

## DOĞU AVRUPA'DA YEREL YÖNETİMLER

Birgül GÜLER\*

Doğu Avrupa ülkeleri, gerçekte bir süredir yaşamakta oldukları değişim sürecini, 1985 yılından bu yana hemen her ayrıntıyı dünya kamuoyunun gözleri önüne sererek yaşadılar. Sosyalizm ortak paydasında buluşan sekiz ülkenin her birinde derin ekonomik sorunlar siyasal düzleme taşındı ve değişim devletlerin 'birlik' sorunu ile karşı karşıya kalmalarına kadar vardı. Bu süreç içinde sosyalist toplum ve sosyalist devlete ait her kurum, her değer, her yöntem tartışma konusu oldu. Doğal olarak yerel yönetimler de bundan payını aldı.

Önce, sosyalizm bağlamında yerel yönetimin anlamı sorgulanmaya başlandı ve Sovyetler Birliği'nde yetmiş, diğer Doğu Avrupa ülkelerinde kırk yıllık deneyim ve birikim değerlendirmeye alındı. Sosyalist yapıyı kırarak kapitalist dünyaya girmek isteyen çevreler ise var olan (yerel) yönetim sisteminin nasıl aşılabileceğini tartışma konusu yaptılar. Sonra, kısa süre içinde yerel seçim sistemi, yerel parti organlarının yerel yönetim birimleri üzerindeki denetimi, bu ikisi arasındaki ilişkiler ile devlet aygıtının kendi içinde görev dağılımı üzerinde değişiklikler yapılması gündeme geldi. Dahası, örneğin Çekoslovakya'da, "yerel sovyet" sisteminin kimi karakteristik özellikleri değişikliğe uğratarak, bir anlamda Komünist Parti iktidarı öncesinde uygulanan "Batılı model"e dönüldü.<sup>1</sup>

Doğu Avrupa ülkelerinde yaşanan değişim süreci, varacağı nokta henüz pek belirli olmadan günümüzde de sürmektedir. Yerel yönetimler açısından değişimin hem düşünce hem uygulama boyutunda yönünü anlayabilmek (1) nasıl bir sistemin değişime konu olduğunu ve (2) gerçekleştirilen yeniden düzenlemelerin oylumunun ne olduğunu bilmeye bağlıdır. Bu makale böyle bir amaca yönelik olarak hazırlanmıştır. Belirtilmesi gereken önemli bir nokta, burada incelenen sistemin bugün varlığını sürdürdüğüdür; dolayısıyla yerel yönetimlerde sovyet modelinden söz ettiğimizde 'tarihten' değil günümüzden söz ediyoruz demektir.

\* TODAİE Asistanı, Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi Müdür Yardımcısı.

1 Sharon L. Wolchik, *Czechoslovakia in Transition*, Pinter Publishers, London 1991, s.75-77.

Modelin ilk-çekirdek örnekleri önceki yüzyılda ortaya çıkmıştır. Ama yerel sovyetlerin bir devlet bütününe parçası olarak ortaya çıkışı 1917 yılında, Sovyetler Birliği'nin kuruluşuyla birlikte. 1945 yılında kurulan sosyalist Doğu Avrupa ülkelerinin (Yugoslavya hariç) yerel yönetim sistemi, Sovyetler'deki uygulama örnek alınarak kurulmuştur. Bu nedenle ülkelerin hangisi incelenirse incelensin, saptanacak temel özellikler diğerleri için de geçerli olacaktır. Burada ağırlık modelin yaratıcısı olan ülkeye, Sovyetler Birliği'nin deneyimine verilmiştir.

### Sistemin Genel Özellikleri

Doğu Avrupa yerel yönetim sistemi, Batılı modelden üç temel özellik ile ayrılır: (1) Yerel sovyetler aynı federal ve federe meclisler gibi *ikiidar organı* olarak tanımlanmıştır. (2) Yerel yönetimler arasında hiyerarşik ilişki vardır. (3) Yerel yönetim birimleri çifte bağımlılık ilkesine göre çalışır.

