

“Yerel Yönetimler Reformu Yasa Tasarısı” Üzerine...

Yerel Yönetimler Reformu Yasa Tasarılarının “Belediyeler Kanunu”, “İl Özel İdareleri Kanunu” ve “Belediye ve İl Özel İdareleri Gelirleri Kanunu” tasarıları ile yeniden gündeme gelmesi ve çeşitli çevrelerde tartışılmaya başlanması üzerine, sözkonusu tartışmalara katkı oluşturacak görüşler üldük.

- Türkiye’de Yerel Yönetimler alanında “reform” niteliğinde düzenleme çalışmalarına “neden”, “ne zamandan beri”, “hangi kapsamda” gereksinim vardır?
- Yerel Yönetimler Reform Yasası bu düzenlemeler için “yeterli bir müdahale alanı” mıdır? Yerel Yönetimler alanında gerekli görülen düzenlemelerin yasal boyutu; kapsamı ve etki alanı açılarından nasıl ele alınmalıdır?
- 1980 sonrası siyasi iktidarların gündemlerinden eksik olmayan ancak yasalaşmayan Yasa Tasarıları, gerekli düzenlemeler açısından başarılı mıdır?

Şeklinde özetleyebileceğimiz bir soru çerçevesi kapsamında; “yapılanlar ve dayandığı gerekçeler ile yapılması gerekenler” konusunda Bülent Tanık, Çağatay Keskinok ve Tank Şengül’den aldığımız görüşleri sunuyoruz.

Yerelin ve Yerel Örgütlülüğün Gelişimi Sorunsalı Karşısında Yerel Yönetim Reformu

H. Bülent TANIK

Tartıştığımız konu tasarı dahi değil tasarı taslağıdır. Tasarı olabilmesi için bakanlıklardan başbakanlığa, oradan da hükümet teklifi olarak meclise gidiyor konumunda olması gerekir. O düzeye bir türlü ulaşamadı. Diğer yandan kamu yönetimi reformu tartışmaları da sürüyor.

Türkiye Cumhuriyeti’nde yerel yönetimler ile ilgili yasal yapılandırma çalışmaları anlamında en ciddi yaklaşım 1930’lardadır. O dönem çalışmalarına gerçek anlamda kurucu meclis niteliği ve kurucu yasama kaygısı taşıyan bir anlayış hakimdir. Durum ve ihtiyaç tesbiti yapılmış, yerleşme düzenimiz ve koşullarımız belirlenmiş, yönetim aparatımızın gücü değerlendirilmiş, daha kaliteli bir yaşam seviyesi elde edilmesi için idarenin buna göre görev paylaşımı, işlevler arasında işbölümü yapılmıştır. Gerçekten ifade edilenden başka kaygı taşımayan bir yaklaşımdır bu. Daha sonra çıkarılan pek çok yasayla karşılaştırıldığında 1580 Sayılı Yasa mükemmel olarak tanımlanacaktır. Olumsuzlaştırıcı yönde yapılan tüm değişikliklere rağmen bu hala böyledir. 1924 tarihli Köy Kanunu da bu niteliktedir. İl, Köy ve Belediye İdaresi konularında hazırlanan çeşitli kanunlar budanarak günümüze ulaşmıştır. Yerel inisiyatifte güvenin azalmasıyla paralel, keyfiliği merkez elinde tutmaya çalışan dönüşümlerdir bunlar.



