

Yerel Yönetimlerde Reform Sorunu*

*Birgül Ayman Güler***

Yerel yönetim reformu yalnızca yerel yönetim birimlerinin yeniden düzenlenmesi değil, tüm devlet yapılanmasının ve dolayısıyla temel toplumsal ilişkilerin yeniden düzenlenmesi demektir. Yönetimsel sistemden hareketle toplumsal ilişkilerde kurulacak yeni bir denge, doğal olarak kazanan ve yitiren tarafların yeniden tanımlanması ve toplumsal konumların yeniden belirlenmesi sonucu yaratacaktır. Yerel yönetim reformunun sık sık "bitmeyen senfoni" olarak nitelenmesi, sorunun böyle bir kapsama sahip olmasından kaynaklanır. Oysa böyle bir kapsam bir tür bıkkınlık içeren nitelemelerden ve acelecilik sergileyen isteklerden uzak durmayı gerektirmektedir. Son altı yıldan bu yana hemen hemen sürekli gündeme gelen türlü tasarıların yasalasamamış olması, siyasal ya da yönetsel becerisizlik bir yana ilgili kesimlerin yüksek sağduyularının göstergesi olarak değerlendirilmelidir.

Yerel yönetimlerde reform sorununun şiddeti, Batı uygarlığı kapsamında yer alan toplumlarda son iki yüzyıldan bu yana büyük dönüşüm dönemlerinde yükselmiştir. Bu sorunun günümüzde sürekli yükselen şiddeti, belki de, büyük dönüşüm dönemlerinden birinin tam ortasında olduğumuzu göstermektedir. Batı ülkelerinden başlayıp 19 ve 20. yüzyıllarda tüm dünyayı saran ulus-devlet yapılanması, 1980'den bu yana küreselleşme olarak anılan dalga ile kırılmaya çalışılmaktadır. Dünya Bankası, 21. yüzyılda kalkınmanın mekansal yapısının değiştiğini/değişeceğini ileri sürmektedir. Bu öngörüye/hedefe göre, ulus-devlet bir yandan dünya ekonomisinin bütünleşmesiyle küresel kurumlara, bir yandan da siyasal iktidarın dağıtılması ile yerel parçalara doğru iki yönlü kan kaybedecektir.

Bunun anlamı, dünya genelinde sınırların yeniden belirlenmesidir. Yeni sınırlar ulus-devletleri tanımlayan sınırlar değil, belki yerel sosyo-ekonomik türdeş topluluk sınırları; belki bunların konfederasyonları; belki de aklımızın alışkın olduğu sınırlardan kurtulmuş mikro-kimlikli insan topluluklarının kendileri olacaktır. Ancak bu parçalanmış yapının üzerinde seyreden bir küresel iktidar mekanizmasının var olacağı da açıktır. Açık olan bir başka nokta, yeni sınırlar

* Bu çalışma, TODAİE-YYAEM tarafından 1-2 Kasım 2000 tarihleri arasında gerçekleştirilen Yerel Yönetimler Sempozyumu açılış bildirisi olarak sunulmuştur.

** Doç. Dr., TODAİE Öğretim Üyesi, YYAEM Müdürü.

ile yeni kimliklerin bu iktidar mekanizması tarafından yeniden tanımlanacağıdır.

Dünya Bankası'nın şeması, küreselleşme nasıl zorunluluk ise yerelleştirmenin de zorunluluk olduğu varsayımına dayanmaktadır. Böylece şema kendi içinde tutarlılık kazanmaktadır: Ulus-devletlere bölünmüş olan egemenlik alanı, bu tekeli gücün yerel parçalar arasında dağıtılmasıyla açılmakta ve egemenlik küresel iktidar mekanizmalarının yönetimine hazırlanmaktadır.

Yerelleştirme ya da yerel yönetim reformu sorunu, günümüzde bu büyük tarihsel plan içinde yer almaktadır. Dünya Bankası gelişmekte olan ülkelere her tür ve her düzeyde yerelleşmeyi salık vermektedir. Merkezi yönetimden yerel yönetimlere görev devirleri en çok istenen durumdur; bu yapılamıyorsa merkezi yönetimden taşra kuruluşlarına yetki ve görev devri de uygun görülmektedir. Ama asıl en iyi durum, hem merkezi hem yerel yönetimlerin görev - yetki alanlarının daralması ve her türlü kamusal görev - yetkinin özel sektöre terk edilmesidir. Tüm devirler, bir slogan ile özendirilmektedir: "Küresel Düşün - Yerel Davran". Slogan, şemayı iyi özetler; burada "ulusal" yoktur. Bu sloganın ülkemizde geliştirilmiş uzantısı şudur: "Ankara küçülmeden Türkiye büyümez".

