

YEREL YÖNETİM TARİHİ

Dr.Birgöl A.Güler

Yerel yönetimlerin tarih sahnesine çıkışları, devlet adlı aygıtın insanlık tarihinde yerini alışı ile aynı zamana denk düşer. İnsan topluluklarının soy örgütlenmesinden siyasal örgütlenmeye geçişleri, bir başka deyişle devlet adı verilen kurumun doğuşu, yerel yönetim kurumunun oluşturulması ile mümkün olabilmıştır. O zamana kadar kimlikleri, üyesi buldukları soya göre belirlenen insan toplulukları, devletin belirmeye başlaması ile birlikte, kimliklerini "oturdukları yer"e göre kazanmaya başlamışlardır. Soya değil, "toprağa dayalı" bu yeni örgütlenme, devletin tarihsel ilerleyişinin de başlangıcı olmuştur.¹

Devlet, insanlık tarihindeki yerini aldığı günden bu yana, her dönemde doğası gereği "toprağa dayalı" olma özelliğini korumuştur. Devletin "toprağa dayalı" olması, çağdaş kavramlar kullanılırsa "yer bakımından yerinden yönetim"in uygulanması anlamına gelir. Doğal olarak bu özellik, geçerli olan üretim biçimi, somut sosyo-ekonomik yapı ve devletin taşıdığı kültürel-ideolojik niteliklerden kaynaklanan geniş bir çeşitlilik sergilemiştir. Merkezi yönetim ile bağlar kimi zaman ve kimi yerlerde -örneğin Batı Avrupa'nın klasik feodalite döneminde- çok gevşek, kimi zaman ve kimi yerlerde ise -örneğin klasik Osmanlı döneminde- merkezin gölgesinden başka hiçbirşeye yer verilmemiş gibi son derece sıkı olmuştur. Ancak her zaman ve her yerde, devleti "toprağa dayandıran" yerel parçalar, daima yerel toplumsal güçlerin kullandıkları araçlar olmuşlardır.

Yerel yönetim kurumu, devletin oluşumunda olduğu gibi, çağdaş devletlerin kuruluşunda da önemli roller üstlenmişlerdir. Batı Avrupa'da çağdaş merkezi devletlerin kuruluşu, yalnızca ortaçağ monarşilerinin yıkılması ile değil, aynı zamanda ortaçağ yerel yönetimlerinin tasfiye edilmesi ile mümkün olmuştur.

Tarihçiler genel olarak, Batı Avrupa'da ortaçağ yerel yönetimlerinin 11-15. yüzyıllar arasında kapitalizmin gelişmesi için uygun ve koruyucu bir ortam yarattığını kabul etmektedirler. Ancak bu dönemin yerel yönetimleri olan ortaçağ kent yönetimlerinin "feodalizm denizinde kapitalizm adacıkları" değil, *feodal ayrıcalık birimleri* oldukları gösterilmiştir. Daha sonraki yüzyıllarda yaşanan mücadele, bu saptamanın doğruluğunu açıkça ortaya koymuştur.

Batı Avrupa ortaçağının yerel yönetimleri, 16. yüzyıldan başlayarak, sanayi-ticaretin yerel ayrıcalıklar sisteminin sınırlarını zorlayan gelişmesi ile karşı karşıya kalmışlardır. Kapitalist üretim, bütünleşmiş ve bir-örnek bir iç pazar, tek ölçü-tartı sistemi, bireysel feodal bağlardan kurtulmuş özgür işgücü, eşit haklara sahip alıcı ve satıcı, vb. talep eder. Bu taleplerin yaşama geçirilmesi, kırsal ve kentsel tüm ayrıcalıkların ortadan kalkması, yani ortaçağ kent yönetimlerinin aldıkları ayakbastı paralarının, köprü vergilerinin, pazarda satılan maldan yerel yönetim paylarının, yönetim tekelinin ortadan kalkması, vs. demektir. Kapitalizmin gelişmesi bu yerel-çok-engelli yapının aşılmasına bağlı olmuştur.