PLANLAMA
2003/4

"Yerleşme-Yasal Düzenleme" uyumu aranacak olsa bu yasa düzenlemelerinin önce 1950'lerde, sonra 1970'lerde ciddi olarak gözden geçirilmesi "güncelleştirilmesi" gerekirdi. 1950-1970 arasında pazar ekonomisinin yarattığı dönüşüm, kentleşmenin 'kent pazarına eklenme' olarak tanımlanması, kırdan kente göç olgusunun yarattığı deneyim birikimi, tüm bunlar yerel yönetimler ile ilgili yeni arayışları, özgür ortamlarda açık tartışmaları gündeme getirmiş ama sistematik yenilenmeler gerçekleştirilememiştir. Kamu yönetimi ile ilgili yeniden yapılanma çalışmaları ise 1970'lerde ve daha sonra zaman zaman akademik çevrelerin ve siyasi arama odaklarının gündeminde olmuş, çeşitli projeler de geliştirilmiş ancak uygulamaya konulamamıştır. 2000'lerde ise tüm dünyada devlet kavramının da yeniden düşünülme başladığı ciddi dönüşümler gündemdedir. Teknoloji, erişim, iletişim olanaklarının, kolaylıklarının gelişmesiyle alan küçülmeleri yaşandığı için sınır anlayışında kırılmalar, yırtılmalar, yönetim anlayışında da sınır tanımayan, "zaman-mekan" örgütlenmesinde "post-modern" yaklaşımlar oluşturulmaya başlamıştır. Bu olağanüstü oluşumlara farkında olmadan adapte olduk. Ulus altı, ulus üstü devlet örgütlenmeleri, genişleme alanları ve komşu yerleşmelerdeki yapılanmaların içsel sorunlar kadar önem taşımaya başlaması, yani mücavir devletler sorununun oluşması bu yeni gelişmelerin sonuçlarıdır. Artık hiçbir sınır aşılanmaz değildir. "Tebadan" "yurttaş" geçiş hızlanmış: Komşuda da "gönetç" gözetme sorumluluğu başlamıştır. Kendisi dışındakileri ve uzaktakileri farkedebilme düzeyi yükselmiş, birey, grup, toplum olma tanımları değişmeye başlamıştır. Yönetim anlayışında da sıçramalar yaşanmış, mücadelenin mekanizma olanakları genişlemeye başlamıştır. Demokratik süreçler yaşanabilmesi, örgütlü yapıyı esas alan siyasi dünya anlayışının kabul görmesi artış kaydetmiştir. Üstün sınıfların, kişilerin hegemonyası gibi kavramların sorgulanabilir olduğu, büyük egemen yapının kadersel, ırksal veri olarak algılanması ve siyasal kavram olarak değişmezlik önyargısı tarihin çöplüğüne atılmıştır. Böyle bir dünyada farklı yönetim anlayışları ortaya çıkar. Küresel dayanışmanın önemini kavrayan, dünyada başkaları için de sorumluluk duyan yönetim anlayışı, bu konuda soyut siyasi algılayışın ötesine geçen uygulamalar programlayabilir. Ancak bu örneklerin sayıca çok olması ile birlikte eksik bilgi ve eksik cesaret halen sorundur. Eksik cesaret özellikle siyaset yapmada ve yönetim becerisi alanında büyük bir noksanıdır.

Sınır ve ölçek kavramlarının aşıldığı bir dünyada yönetim kurgularında farklı yönelmelerle sorumluluklar paylaşılabilir, böylece yükler azaltılmalıdır. 1930'lardan sonra 1950'ler, 1970'ler ve 2000'ler bu çerçevede yapılabilecek kayda değer değişikliklerin Türkiye'de atıldığı dönemlerdir. Çeşitli güdülenmelerle yeni yönetim yaklaşımlarını arama ve sahiplenme çalışmaları 1970'lere rastlansa da, değişiklik arayışlarının 1990'larda yoğunlaştığı görülmektedir. Bu yoğunlaşmaya Avrupa Birliği'nin; Ortak Pazar statüsünün üzerine çıkması ve kaynaşık bir siyasal toplum olma arayışları girdi sağlamış, ivme kazandırmıştır. Ancak bu dönemde gündeme gelen çok sayıda tasarı taslağı yasalasamamıştır. Bunda esneklik taşımayan "uluslararası yaptırımlar" konjonktürel önemlice bir rol oynamıştır. Uluslararası finans kuruluşları 1985-1987 döneminde bir süre atlatılabiliştir. Ancak özelleştirme kamu yatırım ve harcamalarını kısma yönünde davranmayı gerektirirken; taahhütler, yerelin kendi kaynaklarını yaratmasının önündeki engellerin de aşılamaması, hazırlıkların niyet seviyesinde kalıp rafa kaldırılmasına neden olmuştur. Burada önemli eşik nokta, uluslararası finans kuruluşlarının baskısı ile yerel yönetimlerin kendi kaynaklarını yaratmaları olanağı arasındaki dengelenme noktasıdır. Bu olanakları tanımının

önündeki; "şeriatçı oluşumlara veya etnik grupların yaratabileceği teröre destek olur mu?" kaygısı gibi engeller günümüzde hem geçerliliğini yitirmeye başlamış hem de bunlar için farklı önlemler alınabilir hale gelmiştir.

