

“Türkiye’nin (Ulusal Devletine Karşı) Yeniden Yapılanmasında Yerel Yönetim Reformu*

H. Çağatay KESKİNOK

Siyasi tartışmanın gündemini oluşturan “Türkiye’nin Yeniden Yapılanmasında Yerel Yönetim Reformu”nun gerekçeleri, esas olarak demokratik bir sistemin oluşturulması, kamu hizmetlerinin yerinden görülmesi için merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında görev ve yetkilerin yeniden paylaşımı, hantal bürokratik yapının tasfiyesi, ulusal önceliklerle yerel farklılıkların barıştırılması, belediye hizmet giderlerine belde halkının katılımının sağlanması olarak konmaktadır.

Katılım, yerel özerklik, yerellik, yerelleşme, demokrasi vb. konular kuşkusuz önemli olmakla birlikte bu kavramlardan hareketle yapılacak tartışmada küreselleşme ideolojilerinin yerelleşme tuzağına dâ düşmemek gerekir. Bu tuzak, ulus-devletin siyasi anlamda küçültülmesi, kurumsallaşmış düzenleme ve denetim araçlarının tasfiyesi sürecidir. Bu çerçevede, siyasi bir birim olan ulus-devlete karşı siyasi bir güç kaynağı oluşturmayan kentler öne çıkarılmaktadır. Bu, ulus-devletin çatısı altında bir yerelleşme ya da yerel yönetimlerin güçlendirilmesi projesi olmayıp tersine onun siyasi ve yönetsel aygıtının ve kurallarının tasfiyesine yöneliktir. Yerel özerklik, yerelleşme, hizmetlerin yerinden görülmesi kavramları, kamu yönetimi alanına ilişkin teknik kavramlar olup bu kavramları tek başlarına yerel yönetimlerin ya da genel olarak kamu yönetiminin demokratikleşmesinin göstergesi olarak almak olanaklı görülmemektedir. Bu kavramları siyasi bağlamı içinde düşünmek ve değerlendirmek gerekir. Bugün bu kavramlar ulus-devleti tehdit eden siyasi, iktisadi ve ideolojik saldırının malzemesine dönüşmektedir.

Unutmayalım, kapsamlı özelleştirme siyasaları Özal Dönemi’nde yerelleşme ya da yerel özerklik, demokratikleşme, sivilleşme vb. söylemleri ile birlikte uygulandılar. Diğer şeyleri dikkate almaksızın, bu kavramları yücelten bakış açılarının bu dönemdeki özelleştirme uygulamalarına ne denli zemin oluşturduğu üzerinde düşünmek gerekiyor. Bugün bu uygulamaların en kapsamlısı ile karşı karşıyayız. Yeniden Yapılanma ve Yerel Yönetimler Reformu, doğal çevreyi, ormanları, ülkenin yeraltı ve yerüstü kaynaklarını da kapsayacak biçimde genişletilmiş bir özelleştirme programı ile birlikte gündeme geliyor. Bu sözde yerelleşme programı devletin tümüyle yeniden yapılanmasını öngörüyor, ulus-devletin varoluş koşullarını tehdit ediyor.

Yerel özerklik, yerel hizmet sunumunda verimlilik ve etkinlik vb. konular önemli olmakla birlikte bunların iktisadi ve siyasi bağlamlarından kopuk biçimde yüceltilmesi bizleri yanlış noktalara sürükleyecektir. Bunları, Türkiye’nin geçmiş deneyimlerinden hareketle ileri sürüyoruz.