Fransa ve İngiltere'de sanayi, bu sınırlamalardan kurtulmak için, önceleri o zamana kadar adı-sanı duyulmamış yerleşmelere kaçmış; 15-17.yüzyıl monarşik devletleri, ortaçağ kalıntısı bireysel ve yerel ayrıcalıklar sistemini ortadan kaldırmak üzere büyük reform projeleri oluşturmuşlardır. Ancak kendileri özü bakımından feodal olan monarşiler, devletin

¹ Yazı aynı yazarın şu kitabına dayandığı için dipnot verilmemiştir. Dr.Birgöl Ayman Güler, *Yerel Yönetimler, Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım*, TODAİE Yayını, Ankara 1992.

merkezleşme sürecini tamamlayacak bu projeleri uygulamaya geçirme başarısı gösterememişlerdir.

Sorun, yeni toplumsal güçler tarafından, ortaçağ yerel yönetimlerine ve onların merkezdeki siyasal temsilcilerine açık savaş ilan edilmesi ile çözümlenmiştir.

Batı Avrupa, ortaçağ yerel örgütlenmesini ancak, siyasal iktidarın el değiştirmesi ile aşabilmiştir. Monarşilerin tasfiye edemediği eski yerel yönetim kurumu, Fransa'da 1789 Devrimi, İngiltere'de 1832 Reformu ile *yukarıdan aşağıya tasfiye* edilmiştir. Her iki ülkede kapitalist devletin "toprağa dayandırılması", çağdaş biçimi ile, yine yukarıdan aşağıya işleyen bir süreç ile ancak 1880'li yıllarda tamamlanmıştır.

Batı'da 19. yüzyıl, siyasal iktidarda feodallerin değil, "üçüncü sınıf" denilen burjuvazinin bulunduğu ve çağdaş kapitalist devletin kurumsallaştığı yüzyıldır. Oysa aynı yüzyılda Osmanlı'da siyasal iktidar böyle bir el değişimi yaşamamıştır. Devlet kapitalist değil, feodal öze sahiptir. Bir başka deyişle, 19. yüzyıl Osmanlı devletin karşılaştırılması gereken unsur, Batı'nın 19. yüzyıl devletleri değil, olsa olsa 15-18. yüzyıllardaki monarşik devletleri olabilir.⁴

Osmanlı'da yerel yapılar 1840 yılında genel bir düzenlemeye konu olmuştur. Aynı 15-18.yüzyılın Batı Avrupa monarşilerinin istediği gibi, burada da devlet gücünün merkezleşme süreci tamamlanmak istenmiş, bunun için *bireysel ayrıcalık sistemi kaldırılmaya* çalışılmıştır. Bireysel ayrıcalıklar kaldırılacak, yerel meclisler eliyle sınıfsal ayrıcalıklar haline getirilecektir.

Batı monarşileri ile Osmanlı'da geliştirilen yerel yönetim projelerinin ortak niteliği *öncelikle kırsal ve tüm ülke topraklarını kapsayan bir genişliğe sahip* olmalarıdır. Projelerde kentlerin yeri öncelikli ya da ağırlıklı değildir. Kentsel yerleşmelerin yönetimleri, genel yapılanmanın bir parçası ve daha sonraki bir aşamanın konusu olarak düşünülmüştür. Osmanlı'da ilk belediye örgütü 1856'da kurulmuşken, kırsal yerel yönetimler bundan 16 yıl önce 1840 yılında gündeme girmiştir.

Kırsal yerel yönetim uygulaması hoşnutsuzluk ve yer yer ayaklanmalar ile karşılanmıştır. Buna karşın, Osmanlı'da yeni sistem uygulamaya koyulmuş ve daha sonraki yıllarda çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. (Bu yönü ile Osmanlı deneyimi, toplumsal devrimler ile iktidardan uzaklaşan Batı monarşilerine göre daha başarılıdır.)

