DOSYA/DERLEME

KAVRAMLARLA YEREL YÖNETİMLER

*Yeşim Edis ŞAHİN**

Giriş

Kriz ve değişim 20. yüzyılın son çeyreğinde sosyal bilimlerde en çok tartışılan kavramlar olmuştur. Bu tartışmaların arka planında kapitalizmin yapısal krize girmesi bulunmaktadır. Krizler kapitalizmin iç çelişkilerinden kaynaklanan yapısal bir özelliğidir, toplumsal, siyasal ve yönetsel yeniden yapılanmayı (restorasyon) beraberinde getirir. Değişim tartışması kapitalizmin krizinden ve yaşanan kaostan kurtulabilmek için yaşanan değişim sürecini yansıtmaktadır. Fordist birikim rejimi 1945-1975 döneminde, üretim ve tüketimde hızlı bir artış sağlamış, ancak 1975'den sonra, sürekli artan işsizliğe eşlik eden yavaş canlanmaları izleyen gerilemeler ve üretim artışında azalma başlamıştır, büyümenin bu uzun süreli tıkanması, Fordist birikim rejiminin yapısal krizini göstermektedir **(Gouverneur, 1997).** Fordist birikim rejimi yerini yeni birikim rejimine bırakmış, siyasal ve yönetsel yapılar yeniden yapılandırılmıştır. Yeni birikim rejimi, toplumsal bölüşüm düzeninin, devletin ekonomiye müdahale biçimlerinin köklü biçimde değişmesi ve tüm ekonomik süreçlerin küreselleşmesinin hız kazanması olarak özetlenebilen temel öğeler üzerine yapılandırılmış, bu öğelerin değişmesine koşut olarak birçok siyasal ve yönetsel kavram yeniden kavramsallaştırılmıştır **(Şaylan, 1995).** Yeniden yapılanan devlet ve kamu yönetimini açıklayacak yeni siyasal kuramlar ve yönetsel modeller geliştirilmiştir.

Yaşanan yeniden yapılanma sürecinde sosyal bilimlerdeki birçok kavram yeni bir içerikle yeniden kavramsallaştırılmıştır ve bazı kavramlar öne çıkartılmıştır. Kamu, kamusal alan, kamu yararı gibi kavramlar yeniden kavramsallaştırılırken, sivil toplum ve sivil toplum kuruluşu (STK) toplumsal çözümlemelerin temel değişkeni haline gelmiştir. Yönetsel olarak yerelleşme yükselen değer olarak öne çıkmış; yeni kamu işletmeciliği, yönetişim, "kamu-özel-sivil ortaklığı", paydaş, gibi kavramlar yönetim bilimi yazınına girmiştir. Çalışmada, yerel yönetimlerle ilgili kavramlarda yaşanan değişimin çözümlemesi amaçlanmaktadır. Bu amaçla kamu yönetimindeki kavramsal değişimi irdeleyen bir kavramsal çerçeve verilmiştir. İzleyen bölümlerde yönetişim, yerel yönetişim, yeni bölgeselleşme ve bölgesel kalkınma ajansları eleştirel bir gözle yorumlanmıştır. Kamusal alan ve kamu yararı kavramları yeniden yapılanmanın kuramsal ve felsefi dayanaklarını oluşturmaları açısından tartışılmıştır. Son bölümde yerel yönetimlerle ilgili kavramlar olan; idarenin bütünlüğü, yerinden yönetim ve idari vesayet son yasal düzenlemelerden örnekler verilerek açıklanmıştır.

*Doç. Dr., Dokuz Eylül Üniversitesi IIBF, Kamu Yönetimi Bölümü

Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma

Yeni üretim teknolojileri ve enformasyon teknolojisindeki gelişmeler sermayenin hareketliliğini arttırmış ve esnek bir üretim örgütlenmesine olanak sağlamıştır. Fordizmin kitlesel, üretim farklılaşması düşük ve hiyerarşik örgütlenmeye dayalı katı üretim yöntemlerinin yerini esnek üretim yöntemleri almaya başlamış, yeni birikim rejimi post-Fordizm adı altında esneklik üzerinde yapılandırılmıştır. Sermayenin ve emeğin esnekleşmesi sermaye birikiminin temel koşuludur; yeni yatırım alanları ve pazar olanaklarını açılabilmesi için sermayenin önündeki tüm bürokratik engellerin kaldırılması gerekmektedir. Emeğin esnekleşmesi ise sermayenin önündeki sendikal haklar gibi sosyal hakların kaldırılması, işçinin düşük ücretle çalıştırılması, JIT (stoksuz üretim) ilkesine göre istendiği zaman işçinin işten çıkartılabilmesidir, kısaca emeğin daha çok sömürülmesi anlamına gelmektedir.

Kamu yönetimi postfordist birikim rejiminin gereklerine uygun olarak yeniden yapılandırılmış rekabetçi ve esnek bir kamu yönetimi anlayışı geliştirilmiştir. Sermaye birikiminin sağlanabilmesi için koşul olan esneklik, kamu yönetiminde de temel ilke haline gelmiş, kamu yönetimi bir işletme gibi yönetilmeye başlamıştır. İşletme yönetiminin konuları olan verimlilik, etkinlik, performans değerlendirmesi, toplam kalite yönetimi, düzenleyici etki analizi, analitik bütçe, stratejik planlama gibi teknikler, kamu yönetiminde uygulanmaya başlamıştır. Kamu yönetimi, kamu yararını ve toplumsal faydayı ekonomik maliyetin üstünde tutma ilkelerinden vazgeçerek; bütçe maksimizasyonu, maliyet etkinliği ve verimlilik üzerinde odaklaşan bir işletmeye dönüştürülmüştür. Yaşanan değişimle, kamu yönetiminden kamu işletmeciliğine (public management) geçilmiştir. Kamu işletmeciliği, kamu çalışanlarının ve kamu harcamalarının azaltılması, özelleştirme ve hükümet hizmetlerinin ve işlevlerinin yerelleştirilmesi yollarıyla hükümeti küçültme çabalarını içermektedir **(Wise, 1996).**

Yeniden yapılanma süreci, 1980'li yıllar ve 1990 sonrası olarak, birinci ve ikinci dalga reformlar adıyla iki aşamada çözümlenebilir. Birinci dalga reformlar kapsamında, kamu yönetiminde toplam kalite yönetimi uygulaması, özelleştirme, sözleşme yöntemiyle kamu hizmetlerinin sermayeye devri, bağımsız idari otoritelerin (düzenleyici kurullar) oluşturulması, kamu çalışanlarının sayısının azaltılması ve yerelleşme politikalarıyla kamu işletmeciliği yaşama geçirilmiştir. 90'lı yıllara gelindiğinde yaşanan "değişim" sürecinin olumsuz etkileri ortaya çıkmaya başlamıştır. 1987 yılında New York Borsası çöküşünü izleyen kriz dalgasıyla karşılaşılmış. Özelleştirme, özellikle ABD ve İngiltere uygulamaları kamu yönetiminin sorunlarını çözememiş, tersine kamusal hizmet etiğini ve güdüsünü önemli ölçüde değiştirmiş, halkın kamu yönetimine duyduğu güveni ve kamu yönetiminin meşruiyetini önemli ölçüde zayıflatmıştır **(Haque, 1996).** Bu dönemde, Avrupa'da işsizlik ve varlıklı ile yoksul arasındaki gelir eşitsizliği hızla büyümüş; "toplumsal patlama", "toplumsal eşitlik ve adalet" konuları tartışılmaya başlamıştır **(Alden, 1998).** Bu bağlamda neoliberal politikalarla değişen devlete yeni bir kimlik arayışı başlamıştır. Bu arayış, minimal devletten kamu-özel(sermaye)-sivil ortaklığına dayanan yönetişimci devlete (düzenleyici devlet), geçişle ve "yeni kamu işletmeciliği" (new public management) anlayışının kurumsallaşmasıyla sonuçlanmıştır.

