, <http://www.kutso.org.tr/bilgihizmetleri/aydemir/BIRYEREL.doc>, 17.02.2005
- Bongwa A.**, 2004. Decentralization, Public Management and Urban Governance in Transitional Countries, Short Course Training Materials, IHS, Rotterdam, Holland.
- Erdoğan S.**, 2003. Kamu Personel Rejiminde Uyarlanma, Kamu Yönetimi Reformu İncelemeleri: Kamu Yönetimi Temel Kanunu Sempozyumu.
- Gökçe G.**, 2003. Küreselleşme ve Yerelleşme İlişkileri Üzerine Bir Tartışma, Yerel ve Kentsel Politikalar.
- Güler B.A.**, 2003. Yol-İş İnternet sitesi, Yönetişimci Devlet, Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetimler Sempozyumu, Türkiye Yol-İş Sendikası-2003, http://www.yol-is.org.tr/doc/yonetisimci_devlet.doc, 1 Mart 2005.
- Güler B.A.**, 2004. Düzenleyici Devlet Sistemine Adım, İzmir Barosu Bülteni, Ocak 2004, Ek Sayı, http://www.izmirbarosu.org.tr/bulten_02/145_eksayi_01.Htm, 1 Mart 2005.
- Güler B.A.**, 2004. Kamu Yönetimi Temel Kanunu Üzerine, İzmir Barosu Bülteni, Ocak 2004, Ek Sayı, http://www.izmirbarosu.org.tr/bulten_02/145_eksayi_01.htm, 1 Mart 2005.
- Hayran O. ve Sur H.**, 2003. Merih İnternet Sitesi, Sağlık Hizmetlerinde Desantralizasyon, <http://www.merih.net/ml/wosmhay16.htm> 6, 1 Mart 2005.
- Johnson R.W. ve Minis H.P. Jr.**, 1996. Toward Democratic Decentralization: Approaches to Promoting Good Governance.
- Keskin N.E.**, 2003. Eğitimde Reform, 18-19 Aralık 2003 Kamu Yönetimi I. Ulusal Kurultayı.
- Litvack J. ve Seddon J.**, 2004. Decentralization Briefing Notes, WORLD BANK INSTITUTE WBI Working Papers in Collaboration with PREM Network.
- Sezer A.N.**, 2004. Kamu Yönetimi İnternet Sitesi, Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Kanun Hakkında Cumhurbaşkanlığı Veto Gereçeleri ve Kararları-Ağustos 2004, http://www.kamuyonetimi.org/belgeler/5227_cumhurbaskanligi_vetosu.php, 3 Mart 2005.
- URL 1**, Kamu Yönetimi İnternet sitesi, Türkiye Kamu Yönetimi ve Değişim, www.kamuyonetimi.org/ktml2/files/uploads/pdf/kamu_sema.pdf, 3 Mart 2005.
- URL 2**, Mersin Tabip Odası İnternet sitesi, Küreselleşme Kısacasında Sağlıkta Yerelleşme (Yerel Yönetimler Yasa Tasarıları), <http://www.mersintabipodasi.org.tr/VeriOku.asp?Veriid=50>, 1 Mart 2005.