Biliyoruz ki, aynı dönemde Türkiye, özellikle stratejik önemi olan konularda da aşırı bir merkezleşme süreci yaşamış, ülke o dönemde fonlarla yönetilmiştir. Özelleştirme siyasalarının uluslararası sermayenin gereksinimleri açısından en yoğun ve



*Bu yazı TÖM BEL-SEN’in 11-12 Temmuz 2003 tarihinde Ankara’da düzenlediği Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması Sempozyumu’nun “Demokratik ve Etkin Yerel Yönetim Nasıl Olmalı?” Oturumunda sunulan bildirinin Planlama Dergisi için gözden geçirilmiş halidir. Bkz: TÖM BEL-SEN (2003) Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması Sempozyumu (11-12 Temmuz 2003), Kayışın Matbaası, İstanbul, ss.107-112 ve 125-127. Yazının başlığı sonradan konmuştur.

en kapsamlı biçimde uygulandığı koşulda yerleşme siyasalarının ne tür sonuçlar doğurabileceğini düşünmek zorundayız. Özelleştirme uygulamaları sonucunda, yerleşme ile daha verimli ve etkin biçimde görüleceği varsayılan ve iddia edilen kamu hizmetlerinin alanı daraltılmaktadır. Diğer yandan, kamu hizmeti üretmeyen bir kamu yönetiminin verimliliğinden ve etkinliğinden söz edilemeyecektir. Bugün kamu yönetim birimlerinin hizmet üretimi, proje, etüd ve planlama yeteneklerinin, özelleştirme siyasalarının sonucu olarak ne denli ortadan kaldırılmış olduğu bilinmektedir. Devletin aşırı büyüdüğü iddiasının da safsatadan öte bir anlam taşımadığı bir dizi çalışmada gösterilmektedir. Kamu hizmeti üretmeyen bir yapıda demokrasiden de söz edilemeyeceği açıktır. Özelleştirme uygulamalarının yerleşme ve demokratikleşme söylemi ile birlikte yürütülüyor olması bu nedenle paradoksal bir durum yaratmaktadır.

Avrupa'nın devletleri biraraya geliyor, bütünleşiyor; tek bir devlete doğru gidiyorlar. ordularını oluşturmaya çalışıyorlar. Bu arada küreselleşme ideologları çevredeki ülkelere yerleşme siyasalarını salık veriyorlar. Yerleşme, yerellik iddialarının tersine Avrupa bütünleşip merkezileşirken, bizim gibi ülkelerde ulus-devlet düzeyinde düzenleme araçlarının tasfiyesi gündeme geliyor. İller Bankası'nı tasfiye etmek istiyorlar. Çünkü, yerel yönetimlerin küresel para piyasaları ile aracısız bütünleşmesinin koşullarının yaratılabilmesi için İller Bankası gibi merkezi kredi düzenleme ve dağıtım organlarının tasfiye edilmesi gerekiyor, tıpkı Merkez Bankası'nın özertleştirilmesi niyetlerinde olduğu gibi. Belediyelere uluslararası para piyasalarına doğrudan ulaşabilme, ipotek karşılığı kredi, borç alma yetkisi veriliyor. Bütün bu ideolojik saldırıda, sermayenin küresel hareketine serbesti sağlanması, "yerel demokrasinin geliştirilmesi", "yerleşme" olarak sunuluyor. Bu söylemin arkasında Dünya Bankası ve ideologları var. Bildiğimiz klasik liberal tez bir kez daha karşımıza çıkıyor: Siyasi etkilere kapalı, kusursuz işleyen bir piyasa sisteminin en demokratik koşulları yaratacağı tezi. Verili koşullar altında, ulusal devletin merkezi düzenleme araçlarının yerel yönetimler düzeyine, hatta sivil toplum örgütlerinin alanına itilmeleri fiilen ortadan kalkmaları anlamına geliyor. Yani ulusal siyasetin omurgası yok ediliyor. Bu şekilde, siyasetin, sözde kusursuz işlediği ve kendi kendine bıraktığında en yüksek yarar sağlayacağı varsayılan piyasaya müdahalesi önlenerek ve yönetim aygıtının piyasa sistemine hızla uyarlanması gerçekleşmiş olacaktır. Dünya Bankası kuşkusuz yerel yönetimlerin, ulus-devletin merkezi aygıtı ile karşılaştırıldığında, piyasa ile bütünleşme olanaklarının ve yerel yönetimler düzeyinde güç olanaklarının sınırlılığının fazlası ile ayırında olmalı.