19. yüzyılda Batı'da siyasal iktidar burjuvazi tarafından alındıktan sonra, monarşilerden farklı olarak, önceliğin kent yönetimlerine verildiği görülmektedir. Örneğin İngiltere'de 1832 Reformu ile ilk yapılan işlerden birisi, kent yönetimlerinin Parlamento'daki temsil oranını değiştirmek olmuştur. Ortaçağ kent yönetimlerinin Parlamento'daki temsil oranı sınırlandırılmıştır. Bunların uzaklaştırılması ile boşalan sandalyeler, kapitalizmin yükseldiği ve o tarihe kadar mecliste temsil hakkı tanınmamış olan sanayi kentlerine verilmiştir.

Batı Avrupa'nın 19. yüzyılı, bizde II.Meşrutiyet dönemi ile başlayan ve Anadolu İhtilali ile süren dönemin uygulamaları ile karşılaştırılabilir. Cumhuriyet tarihi boyunca yaşanan gelişme, gerçekten de 1832-1880 İngiltere'si ve 1789-1870 Fransa'sı ile koşut dinamikler sergilemektedir.

Bu iki Batı yerel yönetim merkeziyetçilik teker verilerek ve için aynı anda bir oluşturularak inşa yerel yönetimler, kalıntısı oluşan ücretliler tehditlere karşı kurulmuştur. ülkede varlık yerel yönetim'in temkinli ilerleyiş yarım yüzyıl

Yerel yönetim tarihi, günümüzde, "yerel yönetim geleneksizliği" ya da "despot devlet geleneği" nedeniyle, tarihi sırtımızda bir kambur olarak görmemizi anlamsız kılmaktadır. Yerel yönetim bakımından Batı'da "altıyüzyıllık onurlu bir gelenek" olmadığı gibi, bizde de "tarihsizlik onursuzluğu" yoktur. Var olduğu savı, Batı merkezli liberal yerel yönetim kuramına aittir; ve bu kuram bilimsel değil ideolojiktir.

Avrupa ülkesinde çağdaş kurumu ağır bir altında, yetkiler teker her tanınan önemli yetki merkezi denetim kurulu edilmiştir. Öte yandan hem eski toplumun feodallerden, hem de yeni kitesinden gelebilecek özenle korunarak Günümüzde pekçok gösteren "genel amaçlı ortaya çıkması için, bu nedeniyle, hemen hemen geçmesi gerekmiştir.

Türkiye'de de baskın özellik bilindiği gibi merkeziyetçilik olmuştur. Ancak, benzerlerinin yüzyıllık birikimi değerlendirilmiş ve 1930 yılında "genel amaçlı yerel yönetim"-kadınlar dahil- tüm nüfusu kapsayan genel oy hakkı ilk bir çırpıda gerçekleştirilebilmiştir.

Yerel yönetim tarihi, günümüzde, "yerel yönetim geleneksizliği" ya da "despot devlet geleneği" nedeniyle, tarihi sırtımızda bir kambur olarak görmemizi anlamsız kılmaktadır. Yerel yönetim bakımından Batı'da "altıyüzyıllık onurlu bir gelenek" olmadığı gibi, bizde de "tarihsizlik onursuzluğu" yoktur. Var olduğu savı, Batı merkezli liberal yerel yönetim kuramına aittir; ve bu kuram bilimsel değil ideolojiktir.

TÜRKİYE'NİN BELEDİYELEŞME POLİTİKASI NEDİR?

Dr. Birgül A.Güler

Bütün diğer zamanlarda ve ülkelerde olduğu gibi, Türkiye'de de siyasal-yönetmel arenada hiçbir şey genel ve sürekli bir ilkesizlik, kendiliğindenlik, karmaşa, politikasızlık, kaos içinde değildir. Belediyeleşme süreci de "ilkesiz" ya da "politikasız" değildir.

Türkiye, 1930 yılında belirlenmiş ve 1960 yılında olmak üzere bir kez gözden geçirilmiş olan, içeriği ve sınırları oldukça net bir belediyeleşme politikasına sahiptir. Ve bu politika, ileri sürüldüğü gibi ne "siyasal rüşvet" ne de "köylünün hilesi" tarafından zedelenebilmiştir.

Yasal olarak bir yerleşmenin belediye tüzelkişiliği olması için üç koşul yerine getirilmelidir: Birincisi, yerleşme en az 2000 nüfuslu olmalıdır. İkincisi, burada belediye kurulması sosyo-ekonomik bakımdan yararlı olmalıdır. Üçüncüsü, yerleşmenin yerel gelir potansiyeli, belediye görevlerinin yapılmasına yetecek ölçüde olmalıdır.