Dünya Bankası şemasına koşut; ancak bu şemadan bölgesel düzeyde bir üst örgütlenme öngörmesi ile farklılaşan ikinci büyük süreç Avrupa Birliği şemasıdır. Yerelleştirme, Avrupa Birliği çerçevesinde üzerinde önemle durulan konulardan biridir. Kopenhag Kriterleri'nin siyasi ve ekonomik ölçütleri, "topluluk mevzuatının benimsenmesi" ya da "AB müktesebatına uyum" olarak anılan idari kriter grubu ile tamamlanmaktadır. Özellikle siyasi kriterlerin çok ön plana çıkması ve idari kriterin teknik bir "mevzuat uyumu" olarak anlaşılması, bu kriter grubunun devlet örgütlenmesi bakımından ne tür sonuçlar doğuracağı konusu üzerinde durulmasını neredeyse engellemiş durumdadır. Oysa Avrupa Birliği temsilcilikleri, çeşitli platformlarda bu kriteri yerelleşme yönünde gereklilikler içerdiğini dile getirmektedirler.

Yerelleşme politikası, Türkiye'nin 1950'den bu yana üyesi olduğu Avrupa Konseyi'nin Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi tarafından izlenmekte ve özendirilmektedir. Konsey üyesi ülkeler için alınan kararlar arasında 29 nolu tavsiye kararı ve 50 nolu karar Türkiye ile ilgilidir. Bu kararda yerel ve bölgesel yönetimlerin ağır bir devlet vesayeti altında olduğu vurgulanmakta ve Türkiye Anayasa'nın "yönetimin bütünlüğü" ilkesini düzenleyen 127. maddesini değiştirmeye ve "subsidiarite" ilkesine açık bir gönderme yapmaya çağırılmaktadır. Tüm öneriler, Türkiye'nin 1993 yılında onayladığı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı hükümlerine gönderme ile yapılmaktadır. Bu Şart, kendi önsözünde de belirtildiği gibi "idarede ademi merkeziyetçiliğe dayalı bir Avrupa oluşturulması"ni hedeflemekte ve bu hedef Şart'ı imzalayanlara "geniş bir

özerkliğe sahip yerel makamların varlığını" sağlama yükümlülüğü getirmektedir.

Avrupa Konseyi kaynaklı belgelerde yer alan hedefin özeti, devlet yapılanmasının merkeziyetçilik ilkesine göre değil, ademi-merkeziyetçilik ilkesine göre yeniden düzenlenmesidir. Subsidiarite, Türkçe'ye "hizmette halka yakınlık" olarak çevrilen ve bu çeviri ile ölçsüz biçimde değer yüklenen bu yeni kavram, ademi-merkeziyetçilik ilkesinden başka birşey değildir. Merkeziyetçilik ilkesi, devlet örgütlenmesinde yönetimin bütünlüğü anlayışı temelinde yukarıdan aşağıya bir kuruluşu ve kademeler arasında *yetki devri ile* işbölümünü anlatırken; ademi-merkeziyetçilik ya da subsidiarite aşağıdan yukarıya kuruluşu ve kademeler arasında *görevler ayrımına* göre işbölümünü anlatır. Subsidiarite ya da ademi merkeziyetçilikte yetki devri sözkonusu değildir; görevler ayrımına göre görevi üstlenen kademe bunun gerektirdiği her türlü yetkiyi de kendiliğinden edinir.