Kamu yönetiminde gerçekleştirilen reformlar, ilk aşamada personel ve finansman gibi tekil alanlarda uygulanmış, 80'lerin sonlarında ise reformlar bütüncül bir "manageralist model" yaklaşımı çerçevesinde kamu kurumları tüm boyutlarıyla ele alınarak gerçekleştirilmeye başlamıştır, bu yaklaşım "yeni kamu işletmeciliği" olarak tanımlanmaktadır **(Osborne, 2002).** Yeni kamu işletmeciliğinin kamu işletmeciliğinden farkı "manageralist" bir yaklaşım olmasıdır, devletin bütün kurumlarında işletmeci bir anlayışın egemen olmasını öngörür. Kamu yönetiminin işletmecilik amaç ve felsefesini benimsenmesini öngören yeni kamu işletmeciliğinin kurumsallaşmasıyla, kamu yönetiminden yönetişime geçilmiştir. Yeni kamu işletmeciliği, yurttaşların karmaşık bir ortamda bulunan müşteriler olduğu noktasında odaklanmıştır; kamu sektörünün özel

işletmeler gibi yönetilmesini öngören bu anlayış, yurttaşları kamu hizmetlerini tüketen müşteriler olarak görmektedir **(Vigoda, 2001).**

Yönetimden Yönetişime

Yönetişim Türkçeye "governance" kavramının karşılığı olarak çevrilmiştir. İngilizcede uzun bir geçmişi olan governance kavramı, bir yönetim biçimini ve yönetsel faaliyeti anlatır **(Bevir, 2006).** Bir yönetim tarzını anlatan governance kavramı, toplumu istenilen sonuç doğrultusunda biçimlendirmek için farklı anlamlarda kullanılmaktadır **(Mayhew, 2004).** Kavram, kamu yönetimi açısından yalnızca bir yönetim modelini değil, kamu gücünün ve kamu yönetiminin meşruiyetinin kaynaklarını ve devlet anlayışını anlatmaktadır. Kavrama günümüzde duyulan ilgi ve spesifik bir anlamda kullanılmaya başlanması, neoliberal reformlara koşut olarak 20.Yüzyılın sonunda devlet anlayışının değişmesiyle ilgilidir. Bu nedenle 20. Yüzyılın sonunda governance kavramı, 80 ve 90'larda gerçekleştirilen kamu sektörü reformlarıyla devletin doğasında ve işlevlerinde meydana gelen değişikleri tanımlayabilmek için kullanılmaya başlamıştır **(Bevir, 2006).** Çalışmada yönetim tarzını anlatmak için "yönetişim modeli" ve devlet anlayışını anlatmak için "yönetişimci devlet" kavramları kullanılmıştır.

Türkçe'ye yönetişim olarak çevrilen bu kavram, bireyle devlet (ya da toplum düzeni) arasında gelişen yeni bir ilişki biçimini kavramsallaştırmak için üretilmiştir **(Tekeli, 1999).** Tanımda, "yeni" ilişki biçimine vurgu yapılmıştır, bu nedenle yönetişim kavramı governance sözcüğünün sözlük karşılığı olarak değil neoliberal reformlardan sonra oluşan yeni devlet anlayışını (new governance) anlatmak için kullanılmıştır. Yönetim ve etkileşim sözcüklerinin birleşiminden oluşturulan yönetişim kavramı, yöneten ve yönetilen aktörlerin karşılıklı etkileşimi üzerine kurulmuş bir devlet anlayışını kavramsallaştırmak için kullanılmaktadır. Kamu-özel-sivil arasında çok yönlü ağlar sistemi içinde karşılıklı etkileşimle işleyen yönetişim modeli, yönetmekten yönlendirmeye, dikey ve katı bir hiyerarşik örgütlenmeden ağ tipi örgütlenmeye geçiş açısından yönetimden farklılaşmaktadır.

Fordist dönemin devlet anlayışı (governance formu) olan sosyal devlet, 80'lerde yerini "minimal devlet" anlayışına bırakmış, 80'lerin sonunda yaşanan olumsuzlukları giderecek, yeni koşullara yanıt verebilecek yeni bir kimlik ve paradigma arayışı governance tartışmalarını başlatmıştır. Kuramsal düzeyde birçok paradigma tartışılmış, Osborne ve Gaebler'ın "girişimci hükümet" paradigması, Clinton yönetim tarafından "National Performance Review" adı altında uygulamaya geçirilmiştir. Dünya Bankası tarafından "iyi yönetişim" (good governance) olarak formüle edilen bu paradigma, küresel bir devlet anlayışı haline gelmiştir.

Girişimci hükümet: Yenilikçi, rekabetçi, yaratıcı ve imaj sahibi olmalı, risk yüklenmeli; yerelleşmeli ve kentsel işlevlere bütçe yapıcı olarak değil para yapıcı olarak eğilmelidir. Özel sektörle birlikte çalışmalı. Çalışanlarını bir işletme anlayışında istihdam etmeli. Pazar yönelimli olmalı, özelleşmeli ve gelir yaratıcı etkinlikler yaratmalıdır. Performans ölçümü üzerinde odaklanmalı, toplulukların sahiplendiği bir hükümet olmalıdır **(Osborne, 1992).** İyi yönetim için hükümetten beklenen rekabetçi ve pazar odaklı olması, gelir yaratması gibi özellikler açısından bakıldığında, 80'lerin devlet anlayışıyla çok büyük bir fark görülmemektedir. Fark, toplulukların sahiplendiği hükümet ve risk yüklenmek noktalarında ortaya çıkmaktadır. Risk yüklenen hükümet sermayeyle birlikte çalışan ve sermayenin risklerini yüklenen hükümettir. Bu çerçevede kamu-özel-sivil ortaklığı formülü geliştirilmiştir.

Kamu-özel-sivil ortaklığıyla; bir sektörün diğer sektörü güçlendirmesi yoluyla sektörel yetersizliklerin aşılması, sermayenin kar getirmeyen bir alana yatırım yapmaktan kaçınması durumunda devletin risk yüklenerek denge sağlaması amaçlanmaktadır **(Otiso, 2003).** 80'lerin minimal devleti, devletin pazara müdahale etmesini öngörmezken, yönetişimde devlete düzenleyici bir rol verilmiştir. Bu nedenle yönetişimci devlete düzenleyici devlet denilmektedir. Devlet düzenleyici işlevini sermayenin

risklerini yüklenmek doğrultusunda yerine getirmektedir.

Toplulukların sahiplendiği hükümet ise sivil toplum kuruluşlarının ya da gönüllülerin kamu hizmetlerini yüklendiği bir devlet anlayışıdır. Sosyal devlet döneminde temel kamu hizmeti olarak sunulan eğitim ve sağlık hizmetlerinin ticarileşmesi nedeniyle bu hizmetlerden yararlanamayan yurttaşlara, gönüllülerin yardım etmesi beklenmektedir. Devlet temel kamu hizmetlerini gönüllülere devrederek, sosyal devletin kalkmasının yarattığı boşluğu doldurmayı amaçlamaktadır. Bu anlamda hayırseverlik ya da sadaka sistemine dayanan bir kamu yönetimi oluşturulmuştur.