Son iki koşul net bir şekilde ölçülemeyeceği için genellikle gözardı edilmiş, zaman zaman yasanın, tuhaf-belirsiz ifadelerinden birisi olarak küçümsenmiştir. Üzerinde durulan tek ölçüt "nüfus alt-sınırı" olmuştur. Oysa "sosyo-ekonomik yararlılık" ve "yeterli yerel gelir potansiyeli" ölçütleri, nüfus ölçütünden çok daha önemlidir. Çünkü belediyeleşme politikası bu ifadelerde vücut bulmaktadır.

"Yararlılık" ve "mali yeterlilik" koşullarının anlamı kısaca şudur: Bir yerleşmede belediye kurulması için, orada belli düzeyde bir birikim var olmalıdır. Hiçbir birikim yoksa, bir yerleşmede kırsal yaşamdan kentsel yaşama doğru bir dönüşmenin olanakları ve ipuçları yoksa, orada belediye kurulması gündeme gelmeyecektir. Öz olarak, *Türkiye'de belediyeleşme politikası, mekansal düzeyde sermaye birikimine devletin "öncü" değil, "destek" olarak katılması üzerine kurulmuştur.*

Son genel nüfus sayımında nüfusu 2000'i aşan köyler belediye olmak için gerekli ilk koşulu sağlamış olur; ancak bu yeterli koşul değildir. Aranılan diğer iki ölçüt gereğince, istekte bulunan köy, *kırsal karakterinin kentsel üretim faaliyetleri lehine değişmeye başladığını göstermelidir.*

Belediye Kanunu kentsel yerleşmelerin yönetim biçimini kurallara bağlamış bir metindir. Burada sayılan belediye gelirleri, ancak kentsel yerleşmelerde var olabilen faaliyetlere dayalıdır. İlan-reklam vergisi, eğlence vergisi, bir dönem uygulanan meslek vergisi, vb. yerleşmedeki iktisadi faaliyetlerde açık bir uzmanlaşma gerçekleşmişse var olabilir. Aynı şekilde imara dayalı harçlar, işyerlerinden alınan ruhsat gelirleri...kentsel iktisadi temel varsa doğabilir. Fırın, mezbaha, yerleşme içi yolcu taşımacılığı... ile elde edilebilecek ücret gelirleri de bu hizmetlere talep varsa doğabilir. Dolayısıyla hem "yararlılık", hem de "beledi mali yeterlilik" ölçütü, sanıldığından daha somut ve "ölçüye gelir" koşullardır.

Belediye kurulmasını isteyen köyler, bu ölçütlere uygun olduklarını göstermek için, hazırladıkları gerekçelerde köydeki okul, sağlık ocağı, PTT şubesi gibi kamu kurumlarının yanısıra köy halkının ticaretle uğraştığını vurgulamakta, köyde pazar kurulduğunu belirtmekte, köydeki dükkan, kahvehane, demirci, marangoz sayısı, taşocakları, ulaşım

olanaklarını... sıralamaktadırlar. Mülki amirler ile il genel meclisinin görüşleri de bu özellikler üzerinde yoğunlaşan değerlendirmelerdir.

BELEDİYELEŞME POLİTİKASININ YERİNDELİĞİ SORUNU

Yeni belediyeler, genellikle kırsal karaktere sahip yerleşmelerde kurulmaktadır. Oysa belediye, kentler için öngörülmuş bir modeldir. Kırsal bedene kentsel elbisenin giydirilmesi, bir tür "kan uyuşmazlığı" yaratma tehlikesi sergilemektedir.