Birinci özellik, sosyalist devlette yerel yönetim kurumunun *özü bakımından* kabul edilen tanımını verir. Bu tanım gereğince yerel sovyetler, bir başka deyişle yerel yönetim meclisleri siyasal kurumlar olarak kabul edilmiştir. Batılı modelde ve ülkemizde ise yerel yönetimler, hem meclis hem örgütü ile "siyaset-dışı" kurumlar olarak tanımlanırlar. Ve bu özelliğin özenle korunduğu bilinir.

İkinci özellik, sosyalist devlet yerel yönetimlerini yapıları ya da *biçimi bakımından* tanımlar. Buna göre, yerel yönetimler arasında hiyerarşik ilişki vardır. Örneğin Türkiye'de yerel yönetimler büyükşehir belediyeleri dışında, birbirleriyle bağlantısı olmayan ayrı birimlerdir. Doğu Avrupa'da ise küçük yerel sovyetler bir üst düzeydeki daha büyük yerel sovyetlere, bunlar da kendilerinin bir üstünde yer alan üçüncü bir kademeye bir tür ast-üst ilişkisi içinde bağımlı kılınmışlardır. Sistem üç kademeli (yeniden düzenlemeler yapılarak kimi ülkelerde ya da aynı ülkenin farklı cumhuriyetlerinde iki kademeli) bir yapıya sahiptir.

Üçüncü özellik, yerel düzeyde meclis-bürokrasi ve devlet genelinde siyaset-yönetim arasındaki ilişkilerin kurallarını ortaya koyar. 'Çifte bağımlılık', yerel bürokrasi olarak yerel yönetim hizmet birimlerinin bir yandan ait olduğu yerel meclise, bir yandan da bir üst yerel meclisin aynı işi yapan hizmet birimine karşı sorumlu olması demektir. Çifte bağımlılık ilkesi, bir anlamda sosyalist örgütlenmenin kurumsal düsturlarından birisi olan *demokratik merkezîyetçilik* anlayışının yerel örgütlenmeye uyarlanması olarak düşünülebilir. Bürokratik birimlerin seçilmiş meclise karşı yatay sorumluluğu çifte bağımlılığın demokratik boyutu, bir üst bürokratik birime karşı dikey sorumluluğu ise ilişkinin merkezîyetçi boyutunu oluşturur.

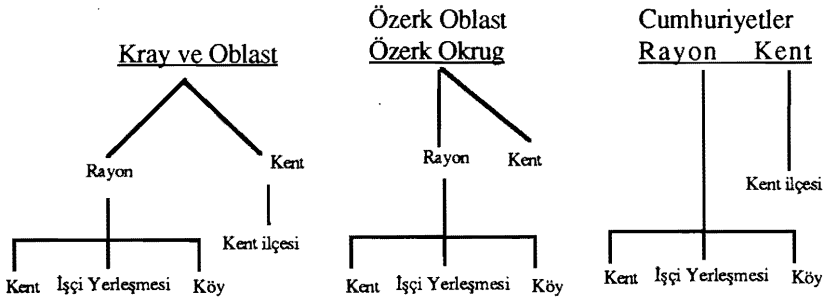
Bu şema içinde merkezin genel taşra örgütlenmesine (valilik ve kaymakamlık gibi) yer yoktur. Yerel sovyet, sorumlu olduğu yörenin tek yönetici gücü olarak belirir. Anayasa ve Parti tüzüklerinde bu tekele ortak olabilecek herhangi bir güçten söz edilmez.

### Yerel Yönetim Örgütlenmesi ve Hiyerarşik Yapı

Anlatımı yalınlaştırmak amacıyla devletlerin federal örgütlenmesine ait yerel unsurlar bir yana bırakılırsa kimi ülkelerde üç, kimilerinde ise iki kademeli bir yerel örgütlenme ile karşılaşılır. Bu hem yönetsel kademelenme hem de yerel sovyetler ağıdır. Batı'yla birleştiği tarihe kadar Doğu Almanya, Çekoslovakya ve büyük Sovyet Cumhuriyetleri üç kademeli bir yapıya sahip iken, 1960'lı yıllardan başlayarak aralıksız sürdürülen yeniden düzenlemeler sonucunda Bulgaristan, Romanya, Polonya, Macaristan ve küçük Sovyet Cumhuriyetleri iki kademeli bir yapılanmaya sahiptir. Uzun bir zaman dilimine yayılan yapısal düzenlemelerin en belirgin sonucu, sosyalist ülkelerin karakteristik özelliklerinden birisi olan 'küçük ölçekli ve çok sayıda yerel yönetim birimi' özelliğine son vermek olmuştur. 1980'li yıllara gelindiğinde alt kademelerdeki yerel yönetimlerin sayısı Bulgaristan'da 1500'den 300'e, Macaristan'da 3000'den 1300'e, Polonya'da 4300'den 2000'e, Romanya'da 4500'den 2700'e, Sovyetler Birliği'nde 70 binden 50 bine düşürülmüştür.<sup>2</sup>