Yönetişimci devlet, neoliberal reformların kamu yönetiminin kamusal özünün boşaltılması sonucunda, oluşan güven ve meşruiyet krizini "katılımcı" bir imaj vererek aşmaya çalışmaktadır. STK'ların kendilerini ilgilendiren konularda kamu yönetiminin karar verme süreçlerine katılabilmelerine olanak sağlayan yönetişimci devlet; iktidarı sivil topluma devretme projesi olarak da sunulmaktadır. İlk aşamada oldukça demokratik gelen bu söylem uzun erimde iktidarın ortadan kalkacağı ve toplulukların kendileriyle ilgili kararları verecekleri bir düzeni çağrıştırmaktadır. Ancak, sınıflı toplumlarda böylesi bir düzenin kurulması mümkün değildir. Yönetişimci devlet, toplumsal sınıfların varlığını görmezden gelerek, toplumu eşit güce ya birbirleriyle "rekabet edebilir" güce sahip topluluklardan oluştuğunu varsaymaktadır. Bu modelde örneğin, TÜSİAD, DİSK, KESK gibi örgütlerin eşit güce sahip oldukları varsayılmaktadır. Türkiye uygulamasında, yasalar tasarı halindeyken hepsinden görüş istenmekte, tasarı büyük ölçüde sermaye örgütlerinin görüşleri doğrultusunda yasalaşmaktadır, ikinci kuşak reformlar kapsamında çıkartılan yasalarda hep aynı tablo gerçekleşmiştir. Bu anlamda yönetişimci devlette sermaye örgütleri belirleyiciyken emek örgütleri yalnızca görüş bildirmekle yetinmektedirler.

Sivil toplum kavramı yönetişim dilinde; kamuya yararlı görevleri yerine getiren özel topluluklarla piyasa arasındaki aracı bir gerçekliği tanımlar **(Brown, 2002).** Yönetişim dilinde, sivil toplum piyasa ilişkilerinden kopuk değildir, kamuya yararlı görevleri piyasa koşullarında "gönüllülük" ve "karlılık" ilkesi çerçevesinde yerine getirir. Gönüllülük ve kazanç yönetişim modelinde söylem düzeyinde sentezlenmektedir. STK'lar sermayeden ya da uluslararası kuruluşlardan aldıkları projelerle, gönüllülerin çalıştığı mesleki eğitim, alkolle savaş gibi "sosyal sorumluluk" programlarıyla, kazanç sağlamaktadır. Birçok uygulamada gönüllülerin para karşılığı çalışması da sözkonusudur. Sonuç olarak, "sivil toplumculuk" kazanç sağlayan bir sektör haline gelmiştir ve piyasa ilişkilerinden bağımsız düşünülemez.

Yeni kamu işletmeciliğiyle birbirini tamamlayan yönetişimci devlet, yurttaşları müşteri ve paydaş olarak değerlendirmektedir. Bir kamu kurumu ile ağ ilişkileri kuran bu kuruma gönüllü hizmet ya da parasal katkı sağlayan şirketler ve STK'lar paydaş olarak kabul edilmektedir. Örneğin bir üniversitedeki araştırmaları finans eden ilaç şirketi ya da sanayi odası gibi kuruluşlar üniversitenin paydaşı olarak kabul edilmektedir. Yönetişimci devlet, paydaş adı altında sermayenin kamu yönetimine katılması sağlanmaktadır. YÖK Stratejik planında "üniversite dışı paydaşların üniversite yönetimine katkı ve destek sunacakları" danışma kurullarının oluşturulması öngörülmektedir, böylelikle sermayenin üniversite yönetime doğrudan katılması sağlanmaktadır **(YÖK, 2007).** Bu yöntem, sermaye için Ankara, İstanbul ya da İzmir'deki devlet üniversitesini satın almaktan çok daha düşük maliyetlidir, yatırım riski yoktur. Buna karşın bir paydaş olarak yönetimde yönlendirici bir güce sahip olur. Tipik bir kamu-özel-ortaklığı olan bu örnek, yönetişimin katılım anlayışını yansıtmaktadır. Yönetişim paydaş ve müşterilerin yönetime katılabildikleri bir devlet anlayışıdır. Bu nedenle iktidarın topluma değil sermayeye devredilmesi söz konusudur.

Yerelleşme ve Yerel Yönetişim

Devletin ve kamu yönetiminin yeniden yapılanma sürecinde, yerelleşme kavramı bir yeniden yapılanma öğesi olarak öne çıkarılmıştır. Kitle

üretimi, standardizasyon ve devletin merkezi planlar çerçevesinde piyasaya müdahalesi üzerine yapılandırılan Fordist dönemde, ekonomik yetkiler merkezi yönetimde toplanmıştı ve temel kamu hizmetleri merkezi yönetim tarafından sunuluyordu. Yerel yönetimlerde ise yalnızca yönetsel yetkiler bulunuyordu. Bu dönemde, yerel yönetimlerin aşırı merkezci bir yapıdan kurtulması, bölgesel ya da yerel hizmetlerin yerinden yönetilmesi ve yerel toplumların "özerk-demokratik" bir yerel yönetime oluşturulması toplumsal taleplerdi. Post-Fordist dönemde ise, yerel ekonomik bir aktör olarak yükselmiş, yerel yönetimler ekonomik ve yönetsel yetkilerle donatılmış, yerel yönetimler aşırı merkeziyetçi yapıdan kurtulmuştur. Kent konseyi gibi görünürde katılımı sağlayan mekanizmalar geliştirilmiştir. Günümüzde, yerel yönetimler, merkeziyetçi yapıdan kurtulmuş ve daha demokratik bir görünümü sergilemekte ve Fordist dönemdeki bu yönde taleplerin gerçekleştiği gibi bir yanılsama yaratmaktadır. Bu yanılsama, değişimin altyapısını irdelemeden yalnızca üstyapısal değişime bakarak durumu olumlamaktan kaynaklanmaktadır.

Yerelin yeniden kavramsallaştırılması uluslararası sermaye hareketlerindeki değişiklikler üzerinde yapılandırılmıştır. Post-Fordist birikim rejiminin temel ilkesi olan esneklik, Fordist dönemin mekanlara göre oluşmuş sabit düzenlemelerini çökertmiş, mekanlar eski anlamlarını yitirmiş ve bağımlı değişken haline gelmiştir. Esnek uzmanlaşma, üretimin mekana göre düzenlenmesi ilkesi yerine, en yüksek kazançla farklı mekanlarda gerçekleştirilmesi ilkesini getirmiş, üretim süreci parçalanmış, taşeronlaşma artmış, bir anlamda Dünya bir "manifaktür" haline gelmeye başlamıştır. Bu yeniden örgütlenmenin en önemli sonuçlarından biri, farklı işlevlerin ayrı ayrı fakat en uygun mekanlarda yerine getirilmesidir. Yerel ulusüstü sermaye için yeni yatırım alanı, ucuz emek kaynağı olarak sistem içersindeki yerini almıştır. Yerel ulusüstü sermayeyi çekerek sistemle bütünleşmeye ya da küreselleşmeyle eklemlenmeye çalışırken, sermaye de yerelleşerek küreselleşmiştir. Ekonomik yetkilerin merkezi yönetimden yerel yönetimlere aktarılmasıyla; yerel yönetimler kendi kaynaklarını kendileri sağlamak zorunda bırakılmış, ekonomik açıdan zayıf durumda kalmış ve küresel piyasalara yönelerek ulusüstü sermaye ile işbirliğine yönelmiştir. Diğer yandan, sermayenin önündeki bürokratik engeller en aza indirilmiş, yeni yatırım alanları açılmıştır.

Üretimdeki parçalanmışlık ve iletişim teknolojisinin hızla ilerlemesi toplumsal ve yönetsel alanlara da yansımış, yerelin toplumsal ve yönetsel rolü farklılaşmıştır. Dünya Bankası, yereli ekonomik kalkınmanın temel dinamiği ve itici gücü olarak tanımlanmış, altyapı kredileri açarak yerelleşmeyi özendirmiştir. Kentlerini ekonomik çekim merkezi haline getirebilmek için altyapı yatırımlarına yönelen yerel yöneticiler, yatırımlarını finanse edebilmek için sermaye piyasasına girmek ve kamu - özel sektör işbirliğini özendirmek zorunda kalmışlardır **(Hilhorst, 1998).** Yerelleşme yerel yönetimlerde toplam kalite uygulaması ve özelleştirme politikalarıyla güçlendirilmiştir. Kamu yönetiminde toplam kalite yönetimi uygulaması diğer bir anlatımla yurttaşların müşterileşmesi yerel yönetimlerden başlatılmış, özelleştirme kentsel kamu hizmetlerinin alanını daraltmış ve paralı hale getirmiştir.