Bütün bunlar olurken, Devletin yürütme ve yargı erkinin üzerinde yetkilerle donatılmış bağımsız yönetsel organlar oluşturuluyor. Kısacası ulus-devlet iki yönden kuşatılıyor. Yeniden Yapılanma Programının arkasında Program Amaçlı Mali ve Kamu Yönetimi Uyarılama Kredisi var. Bu kredi, Dünya Bankası'nın Türkiye'ye bu güne dek açtığı krediler içinde en yüksek olanı. Diğer alanlardaki düzenlemelerle birlikte düşünüldüğünde, bütün bunlar sermayenin uluslararası hukukunu, bürokrasisini ve yönetim aygıtını oluşturmaya yöneliktir; yani bir sömürgeleştirme programıdır. Bu şekilde, görece özerk niteliği gereği piyasa ve şirketlerin dünyasından farklı rasyonalliteleri olan ve kamusal yarar kavramına dayanan ulus-devletin kamu hizmeti üretme yetenekleri hedef alınmaktadır.

Bilindiği üzere, yazında kamu hizmeti kamu görevlileri tarafından sunulan hizmetler olarak tanımlanır. Oysa bu temel kural kendine yeni alanlar açmak isteyen uluslararası sermayenin hareketine sınırlamalar getiriyor, engel oluşturuyor. "Şişkin kamu yönetimi" safsatasının ardında bu yatmaktadır.

Çeşitli Kanunlarda ve Maliye Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükümünde Kararıyla Değişiklik Yapılması Hakkındaki Kanun'da belediyelere oldukça fazla roller ve görevler veriliyor, özellikle de, Hazine arsa ve arazilerinin elden çıkarılması, özelleştirilmesi konusunda. Türkiye'de liberal iktisadi siyasaların varlığı koşullarında yerleşmenin ya da sözde yerel özerkliğin sonuçları ortadadır. Özal Dönemi'nde imar felaketine yol açmıştır bu siyasalar.

Dünya Bankası'nın raporlarında Yeni Sağın kavramları vurgulanıyor. Bunlar, "yönetişim", "kentlerin yarışması" vb. Kentlerin yarıştığı bir ortam, piyasa sisteminin bölgesel anlamda yaygınlaştırılması demektir. Yine, unutmayalım küreselleşme ideologlarının çok sık tekrarladıkları "kentler arası yarışma", bölgeler arası eşitsiz gelişme sorunlarını derinleştirir ve geri kalmışlık sorunlarını çözmeye yönelik planlama etkinliğini olanaksızlaştıracaktır. Ulus-devletin merkezi düzenleme araçları, olanakları ve kuralları ortadan kaldırıldığında ulus-devlet düzeyindeki gelişme sorunlarını, özellikle bölgeler arasındaki gelişme sorunlarını çözmeye olanağı bulunmamaktadır. Yani sözde Yerel Yönetimler Reformu yasalaşırsa, İstanbul daha fazla vergi toplayacak, daha fazla gelişecek, buna karşın bölgeler arası gelişme sorunlarını gidermeye yönelik olanakları ve araçları yitireceğiz.