Kademeler, yerel yönetimlerin bölgesel genişlik ve nüfus büyüklüğüne göre belirlenmiştir. İki kademeli yapıya örnek olarak Polonya'da üst kademeyi sayıları 49 olan *voyvodatıklar* oluştururken, ikinci kademede kent, kasaba ve köy belediyeleri bulunmaktadır. Bazı büyük kentler, ikili yapıya istisna getirilerek bağlı belediyelere sahip kılınmışlardır. Yine Romanya'da üst kademede 40 yerel meclis, alt kademede ise kent, kasaba ve köy belediyeleri yer almıştır. Üç kademeli Sovyetler Birliği örnek alınır, alt-orta-üst olmak üzere sekiz değişik yerel yönetim türü ve yerleşme birimi olduğu görülür.<sup>3</sup>

### Sovyetler Birliği'nde Yerel Yönetim Kademeleri



2 Imre Verébelyi, "Development Trends in the Local Government Systems of the Socialist Countries" *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 52 (1986), s. 281 - 282.

3 Everett M. Jacobs, "The Organizational Framework of Soviet Local Government", *Soviet Local Politics and Government*, (ed. E. M. Jacobs), George Allen and Unwin, London 1983, s.3-17.

Yalnızca Rusya Cumhuriyeti'nde bulunan altı bölge – *kray* dışında, diğer cumhuriyetlerde en yüksek kademe olan bölgelerin–*oblast* sayısı 121'dir. Kimi küçük cumhuriyetlerde ya da özerk cumhuriyetlerde bu kademe yoktur. Bunlarda üst kademeyi *rayon* ile kentler–*gorod* oluştururken, alt kademede şmadaki birimler yerlerini korurlar. Bu durumda *rayon* ve kentlerin bağımlı oldukları üst merci cumhuriyetin kendisi olmaktadır. *Rayon*, kapladığı alanın özellikleri bakımından bizdeki illere denk düşmektedir. Bir başka deyişle *rayon* hem kentsel hem kırsal yerleşim alanlarını, hem sınai hem tarımsal üretim bölgelerini, hem de boş alanları içeren bir genişliğe sahiptir.

Hiyerarşik ilişki, bu üç kademe arasında kurulmuştur. Bir kent eğer bir rayona bağlıysa, kent sovyetinin (meclisinin) çalışması rayon sovyetinin belirlediği genel politikalara uygun olmak durumundadır. Aynı şey, rayon ile içinde yer aldığı *kray* ya da *oblast* arasındaki ilişki için de geçerlidir.

### Yerel Yönetimde Çifte Bağımlılık ve Partinin Yeri

Çifte bağımlılık ilkesi yerel meclisler arasındaki hiyerarşik ilişkiyi değil, bir yandan yerel meclislerin yürütme komiteleri (encümenleri) ve yönetim aygıtları ile ilişkilerini, bir yandan da farklı kademelerdeki komite ve aygıtların birbirleriyle ilişkilerini düzenler. Bir yerel sovyetin yürütme komitesi ve yönetim birimleri o yerel sovyete karşı sorumludur. Çifte bağımlılığın yatay, demokratik boyutu bu ilişkide ortaya çıkar. Ama her komite ve yönetim birimi bir de bir üst kademede ki sovyetin komite ve ilgili yönetim birimine bağımlıdır. Dikey bağımlılık örgütlenme, personel, karar ve bütçe üzerinde geçerli olan bir vesayet mekanizmasıdır. Bu mekanizma, kimi ülkelerde seçilmiş meclis başkanı ya da seçilmiş yöneticilerin bir üst kademede ki yürütme komitesince onaylanması; bir yürütme komitesince alınan kararların üst komitece bozularak değiştirilmesi; atama ile gelen yöneticilerin üst yürütme komitesince onaylanma zorunluluğu... gibi uygulamalarla oldukça katı bir niteliğe kavuşmuştur. Bu gelişme doğal olarak yatay-demokratik bağımlılığın etkisiz, sembolik bir duruma düşmesine neden olmuştur.

