

Demokrasi – Yerinden Yönetim İlişkisi

Prof. Dr. Gordon Smith
(London School of Economics)

Tarih boyunca merkezi siyasal otorite ihtiyacı ile yerel otorite arasında bir gerilim var olagelmıştır. Bu gerilime yol açan nedenler ya da güçlerin özünde ‘demokratik’ bir doğa bulunduğunu düşünmek için bir sebep yoktur. Ama günümüzde demokrasi ve yerinden yönetim birbiriyle sıkı sıkıya ilişkilendirilmektedir. Daha geniş ölçüde ademi merkeziyetçilik daha geniş ölçüde demokrasi demek oluyor; bunun terside daha yoğun merkeziyetçilik, toplumun demokratik tabanının zayıflaması anlamını taşıyor.

Demokrasiyle yerinden yönetim arasında kurulan bu ilişki, pratikte yararlı olabilir; ama ine de naiv bir yaklaşımdır. Demokrasiyle yerinden yönetimi ilişkilendirmeye karşı iki güçlü itiraz vardır. Birincisi şudur: Demokrasiyle ademi merkeziyetçiliğin eş anlamda alınması ve özellikle bu nokta üzerinde yoğunlaşılması, siyasal rejimin işleyişine ve örgütlenişine ilişkin başka öğeleri gözden kaçırmaya neden olabilir.

İkinci itiraz daha da önemlidir: Ademi merkeziyetçilik demokrasinin ne yeterli ne zorunlu koşuludur.

Sözün başında merkeziyetçiliğin ve ademi merkeziyetçiliğin çeşitli yönlerine ilişkin terimlerin anlamına açıklık getirmek yararlı olacaktır. Ademi merkeziyetçilik başlığı altında ne tür siyasal biçimler düşünülmelidir? Tabii ademi merkeziyet geniş bir olasılıklar yelpazesini kapsar. Ama siyasal kudretin dağıtılması ile siyasal otoritenin yığılma yerine yaygınlaştırılması arasında ayırım, daha işin başından yapılmak zorundadır. Kudretin yaygınlaştırılması, merkezin iktidarını zayıflatmaksızın komuta zincirini uzatır: Yönetimsel etkinliği azamiye çıkarabilmek için hiyerarşi salt toprak temelinde genişletilir; yöresel yönetim birimleri sınırlı yerel bir yetki kullanımında serbest olsalar bile, her zaman merkezi otoritenin buyrultularına bağımlı kalırlar.

Ademi merkeziyetçilik ise belirli faaliyet alanlarında merkezi hükümetten belli bir ölçüde özerliği öngörür. Bu ademi merkeziyetçiliğin nasıl düzenleneceği, tek kademeli mi yoksa çok kademeli mi olacağı, bir demokrasi sorununu içermez; ama başka bazı etkileri olacağı kuşkusuzdur.

Seçilmiş meclislerin ve o meclislere karşı sorumlu yöneticilerin otoritesine dayalı yerel ve yöresel yönetimler, ademi merkezileştirilmiş yönetimlerin tipik örneğidir. İktidarlara geniş ya da sınırlı olabilir; ama her iki halde de bu iktidara, kaynağını merkezi hükümetten alır: egemen olan merkezi hükümettir: yerel ya da yöresel yönetimlere bırakılacak yetkilerin genişliğini merkezi hükümet belirler, gerektiğinde daraltılabilir ya da kaldırılabilir.

Bu bağlamda, ademi merkeziyetçiliğin federal bir devlete uygulanabilirliğini incelemek zorunludur. Federal devletin daha ileri bir ademi merkeziyetçilik biçimi olmaktan çok ayrı bir kategori oluşturduğunu savunmak için sağlam gerekçeler mevcuttur. Federalizm, ademi merkeziyetçiliğin diğer biçimlerinden şu anlamda farklıdır ki, kudretin dağılımı ve içeriği anayasal yapıyla belirlenir; bu nedenle de federasyonda ki merkezi otoritenin tek taraflı bir kararıyla değiştirilmesi söz konusu olmaz. Bu anayasal yapılanma keyfiyeti, federalizmle ademi merkeziyetçilik arasındaki ayrımı abartabilir. Gerçekte, anayasal bir

korumaya kavuşmuş güçlü yöresel yönetimlere sahip bir ülkeye bakışla federal bir sistemde federe devletlerin sahip olduğu yetkiler, nisbeten mütevazı kalabilir.