İkinci dalga reformlar kapsamında gerçekleştirilen yönetişim modeli, yerelde yerel yönetişim adı altında uygulanmaya başlamıştır. Yönetişimin kavramsal dayanağı olan "girişimci hükümet" paradigması iyi bir yönetim için hükümetin yerelleşmesini öngörmektedir. Dünya Bankası da yerelleşmeyi "iyi yönetişim" modelinin temel öğesi ve siyasal, ekonomik rasyonalite için gerekli bir araç olarak değerlendirmektedir **(World Bank, 2000).** Bu anlamda, yerelleşme ve yerel yönetişim yönetişimci devlet anlayışının temel öğesidir. Toplam kalite yönetiminde olduğu gibi ilk yönetişim uygulamaları da yerel yönetimlerde başlamıştır. İçte ve dışta rekabet üzerine kurulmuş olan ve çok yönlü ağlar sistemi içinde işleyen yerel yönetişim modeli, toplulukları yapabilir kılma ve üst düzeyde bir finansal yerelleşme üzerinde yapılandırılmıştır. Toplumu yakından ilgilendiren işlevlerin yerelleşmesi çok düşükken, finansman yüksek derecede yerelleştirilmiştir **(Pickvance, 1997).** Belediyeler kendi kaynaklarını kendileri sağlamak zorunda kalmıştır.

Yerel yönetişim yerel düzeyde çok yönlü ağlar sistemi içinde işleyen kamu-özel-sivil ortaklığıdır ve görünürde yerel toplulukların yönetime katılımına dayanmaktadır. Yerel topluluklardan beklenen gönüllü olarak sermaye için karlı olmayan toplumsal nitelikli yerel kamu hizmetlerini yapmalarıdır. Yerel yönetimler sosyal hizmetlerini de gönüllülere devretmektedir. Yerel topluluklar, uluslararası STK'lar, finans örgütleri ve sermayeyle ağ ilişkilerine girerek sistemle bütünleşmektedir. Sermayenin ise yerel olması mümkün değildir. Yerelleşerek küreselleşme gibi yerel yönetişim yoluyla, merkezi ve yerel yönetimler devre dışı bırakılarak en üst noktasında sermayenin bulunduğu küresel ağ ilişkileri içerisine girilmektedir.

Türkiye'de, 3 Temmuz 2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Yasası ile yerel yönetişimin yasal ve kurumsal temelleri atılmış, kamu-özel-sivil ortaklığını oluşturan Kent Konseyleri kurumsallaşmıştır. 1992 yılında Birleşmiş Milletlerin Rio Yeryüzü Zirvesinde benimsenen "Gündem 21 Eylem Planı" çerçevesinde Türkiye'de 1997 yılında başlayan kent konseyi uygulaması, Yerel Gündem 21 adlı küresel projenin uzantısıdır **(Göktürk, 2009).** Kent konseyleri, uluslararası kuruluşlardan özellikle AB fonlarından sağladıkları destekle projeler uygulamaktadırlar. Kent konseyi küresel bir projenin ürünüdür ve yereli ağ bağlantılarıyla küreselleştirmenin bir aracıdır. Kent Konseyi görünürde bir katılım sergilemektedir; katılımcıların eşit güçte olmamaları ve bütün hemşehrileri kapsamamasının yanı sıra; yasal olarak da, kent konseyinde alınan kararların bağlayıcılığı yoktur, yasa yalnızca Kent Konseyinde oluşan görüşlerin ilk Belediye Meclisi toplantısında görüşülmesi hükmünü getirmiştir.

5393 sayılı yasa, yerel yönetişimin temel öğelerinden biri olan gönüllü katılımı kurumsallaştırmıştır. Gönüllü katılımla ilgili 77. Madde, bazı belediye hizmetlerinin gönüllüler tarafından sunulmasını düzenlemektedir. İlgili maddeye göre, "sağlık, eğitim, spor, çevre, sosyal hizmet ve yardım, kütüphane, park, trafik ve kültür hizmetleri, yaşlılara, kadın ve çocuklara, özürlülere, yoksul ve düşkünlere yönelik hizmetlerin" yapılmasında gönüllülerden yararlanabilir. 1580 sayılı yasada haklar olarak tanımlanan hemşehri hukukuyla ilgili maddeye (Madde: 13), sorumluluk ve yükümlükler eklenmiş, bu kapsamda "katkı ve katılma payları"nı ödemek bir yükümlülük olarak tanımlanmıştır. Sermaye için karlı olan kamu hizmetleri sermayeye devredilirken kar getirmeyen hizmetler gönüllülere devredilmekte, böylece yerel yönetimlerin kamusal özünün boşaltılmasından kaynaklanan toplumsal sorunlar çözülmeye çalışılmaktadır.

Yeni Bölgeselleşme ve Bölgesel Kalkınma Ajansları

Küresel ekonomik yeniden yapılanma, üretimin mekansal dağılımını köklü biçimde değiştirip, özellikle bölgeyi ekonomik etkinlikte anahtar alan olarak yeniden güçlendirilmiştir **(Garmise, 1997).** Bölge de yerel gibi, ekonomik aktör olarak, küreselleşme sürecinde önemli bir işlev üstlenmiştir. Sermayenin bir devletin bölgesinden başka bir devletin bölgesine hızla hareket edebildiği ve ülkenin finansal koşullarını etkilediği bir sistemde, politikalar; yereller ve bölgeler arası rekabet, çelişki, işbirliği üzerinde yoğunlaşmıştır. Bölgenin yeniden kavramsallaştırılmasında temel etken esnek üretime geçiştir; üretim sisteminin esnekleşmesi ve ekonominin küreselleşmesi yerel ve bölgesel analizlerin geleneksel değişkenlerini altüst etmiş **(Rodriguez, 1998),** küresel sistemdeki kapsamlı yapısal dönüşüm bağlamında yeni bölgeselleşme kavramı 80'lerin ortalarında belirmeye başlamıştır **(Hettne, 2000).**

Yeni bölgeselleşme, bölgenin tarihsel ve görgül olarak ekonomik gelişmenin potası olduğu olduğunu ve bölgenin ekonomi politikalarının odak noktası olması gerektiğini savunmaktadır **(Lovering, 1999).** Çokuluslu yatırımları bölgeye çekmek, bu amaçla yerel kaynakları rekabetçi politikalarla harekete geçirmek yeni bölgeselleşme anlayışının temel politikasıdır. Bu bağlamda, yeni bölgeselleşme, içe dönük olmaktan çok dışa dönüktür, bugünün küresel ekonomi politikasıyla derin bir karşılıklı bağımlılığı yansıtmaktadır ve küreselleşme ve

bölgeselleşme arasında gizli bir ilişki vardır **(Hettne, 2000)**. Bölgenin çokuluslu yatırımlar için çekim merkezi haline getirilmesi politikası ile bölgesel ve küresel ekonomik bütünleşmeler karşılıklı olarak birbirlerini tamamlamaktadır. Yeni bölgeselleşme, neoliberal kalkınma stratejilerini benimseyen bir bölgeselleşme anlayışı olarak da tanımlanmaktadır **(Bowles, 2000).** Ekonomik olarak rekabet ve inovasyon yönetsel olarak da kamu-özel-sivil ortaklığı neoliberal kalkınma stratejisinin anahtar kavramlarıdır.