Avrupa Birliği çerçevesinde giderek genişleyen isteklerin net biçimde anlaşılması gerekir. Bunun için de büyük bir kavram temizliği seferberliğine girişmek zorunlu hale gelmiştir. Subsidiarite ilkesini şimdiye dek tarihin hiç tanımadığı yepyeni bir ilke olarak karşılamamın hiçbir mantıklı açıklaması yoktur. Söze konu olan, son dört yüzyılın çağdaş merkezileşmiş devlet örgütlenmesidir. Bu yapılar dünyanın her yerinde ya üniter ya federaldir. Her ikisi de merkezden ve yerinden yönetim biçimlerini birlikte uygular. Ancak bunların idari örgütlenmesi aynı anda hem merkeziyetçilik hem ademi-merkeziyetçilik ilkesine dayanamaz. Bir federal devlette merkezden yönetim mekanizmaları ağır basarsa temel ilke merkeziyetçiliğe; bir üniter devlette yerinden yönetim mekanizmaları ağır basarsa temel ilke ademi merkeziyetçiliğe doğru değişir; bu durumda da baskın olan iki ilkedен yalnızca biri olabilir.

Günümüzde Dünya Bankası ile Avrupa Birliği açısından sorun, devlet örgütlenmesinde merkeziyetçilik ilkesinden vazgeçme sorunudur.

Türkiye'de yaşanan sorun, kavramların birbirine girmiş olmasından ve dış dünyada üretilen kavramların değer yüklenerek taşınmasından ibarettir. Sorun yerelleşme, yerinden yönetim, hizmetlerin halka en yakın yerde verilmesi, ademi merkezileşme, ademi merkeziyetçilik,... bu kavramların hepsinin birbiri yerine kullanılmasıdır. Kavramlardan kiminin bir süreci, kiminin bir unsuru, kiminin bir ilkeyi, kiminin bir değeri anlatıyor olmasına aldırış edilmemektedir. Bu durumun, küresel ve bölgesel dinamikleri ulusal ve toplumsal çıkar doğrultusunda yönlendirme iradesini zayıflatacağı söylenebilir.

Türkiye'de yerel yönetimlerde reform sorunu tartışmalarında yer alan kesimlerin büyük çoğunluğu, üniter devlet yapılanmasının korunması gerektiğini vurgulayarak söze başlamaktadır. Ancak aynı kararlılık, idari yapılanmada merke-

ziyetçilik ilkesinin korunması konusunda gösterilmemektedir. Çünkü *ilke olarak merkezizetçilik* algısı ile *aşırı merkezizetçilik* algısı yer değiştirmiştir. Bu yer değiştirmeye merkezi yönetimin özdeşleştirildiği yolsuzluk ekonomisinin varlığı da eklenince, tartışmada yer alan hemen tüm kesimler ademi-merkezizetçilik ilkesini olumlama konumuna kolayca savrulmaktadırlar.

Kavram ve algı karmaşası aşılması yeterince güç engellerdir. Ancak yerel yönetim reformu sorunu bununla bitmemektedir. Üçüncü büyük engel, ülke gerçeklerine ilişkin verilere ulaşma zorluğu, bilimsel araştırmalarda yetersizlik ve belli başlı alanlarda ulusal strateji çizme işinin uluslararası mali kurumlar ile şirketlere yaptırılmasıdır. Bu konu, birkaç örnekle somut bir biçimde açıklığa kavuşturulabilir:

Yerel yönetimler, genel müdürlükler - şirketler - ikinci halka şirketler - proje bütçeleri - vb. yan yapılarla birer holding görünümüne bürünmüşlerdir. Bunların bütçe ve personel yapılarını birleştirilmiş biçimde görmek, incelemek, analiz etmek, denetlemek olanak dışıdır. Ana bünyeye ilişkin bilgiler, ülke geneli için tek kaynaktan -Devlet İstatistik Enstitüsü'nden bulunabilir; bu kaynak rakamları il toplamları olarak verir ve örneğin bütçe bakımından alt kalemlerin büyük kısmı atılmıştır. Verilere ulaşma güclüğü, ülkenin gereksinmelerine uygun iş görmeyi büyük ölçüde engellemektedir. Örneğin yaygın kanılardan biri, belediye gelirlerinin çok büyük ölçüde merkezden transferlere dayandığıdır. Kimi zaman oran da verilmekte, merkezden transferlerin toplam gelirlerin yüzde 70-80'i olduğu ileri sürülmektedir. Oysa Cumhuriyet tarihi boyunca merkezden transferlerin (paylar ve yardımlar) oranı ortalama yüzde 52 olmuştur. Bu, Batılı ülkelerdeki yerel yönetim gelir yapısı ile koşut bir özelliktir. Yine örneğin, belediye gelirlerinin çok büyük kesiminin personel harcamalarına ayrıldığı ileri sürülmektedir. Yine yüzde 70-80 gibi oranlar dile getirilmekte, personelinin ücretini ödeyemeyen belediyeler örnek verilmektedir. Oysa 1965-1997 yıllarında personel harcamalarının belediye gelirlerine oranı ortalama yüzde 40 düzeyinde gerçekleşmiştir. 1980'li yılların ikinci yarısında personele ödemeler yüzde 20 düzeyine kadar düşebilmiştir. 1997 yılı temel alınırrsa, ülke genelinde bu oran yüzde 30'dur; büyükşehir belediyelerinde yüzde 15, büyükşehir belediyeleri dışında kalan belediyelerde yüzde 44 düzeyindedir.