Yerel sovyetler arasındaki hiyerarşik ilişki ve yerel sovyetlerin yürütme komitesi ile hizmet birimlerinin dikey bağımlılığı, *devlet örgütlenmesi* sınırları içinde kalan, tümüyle devlete ait işleyiş özellikleridir. Bunun yanında bir de devlet aygıtı – parti ilişkileri ve yerel sovyet–yerel parti organları arasında kurulmuş ilişkiler vardır. Değişme sürecinde her siyasal kesimden gelen eleştirilerin bulunduğu ortak nokta olan partinin rolü ve gücü sorunu, yerel sovyetler açısından da tartışmaların ağırlık noktası olmuştur.<sup>4</sup>

4 Cameron Ross, *Local Government in the Soviet Union*, Croom Helm, London 1987, s.17–61.

1919 yılında formüle edilen ve 1980'li yıllara dek geçerliliğini koruyan kurala göre Parti, "devlet ve toplumun öncü-örgütleyici gücü"dür. Bu rol, devlet organları ve yerel sovyetler ile parti arasındaki ilişkinin emir-komuta zincirinde kurulması anlamına gelmez. Tersine parti politikaları, yerel sovyetlerde yer alacak parti üyelerinin "yönlendirici önerileri" ile uygulamaya geçirilecek, yerel parti organlarının devlet kurumlarını denetleme görevi ise parti tarafından kurulacak bürokratik denetim kurulları eliyle değil, yine bu kurumlarda çalışacak parti üyeleri aracılığıyla gerçekleştirilecektir.

Bu formül, devlet kuruluşlarında personel bulma-yerleştirme konusunda *nomenklatura*<sup>5</sup> olarak bilinen "liste yöntemi"ni ortaya çıkarmıştır. Aynı formülün yerel meclislerde ortaya çıkardığı sonuç ise, her seçim döneminde yerel meclislerin yüzde 45 – 49 gibi bir bölümünün Komünist Partisi üyelerine ait olmasıdır.

Yaşamın karmaşık mantığı, temelde tümüyle "iradi" olan böyle bir kuralın uygulanmasına olanak vermemiştir. Uygulamada yerel parti lideri yerel yönetimin de lideri olmuştur. Çoğu zaman yerel parti birinci sekreteri, aynı zamanda yerel yönetim yürütme kurulunda (encümende) üye olarak yer almış, yerel yönetimin başkanlığı ise yine parti komitesi üyelerinden birisine verilmiştir. Sonuçta, örneğin Sovyet basınında yer alan şikayetlerin gösterdiği gibi, bir kentin parti komitesi-*gorkom* yerel sovyetin işi olan sokak temizliğini üstlenmiş; ya da bir rayon parti komitesi-*raykom* bölgenin yerel yönetimi olarak faaliyet göstermeye girmiştir. Parti yerel organlarının yerel yönetimlerin yerine geçmesinden başka, yerel yönetimlere doğrudan talimat verme uygulaması yaygınlaşarak sistemde genel kurala dönüşmeye başlamıştır.<sup>6</sup>

### Sovyetler ve Yürütme Komitelerinin Yapısı

Sovyetler Birliği'nde federal ve federe meclisler beş yıllık çalışma dönemleri için seçilirken, yerel meclisler ikibuçuk yıl için seçilmektedirler. Meclisler üst kademe yerel yönetimlerinde 150–500, orta kademelerde 25–500, alt kademelerdeyse 25–75 arasında değişen kalabalık üye yapısıyla dikkat çekmektedir. Bunların ilki yılda iki, diğer ikisi altı kez toplanmak zorunda tutulmuştur. Toplantı dönemleri dışında meclis yetkilerini kullanma tekeli yürütme komitelerine bırakılmıştır. Komiteler meclisin kendi içinden seçtiği ve üst kademelerde ortalama 15, en alt kademede ise 6-7 üyeli dar kurullardır.