Kamu-özel-sivil ortaklığıyla bölgesel kalkınmayı sağlamayı amaçlayan Bölgesel Kalkınma Ajansları (BKA) yeni bölgeselleşmenin kurumsal yapısını oluşturur. BKA, bölge düzeyinde kurulan, kamu tarafından finans edilen, yarı özerk, bölgesel kalkınma politikalarını merkezi ve yerel yönetimlerin müdahalesi olmaksızın belirleyip uygulayan kuruluşlardır **(Morgan, 2000)**. Kamunun finanse ettiği yarı özerk kuruluşlar olmaları ortak özellikleridir. Kendilerini destekleyen siyasal otorite karşısında örgütsel olarak özerk konumda olmaları, stratejik olarak yerel firmaları çeşitli biçimlerde desteklemeleri, uygulamada bütünleşik olmaları AB'deki BKA'ların ortak özelliğidir **(Halkier, 1997).**

BKA, Türkiye'de 25 Ocak 2006 tarih 5449 sayılı "Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun" ile Kalkınma Ajansları (KA) adıyla kurulmuştur. Bölgesel kalkınmayı kamu-özel-sivil ortaklığına dayandıran bu yasa kalkınma yönetiminden "kalkınma yönetişimine" geçişi simgelemektedir. Yerel ve bölge açısından ise yerel ve bölgesel yönetişimin ekonomik altyapısını oluşturmaktadır. Yasanın genel gerekçesinde KA'ların kurulma nedeni: "Bölge ekonomilerinin, yeni ulusal ve yerel rekabet koşullarına ayak uydurma yeteneğini geliştirmek ve bunun için gerekli altyapıyı hazırlayabilmek için, çabuk karar alıp uygulayabilen, esnek ve dinamik yapıya olan ihtiyaç" olarak açıklanmıştır. Bu açıklama KA'ların bölge ve yereli ulusüstü sermaye ile eklemlemek amacıyla kurulduğunu göstermektedir. Yasa gerekçesine göre, KA'lar, "yerel aktörleri harekete geçirme özel sektöre, yerel yönetimlere, sivil topluma ve kamu kuruluşlarına teknik, idari ve mali destek sağlayarak uygulamaların ve yatırımların bölgesel/yerel/ulusal kalkınma bakımından etkinliğinin artırılmasını sağlaması" işlevlerini yerine getirecektir. KA'lar bu işlevleri yerine getirirken kamu tarafından finans edilecektir. Proje bazında gerçekleştirilecek olan yatırımların büyük bir kısmını kamu, geri kalanı sermaye tarafından karşılanmaktadır. Bu anlamda bir kamu-sermaye ortaklığı kurma modelidir ve sermayenin risklerinin kamu tarafından karşılanmasının tipik bir örneğidir.

KA'lar, bölgesel kalkınma stratejisini bölge içi, bölgeler arası ve küresel düzeyde rekabet ve dayanışma üzerine kurmuştur. Kapitalizmin eşitsiz gelişme yasası gereği bu strateji bölgesel dengesizlikleri daha arttıracak, küresel düzeyde ise yerel ucuz emek kaynağı ve çevreyi kirleten sanayiler için yatırım olmanın ötesine gidemeyecektir. Bu bağlamda, Cox, güçlü ve zayıf bölgeler arasındaki ekonomik açığın hızla artmakta olduğunu, yerelleşme ve bölgeselleşme politikalarının bu açığı kapatamadığını, bu gelişmelere koşut olarak, bölgesel sömürü düşüncesi içerisinde, sınıf sömürüsü kavramının yeniden canlanmakta olduğunu vurgulamaktadır **(Cox, 1998).**

Kamusal Alan ve Kamu Yararı

Ansiklopedik olarak kamusal alan, siyaset ve devlet hakkında akıl yürütmeye dayalı tartışmaların yapıldığı; alternatif görüşlerin siyasal katılımının gerçekleştiği ve bu görüşler arasında müzakerelerin biçimlendiği bir arena olarak tanımlanmaktadır **(Guidry, 2004).** Kamusal alan, "mahrem ve özel alanın" dışında olan ve halkın bir araya gelip, çeşitli siyasal katılım yöntemleriyle kamu politikalarını belirleyebildikleri bir arenadır. Kamu politikalarının kamusal alanda oluşması, kamusal alanı sistemin meşruiyet kaynağı yapmaktadır. Kamusal alan, gözle görünebilir somut bir mekanı anlatmaz; "toplumsal yaşamda kamuoyuna benzer bir şeyin oluşturulabildiği bir alanı anlatır" **(Habermas, 1974).** Kamusal alanın oluştuğu kamusal mekanlar vardır. Antik Yunan'da arena, kentlerde toplumsal gösterilerin yapıldığı büyük meydanlar "kamusal alanın" oluştuğu "kamusal mekanlardır". İletişim

teknolojisindeki ilerlemeler kamusal mekanının somut bir mekan olma özelliğini değiştirmiş, sanal kamusal mekan kavramını yaratmıştır. Elektronik ortamda kamusal tartışmalar yapılan ve kamuoyu oluşturulan siteler ve haberleşme grupları sanal kamusal mekanlardır.

Çalışmada Arendt'in Antik Yunan ve Roma üzerine yaptığı kamu ve kamusal analizine ve Habermas'ın modern toplumda kamusal analizine kısaca yer verilmiştir. Arendt, kamusal alan yazınının klasiği sayılması nedeniyle, Habermas ise, günümüzün ana akım kamusal alan kuramcısı olması nedeniyle seçilmiştir. Arendt, kamu kavramını, "özel olarak bize ait olandan ayrı, hepimiz için ortak olan", olarak kavramsallaştırmıştır, bu bağlamda kamu bir bütündür **(Arendt, 2000)**. Kamusal alan ise, "insanların bir araya gelmesini sağlayan ortak bir dünya"dır. Bireyleri bir araya getiren bu dünya aynı zamanda bireylerin birbirinin üzerine yıkılmasına engel olur. Masaya dirseklerini dayayarak oturan bireylerin, masanın birden ortadan çekilmesi durumunda birbirlerinin üstüne düşmeleri gibi, kamusal alanın yokluğunda insanlar birbirlerinin üstüne düşecektir. Kamusal alan bireylerin bir bütün olarak yaşamalarını sağlamaktadır. Kamusal alan (public realm), her şeyin görünür olduğu ve herkes tarafından bilindiği bir arenadır. Kamusal alan, siyasal alanla ilişkilidir ve siyasal alan, herkesin kendini belli ölçüde ifade edebildiği bir kamusal alandır **(Arendt, 1990).** Kamusal alanın, insanları bir araya getiren, birlikte olabilmelerini sağlayan, siyasal olarak herkesin kendisini ifade edebildiği bir arena olması kamusal alan tanımlarının ortak noktasıdır. Tartışmalar kamunun bütün ya da parçalanmış olması ve kamusal alanın sonu konusunda odaklaşmaktadır. Arendt kamuyu bir bütün, Habermas ise parçalanmış olarak yorumlamaktadır. Arendt modern toplumlarda kamusal alanın çöktüğünü, Habermas ilk çalışmalarında çöktüğünü savunmuştur son çalışmalarında alternatif kamular üzerinden yeni bir kamusal alan kurgulamaktadır.

Çağdaş kamusal alan kuramı Habermas'ın 1962 yılında yazdığı "Kamusallığın Yapısal Dönüşümü" çalışmasına dayanmaktadır. Habermas, kamu kavramını dönemselleştirerek çözümlemiş, modern toplumda burjuva kamu modelinin egemen olduğu tezini ileri sürmüştür. Modern toplumda kamusallık yapısal bir dönüşüm geçirerek "burjuva kamuya" dönüşmüş, kamunun herkesi içine alan bir bütün olma özelliği kaybolmuştur. Kamusal alan devlet otoritesini eleştirip denetleyecek bir kamuoyunun oluşup biçimlendiği bir alandır. Bu anlamda kamusal alan, devletle siyasal müzakereyi ve tartışımı denetleyebilen özel yurttaşlara açık bir alandır. Bu tartışım ve müzakere sonunda ortak iyiye ulaşılacaktır. Kamusal alan, kamusal tartışmaların yapılabildiği halk kütüphaneleri, basın, kafeler gibi resmi kurumlar dışında oluşan bir alandır. Kamusal alanı, Avrupa aydınlanmasının siyasal ve kültürel dünyası açısından inceleyen Habermas, kamusallığın yapısal dönüşümünü aydınlanma kültürünün düşmesine ve kamusal alanın kapitalizm tarafından absorbe edilmesine bağlamaktadır. Kamusal tartışmanın en önemli organı olan basının ticarileşmesi burjuvaziyi güçlendirmiş, piyasanın sivil topluma izinsizce girmesiyle kamusal alan çökme sürecine girmiştir **(Habermas, 1997).**

