Demokratikleşme Açısından Merkezi Yönetim - Yerel Yönetim İlişkileri

Kemal GÖRMEZ*

There exist an important link between democracy and local government. This article deals with the relations between central and local governments on the level of historical development and legal process in Türkiye.

Giriş


Özetle belirtmek gerekirse, yerel kamu hizmetlerinin sunumunun yerel yönetimlere devri, demokrasinin gelişmesine katkıda bulunmaktadır.

Yerel yönetimler, karar organlarının oluşumuna ve karar alma süreçlerine müdahale edilmeyen, bağımsız gelir kaynaklarına sahip, görevlileriyle ilgili gelir kaynaklarıyla donatılan, yerel nitelikli kamu hizmetlerini gören kuruluşlar olmak durumundadır. Bu noktada Avrupa Kentsel Şarti ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şarti’nın, burada belirttiğimiz temel değerleri düzenlemeye en yakın metinler olduklarını göreckeyiz.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şarti’nda yerel makamların demokratik rejimin temellerinden biri olduğu isarla vurgulanmaktadır ve “özerk yerel yönetimlerin korunması ve güçlendirilmesinin demokratikleşme ilkeleri ve idarede adem-i merkeziyete dayanan bir Avrupa oluşturulmazsada önemli katkısı sağlayacağıını düşündülüdür” ([Resmi Gazete, 3 Ekim 1992] belirtilmektedir.

Avrupa Yerel Özerklik Şarti’nın 3. maddesi, özerk yerel yönetim kavramını, yerel makamların, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bölümü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetim hakkı ve imkanını ifade etmek için kullanılmaktadır. Bu hakkın seçilmiş organlar tarafından kullanılıldığı da belirtilmektedir.

Ayrıca, yerel yönetimlerin temel yetki ve sorumluluklarının anayasa ya da kanunla belirleneceği, kanun tarafından belirlenen sınırlar içerisinde yetki alanlarının dışında bırakılmış olmayan veya başka herhangi bir makamın görevlendirilmemiş olduğu tüm konularda faaliyette bulunmak açısından tam takdir hakkına sahip olacakları ve yerel yönetimlerin yetkililerinin zayıflatılamayacağı belirtilmiştir.

Türkiye’de Merkezi Yönetim - Yerel Yönetim İlişkileri


Osmanlı’da yerel yönetimler, gündeme geliştikleri itibariyle, demokrasiyi ve yerel yönetimimi amaçlamamakla birlikte Tanzimat’in ürünüdür (Ortaylı, 1985:21). Daha öncesinde, farklı görünümledeki yerel yönetim örneklerine rastlanabilir olsa da Osmanlı’da ilk belediye teşkilatı 1855 yılında kurulmuştur. Ancak bu dönemde kurulan belediyeler, merkezi idarenin taşrada uzantıları görünümünde faaliyet göstermişlerdir. Osmanlı İmparatorluğu’nun son yıllarına doğru merkeziyetçiliğin ettiği tesbit edilirse, yerel yönetimlerin konumu daha iyi kavranabilir. 1921


Kesin çizgilerle ayrırmı mümkün olmamakla beraber, konuyu üç dine ayrılarak -inceleyeceğiz; Birincisi Cumhuriyet’in başlangıcından çok partili hayata kadarki dönem, ikincisi çok partili hayatin başlangıcından 1980’e kadarki dönem, üçüncü ise 1980 sonrası dönem.

**Cumhuriyet Dönemi: Osmanlı’nın Devamı**

Cumhuriyetin ilk yılları, merkezîyetçî gelenin giderek geleneklendiği yıllardır. Tek parti yönetiminin, dünyadaki merkezîyetçî eğilimlerin de etkisiyile, giderek kamu hizmet ve faaliyetlerini merkezi devlet eliyle gerçekleştirilmeye yönlendiğini görüyoruz.

Aslında 1580 sayılı Belediye Kanunu belediyelere çok fazla görevler yükleyen bir kanundur. Ancak zaman içinde hem belediyelerin hem de il özel idarelerinin yerel nitelikteki hizmet görme işlevleri merkezi idareye doğru bir kayış göstermiştir. İl özel idarelerinin demokratikliği ya da yerel yönetim seseşesine uygulanıp tartışması bir yana, özellikle bu dönemde kurulan bakanlıklar, zaten maddi imkanları sınırlı olan yerel yönetimlerin, imar, çevre, tariım, turizm, orman gibi alanlardaki görevlerini üstlenmişlerdir.


1960’lardan 1980’e: Yine Merkeziyetçilik

1960’larda belediyelere yeni bir işlev yüklenmiş ve iktisadi ve sosyal gelişme için belediyelere ihtiyaç olduğu şekildeki kanaatler yaygınlaşmaya başlamıştır. Fakat, hizmet üretimine ilişkin faaliyetlerinin artmasına paralel olarak, belediyeler “mali kriz”e girmiştir.

Kentleşme menin hızlandırığı, özellikle büyük kent merkezlerinde geçekondu, altıapı, ulaşım, çevre gibi sorunların büyük boyutlara ulaştığı bu dönemde, kent yönetimini üzerine tartışmalar çoğalırken, belediye, il özel idareleri ve köy yönetimleriyle ilgili yönetisel ve mali dezgılıklıklere gidilmiştir. Sadece büyük şehirlerde belediyeler, imkanlarını zorlayarak etkinlik sağlamaya, daha fazla hizmet üretmeye çalışmışlardır. Merkezi yönetim- yerel yönetim ilişkilerini belirleyen hukuki belgelerde önemli sayılacak bir değişiklik yapılmıştır.

