

Yerelleşmenin Dayanağı ve Demokratikleşmesi Sorunsal Karşısında Yerel Yönetim Reformu

H. Tark ŞENGÜL

Reform ihtiyacını ortaya çıkaran sebeplere ulaşmada iki boyutlu bir değerlendirme önemlidir. Birincisi, Türkiye'nin kendi dinamiklerinden kaynaklı, ikincisi dışarıdan dayatılan, ulusötesi dinamikleri içeren boyutlardır. İkisi arasında önemli bağlantı noktaları, ilişkiler olduğu kadar çelişkiler de vardır. Bu boyutların nerelerde örtüştüğüne, nerelerde çeliştiğine bakmak gerekir. Ancak önce yerel yönetimlerin yakın tarihine yönelik bir değerlendirme gerekli görünüyor. Çünkü bir çok insan yerel yönetimler dendiğinde hala 1970'li yılların deneyiminden yola çıkıyor. Bugünkü deneyimin bu çerçevede 1970'li yıllardan farklı olduğunun altını çizilmesi gerekir. İkinci olarak üzerinde durulması gereken konu reform çabalarının, neden içinde bulunduğumuz dönemde kendisini dayattığıyla ilgilidir. Bu çerçevede ulusötesi dinamiklerin gözden geçirilmesi gerekir. Ancak son dönemdeki yerelleştirme çabalarının sadece ulusötesi dinamiklerle açıklanması doğru değildir. Bu nedenle üçüncü olarak AKP ve AKP'nin temsil ettiği siyasal projeye ve toplumsal tabana bakmak gerekmektedir. Dördüncü olarak çalışan sınıflar temelli bir yaklaşımın reform sorununa nasıl yaklaşması gerektiğinin değerlendirilmesi gerekir.

Bilindiği gibi Türkiye üniter devlet yapısıyla merkeziyetçi bir yönetim anlayışına sahiptir. Bu çerçevede Cumhuriyet'in kuruluşundan 1970'li yılların başına kadar yerel yönetimler merkezi yönetimin bir uzantısı olarak görüldüler. Ancak, 1970'lerin başından itibaren yerel yönetimler Türkiye'de kent sorunlarının esas sahibi olmaya ve uzun süredir merkezin uzantısı gibi görülürken farklı algılanmaya başladılar. Bir başka deyişle, yeterince özerk olmadıkları, kaynaklarının yetersiz olduğu, yalnızca teknik örgütlenmeler olarak görülmelerinin eksik kaldığı şeklinde bir meydan okuma ile karşılaştı. Toplu konut, toplu taşımacılık, fiat kontrolü gibi projeler de bu dönemde gündeme geldi. Bu bir çeşit yeni siyasallaşma dönemi idi. O dönemin deneyimi halen akademik ve siyasal bir çok kesim için çerçeve oluşturmakta ve yerel yönetimler için talep edilenler halen bu çerçeveye oturtulmaktadır.

Oysa 1980 sonrasında yerel yönetimlerin gerek işlevleri gerekse de temsil ettikleri toplumsal tabanda önemli dönüşümler olmuştur. 1980 sonrası dönemde yerel yönetimler (belediyeler) çalışan sınıfları temel alan anlayıştan uzaklaşarak, kentleri rant arayışları açısından değerlendiren bakış açılarının hakim hale geldiği konumlara dönüşmüşlerdir. Bunu yaparken merkezi hükümet ile çelişmeyen, kaynak kopartmaya çalışan, gerekirse dış kaynak bulan yerel yönetim modelleri benimsenmiş, elde edilen kaynaklar ise toplumsal adalet ve kamu yararı gibi ilkelere giderek uzaklaşan biçimde başta sermaye grupları olmak üzere kenti talan etmeye yönelik grupları hedefleyerek kullanılmıştır. Bu çerçevede yerel yönetimler yerel yönetimlere güç aktarımının gerekçesi olarak gösterilen iki alanda da, ki bunlar daha etkin ve verimli hizmet sağlanması ve demokratik katılım odakları olmalarıdır, oldukça başarısız kalmışlardır.

Kuşkusuz yerel yönetimlerin başarısızlıklarının geri planında merkeziyetçiliğin ve merkezi yönetimlerin önemli payı vardır. Ancak mevcut başarısızlıkları bu temelde açıklamak yetersizdir. Yerel yönetimler şu an elde ettikleri kaynakları belli bir kamu yararı ve toplumsal adalet ilkesi çerçevesinde kullanmadıkları gibi, mevcut yapıları içinde mümkün görünen geniş halk kesimlerinin katılımına olanak sağlanmaya yönelik olarak katılım kanallarını açmak konusunda da yeterli çabayı anlaşılmaz nedenlerle göstermemektedir. Dolayısıyla, anti demokratik ve kaynak kullanımında sınırlı kesimlerin çıkarlarını gözeten merkezi yönetimin elinden kaynakları alıp, yerel



PLANLAMA
2003/4

yönetimlere devretmek sorunu çözmeyecektir. Bu tür devirler merkezde yaşanan sorunların yerel düzeyde de yaşandığını görmezden gelmektedirler. Bu nedenle de yerel yönetimlere yetki devri yerel yönetimleri daha demokratik ve de etkin ve verimli kılmayacak, olsa olsa yerel yönetimlerde hakim kesimleri daha da güçlendirecek, dışlanmaları ise biraz daha dışlayacaktır.