Ademi merkeziliği amaçlamış ölçüler, bir devlet içinde siyasal kudretin dağılımının bir yönüdür; ama kudret dağılımının tahlilinde en az üç boyutun dikkate alınması gereklidir. Bizim, konumuzla ilgili olarak üç olasılığı göz önünde tutmamız yeterlidir:

- 1- Kudretin toprağa göre dağılımı,
- 2- Kudretin ulusal dağılımı,
- 3- Kudretin işlevsel dağılımı.

Ulusal dağılım, yetkinin yasama ve yargı arasında bölüşümünü ifade eder; ‘kuvvetler ayrımı’ ilkesinin kastı budur. İşlevsel dağılım, yasayla benimsenen sosyal ve kurumsal çoğulculuk biçimlerini, toplumdaki belli grupların ve örgütlerin özerkliğini ve öz yönetimini öngörür.

Etkin Ademi Merkezizetçiliğin Koşulları

Gerçi ademi merkezizetçiliğin türleri ve örgütlenişi, birçok biçimde olabilir; ama bir yönetim birimi, merkezi hükümetten belli bir ölçüde bağımsız olacaksa ve iktidarı kolayca elinden alınmayacaksa, uyulması gereken bir dizi ölçü belirleyebiliriz. Bu ölçüler şunlar olmalıdır:

- 1- Yerel meclise temsilci seçimi doğrudan olmalıdır. (Burada yerel sözcüğünü, herhang bir alt-ulusal birim için kullanıyoruz.)
- 2- Yerel yürütme erki, seçilmiş meclise karşı sorumlu olmalıdır.
- 3- Yerel yörenin yönetimi, yürütme erkinin sorumluluğunda olmalıdır.
- 4- Yerel birimin yetkileri, açıkça belirlenmelidir ve yargı yorumuna açık olmalıdır.
- 5- Yerel birim faaliyetlerinin parasal kaynağını sağlayabilecek yeter yetkilerle donatılmalıdır.

Kuşkusuz, başka koşullar da söz konusu olabilir. Ama bu belirttiğimiz koşullardan bir ya da birkaçı yerine getirilmemişse, o zaman merkezi hükümetin yerel yönetime müdahalesi her zaman olasıdır. Eğer andığımız koşullardan hiçbiri yerine getirilmemişse, o zaman etkin bir ademi merkezizetçilikten söz edilemez. Bu modelde iki sorun vardır. Birincisi yerel yönetimin ne tür yetkilere sahip olabileceği ya da olması gerektiği gösterilmemiştir. Zaten yetkilerin katı bir biçimde belirlenmesi de mümkün değildir. Çünkü, yönetim kademelerinin sayısı değiştikçe yetkiler de değişecektir. İkinci sorun da şudur: merkezi yerel yönetimler, belki de nadiren birbirinden bütünüyle yalıtlanmış kompartımanlarda hareket ederler; politikanın biçimlendirilmesi ve uygulanması, ister istemez –merkezi ve yerel otoriteler arasında bir eşgüdümü gerektirir. Ademi merkezizetçiliğin çerçevesi genişledikçe, politika eşgüdümünü sağlayacak kurumlar kurulması daha zorunlu hale gelir. Bu kurumların devreye girişi de yerel birimin otoritesine zorunlu sınırlamalar getirir.

Ademi Merkezizetçilik ve Etkinlik

Ademi merkezizetçiliğin şu ya da bu ölçüsünden yana (ya da ona karşıt) temel kanıt, etkinlikte ki artış (ya da eksiliş) konusu üzerindedir. Ama kudretin toprağa göre dağılımında etkinlik sorunu belirleyici olmaktan uzaktır.

Kaldı ki, mesele ‘etkinlik’ten ne anlaşılması gerektiğine de çok bağlıdır. Bu sözcük, salt durağan anlamıyla, kaynakların kullanımında tasarruf biçiminde de yorumlanabilir, belli bir topluluğun uzun erimli gelişimini güvenceye alma anlamında da kullanılabilir. İlk yorum benimsenirse, etkinlik ihtiyacı, otoritenin daha fazla merkezileşmesinde aranabilir. İkinci yorum benimsenirse, artan ölçüde ademi merkezîyetçilik daha uygun düşebilir.