Belediyelerin sadece hizmet örgütü değil, yönetsel örgüt olarak da algılanması, idari sorumlulukların dağıtıldığı, merkezdeki yönetsel yüklerin hafifletildiği bir olanak olarak değerlendirilmesi gerekir. Çünkü yurttaşlar açısından bakıldığında idare bir bütündür. İdari birimler arası sürtüşme, abenk yakalayamama, bilgi ve yetki paylaşımı sorunları yurttaş için önemsizdir aslında. Yurttaş hizmeti kimden aldığı ile ilgilenmez, alıp alamadığı ile ilgilenir. Sosyal devlet kavramı ön planda ise, 'devlet için devlet' veya 'kutsal devlet' değil, halk, hemşehri veya 'yurttaş için devlet' geçerli bir anlayıştır. Dolayısıyla devlet ve idari örgütlerin olanaklar ve ihtiyaçlar çerçevesinde dengeyi sağlama zorunluluğu vardır. Yerel yönetim, belli taahhütlerin daha azını yerine getirmek için sorumluluk ve kaynak talebinde bulunmaz. Organların kendisini programlayabileceği, vesayetten kurtulabileceği adil, açık ve tartışılabilir süreçlerle görev ve yetki paylaşımı durumunda idarenin ahengi sağlanabilir. İdari yapının temel kaygısı zenginlik anlamındaki farkları teşvik, eksiklik anlamındaki farkları telafi ve tedarik olmalıdır. Bunun mekanizmaları oluşturulabilir. Merkezin omuzundan kalkacak vesayet yükü merkezi de rahatlatır. Vesayet, yerel yönetimin eksik kaldığı durumlar için ihtiyaç duyacağı bir düzeyde kalmalıdır. Olabildiğince yaygın bir örgütlülük, dinamik, etkin bir hizmetin de ön koşuludur. Alan tanımları, hizmet ve örgütlenmenin gerçekten etkin ve pratik olabileceği biçimde yeniden yapılmalıdır. Coğrafi avantajlar tanımlanabilir, il büyüklüğünde ilçelerimiz olması gibi dengesizlikler giderilebilir. Katılım ve bütünleşme pratik olarak sağlanabilmelidir. Yerel Yönetim Yasa Tasarısının yerleşme dokusu ve mekan özellikleri ile birlikte ele alınması gerekir. Yalnızca hizmet örgütlenmesine dayalı şirket mantığı da dar gelir, bugünün gereksinimleri çözülemez. Dünyanın her tarafının kaygısını duyan bir anlayışın ışığında yönetim sorununa planlama ölçeği ve demokrasi kültürü açısından yasa koyucunun yaklaşması gerekir.

Siyasi güvenin oluşumu bir yasayla ve tek seferde mümkün olmaz. Kamu yönetimi konusundaki yasaların, hatta anayasanın ilgili maddelerinin bir bütün olarak gözden geçirilmesi gerekir. Bu içsel ihtiyaç ve yapılanmaları daha derin, daha kapsamlı yorumlamak anlamına gelir. Bölgesel deneyim, insan varlığı ve kültür birikimi açısından özgün bir deneyimdir. Böyle bakınca 1580'yi veya 3030'u değiştirerek altından kalkılmaz. Vizyon oluşturmak önemlidir. Anayasa'dan sonra "Temel Yasa" kavramı, Kamu Yönetimi Temel Yasası örneğinde olduğu gibi bir aru kademe olarak gerekli gibi durmaktadır.

Kentsel yaşam hızlı yaşam olarak algılanır. Her alanda hızlı tüketim kışkırtılır. Yasama ve yaşama biçimlerimiz arasında benzerlik var, her ikisinde de kentli hızı dayatılmıştır. Bunlar iyiyi ve kaliteliyi gözardı edecek kadar hızlandırılmıştır. Oysa Cumhuriyet Senatosu gibi, 1960'ların Millet Meclisi gibi iki kademeli yapılar, sorunlar üzerinde yeterince durmak şansına sahiptiler. Şimdilerde kapkaç düzenini kopya edecek belki onu temsil eden şekil ve hızda yasa yapıyoruz. Bu durumda mevcut yasa tasarılarının geniş tartışmalara açılması, tartışma sonrası hangi süreçlerden geçerek yasalaşacağını bilmek, takip edebilmek imkansızlaşığı için faydasızdır. Dolayısıyla toplum görüşünün yansıma bulamadığı bir süreç yasama alanında da hızla yaşanıp geçilmektedir. Oysa her boyutu ile tartışılan ve bütünlüğü kurgulanmış bir süreçtir doğru olan. Ancak öncelikle bu kültürün