Kırsal yerleşmelerde belediye kurulunca, buralarda kentsel faaliyetler bulunmadığı için, yasada öngörülen gelirlere ulaşamamaktadır. Öte yandan Belediye Kanunu hiçbir tarımsal-kırsal faaliyete dayalı vergilendirme öngörmediği için de mevcut faaliyetler gelir kaynağı olarak değerlendirilememektedir. Sonuçta yeni belediyelerin gelirleri büyük ölçüde merkezden aldıkları paylardan oluşmaktadır. Böyle bir uyuşmazlık, gerçekten de, 2000 nüfusu benimsemiş bir belediyeleşme politikasının "kaynak israfı"na yol açtığını ileri sürmeye olanak verir. Bu durumda, Cumhuriyet tarihi boyunca belediyeleşme politikasının bir büyük yanlıştan ibaret olduğunu kabul etmek gerekmez mi?

Aksine, böyle bir kabulün kendisi büyük yanlıştır. Çünkü kırsal altyapıya kentsel yönetim giydirildiği için doğan "kaynak israfı", aynı politikanın başka işlevleri ile kalkınma sürecine gerçek katkılara dönüşmüştür.

Bunlardan en önemlisi şudur: Kapalı ve kendi kendine yeterliliğe dayanan yerleşmeler, burada en küçük bir canlanma görülür görülmez belediyeye sahip kılınarak *iç pazara eklenmişlerdir*. Böylece bir yandan yerleşmedeki feodal ilişkilerin kapalılık sayesinde korudukları koza kırılmış, bir yandan da en yakındaki kentsel merkezlere talep doğmuştur.

Belediye tüzelkişiliği elindeki kaynak, örneğin altyapı yatırımları için, en yakındaki kentsel merkezde bulunabilen plançı-müteahhit-inşaat malzemesi tüccarı için yeni bir talep kaynağı olmuştur. Çok sayıda küçük belediyeye dağılan kamu kaynağı, bu birimlerin harcamaları olarak bölgesel ya da bölge-altı merkezlerde toplanmıştır. Bu yönüyle ulusal iç pazar, herbiri kendi içinde tutarlı bütünler oluşturan alt birimler yaratılarak genişlemiş ve sağlamlaşmıştır. Kısacası dar kamu maliyesi açısından "israf edilmiş" görünen kaynaklar, iktisadi açıdan birikim sürecinin etkili unsurlarından birisi olmuştur.

Öte yandan bu ilişki, belediye kurulan yerde zamanla örneğin inşaat malzemesi satan küçük esnaf/tüccarın doğmasına yol açmıştır. Bu bir yönüyle yerel ekonomik yaşamın çeşitlenmeye başlaması demektir. Bir diğer yönüyle de, inşaat sektörünün tabanında genişleme ve sektör-içi yapının sürekli bir yeniden oluşum dinamizmi kazanması anlamına gelir.

Baskın yapısı tarımsal olan yerleşmelerde belediye kurulması, "bir büyük yanlış" olmak bir yana, ülkemizde sosyo-ekonomik yapı ile yönetsel önlemler arasındaki uygunluğu gözler önüne seren çok iyi bir örnektir. Bu işlev, "kan uyuşmazlığı" ile gelen bütün eksileri götürme gücüne sahiptir.

Devletin mekansal düzeyde sermaye birikimine katkıda bulunmasına, altmışbeş yıldan bu yana başarı ile hizmet etmiş olan belediyeleşme politikası, günümüzde halâ geçerliliğini korumakta mıdır? Bu sorunun cevabı olumsuzdur.

BELEDİYELEŞME POLİTİKASI NASIL OLMALIDIR?

Devletin, mekansal düzeyde sermaye birikimine katkı sağlama modeli olarak 65 yıldan bu yana uygulanan belediyeleşme politikası, *zamanını doldurmuştur*.

1. Ülkemizde feodal kalıntılar tarihe karışmış, pazar ilişkilerine açılmamış yerleşme kalmamıştır. Dolayısıyla, kırsal belediyelerin, "kapalı yerleşmeleri iç pazara bağlama işlevi" tamamlanmıştır.

2. Kozası içine kapanmış sert feodal yapıların genel toplumsal bünye ile ilişkisini donduran Köy Kanunu'nun işlevi sona ermiştir.