Yeni sağın bakış açısı yerel değerlerin pazarlanmasıdır. Yerel yönetimlere belirli yetkilerin verildiği Özal dönemiyle, yani "sosyal devlete" karşı liberalleşme saldırısı ile birlikte acaba yurttaşlar olarak bizler kamu hizmetlerinden daha fazla mı yararlanır hale geldik, daha fazla mı kamu hizmeti geliştirme fırsatı yaratık? Liberalleşme Dönemi ile birlikte yerel özerklik uygulamalarının sonuçları ortadadır. Malların ve sermayenin serbest dolaşımı açısından idari vesayet ve diğer kurumsal düzenlemeler ciddi engel oluşturuyorlar. Bunu biliyoruz. Özelleştirme piyasa güçlerinin sınırsız serbestleştirilmesi demektir. Yeni Sağın bakış açısı, kuralsızlaşma, yani ulus devlet düzeyindeki düzenleme olanaklarının/araçlarının ortadan kaldırılması, kamu yönetimi yerine işletme, kamu hizmetinden yararlanan yurttaş yerine müşteri, maliyetlerin özelleştirilmesi, devlet desteklerinin kaldırılması, kısa erimli yeniden üretimin öne çıkarılması, endüstrisizleşme, uluslararası sermayenin zaman ve mekan kısıtlamalarından kurtarılması, merkez ülkelerde daha da merkezleşme ve bütünleşme, buna karşın çevrede özelleştirme siyasaları ile bütünleşen bir yerleşme bakış açısıdır. Yani yerel yönetimler işletme düzeyine indirgeniyor, özelleştirme yetkileri ile donatılıyor. Parasız kamu hizmeti ve kamu yararı kavramları yerine, piyasaların karlılık düzeyine uygun mal ve hizmet sunumu öne çıkarılıyor.

Ulus-devletin kamu hizmeti, kamu yararı kavramlarını ortadan kaldıran ve piyasa güçlerinin hareket alanına dönüştüren bir yerleşme programı ya da sözde reformu demokratikleşmeyi nasıl getirebilir? Devletin denetimi ve halka hesap verilebilirlik araçlarını geliştirmek ve güçlendirmek yerine uluslararası denetim ve hukuk devroye sokuluyor. Toplam kalite yönetimi, performans yönetimi, yönetim, etkin hizmet, hesap verilebilirlik vb. ne kadar süslü kavramla birlikte sunulursa sunulsun bu sözde yerleşme reformu yurttaşın, halkın yararlandığı kamu hizmeti alanını daraltmakta ve -özellikle yerel yönetimlerdeki- kamu görevliliğinin yerine esnek, sözleşmeli istihdamı ve geçici işçiliği geçirmekte ve iş güvencesini ortadan kaldırmaktadır. Emegin örgütlenme özgürlüğü hedef alınmakta ve emegin sömürü araçlarını güçlendirecek bir personel rejimi yaratılmak istenmektedir. Bu şekilde kamusal yararları ve kamu hizmetini varsayan devlet geleneği ortadan kaldırılmaktadır. Oysa, biliyoruz ki, kamu hizmetinin görülmesinin güvencesi hizmetin kamu görevlileri eli ile görülmesidir. Bütün bunların demokratikleşme veya yerel demokrasinin geliştirilmesi olarak sunulması tam bir safsattır.

Ulus-devletin mevcut yapılanması, uluslararası sermayenin hareketi ve sermayenin dolaşımına ciddi sınırlamalar getirdiği içindir ki, İller Bankası gibi merkezi kredi kuruluşları, devletin bürokratik kuralları ve diğer düzenleme araçları tasfiye edilmek isteniyor. Bu yüzden, biz yerel özerklik, yerelleşme, yerinden yönetim vb. kavramlar ile siyasi bir tutum geliştirebilme olanağına sahip değiliz. Kamusal yarara yönelmeyen ve kamu hizmeti üretmeyen, kamu hizmetini bir hak olmaktan çıkarıp, kamu hizmetinden eşit yararlanan yurttaşın yerine müşteriye geçiren, sosyal refaha yönelmeyen bir siyasi irade ile demokrasinin sağlanamayacağını ileri sürebiliriz. Toplumsal eşitsizliklerin giderilmesi, yurttaşların kamusal hizmetlerden yararlanması vb. sorunları piyasa sisteminin rasyonaliteleri içinde çözme olanağı bulunmamaktadır. Bu liberal iktisat teorisinde bile böyledir. Diğer yandan, kamu yönetiminde etkinlik ve verimliliğin yerine, uluslararası piyasaların ve şirketlerin rasyonaliteleri geçirilmeye çalışıldığında ortada Türkiye Cumhuriyeti Devleti adına bir kamu yönetimi kalmayacaktır.