üretilmesi gerekir. Hangi parti programını tartışmaya açmaktadır ki. Hızlı yasama pratiği, günöbirlik ve geçici çözümler sağlamaktadır. Oysa katılım, kalıcı çözümler sağlar. Ayrıca insanımı geliştirmeden fiziksel çevreyi geliştirmek en azından kalıcı kılmak mümkün değildir.

Türkiye'nin mekansal anlamda başta kırsal ile sorunu vardır. Nüfusun üçtebire yakın bir bölümü halen kırsal alanda yaşamaktadır. Halen 37 000'den fazla köy vardır. Oysa mekansal planlama pratiğimiz köy yönetimini dışlayan, kentsel mekanı binaların bittiği yer ile sınırlayan bir anlayışa dayanmaktadır. Kırsal-kent bütünselliği gözardı edilerek "mekan-yönetim" sorunlarımız çözölemez. Kırsal boşalması, kentin bunu hazırlıksız karşılaması yerine, hizmetlerin yerine ulaştırılabildiği bir düzen işlevsel ve kolaydır. Kırsalın beklediği temel hizmetleri bugünkü yerel yönetim örgütlenmesi karşılayamıyor. Sadece muhtarlık kurumu sürüyor, o da merkezin uzantısı konumunda. Nüfusumuzun 1/3'ü "yerel ortak uygar hizmeti"¹ idari ve siyasi yapılanmanın gücünden uzak ve eksik olarak alıyor. Bu nedenle zaman zaman köy-kent, merkez köy yaklaşımları tartışılmakta, ama köklü çözümler üretilememektedir.

Belediye oluşumunun yurt sathına yayılması, Türkiye'nin her noktasının belediye hizmeti alabilmesi hedef olmalıdır. Çünkü Türkiye'de yerleşme birimleri bugünkü şartlarda hizmet götürecek büyüklüğe erişmedikçe durağanlaşıyor. Köylüylü yurttaş olmaya taşıyacak siyasal örgütlülük geliştirme yerine ekonomik temelli örgütlenme politikaları karşımıza çıkıyor. Bu da yetersiz kalıyor, taşıma suyla değirmen dönüyor.

Osmanlı'nın statükocu yerleşim mozayigi etkisini sürdürüyor. Cumhuriyetin hedeflediği uygar yurttaşlara dönüşüm sağlanamamış. Köylülük çözölmüyor. Hem tarımsal ekonomi çöklüntüde, hem de kente beklenmedik yığılmalar sürüyor. 1970'lerin gerisinde yaşansa da göç potansiyeli dinginleşmiş değil. Köylü siyaseten örgütlü konumda olması gerekir. Köylülerin birbirine rakip olması aşölamıyor, yakın köylerde dayanışma yaşanamıyor. Bu kurgu içinde hizmet götüirme ile yükümlü "alan yönetimi" kavramı tartışılmalıdır. Hakemlik delege edilmiş olarak kurgulanabilir. Belli nüfus büyüklükleri tanımlanarak "köy belediyesi" kavramı düşünölmelidir. Bu, bütönlöşik, siyasal temsilde kaynaşık, seçilmiş yöneticilerden oluşan bir yapıdır. Böyle bir yapı her tür hizmeti götürebilir mi, planlama yapabilir mi soruları akla gelebilir. En azından pratikte elde edilen tecrübelerle bu yapı zorlanmalıdır. Aksi halde edilgen ve bekleyen köylüler devam edecektir. Kendini yönetecek, katılımcı bir yapının oluşması yönünde birinci kademe "yerel alan yönetim örgütlenmesi"dir. Bu tüm Türkiye sathına yayılmalıdır. Köylüden yurttaş tebadan örgütlü ve siyasal yapılara geçiş böylece yaşanabilir. Daha fazla yerel insan kaynağı harekete geçirilmeli, sorumluluk almaları sağlanmalıdır.

¹ Belediye Kanunu'nun ilgili maddesi "mahalli müşterek medeni ihtiyaçların" karşılanması amacıyla belediye kurulması kavramını geliştirmiştir.