Habermas 80'li yıllarda geliştirdiği "iletişimsel eylem" kuramıyla kamusal alan analizini geliştirmiştir. Ekonomik ve yönetsel rasyonalizmi, tek yanlı bir modernleşme süreci yarattığı ve toplumu tek tipleştirdiği gerekçesiyle eleştirerek, ekonomik ve yönetsel rasyonalizm yerine "iletişimsel" rasyonalizmin geçmesini önermiştir **(Habermas, 1984)**. İletişimsel rasyonalizmi, dünyayı algılamanın ve modernitenin tek tipleştirici araçsal aklından kurtulabilme yolu olarak sunan Habermas iletişimsel rasyonalizme dayanarak yeni bir siyaset kuramı ve kamusal alan kuramı geliştirmiştir. 1960'larda başat bir burjuva kamusunu tarihsel bir model olarak geliştiren Habermas 80'li yıllarda bu yaklaşımını bırakarak farklı kamuların ve kamusal alanların varlığı tezini geliştirmiştir. Kamusal alanı karşı-kamusal alanların iletişimsel rasyonaliteye dayanarak kendilerini var etmeye çalıştıkları bir platform olarak kavramsallaştırmıştır.

Sistemin meşruiyet krizinde olduğunu savunan Habermas, liberal ve cumhuriyetçi modellere alternatif olarak müzakere/tartışım kuramını (dis-

course theory) geliştirmiştir. Müzakereci demokrasi (deliberative democracy) olarak uygulamaya geçirilen bu model liberal ve cumhuriyetçi modellerin bazı öğelerini içeren ve iletişimsel rasyonalite ile desteklenen bir modeldir, ancak radikal bir alternatif değildir. Habermas'a göre, modern devletin meşruiyet kaynaklarından biri olan hukuki rasyonalite iletişimsel rasyonalite ile desteklenmediği sürece meşruiyet krizi çözülemeyecektir. Bu nedenle müzakereci demokrasi "medeni haklarını kolektif olarak kullanabilen bir topluluğa" diğer bir anlatımla alternatif kamuların varlığına bağlı olmaktan çok alternatif kamular arasındaki iletişimin kurumsallaşmasına bağlıdır. Yurttaşlar, "bütünü yansıtan, bütün için davranan kolektif aktörler"dir ve müzakereci demokrasinin kurumsallaşması için yurttaşlar ile yönetim arasından iletişimsel bir bağ kurmalıdır **(Habermas, 2002)**. Yurttaşların oluşturduğu her bir kolektif kamusal alanda, müzakere eden kamuları oluşturmaktadır. Müzakereci demokrasi; ".....halk egemenliği, hukuk devleti ölçütlerinde kurumsallaştırılmış irade oluşumu ve kültürel açıdan harekete geçirilmiş kamular –ki bunlar da devletten ve ekonomiden ayrı bir sivil toplum ortaklığında kendilerine bir zemin bulmaktadırlar- aralarındaki etkileşimden doğmaktadır **(Habermas, 2002)".**

Kamusal alan kavramı, devlet anlayışında yaşanan dönüşüme bağlı olarak 80'lerde yoğun biçimde tartışılmaya başlamıştır. Habermas, bu tartışmalarda ana akım kuramcı olarak öne çıkmıştır. Birçok analiz Habermas'ın kuramına bağlı olarak yapılmakta ve "kamu" bir sivil toplum olarak çözümlemektir. Bununla birlikte, literatürde Habermas eleştirileri de bulunmaktadır. Kuramın klasik liberal tezlere dayanması ve toplumsal sınıfları dışlaması en çok eleştirilen konulardır. Kalyvas, müzakereci demokrasiyi; parlamentoyu dışlaması, işçi sınıfı ve burjuvazinin eşit koşullarda müzakere ederek ortak iyiye ulaşabileceğini varsayması açısından eleştirmekte; kuramın klasik liberalizmin kurumsal mekanizmaları, sosyoekonomik çıkarları ve ideolojik gerekleri ile örtülü biçimde ilişkili olduğunu vurgulamaktadır **(Kalyvas, 2001).** Habermas'ın kamusal alan kuramını toplumsal sınıfların ve kadın-erkek ayrımının bulunmadığı "sınıfsız" toplumlarda uygulanabilecek bir model olarak değerlendiren Fraser'e göre, toplumsal sınıf ve cinsiyet ayrımının yarattığı eşitsizlerin yarattığı dezavantajları dikkate almaksızın, iletişimsel rasyonalite yoluyla eşitlikçi ve demokratik bir siyasal kuram geliştirilemez. Müzakereci demokrasi modeli, klasik liberalizmin temel kuramsal dayanağı olan, sivil toplum ve devletin keskin biçimde ayrılması üzerinde yapılanmıştır **(Fraser, 1990).**

Habermas'ın çalışmalarına 80'lerde ilgi duyulmaya başlamış, 1962 yılında yazdığı "Kamusallığın Yapısal Dönüşümü", İngilizceye 1989 yılında çevrilmiştir. Alternatif kamusal alanlar yaklaşımı ve müzakereci demokrasi kuramı, 80 sonrasında yaşanan yeniden yapılanma sürecinin siyasal ve felsefi temellerini oluşturan bir kuram halini almıştır. Müzakereci demokrasinin öngördüğü iletişimsel rasyonalite, farklı kamular ile kamu yönetimi arasında gerçekleşmektedir. Bu anlamda model, kamu-özel-sivil toplum arasında çok yönlü ağlar sistemi içinde işleyen ve karşılıklı iletişime dayanan yönetişimin siyasal kuramını ve felsefi dayanağını oluşturmaktadır. Diğer yandan, müzakereci demokrasi, yeniden yapılanmanın temel öğelerinden biri olan yerelleşmeyi önkoşul olarak getirmektedir. Habermas'a göre, müzakereci demokrasi kavramına "..siyasi kamuoyuyla tüm toplumu ilgilendiren sorunların algılanmasını, ele alınmasını ve onlarla özdeşleştirilmesini sağlayan bir arenayı oluşturan yerinden yönetilen bir toplum imajı karşılık gelmektedir" **(Habermas, 2002).**

Habermas, kamusal alan ile sivil toplumu özdeşleştirmiştir, bu kamusal alanın kamulara parçalamasının kaçınılmaz bir sonucudur. Habermas, ilk çalışmasında, analizini sınıflı toplumu veri alarak yapmıştır, eleştirel nitelikli bu çalışma, oldukça da eleştiri almıştır. Eleştirilerin ortak noktası; burjuva kamusunu idealize etmesidir. Son çalışmalarında ise köklü bir dönüşüm yaşamıştır. "Habermas'ın postmodern dönüşü" olarak nitelenen bu değişim sonrasında, kuramlarını toplumsal sınıflar üzerine değil, kimlikler üzerine kurmuştur. Postmodern dönüşüm müzakereci demokrasi

kuramına, çok kültürlülük ve kimlik siyaseti olarak yansımıştır. Müzakereci demokrasi, evrensel olarak paylaşılan sivil kültür ve kültürel farklılıkların tanınması, farklı grupların iletişim ve rekabet içinde oldukları bağımsız bir kamusal alanın varlığı üzerine yapılandırılmıştır **(Habermas, 1995).** Müzakereci demokrasinin kamusal alan modeli; 80 sonrasında, kültürel, etnik farklılıklarla işçi sınıfını bölerek, sınıf mücadelesini zayıflatmak için uygulanan kimlik siyasetinin meşrulaştırıcı kuramsal dayanağını da oluşturmaktadır.