Şimdi, sözün başına, yeni ademi merkezîyetçilikle demokrasi arasında ciddi bir korelasyon olduğu ve ademi merkezîyetçilik olmazsa ülkede demokrasinin gerileyeceği savına dönelim. ‘Gerekirlilik’ ve ‘yeterlik’ kavramlarını düşünürsek, ademi merkezîyetçiliğin erdemini kolayca abartabildiğimiz kendiliğinden ortaya çıkacaktır.

İlk soru yani ‘ademi merkezîyetçilik demokratikleşmenin gerekli bir parçası mı’ sorusu, kudreti dağılımının üç boyutu konusunda daha önce koyduğumuz üç ölçü çerçevesinde cevaplandırılabilir. Öyleyse, gelişkin siyasal ve sosyal sistemleri olan, yani kudretin ulusal çapta bölüştürüldüğü, üstelik ileri çoğulcu bir yapıya sahip bir ülkede aşırı ademi merkezîyetçi uygulamalar yapay olabilir; hatta olumsuz sonuçlar doğurabilir.

Ülke küçükse, iyi bir ulaşım ve iletişim ağı varsa ve sosyo-ekonomik ve etnik kompozisyonu nispeten homojense, bu söylediğimiz o ülke için çok daha geçerlidir. Buna karşılık zengin ve yoksul bölgeler arasında büyük açıklık varsa, ulusal azınlıklar belli bölgelerde yoğunlaşmışsa, kudret dağılımının ne ‘ulusal’ ne ‘işlevsel’ boyutları, yeterli bir etkinlik gösteremez.

Üstelik, kudret dağılımındaki ulusal ve işlevsel yapılar yeterli değilse, ademi merkezîyetçilik davası daha da güç kazanır. Kastettiğim yapı, otoritenin ulusal düzeyde katı bir biçimde yoğunlaştığı ve toplumun çoğulcu yapılar geliştirmekte, yetersiz kaldığı ülkelerin yapısıdır. Böyle durumlarda işin aslında merkezi otorite bir ölçüde otoriterdir ve toplum modernleşmemiştir. Bu koşullarda, devletin ciddi ölçüde merkezi olmayan bir yapıya kavuşmasının gönüllü olarak gerçekleştirilmesi olası değildir. Eğer bu doğruysa, o zaman, devletin demokratikleştirilmesi süreci, ulusal ve işlevsel düzeylerden, kudretin toprağa göre dağılımı düzeyine kayar.

Ademi merkezîleşmenin kendi başına, demokratikleşme yönünde yeterli bir temel yaratması da olası değildir. Eğer öyle olsaydı, anlaşılmaz biçimde, küçük birimlerin büyük birimlerden yapısal olarak daha ‘demokratik’ olduğu savına varmamız gerekirdi. Ama böyle bir varsayımın mantıklı bir temeli yoktur. Kaldı ki, tam tersinin doğru olması daha muhtemeldir: Küçük birimlerin ‘kontrol ve denge’ mekanizmaları geliştirme yetileri daha azdır, çoğunluklar da daha durağan olma eğilimindedir.

Özgürlük ve Ademi Merkezîyetçilik

‘Özgürlük’ fikri, özellikle bireyin özgürlük hakları söz konusu olduğu zaman çoğunlukçu demokrasinin karşısındadır. Azınlık sosyal ve yöresel gruplar, çoğunluğun çıkarıyla çatışan özgürlük hakları istemiyle ortaya çıktıkları zaman bu karşıtlık daha belirginleşir. Bu azınlıkların açık bir toprak kimliği de varsa, karşıtlık en keskin biçimini alır. Bu bağlamda ‘özgürlük’ bir ölçüde ademi merkezîleşmiş özerkliği de öngörür; ama alt-ulusal birimde daha fazla demokrasiye yol vereceği kesin değildir. Bu nedenle ademi merkezîyetçilik kendi başına mutlak bir cevap değildir; aynı zamanda ‘çoğunluk’ çıkarlarının da yeterli anayasal güvenceler altına alınması ve bu güvenceyi sağlayacak araçların sağlanması da gereklidir. Sorun, korunacak iki çoğunluk oluşundan ileri gelir. Biri ulusal çoğunluk, diğeri yerel çoğunluk. Merkezi ve

yerel, bu iki çoğunluk arasında her zaman var olan çatışma olasılığı, demokrasi ve ademi merkezîyetçilik arasında istikrarlı bir denge arayışının yüzyüze bulunduğu sorunların başında gelir. Eğer böyle bir dengeye varılmazsa aşırı tehlikeler aşikardır: Ya devlet bölünür ya demokrasiden geri gidilir.