442 Köy Kanunu eski, anti-demokratik ve irrasyonel bir yapıya sahiptir. Eskidir; çünkü kapalı ve kendine yeterli köy ekonomisi varsayımı üzerine kurulmuş, aynı vergilendirme ve bedeni yükümlülük gibi çağdışı kuralları korumuş bir yönetim modeli öngörmektedir. Anti-demokratiktir; çünkü vergilendirmede farklı toplumsal grupların varlığını görmezlikten gelmektedir. İrrasyondur; çünkü kırsal alanın vergilendirilmesini önlemektedir.

3. Kırsal ve kentsel yerleşmeler tek ekonomik sistemin kurallarına göre hareket etmektedir. Yerleşmeler arası kademelenme netleşmiştir. Ulaşılan ekonomik gelişme düzeyi, kırsal-kentsel yönetim modelleri arasında bugünkü katı, kategorik farklılaşmayı dışlamaktadır. (Bir örnek vermek gerekirse, önümüzdeki yıllarda kimse, üzerinde oturulan toprağın, yalnızca "kentsel toprak" statüsü kazanarak ardından sürüklediği rant gelirinden yoksun kalmaya tahammül göstermeyecektir.)

Belirtilen nedenlerle, ülkemizde uygulanan belediyeleşme politikası, başlıca özelliği köy-belediye ikiliğine son vermek olan bir yerel yönetim sisteminin kurulması ile birlikte yeniden formüle edilmelidir.

Dergimizin 1. sayısında tartışmaya açılan "Belediyeleşme Politikası Nedir ve Ne olmalıdır?" konusunu önemsiyor, okuyucuların ve bilim adamlarının tartışmaya katılmasını diliyor ve tartışma yazısını yeniden yayınlıyoruz.

BELEDİYELEŞME POLİTİKASI NEDİR VE NE OLMALIDIR?



TARTIŞMA

Ülkemizde yeni belediyelerin kuruluşu, kimi araştırmacılara göre seçmene verilen bir tür "siyasal rüşvet" tir. Bazılarına göre ise yeni belediyeler, köylerin genel sayımlarda nüfusların 2000 'den çok gösterme hilesine başvurmaları nedeniyle amacından sapmış bir uygulamadır. Sonuçta belediye sayısının artması devlet kaynaklarının çok sayıda yerel birime dağıtılmasına yol açmaktadır. Dolayısıyla küçük yerleşmelerde belediye kurulması kaynak israfı olarak görülmektedir.

Bu görüş, ulusal kalkınma plan ve programlarında da benimsenmiş görünmektedir. Plan ve programlarda yıllardır, "belediye kurulması için gerekli olan 2000 nüfus alt sınırı yükseltilecektir" denmekte, ama uygulamada durum olduğu gibi sürmektedir.

Tersi görüşler de vardır. Kimi araştırmalarda belediye kurulması için gerekli nüfus alt sınırının düşürülmesi önerilmekte, örneğin 500 nüfusluyelerde belediye kurulması uygun görülmektedir. Bu yolla kırsal yerleşmelerde yaşayanların çağdaş temsili demokrasiyi öğrenecekleri, kentsel yaşamın kurum ve kuralları ile tanışacakları, vergi verme ve verdikleri verginin hesabını sorma alışkanlığı edinecekleri, vs. savunulmaktadır.

Bir konuda birbirlerine karşıt ve belli bir ortak noktada buluşamayacak kadar birbirlerinden uzak çözüm önerileri varsa, o konu tartışmaya değer bir derinliğe sahiptir. Bu ipucundan yola çıkarak ülkemizin belediyeleşme politikasını tartışmaya açıyoruz.

Tartışmaya katılacak uzman ve ilgililerden katkıları beklenen sorular şunlardır;

1. Türkiye 'nin belirlenmiş bir belediyeleşme politikası var mıdır? Yoksa belediyeleşme, siyasetçinin oy kaygısı ya da köylünün kamu kaynaklarından " nüfus transferi" hileleri ile daha fazla pay alma çabası sonunda genel bir rasgelelik içinde mi ilerlemektedir?

2. Ülkemizde uygulanan belediyeleşme politikası nedir?

3. Bu politika ülke gereklerine uygun mudur?

4. Nasıl bir belediyeleşme politikasına ihtiyaç vardır?