Kamusal alan, kamuyu oluşturan bireylerin bir araya gelerek "ortak iyi" doğrultusunda kamusal siyasaları etkileyip biçimlendirdiği bir alandır. Bu nedenle kamu ve kamusal alanın yeniden kavramsallaştırması, kamu yararı kavramını da etkilemiştir. Kamunun bir bütün olarak kavramsallaştırılması durumunda, kamu yararı kamusal bütünü kapsayan bir kavramdır. Kamu yönetimi açısından kamu yararı; "kamu yönetiminin eylem ve işlemlerinde yöneldiği ve toplumun bir kesiminin ya da tümünün yararını kollamaya dönük temel ve genel hedef" olarak tanımlanmaktadır **(Bozkurt, 1998).** Tanımdaki toplumun bir kesiminin yararlandığı hizmetler, sosyal güvenlik hizmeti gibi toplumsal hizmetlerdir. Kamuyu bütün olarak yorumlayan bu tanım, toplumsal sınıflar arasında göreli bir denge ve uyum arayışını yansıtmaktadır. Bu anlamda, kamu yöneticileri kamu politikalarını, ellerindeki kaynakları toplumun bütününe dağıtarak ve toplumun bütününe hizmet vererek yürütmekle yükümlüdürler **(Holzer, 1999).**

Habermas'ın karşı-kamulardan oluşan bütünselliğini kaybetmiş kamu anlayışı kamu yönetimine kolektif kamu yararı olarak yansınmıştır. Yeni kamu işletmeciliği anlayışı kamu yararını bireysel çıkarların toplamı olarak kavramsallaştırılmakta, kamu yöneticisini de diyalog yoluyla farklı topluluklar tarafından benimsenen kolektif bir kamu yararı nosyonu bulmakla görevlendirmektedir **(Denhardt, 2000).** Kamu yararı kavramında da yaşanan değişim kamu-özel-sivil ortaklığı temelinde gerçekleşmektedir ve kamu yararı toplumun bütününün değil, sermayenin, paydaş olarak STK'ların ve kamu hizmetlerinden yararlanabilen müşterilerin çıkarlarını temsil eden bir kavram haline gelmiştir.

Kamu ve kamu yararı kavramları yeni içerikleriyle yaşama geçirildikleri 80'li ve 90'lı yıllar sonunda, kamu yararının yerini sermaye ve STK yararının aldığı açıkça görülmektedir. Kamu hizmetlerini piyasalaştırma süreci sermayenin yararını, emeğin hak kaybını yansıtmaktadır, Habermas'ın öngördüğü bir "kolektifler arası" mutabakat gerçekleşmemiştir. Katılımcı ve demokratik bir model olan müzakereci demokrasi ve yönetişim, sermaye için katılımcı emeği kamusal alandan dışlayan görünürde katılımcı bir modeldir.

Kamu yararı, kamu politikalarının meşruiyet kaynağı olan bir kavramdır. Devlet, özelleştirme gibi politikaları kamu yararı adına uygular, kamu yönetimi bazı olumsuz faaliyetlerini haklı göstermek için kamu yararı adına yaptığını açıklayabilir. Kamu yararının diğer boyutu bir bütünü oluşturan toplumdur, bu anlamda karmaşık bir kavramdır. Kamu yararı kavramı üzerindeki devlet yararı mı toplum yararı mı tartışması günümüzde yerini, hangi "alternatif kamunun" yararı tartışmasına bırakmıştır. Kamu yararı kavramının içeriğini, "bütünü oluşturan toplumun yararı olarak" dolduracak olan toplumsal mücadeledir. Kamu yararı kavramı, toplumsal hak talebine de meşruluk kazandıran sihirli bir kavramdır.

Yerel Yönetimlerle İlgili Anayasal Kavramlar

Türkiye'nin idari yapısının temel ilkesi "idarenin bütünlüğü" ilkesidir. Anayasa'nın 123. maddesine göre, "İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir"; aynı maddede idarenin "merkezden yönetim ve yerinden yönetim esasına" dayandığı hükme bağlanmıştır. İkinci kuşak reform yasalarının çoğu, "idarenin bütünlüğü" ilkesine aykırılık gerekçesiyle Cumhurbaşkanı tarafından veto edilmiş ya da Anayasa Mahkemesi ilgili maddeleri iptal etmiştir. İdarenin bütünlüğü ilkesine göre merkezi ve yerel yönetimler birbirlerinin alternatifi değil birbirlerini tamamlayan ve uyum içinde çalışan

idareler olmalıdır. Merkezi ve yerel yönetimlerin "idarenin bütünlüğü" ilkesine sağlayacak olan mekanizma "idari vesayettir".

Yerel yönetimler, Anayasa'nın 127. Maddesinde "mahalli idareler" başlığı altında düzenlenmiştir. Anayasal olarak yerel yönetimler, "il, belediye veya köy" halkının yerel ortak gereksinmelerini karşılamak üzere yasayla kurulan kamu tüzel kişileridir. Bu tanıma göre; il özel idareleri, belediyeler ve köy yönetimleri anayasal olarak yerel yönetim statüsündedirler. Karar organları seçimle oluşur. Anayasal tanım, yerel yönetimlerin; ortak yerel gereksinmelerin karşılanması ve karar organlarının seçimle oluşturulması şeklindeki iki evrensel özelliğini kapsamaktadır. Yerel yönetimlerin üçüncü özelliği kendi malvarlıklarının ve gelirlerinin olmasıdır. Anayasanın kamu tüzel kişisi olarak tanımladığı yerel yönetimler; devletin tüzel kişiliğinin dışındadırlar, kendi malvarlıkları ve kendilerine özgü gelirleri vardır.

Yerel yönetimler arasındaki farklılıklar ülkelerin siyasi-idari sistemlerine ve mevzuatlarına göre yönetimlere devredilen yetkinin ölçüsü ve denetim konusunda ortaya çıkmaktadır. Anayasal olarak yerel yönetimlerin kuruluşu, görevleri ve yetkileri "yerinden yönetim ilkesine" uygun olarak yasayla düzenlenir. Yerinden yönetim; merkezi yönetimin yerel yönetime "belli işlevleri, kamu hizmetlerini yerine getirmelerine yetecek bir ya da daha çok yetkiyi kendi adına kullanmak üzere devretmesini" anlatır **(Bozkurt, 1998).** Yerinden yönetimde, merkezi yönetimin yerel yönetimlere bir yetki devri (devolution) sözkonusudur, devredilen yetkinin sınırları yasayla belirlenir. Yerinden yönetim ilkesi gereği, yerel yönetimlerin görev ve yetki alanları yasayla belirlenir. Yasada bu hizmetlerin yerel ve ortak nitelikte olması sınırlarının tanımlanmış olması gerekir. Örneğin 3 Temmuz 2005 tarihli 5393 Sayılı yasanın; "Belediye, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahalli müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de yapar veya yaptırır" şeklindeki fıkrası; "görev alanı tanımlaması" yapılmaması nedeniyle, belediyelerin yasada belirlenen görevlerinin dışına çıkması sonucunu doğuracağı gerekçesiyle Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. (29.12.2007 tarih 2005/95 E. ve 2007/5 K. sayılı Karar)

İdarenin bütünlüğü ilkesi gereği merkezi ve yerel yönetim arasındaki uyum ve bütünlüğü sağlayan anayasal kurum idari vesayettir. Anayasa'nın 127. maddesine göre; merkezi yönetim yerel yönetimler üzerinde "mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla" idari vesayet yetkisine sahiptir. İdari vesayet yetkisi, yerel yönetimlerin yasada gösterilen konularda eylem ve işlem yaparken vesayet makamından onay almasını gerektir.