Özetle, gündemdeki Yerel Yönetim Reformu ulus-devlet çatısı altında merkezi düzenleme araçlarını -ki kalkınma planları bunun için yapılır- gözardı etmeksizin yerel yönetimlerin güçlendirilmesi projesi olmayıp uluslararası sermayenin ve malların dolaşımına sınırsız izin verilmesi ve yerel yönetimlerin uluslararası para piyasaları ile daha fazla bütünleştirilmesi programıdır. O nedenle ulus-devletin savunulması, bağımsız iktisadi siyasa ve özelleştirme politikalarına karşı çıkılması temelinde katılım, demokrasi vb. kavramlardan söz edebiliriz. Ulus-devlet düzeyinde en büyük siyasi katılım ulusal düzeyde siyasa üretebilmek demektir. Ve bunun araçları da çeşitlidir. Yerelleşme ve yerinden yönetim savunucularına şu tür bir Yerel Yönetim Reformunu öneriyorum: i) Ulus-devletin savunulması, bağımsız ve iktisadi siyasa, ii) özelleştirme siyasalarının reddi, iii) başta KİT'ler olmak üzere Özelleştirme Programının sonu olarak yitirilen kamusal kaynakların yeniden ekonomiye kazandırılması, iv) üretimin planlanması ve yönetiminde demokratik katılım araçlarının ve düzeneklerinin geliştirilmesi (yerel yönetim birlikleri, sendikalar, üretici birlikleri, meslek örgütleri, kooperatif birlikleri vb.), v) kamusal hizmet sunumunun güçlendirilmesi, kamusal yararlar çerçevesinde kamusal hizmetlerden yararlanma olanaklarının geliştirilmesi ve katılım düzeneklerinin yaratılması (kent konseyleri, mahalle örgütlenmeleri, köylü birlikleri, vb.). Böylece bir çerçevede yerelleşme arayışlarımız anlamlı olacaktır.

AB ile bütünleşme süreci olarak adlandırılan süreç, gerçekte ulus-devlet düzeyinde düzenleme araçlarının tasfiyesi sürecinin önemli bir aşamasıdır. Türkiye'nin Gümrük Birliği nedeniyle ekonomik kayıpları, aşağı yukarı 100 milyar doların üzerinde bir dış ticaret açığı olarak gerçekleşmiştir. Şimdi bu kayıplarımızdan sonra Avrupa Birliği'nin çeşitli fonlarından bir takım projelerle kaynaklar sağlamaya çalışıyoruz. Örneğin, üniversitelerde Oldukça büyük kaynakları, değişik eğitim programları adı altında Avrupa'ya ödemişiz. Sonra, onların öngördüğü projelerle küçük küçük kaynaklar bulmaya çalışıyoruz. Diğer önemli bir konu da, bu fonlardan özellikle ve öncelikle devlet dışı kuruluşları yararlandırıyorlar. Her kurumsal düzenlemeyi Türkiye Cumhuriyeti Devleti üzerinden gerçekleştiriyorlar, ama her nasılsa fonlardan yararlandırırken, kaynakları dağıtırken devlet kuruluşlarına güvenmiyorlar. Kuşkusuz, ancak bu kaynakları yitirmedikimiz koşulda ulusal kalkınma ve hizmet sunum siyasaları geliştirebiliriz. Bu da siyaset üretmek olur. Ulusal düzeyde en önemli katılım da siyaset üretmek demektir.

Özal Dönemi'nin yerelleşme, yerel özerklik vs. kavramlar üzerinden önümüze sürülen özelleştirme programının yerel yönetimlerde demokratik bir yapılanmayı getirdiği