5 Bu kavram, devlet aygıtında kilit öneme sahip mevkilere yapılacak atamalarda partinin tek belirleyici güç olmasından doğmuştur. Nomenklatura uygulaması, sosyalist ülkelerde bir "yeni sınıf"ın ya da "yönetici sınıf"ın oluştuğu yolundaki savların başlıca dayanağı olmuştur. Bu sınıfa üye olan kişilerin toplam sayısı uzun zaman tartışmalara neden olmuş, bir milyondan üç milyona kadar değişik rakamlar ortaya atılmıştır.

6 Sovyetler Birliği örneğinde kuralın uygulamada büründüğü içerik hakkında belki en çarpıcı ve aydınlatıcı bilgiler, eski devlet başkanının parti kongre ve konferanslarında rapor olarak okuduğu metinlerde yer almaktadır. Mihail Gorbaçov, **27. Parti Kongresi'ne Sunulan Siyasal Rapor**, Sorun Yayınları, İstanbul 1987; Aynı yazar, **SBKP 19. Parti Konferansına Sunulan Rapor**, Onur Yayınları, Ankara 1989.

1977 yılı seçim sonuçları dikkate alınarak üyelik yapısı bakımından bir değerlendirme yapıldığında, sovyet ile yürütme komitesi üyelikleri arasında önemli farklılıklar olduğu görülmektedir. Sovyetlerde kadın üyelerin oranı yüzde 49, komitelerde yüzde 33; komünist partisi üyelerinin oranı sovyetlerde yüzde 43, komitelerde yüzde 72; lise ve yüksek okul mezunlarının oranı sovyetlerde yüzde 74, komitelerde yüzde 88 gibi değerler sergilemektedir. Meclisler yüzde 20 üyeliği komsomol üyelerine, yüzde 32 üyeliği otuz yaşın altındaki gençlere ayırmışken, bu oranlar yürütme komitelerinde sırasıyla yüzde 8 ve yüzde 17'dir.<sup>7</sup> Oranlara bakarak, meclislerin bir siyasal eğitim aracı olarak kullanıldığı, yürütme ve asıl olarak karar gücünü elinde tutan komitelerin ise sistem açısından yetişmiş ve güvenilir kadrolara teslim edildiği söylenebilir.

### Yerel Sovyetlerin Görevleri ve Devlet İçindeki Yeri

Sosyalizmin kuruluş yıllarında yerel sovyetlere önemli görevler verilmiş, ama bu kurumlar merkezi yönetimin yakın takibine ve ağır bir denetim altına alınmışlardır. Yerel yönetimlerin Sovyetler Birliği'nde İkinci Dünya Savaşı'nın sonuna, diğer Doğu Avrupa ülkelerinde 1950'li yılların sonlarına kadar süren "ölü kurum" konumu, kabul edilebilir gerekçelere dayandırılabilir. İç savaş, yeni bir rejimin yerleştirilme çabaları, Çekoslovakya dışındaki ülkelerde yaygın azgelişmişlik özelliği bu gerekçelerden birkaçıdır. 1950'li yıllarda sosyo-ekonomik dönüşümün ilk işaretleriyle birlikte yerel sovyet sisteminin aralıksız yeniden düzenlenme süreci başlamıştır denebilir. Sovyetler Birliği'nde güvenlik güçleri 1956'da, taşımacılık, yol yapımı ve bakımı, ticaret ve işgücü kaynaklarının yönlendirilmesi 1960'lı yılların ikinci yarısında... yerel sovyetlere devredilmiştir. Macaristan'da 1970'li yıllar kapsamlı bir yerelleşmeye tanık olmuştur. 1971 yılında kabul edilen bir yasayla yerel halkı doğrudan etkileyen yönetsel işlerin yerel sovyetlere ait olduğu, bu durumun herhangi bir bakanlık düzenlemesiyle değiştirilemeyeceği ilan edilmiştir. Benzer bir düzenleme 1983 yılında Polonya'da yapılmış ve merkezin olası müdahaleleri, konuyla ilgili özel bir yasanın yürürlüğe girmesi koşuluna bağlanarak zorlaştırılmıştır.