Parçacı, kişisel gözlem ve deneyime dayalı, sürekliliği olmayan verilere dayanan fikirler, son on yıldan bu yana uluslararası mali kuruluşlar ile yerli - yabancı şirketler eliyle üretilen bilgilere dayanmak zorunda kalmıştır. Örneğin Çevre Bakanlığı "Türkiye İçin Ulusal Katı Atık Stratejisi"ni Dünya Bankası kredisi ile bir konsorsiyuma ihale etmiştir. Aynı bakanlığın yayınları arasında yer alan kitapçıklardan biri Alman Kalkınma Bankası ile birlikte hazırlanmıştır. Böyle bir çalışma tarzının sorunu, stratejilerin belirlenmesinde ulusal - toplumsal çıkarım gözetilmesinde türlü zorluklar yaratabilmesidir. Örneğin, Dünya Bankası tara-

fından hazırlanan bir raporda, Türkiye'nin 15 yıllık içmesuyu yatırımı gereksinmesi 15 milyar dolar olarak hesaplanmıştır. Hesap, kişi başına 200 ABD Doları maliyete dayanmaktadır. TODAİE - YYAEM tarafından yapılan "Su Hizmetlerinin Yönetimi Araştırması"nda aynı periyod için, üstelik tüm nüfusun belediye sınırlarında yaşadığı kabul edilerek ve iyileştirme yatırımları da kapsama alınarak yapılan hesaplamada kişi başına ortalama maliyet 47 ABD Doları olarak hesaplanmıştır. Devlet Planlama Teşkilatı kişi başına yatırım maliyetini 27 ABD Doları olarak hesaplamaktadır.

Buna benzer bir başka örnek, belediye toplam harcamaları içinde temizlik hizmetlerine ayrılan miktar konusudur. Pek çok yayında belediye harcamalarının yüzde 30-40'ının temizlik hizmetlerine gittiği; bu nedenle belediyelerin bu "yük"ten özelleştirme yoluyla kurtulması gerektiği ileri sürülmektedir. Oysa, 1996 yılında 2500 belediyenin kesin hesabı üzerinde yapılan bir çalışma, bu oranın ülke genelinde yüzde 10.87 olduğunu göstermiştir.

Uluslararası mali kuruluşlar ve konsorsiyumlar, maliyet hesaplarını küresel para ve sermaye piyasalarının ölçülerine ve yatırım gereksinmelerine bakarak yapmaktadırlar. Oysa Türkiye için hem birim maliyetler hem de çalışma - örgütlenme biçimleri farklıdır; bu araçlarla iş görmek pek çok durumda daha uygun olabilmektedir.

21. yüzyıl, küreselleşme ve bölgeselleşme süreçlerinin çapraz etkisi altında, kavram karmaşası - algı kaymaları - bilgi üretme tekelinin ulusal-dışı unsurlara açılması ile birlikte başlamıştır. Üçüncü bin yılın yerel yönetim sistemini kurmak, aynı zamanda Türkiye'nin devlet sistemini değişime uğratmak anlamına gelmektedir. Günümüzde yerel yönetimlerde reform sorunu, çok temel tercihler yapma sorunudur. Yerel yönetimlerin ivedi sorunlarını, mali krizlerini çözmek hedefi ile yerel yönetim reformu hedefi birbiri yerine kullanılamayacak kadar birbirlerinden farklı konulardır. Gündelik ve yakın erimli sorunları çözmek ile bütün bir devlet yapılanmasını dönüştürmek sorunu birbirinden özenle ayrılmalıdır.