söylenbilir mi? Yerel yönetimlerdeki özelleştirme yerel yönetimlerde örgütlü iş gücününün tasfiyesini getirmiştir. Yerel yönetimlerin kamu hizmeti üretme yetenekleri ortadan kaldırılmış, tümüyle ihale sistemine dayanan bir belediyeçilik anlayışı yaratılmıştır. Geçmişte, hak olarak yararlandığımız kamu hizmetlerinin çoğunu bugün müşteri olarak alıyoruz. Bu demokratikleşmeye yol açmış olabilir mi? Demokratikleşmeye yol açtığını söylemek safsafadan öte bir anlam taşımamaktadır. Neden ulus devlete vurgu yapıyoruz, emperyalizmden, uluslararası sermayeden söz ediyoruz? Ormanları elden çıkarmak istiyorlar, ekonominin motoru KİT'leri özelleştiriyorlar, ekonomiyi endüstrisizleştiriyorlar. Türkiye'nin bütün kaynaklarını, hizmet sektörünü bile yabancı sermayeye terk ediyorlar. Türkiye'ye yapısal dönüşüm kredileri veriyorlar ve bunların önemli bölümlerinin, bu işlerin projelendirilmesini üstlenecek kendi danışmanlık şirketlerine ayrılmasını öngörüyorlar. Şimdi bütün bunları iktisadi siyasa olarak karşımıza koyan bir iktidarın, yerelleşme siyasalarından ne bekleyebiliriz?

Ulusal devlet düzeyinde halkçı bir iktisadi siyasa izlemeden demokratikleşmenin gerçekleşmesi olanaksızdır. Hem ulus-devlet düzeyinde genel siyasalar üretmek, hem de yerel yönetimler düzeyinde katılım düzeneklerini geliştirmek: Demokratikleşme sürecine ancak bu şekilde yaklaşılabilir. Hizmet verimliliği adına, kimi yetkilerin yerel yönetimlere bırakılması, eleştirdiğimiz verili siyasi ve iktisadi koşullarda demokratikleşmeye yol açması olanaklı değildir. Şu unutulmamalıdır ki, piyasa sisteminin güçlendirilmesi ile birlikte yürüyen bir yerelleşme süreci, gelişmiş bölgeleri daha gelişmiş yapacak, gelişmemiş bölgelerin de aynı gelişmemişlik düzeyinde kalmasına yol açacaktır. İtalya'nın birliğine en fazla gelişmiş kuzey karşı çıkıyor. Nedenleri açık değil mi? Güneyi yük olarak görüyorlar. Türkiye'de özellikle gelişmemiş bölgelerin gelişme sorunlarını çözmek istiyorsak, kalkınma politikalarımızı güçlendirmek, ulus devlet düzeyinde korumacı politikalarımızı güçlendirmek durumundayız. Bütün o demokratik katılım mekanizmaları o zaman anlam kazanabilir. Kent düzeyinde kent konseyleri, mahalle düzeyinde mahalle birlikleri anlamlı katılım araçları olarak gelişme olanağı bulabilirler. Ama ülke düzeyinde siyasalar geliştirilirken en önemli katılım siyaset üretmek demektir. Örneğin, kamu hizmetlerini güçlendiren ve alanını genişleten bir siyasa esas olarak devletin merkezi düzeyine yöneliktir. Bunun yerel yönetimler düzeyine aktarılması, merkezi müdahale araçlarının yitirilmesi anlamına gelmektedir. Bir başka deyişle bu konuda mücadele alanının ulusal düzeyden yerel düzeye düşürülmesi, itilmesidir. Kentlerin öne çıkartılmasının nedeni, ulus devletin bir siyasi iktidar aracı olmasının ortadan kaldırılması isteğidir. Yani ulus-devlet düzeyinde siyaset üretme imkanlarının, yeteneklerinin ortadan kaldırılmasıdır. Bu da açıkça ulus-devletin ortadan kaldırılması demektir. Emperyalizm var olduğu koşulda, hele hele bizim gibi emperyalizme karşı ulusal kurtuluş mücadelesi ile oluşmuş bir devletin hedef alınması ciddi bir konudur. Dünyada ezen/ezilen ülke ayrımı varsa, ulus devletin savunulması ileri bir mevzidir. Bu nedenle, konu basitçe merkezi yönetimler ile yerel yönetimler arasındaki bir yetki bölüşümü sorunu ile sınırlı değildir.