Yugoslavya dışında kalan diğer ülkelerin tümünde, yerel yönetim harcamalarının toplam devlet giderleri içindeki yeri ortalama yüzde 20 civarında olmuştur. Bu oran 1980'li yıllarda Macaristan için yüzde 22-24; Romanya'da 1970'lerin başlarında yüzde 16 iken 1980'lerde yüzde 21; Sovyetler Birliği'nde 1940'tan günümüze kadar yüzde 16 ile 20 arasında değişmiştir. Yugoslavya bu açıdan kendine özgüdür. Bu ülkede yerel

<sup>7</sup> Bu oranlar, seçimlerde kota sistemi olduğundan, 1940 yılından bu yana her seçim döneminde ortaya çıkan meclis ve yürütme komiteleri için hemen hemen aynı olmuştur. Everett M. Jacobs, "Norms of Representation and the Composition of Local Soviets", Ed. Everett M. Jacobs, a.g.k., s. 78-94.

yönetimler 1980'li yıllar boyunca toplam harcamaların ortalama yüzde 47'sine hükmetmişlerdir.<sup>8</sup>

Sosyalist ülkelerde yerel sovyetlerin devlet aygıtı içinde daha geniş bir yer oluşturmaya başladıkları tarih, 1957 yılı olarak kabul edilebilir. O tarihten bu yana yerel sovyetler üretim, dağıtım ve denetim boyutlarıyla giderek genişleyen bir görev alanına sahip olmuşlardır. Sosyalist ülkelerde yerel yönetimlerin ayırdedici özelliklerinden birisi, ağırlıklı olarak *üretici birimler* olmalarıdır. Eğitim, konut, eğlence yeri, lokanta, perakende satış örgütlenmeleri, her türlü taşımacılık, tüketim malları üretimi... gibi konularda yatırımcı, kurucu, işletmeci, yönetici olarak doğrudan etkinlik göstermektedirler. Tipik iki örnek olmamakla birlikte, Moskova kent sovyetinin 1,5 milyon, Leningrad kent sovyetinin ise 700 bin çalışmanı olduğunu, yalnızca Moskova kent sovyetinin 600 tür hizmet ürettiğini bilmek, üreticilik özelliğinin oylumunu anlamaya yeterince yardımcı olur.

Doğu Avrupa ülkeleri içinde birisi görece gelişmiş diğeri ise az gelişmiş iki örnek üzerinde de durulabilir.<sup>9</sup> İkinci Macaristan'ın diğeri Romanya'nın temsil ettiği bu örneklerin her ikisinde de aynı özellikler geçerlidir. Yerel yönetim harcamalarının yüzde 30'u aşan bir bölümü eğitim; yüzde 20'lik bir bölümü konut; yüzde 20'ye yakın bir bölümü ekonomik işlere ayrılmaktadır. Yerel harcamalar içinde Macaristan'da yüzde 5, Romanya'da ise 1.5 gibi bir yer tutan kültür ve din harcamalarının önemi ise, bu alanda merkezin sembolik harcamalarda bulunmasından kaynaklanmaktadır. Her ikisinde de konut ve eğitim yerel işlerden sayılmış, tarım, madencilik, ulaşım ve iletişimi kapsayan ekonomik işlerde yerel yönetimlere toplam harcamanın Romanya'da yüzde 6.5'i, Macaristan'da ise yüzde 10.1'i bırakılmıştır. Yerel yönetimler Romanya'da ağırlıklı olarak tarım alanında harcama yaparken, Macaristan'da yerel ekonomik harcamaların yarısı ulaşım-iletişim alanına aktılmaktadır.