Ancak hemen belirtmek gerekir ki AKP iktidarı, aşağıda gerekçelerini daha ayrıntılı tartışacağımız gibi, yerel yönetimlere güç aktarmak konusunda kararlı görünmektedir. Bu çerçevede söz konusu yeniden yapılandırma sürecini Türkiye'nin kendi dinamikleri ile açıklamanın yeterli olduğunu söyleyebilmek de olanaklı değildir. Yeniden yapılandırma ve yerelleştirme Türkiye'nin ihtiyaçlarına yanıt mıdır? Bunlar gerçekten Türkiye'nin dinamiklerinden kaynaklı ise niye 2003'te kendisini dayatmaktadır? Başka dinamikler mi aramak gerekir? Burada değerlendirmemizin ikinci boyutu devreye girmekte, gelişmelerin küreselleşme denen ulusötesi dinamiklere dayanarak da açıklanması gerekmektedir. Ulus devleti merkeze alan dünyadan ulusötesi güçler (şirketler) ve bazı ulus devletlerin diğer coğrafyaları belirlemek konusunda saldırganlaştığı bir dünyaya (döneme) geçilmiştir. Merkezîyetçi yapının ortadan kaldırılması ve yerel güç odaklarının öne çıkarılması isteği, güçlü bir yerel yönetim görmek değil, yalnızca muhatapı değiştirmek, yerel pazarı ulus devletin sınırlamaları olmadan, doğrudan kullanabilmek isteğinden kaynaklanmaktadır. Farklı siyasal örgütlenmelere ihtiyaç duyulan bir dönemde, merkezin zayıflatılması, yerel güçlerin talepleriyle de örtüşmesi açısından bir fırsat olarak kullanılacaktır. Önemli olan bu bizi demokratik bir kurguya götürür mü? Ancak hemen işaret edilmesi gereken bir anakronizm sorunu var. Eğer yerel yönetimlere özerklik isteyenler söz konusu özerkliği merkezi yönetime referansla yapıyorlarsa bu oldukça yanlış bir referanstır. Eğer dünya değişti, ulus devletler güç yitirdi ve ulusötesi güçler önemli hale geldiyse, o zaman yerel yönetimlerin özerkliğinin ölçümü sadece merkezi yönetime referansla yapılamaz. Bu ölçümün referansı ulus devletin yanında, ulusötesi şirketler, IMF, Dünya Bankası gibi ulusötesi güçler olmalıdır. Çünkü yeni dönemde yerel yönetimlerin tek muhatapı merkezi yönetimler olmayacak, müzakerelerini yalnızca merkezi yönetimle yapmayacaklardır. Önemli bir muhatapları ulusötesi güçlerdir. Özerkliğin ölçümünde bu güçler karşısındaki konumlarının da değerlendirilmesi gerekir. Bu çerçevede ulus devletlerin (sadece merkezi yönetim değil) yereli sadece bastırıldığı varsayımını da sorgulamak gerekir. Ulus devletler yerel birimlerini ulusötesi güçlerden çeşitli biçimlerle koruyan yapılar olarak da işlev görmüşlerdir. Ulus devletlerin güçsüzleştiği bir ortamda yerel birimlerin bir yerel birimden diğerine hareket yeteneği son derece yüksek olan ulusötesi güçler karşısında müzakere güçlerinin çok sınırlı olduğu açıktır. Örneğin, Pirelli ya da Ford firmasına ucuz işgücü ve diğer kolaylıkları sağlamıyorsanız, bunu sağlayan bir başka yerel birime kaymaları ve yatırımlarını orada yapmaları çok zor bir tercih değildir bu ulu ötesi firmalar için.

Ancak son dönemdeki yerelleştirme girişimlerini sadece ulusötesi güçlerin dayatması olarak görmek de yanlıştır. Ulusal ve yerel dinamiklerin de bu çerçevede önemli belirleyiciliğinin olduğunu altının çizilmesi gerekir. Bu çerçevede, AKP iktidarının neler yaptığını ve nedenlerini anlamlandırmaya çalışalım. Türkiye ard arda gelen krizler sonucu bir anlamda dayatmalara teslim olmuştur. Ancak ulusötesi güçlerin kamu yönetimi konusundaki dönüşümü için öne sürdüğü resmi talepler karşısında AKP'nin basitçe taşeron olarak mı değerlendirilmesi gerektiği yanıt verilmesi gereken bir sorudur. Türkiye'deki ulus devletle, siyasal sistemle AKP'nin de sorunları vardır. Çünkü dayandığı siyasal ve toplumsal güçler yerel kökleri olan islami güçlerdir. Dolayısıyla birinci boyutta eğitim, sağlık, kültür gibi hizmetlerin yerelleşmesi merkezdeki güçleri kırma, dağıtma stratejisi ile uyumaktadır. Yoğun tartışmalar genellikle belediyeler üzerinden yapılmakla birlikte kent siyaseti kırsal kesimi de

içerecek şekilde il düzeyinde kurgulanmaya başlamıştır. Yeni tasarı "yeni" olarak İl Özel İdarelerini karşımıza çıkarmaktadır. Bu yönelim rastlantısal değildir. Kırdı kendini güçlü hissetmesinden, yerelde bu gücü kontrol edeceğine güvenmesinden kaynaklanmaktadır.