5393 sayılı yasa, yerel yönetimler üzerindeki idari vesayeti azaltmıştır. Yereldeki en yüksek mülki idare amirinin (Vali, Kaymakam) yapmış olduğu vesayet denetimi hukukilik denetimiyle sınırlandırılmıştır. Mülki idare amiri hukuka aykırılık gördüğü belediye meclisi kararları aleyhine idari yargıya başvurmaktadır. Personel ve bütçe konularındaki idari vesayet yerini norm kadro uygulaması ve Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununu kapsamında performans denetimine bırakmıştır. Belediyeler merkezden daha fazla kaynak sağlayabilmesi için "stratejik plan ve performans programında" belirlemiş olduğu hedeflere ulaşması gerekir. Merkezden sağlanan kaynakların yetersizliği ve belediyelerin çoğunun borç içinde olduğu düşünülürse, belediyeler performans hedeflerini tutturmak için kendi kaynaklarını sağlamak zorunda bırakılmıştır. Bu anlamda, belediye hizmetlerini kar amaçlı sunmaya, özelleştirmeye ve kentlerini ulusüstü sermaye için bir çekim merkezi haline getirmeye zorlanmaktadırlar.

Sonuç Yerine Son Söz

Sosyal bilimlerin çeşitli alt bilim dallarına ayrılmış olması kavramların tek yanlı anlamlandırılmasına neden olmaktadır. Sosyal bilimler bir bütündür ve kavramları sosyal bilimler bütünü içinde değerlendirmek gerekir. Ekonomik, toplumsal ve

siyasal boyutlarını görmeden yerelleşme, yönetişim, toplam kalite yönetimi gibi kavramlara yalnızca yönetim bilimi açısından bakıldığında kavramların arkasındaki gerçekler görülmemektedir. Yerelleşme, yönetişim, müzakereci demokrasi gibi kavramlar katılım ve demokrasiyi içeren kavramlar olarak algılanmaktadır. Çalışmada yerel yönetimlerle ilgili kavramlar ekonomik, toplumsal, siyasal boyutlarıyla çözümlenerek, kamu yönetimine yansımalarının sonuçları üzerinde durulmaya çalışılmıştır. Yönetişim, yerelleşme, yerel yönetişim gibi yönetsel modellerin ortak noktası sermaye birikimini sağlayan araçlar olmalarıdır. Müzakereci demokrasi ve yeni kamusal alan kuramı yönetişimci devlet anlayışının siyasal kuramıdır.

KAYNAKLAR

Alden, J., Thomas, H. (1998). Social Exclusion in Europe: Context and Policy, International Planning Studies, 3(1): 7-13

Arendt, H. (1990). Philosophy and Politics, Social Research, 57 (1): 73-103

Arendt, H. (2000). İnsanlık Durumu. Çev. Şener, B.S., İstanbul: İletişim.

Bevir, M. (2006). Governance, Encyclopedia of Governance, SAGE Pub, Ulaşım Tarihi 17 Haziran 2009, http://www.sage-ereference.com/governance/Article_n220.html

Bowles, P. (2000). Regionalism and Development after(?) the Global Financial Crises, New Political Economy, 5(3): 433-55

Bozkurt, Ö., Turgay, E., Sezen, S. (1998). Kamu Yönetimi Sözlüğü. Ankara: TODAİE.

Brown, J. (2002). Yönetişim ya da Neo-liberalizmin Siyasi Düzeni, Birikim, 158: 36-43

Cox, K.R. (1998). Locality and Community: Some Conceptual Issues, European Planning Studies, 6 (1): 17-30

Denhardt, R.B. (2000). The New Public Service: Serving Rather than Steering, Public Administration Review, 60(6): 549-59

Fraser, N. (1990). Rethinking the Public Sphere: A Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy, Social Text, 25/26: 56-80

Garmise, S. (1997). Making a Difference? Regional Government, Economic Development and European Regional Policy, International Planning Studies, 2(1): 63-81

Gouverneur, J. (1997). Kapitalist Ekonominin Temelleri, çev. Fikret Başkaya, Ankara: İmge.

Göktürk, A. (2009). Bugün Gelinen Yerde Kent Konseyleri ve Yerel Gündem 21, Ulaşım Tarihi 20 Temmuz 2009,www.yayed.org.tr/resimler/ekler/2998cf32d552343_ek.pdf

Guidry, J. (2004). Public Sphere, Encyclopedia of Social Theory, SAGE Pub, Ulaşım Tarihi 17 Mayıs 2009, http://www.sage-ereference.com/socialtheory/Article_n231.html

Habermas, J. (1984). Theory of Communicative Action Vol. I. Boston: Beacon Press.

Habermas, J. (1995). Multiculturalism and the Liberal State, Stanford Law Review, 47(5): 849-53

Habermas, J. (1997). Kamusallığın Yapısal Dönüşümü. çev. Bora,T., Sancar, M., İstanbul: İletişim.

Habermas, J. (2002). "Öteki" Olmak, "Öteki"yle Yaşamak. çev. Aka, İ., İstanbul: Yapı Kredi.

Habermas, J., Lennox, S., Lennox, F. (1974). The Public Sphere: An Encyclopedia Article (1964), New German Critique, 1: 49-55

Halkier, H., Danson, M. (1997). Regional Development Agencies in Western Europe: A Survey of Key Characteristics and Trends, European Urban and Regional Studies, 4(3): 243-56.

Haque, M.S. (1996). Public Service under Challenge in the Age of Privatization, Governance: An International Journal of Policy and Administration, 9(2):186-216

Hettne, B., Söderbaum, F. (2000). Theorising the Rise of Regionness, New Political Economy, 5(3): 457-73

Hilhorst, J.G.M. (1998). Industrialization and Local/Regional Development Revisited, Development and Change, 29 (1): 1-26

Holzer, M. (1999). Communicating Commitment: Public Administration as a Calling, Public Administration & Management, 4(2): 184-207

Kalyvas, A. (2001). The Politics of Autonomy and The Challenge of Deliberation: Castoriadis Contra Habermas, Thesis Eleven, 64(1): 1-19

Lovering, J. (1999). Theory Led by Policy: The Inadequacies of the 'New Regionalism', International Journal of Urban and Regional Research, 23: 379-95.

Mayhew, S. (2004). Governance, A Dictionary of Geography, Oxford University Press, Oxford Reference Online, Ulaşım Tarihi 20 Eylül 2008, http://www.oxfordreference.com/views/ENTRY.html?subview=Main&entry=t15.e1412

Morgan, B., Brooksbank, D., Connolly, M. (2000). The Role of Networking in the New Political Economy of Regional Development, European Planning Studies, 8(3): 319-36.

Osborne, D., Gaebler, T. (1992). Reinventing Government (8th ed.). USA: A William Patrick Book.

Osborne, S.P., Kate McLaughlin, K. (2002). The New Public Management in Context, in Kate McLaughlin (Eds.), New Public Management: Current Trends and Future Prospects, USA: Routledge.

Otiso, M. (2003). State, Voluntary and Private Sector Partnerships for Slum Upgrading and Basic Service Deliveryin Nairobi City, Kenya, Cities, 20(4): 221-29

Pickvance, C.G. (1997). Decentralization and Democracy in Eastern Europe: a Sceptical Approach, Environment and Planning C: Government and Policy, 15(2): 129-42

Rodriguez-Pose, A. (1998). Social Condition and Economic Performance: The Bond Between Social Structure and Regional Growth in Western Europe, International Journal of Urban and Regional Research, 22 (3): 443-59.

Şaylan, G. (1995). Değişim Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi. Ankara: İmge.

Tekeli, İ. (1999). Modernite Aşılırken Siyaset. Ankara: İmge.

Vigoda, E., Golembiewski, R.T. (2001). Citizenship Behavior and The Spirit of New Managerialism, American Review of Public Administration, 31(3): 273-95.

Wise, L.R., Szücs, S. (1996). The Public/Private Cleavage in a Welfare State: Attitudes Toward Public Management Reform, Governance: An International Journal of Policy and Administration, 9 (1): 43-70

World Bank, (2000). Reforming Public Institutions and Strengthening Governances, Washington, D.C: World Bank

YÖK, (2007). Türkiye'nin Yükseköğretim Stratejisi, YÖK: Ankara, Ulaşım Tarihi 08 Ocak 2008, http://www.yok.gov.tr/duyuru/yok_strateji_kitabi.pdf