Sovyetler Birliği örneğinde yerel sovyetlerle ilgili sorunların asıl olarak kaynakların bölüşümü ve dağıtımı boyutlarında ortaya çıktığı söylenebilir. Hangi alana ne kadar kaynak ayrılacağını belirlemek yerel sovyetlere bırakılmış bir tercih değildir. Bölüşüm, görev ve kaynak dağıtımı bütün bir devlet sistemi için merkezi planlama yoluyla belirlenmektedir. Gerçekte merkezi planlama ve bütçeleme, en alttaki yerel sovyet-

8 IMF, *Government Finance Statistics Yearbook*, 1983, 1988 ve 1991.

9 Romanya yalnızca nesnel sosyo-ekonomik göstergeler uyarınca az gelişmiş ülkeler arasında sayılmamaktadır. Bu ülke 1970'li yıllarda uluslararası kurumlara başvuruda bulunarak kendisinin "Less Developed Countries" listesine yerleştirilmesini talep etmiş, bu isteği kabul edilmiştir. Bu konuda gelişmeler ve LDC statüsünün Romanya'nın uluslararası ilişkileri üzerindeki etkisi hakkında ilginç bir yorum: Colin W Lawson, "National Independence and Reciprocal Advantages: The Political Economy of Romanian South Relations", *Soviet Studies*, Vol. XXXV No. 3 (July 1983), s.362-375.

ten başlayarak üst düzeye doğru, çifte bağımlılık ilkesi gereğince hem yerel sovyete hem de bir üst yerel sovyetin maliye birimine sorumlu olan birimlerce hazırlanmaktadır. Her aşamada birleştirmeler ile hazırlanan taslak, yerel sovyet hiyerarşisine göre onaylanmaktadır.

Her yerel sovyet, harcamalarını ekonomik, toplumsal kültürel faaliyetler, yönetim gideri, ücretler, sermaye harcamaları biçiminde belirlemektedir. Bu giderler (1) devlet bütçesinden ayrılan pay, (2) belirli projeler için ayrılan pay ve (3) o yörede kuruluşu bulunan bakanlıklarca ayrılan fonlardan oluşmaktadır. Ancak bu genel çerçeve, yerel sovyetlerin plan doğrultusunda oluşturdukları projeler, pazarlıklar ve yerel sovyetlerin veri tabanı olma özellikleri nedeniyle hemen her zaman aşılmaktadır. Dolayısıyla yerel sovyetlerin kaynak bölüştürme işleminde genelde yeterli değilse de sistem gereği görünenden daha fazla etkili oldukları söylenebilir. Örneğin Macaristan'a ait verilere bakıldığında, yerel yönetim gelirleri yüzde 45-48 oranında projeler yoluyla elde edilen aktarmalardan oluşmaktadır. Yugoslavya'da ise, sistemin yerel yönetimler üzerinde yükselen yapısı buna gerek bırakmamaktadır. Merkezden yardımlar, Yugoslav yerel yönetim gelirleri içinde yüzde 10'dan daha az bir yer tutar.

Yerel sovyetler, Parti ve devlet politikalarının yürütülmesini güvence altına almak amacıyla yerine getirilen denetim işleminin anahtar kurumları konumundadır. Bölgede bulunan tüm kurum ve kuruluşları içeren denetim yetkisi, kural olarak merkezi yönetimin o yöredeki kuruluşlarını da kapsar.

### **Sistemde Neler Değişiyor?**

Sosyalist ülkelerde Stalin sonrası dönem, "tüm iktidar sovyetlere" belgisinin sık sık ortaya atıldığı ve yerel yönetimlerin yetkili kılınmasına yönelik olarak sözcüğün tam anlamıyla seferberlikler düzenlendiği yıllar olarak betimlenebilir. Seferberlik dönemini açan ilk ve en kapsamlı uygulama, Sovyetler Birliği'nde 1956-1964 yılları arasında merkezi yönetimin tasfiyesi ve yerelleşmiş devlet örgütünün kurulması-*sovnarkoz* deneyimi olmuştur.<sup>10</sup> Bunu izleyen on yıl merkezileşme-bürokratikleşme dönemidir. Vurgu, devlet işlerinde amatörlük ve gönüllülüğten profesyonellik ve uzmanlığa kaymıştır. Aynı gelişme, Doğu Avrupa ülkelerinde reform rüzgarının dinmesiyle ve "normalleşme" adı altında 1968 sonrasında, ama genellikle daha yumuşak bir

<sup>10</sup> Birgül Güler, *Sovyetler Birliği'nde Devlet Örgütlenmesi*, KYUP Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi Ders Notu, TO-DAİE, 1991-1992.