İkinci boyutta; eğitim, sağlık, kültür gibi hizmetler yerelleştikçe ve özelleştirildikçe sermaye içindeki dengeler de yeniden tanımlanabilecektir. Böylece siyasal gücün ekonomik tabanı da güçlendirilmiş olacaktır. Diğer bir anlatımla, AKP iktidarı kendine yakın sermaye gruplarını kaynak aktarmaya yönelik olarak da yeni bir manevra kabiliyetini yerleştirme çerçevesinde elde etmiş olacaktır.

Güç aktarımı, yetki devri yapılacak eğitim, sağlık, kültür, köy hizmetleri gibi alanlar; bütçe içindeki, GSMH içindeki payları düşen alanlardır. Bu nedenle üçüncü bir boyut olarak sorunlar da yerleştirilmiş olacaktır. Giderek artan biçimde bu alanlara kaynak aktarımı azalırken, bu kısıntılara karşı çıkan güçlerin de yerleşmesi kaçınılmaz hale gelecek, birlik olmak yerine, yerel ve cılız sesler çıkacak, akıllıca bir manevra ile muhalefet de yerleşecektir.

Son olarak neler yapılması gerektiği konusuna gelince; öncelikle hayali bir model değil, gerçeklerden, bugünkü sorunlardan yola çıkan bir model gereklidir. Ancak görünen o ki, ulus devletin güçsüzleştirilmesi ve yerel yetki aktarımı karşısında muhalif güçlerin ilk refleksi giderek milliyetçiliğe bürünmeye başlayan bir ulus devlet savunuculuğudur. Kuşkusuz bu tür bir refleksin anlaşılabilir nedenleri vardır. Çünkü bu saldırı çalışan kesimlerin ulus devlette odaklanan bir çok kazanımını yok etmeyi hedeflemektedir. Ancak üretilen yanıtın ve modelin ulusalcılıktan daha fazla bir şey olması gerekir.

Söz konusu alternatifin ulusötesi-ulusal-yerel ölçeklerin tümünü içeren bir ölçek siyaseti çerçevesinde geliştirilmesi bir zorunluluktur. Bu tür bir model her üç ölçekte de çalışan sınıfları merkezine koyan, demokratik, katılımcı, kaynak kullanımında sosyal adalet ilkesini gözeterek yapıların kurulması ve mevcut olanakların güçlendirilmesini hedeflerken, bu tür bir yapılanmayı öngörmeyen mevcut yapıların ortadan kaldırılması için mücadele etmek zorundadır.

Bu çerçevede ulusal düzeyin çalışan kesimler açısından merkezi bir yerinin olduğu açıktır. Ancak bu düzeyin mevcut haliyle savunulması, bu düzeyde çalışan kesimler aleyhine uygulanan bir çok politikayı da savunulması anlamına gelmektedir. Bu nedenle ulus devlet düzeyinde de çalışan sınıfların önemli reform taleplerinin olması gerekir. Ancak kuşkusuz bu talepler bugün dayatılanlardan oldukça farklıdır.

Benzer biçimde alternatif bir yaklaşımın yerel ölçüğe yönelik de önemli talepleri olmalıdır. Ancak bu talepler bugünkü gibi mevcut halleriyle yerel yönetimlerin güçlendirilmesi çerçevesinde biçimlendirilemez. Çalışan sınıfların yerel yönetimleri önemli iktidar odakları olarak görmesi ve mücadele etmesi gerekir. Bu mücadelenin merkezinde önce yerel yönetimlerin kendilerinin demokratikleşmesi ve geniş halk kesimlerinin katılımına açılması ve bu çerçevede yerel yönetimlerin güçlendirilmesi anlayışı olmalıdır.

Üçüncü olarak da çalışan sınıfların çevre ülkeleri ve bu ülkelerin yerel birimlerini birbirine karşı kullandığı bir ortamda, başka coğrafyalarda yaşayan emekçilerle dayanışmalarını arttırmaları gerekiyor. Emegün küresel hareketliliğinin mümkün olmadığı bir ortamda, ulusötesi güçlere karşı güç oluşturabilmeleri ancak bu tür dayanışma ağlarının oluşturulmasıyla mümkündür. Dolayısıyla her üç ölçekte de verilecek mücadelelerin iyi bir sentezi, çalışan sınıflara bir çıkış yolu ve strateji sağlayabilecektir. Her ölçekte önemli deneyimlerimiz, savunulacak kazanımlarımız vardır. Ancak bu strateji sadece kazanımları savunmakla çerçevesizdir. Karşı projenin geliştirilmesi zorunludur ve bu ancak birbiriyle ilişkili biçimde ulusal-yerel-ulusötesi mücadelelerle mümkündür.