Öte yandan, kimi fiili gelişmelerin devlet örgütlenmesindeki yerlerini belirlemek sorunu vardır. Türkiye'de yerel yönetimler il özel idaresi, belediye ve köylerden oluşur. Bölge örgütlenmesi merkezi yönetimin taşra örgütlenmesi niteliğine sahiptir. Ancak, GAP'tan sonra ortaya çıkan DAP, DOKAP, BATAB, vb.. örgütlenmeler yaygınlaşmaktadır. Bunlar "bölge yönetimi", bir başka deyişle yerel yönetim özelliği taşımıyorlarsa da, merkezi bir kurumun tek amaçlı bölge örgütleri niteliği de taşımamaktadırlar. Giderek ülke geneline yaygınlaşan bu yapıları tartışmaya açmak ve yönetsel sistem içindeki yerlerini belirlemek gerekmektedir.

21. yüzyıl yerel yönetimlerini yaratmak için uygun yol, var olan kademelerde ve merkezîyetçilik ilkesi temelinde yerel yönetimleri güçlendirmekten ibarettir.

1- Yerel temsil yapısındaki yansıma hatalarının ortadan kaldırılması; kadın - genç - ücretli - taşınmaz sahibi olmayan toplum kesimlerinin toplumdaki ağırlıkları ölçüsünde temsiline sağlanması gerekir. Bunu sağlamak için temsili sınırlandıran seçim sistemini değiştirmek, siyasal parti yapılarına müdahale etmek, siyaseti para ve nüfuzun denetiminden kurtarmak gerektiği açıktır. Yerel yönetim reformu için, öncelikle siyasal reformlar gerçekleştirilmelidir.

2- Yerel yönetim reformu ile demokratikleşmeyi gerçekleştirmenin yollarından ikincisi, toprak ve yapılaşma rantının kamuya geri döndürülmesidir. Günümüzde imar - yapı kaynaklı gelirler, belediye toplam gelirleri içinde yüzde 7 düzeyindedir. Hazine topraklarının belediyelere gelir yaratmak amacıyla satılmak üzere devri çözüm değil çözümsüzlüktür. Toplumun yararına olan, piyasa büyüklüğüne ilişkin bir rakama erişemediğimiz rantların gelir kaynağı haline getirilmesidir. Yerel yönetim reformunun öncelikli sorunlarından biri, imar sistemi ve imar sistemi ile ilgili yerel gelir mekanizmasını yeniden düzenlemek olmalıdır.

3- Mali yapı yeniden düzenlenmelidir. Ulusal bütçeden yerel yönetimlere ayrılan pay artırılmalı; yerel vergi ve harçlar sistemi gelir dağılımı üzerinde pozitif sonuçlar yaratacak yönde yeniden düzenlenmelidir. Dolaylı değil, doğrudan vergilendirme ilkesi gözetilmelidir.

4- Yerel yönetim reformunun en önemli parçalarından biri, yerel yönetimlerle ilgili merkezi yönetim kurum ve kuruluşlarının ivedilikle iyileştirilmesidir. Günümüzde "ağır vesayet" bir yanlılgı haline gelmiştir. Belediyelerde holdingleşme eğilimi karşısında Sayıştay ve Kontrolör denetimi etkisizleşmiştir. Denetim kurumları yerel dinamizmin gerisinde kalmışlardır. İller Bankası, ülke genelinde patlayan yerel altyapı yatırımları karşısında hem teknik hem mali olarak yetersiz hale gelmiştir. Borçlanma, özellikle belediyeler için giderek temel finansman türü haline gelme eğilimi sergilemektedir. Ulusal çapta yerel altyapı planlaması ortadan kalkmıştır. Merkezi yönetimin personel politikası planlama yerine gündelik işlerin kayıt altına alınması işine sıkışmıştır.... Yerel hizmetler için teknoloji, finansman, işgücü gereksinmelerini ulusal çapta üretecek çok yönlü bir örgütlenmenin gerçekleştirilmesi üzerinde durmak önem taşımaktadır.

5- Yerel yönetimlerin hem atanmış hem seçilmiş görevlilerine dönük bir eğitim sistemi geliştirmek gündeme getirilmesi gereken konulardan biridir.