içerikle ortaya çıkmıştır. 1970'li yılların ikinci yarısında resmi yapı içinden yükselen eleştiri ve şikayetler yerelleşmeyi yine gündeme getirmiştir. Sovyetler Birliği'nde 1975–1990 yılları arasında kalan 15 yılda daha geniş bir yerelleşmeyi öngören 14 karar yürürlüğe koyulmuş, ancak karar sayısının çokluğundan da anlaşılacağı gibi varolan yapı değiştirilememiştir.<sup>11</sup>

Genel olarak yerel yönetimlerin devlet aygıtı içindeki yeri ve rolü, kökten bir biçimde, ancak kimi temel siyasal-yönetimsel değişiklikler yapıldıktan sonra yeniden tanımlanabilir. Sosyalist sistemde bu değişikliklerden ilki, tek partinin toplumsal-siyasal yaşam ve devlet aygıtı üzerinde süren hegemonik konumuna son vermek olmuştur. İlkine bağlı olarak ikincisi, seçim sisteminin değiştirilmesidir. Bu, tek adaylı seçim ilkesi yerine çoğulcu siyasal yaşamın kurumsallaştırılması anlamına gelir. Böylece yerel sovyetler ve yürütme komiteleri üzerinde partinin belirleyiciliği ortadan kaldırılmaktadır.

Siyasal düzenlemeleri devlet aygıtı içinde işbölümüne ilişkin yeniden tanımlamalar izlemiştir. Birincisi, merkez-yerel ilişkilerini düzenleyen "çifte bağımlılık" ilkesinde dikey ya da merkezietçi boyutun çözülmesi gündeme gelmiştir. Hedef, yerel bürokrasinin tümüyle ve yalnızca yerel meclise karşı sorumlu tutulmasıdır. İkincisi, sosyalist ülkelerde en karmaşık sorunlardan birisini oluşturan mülkiyet yapısına müdahaleyi içermektedir. Gerçekte, yerel sovyetler öteden beri anayasal olarak bir tür "beledi mülkiyet" sahibidirler. Ancak sistemde parti ve merkezi yönetimin tartışılmaz ağırlığı, çıplak mülkiyeti yerel sovyetlere ait topraklar üzerinde yerel sovyetlerin tasarruf ve denetim gücünü sınırlandırmıştır. Sovyetler Birliği'nde bu durum, 1990 yılında yürürlüğe giren Mülkiyet Yasası ile ortadan kaldırılmak istenmiş ve devlete ait her türlü kuruluşun, etkinlik gösterdikleri yerin yerel sovyetince alınacak kararlara ve yapılacak uyarılara uyma zorunluluğu getirilmiştir.<sup>12</sup>

Yerel sovyetler arasındaki hiyerarşik ilişkiye gelince, sistemin bu özelliği ülkelerin çoğunda varlığını sürdürmektedir. Hiyerarşik ilişki bugüne kadar yalnızca Çekoslovakya'da çözülmüş durumdadır. Yerel sovyetlerin merkezi planlama sürecinde üstlendikleri rol ve yerel yönetimlerin aynı zamanda devletin taşra örgütleri olması,

11 N. Pivarov, Halk Meclisi-Özyönetimi Geliştirme ve İşletme Komitesi Başkanı, "Yerel Sovyetler İktidara Nasıl Sahip Olabilir?", *The Current Digest of the Soviet Press*, Vol. XLI, No.26 (August 89), s.1-3

12 "The Law on Property in the USSR", Madde 19. *The Current Digest of the Soviet Press*, Vol. XLII No.12, (1990), s.21-25.

Türkiye'dekine benzeyen türden birbirlerinden ayrı yerel yönetim örgütlenmesine doğru bir değişimi olanak dışı kılmaktadır.

Sosyalist ülkelerde yerel yönetimlerin geleceği yaşanacak siyasal değişime bağlıdır. Ancak bugüne kadar yaşanan gelişmeler, bu ülkelerde yerel örgütlenmenin daha fazla yetki, daha geniş kaynak ve güdümlü oluşum yerine serbest seçime dayalı yapılar ile genişletilmek istendiğini göstermektedir. Genel olarak, öne çıkan öneriler ve kısmen de olsa uygulamaya koyulan kararlar sistem içi-çözümlerdir.