1973 sonrasında büyük şehirlerin belediye başkanlıklarını muhalefet parti adaylarının kazanması, belediye özerkiliğini özellikle de mali özerkiliği tartışmaya açarken, 1974 sonrasında iktidara gelen sosyal demokrat partiler de yerel yönetimlerle ilgili kayda değer bir duzenleme yapmamışlardır. Öte yandan, Yerel Yönetimler Bakanlığı’nın kurulması ve bu bakanlığın yerel yönetimleri denetlemeye kalkması da ayı bir tartışma konusudur.
AYNI Dönemde de özellikle gelir yönünden yerel yönetimler merkezi yönetimlere tam bağlı olmaya devam etmişlerdir.

1980'DEN GÜNÜMÜZE: BİR İLERİ – İKİ GERİ


Dönemin temel düzenleme, 3030 sayılı Büyükşehir Yönetimi Hakkında Kanun ve 3194 sayılı İmar Kanunudur.


2487 ve 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu ile belediyelere konut yapma yetkisi verilirken, 1985 yılında 775 sayılı Gecekondu Kanunundaki Bayındırlık ve İskan Bakanlığının bazı yetkileri belediyelere devredilmiştir.

Yerel yönetimleri güçlendirmeye yönelik 1980 sonrasında en önemli düzenleme, belediye giderlerinde gözle görülür artışıdır. Bu artışlar, belediyelerin
kendilerine güvenlerini getirirken, 1580 sayılı kanunda var olan bazı yetkilerini kullanmalarnı da sağlamıştır Hemen belirtmeliyiz ki, belediye gelirlerindeki artış, belediyelerin merkezi idareye bağlılığını azaltmamıştır çünkü belediye gelirlerindeki artış, genel bütçe vergi gelirlerinden pay verilmesi yoluya gerçekleşmiştir. Bu durum para musluklarının merkezi idare tarafından kontrolünü sağlamıştır.

1987 sonrasında, yerel demokrasinin güçlenirilmesi ya da yerel yönetimlerin demokratikleşmesi konusunda kayda değer bir adım atılmamıştır. Hatta bazı alanlarda belediyelerin merkezi idareye bağlılığını artıkta gelişmeler de yaşanmıştır.

Türkiye’de Osmanlı geleneğinden aktarılan merkeziyetçi mirasın Cumhuriyet döneminde de devam ettiği, hatta zaman zaman giderek artışı görülmektedir. Yerel yönetimler, merkezi yönetim tarafından denetlenen, karar alma ve organlarının oluşumuna müdahale edilen ve gelir açısından merkeze bağlı kurumlar olarak varlıklarını sürdürmektedirler. Öte yandan, gelir açısından da ciddi bir merkeze bağlılık süregelmiiştir. Bu hal halile yerel yönetimler, merkezi idarenin taşradaki uzantılı gibi faaliyetlerini sürdürmüşler ve merkezi idarenin müsaade ettiği ölçüde hizmetleri yürütmişlerdir.

Son yıllarda belediye yönetimleri özellikle büyük kentlerde önemli kentsel kamu hizmetlerini sunan kurumlar haline gelmiş olsa da pek çok açından merkeze bağlılıklarını devam etmekte ve işleyiş açısından yeterince demokratik görünmemektedirler. Eğer yerel yönetimler ekonomik ve demokratik gelişmeye katkıda bulunacaksa, Türkiye’de merkezi idare ve yerel yönetimler alanında yeni düzenlemelere gidilmesi gerekmektedir.

Demokratik olmayan devletlerde yerel yönetimlerin güçlenirilmesi ve demokratik değerlerle bağlı olması düşünülmeze de güçlü ve demokratik yerel yönetimler ülkenin hem demokratik gelişmesine hem de iktisadi ve sosyal gelişmesine katkıda bulunacaktır.

Sonuç

Yeni bir Yerel Yönetim Yasa Tasarısının tartışılığı günlerinde, yapılacak düzenlemede dikkat edilecek bazı hususları vurgulamakta yarar bulunmaktadır.

Merkezi idarede bir düzenlemeye gitmeden yerel yönetimlerde yapılacak düzenlemeler çok anlamlı olamaz. Ancak biz burada konumuz açısından yerel yönetimleri değerlendirmekle yetineceğiz.

Yerel yönetimlerle ilişkin yapılacak düzenlemelerde yapılacak ilk şey, sağlıklı bir görev paylaşımıdır. Önceki merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında ve yerel yönetimlerin kendi aralarında bir görev taksimatına gitmek gerekir. Bu çerçevede, yerel mahiyette olan ve özel teşebbüs tarafından görülmeyen tüm hizmetlerin yerel
DEMOKRATİKLEŞE AÇISINDAN MERKEZİ YÖNETİM - YEREL YÖNETİM İLİŞKİLERİ

yönetimlere devri esas olma olmalıdır. Sağlık, sosyal yardım, çevre, imar, turizm gibi merkezi idarenin görev alanında sayılan pek çok hizmetin yerel yönetimlerce gerçekleştirilmesi gereklidir.

Bu düzenlene yapıtım, yerel yönetimlerin yeni bürokratik ve hantal kuruluşlara dönüştürlünmesini de dikkat edilmelidir.

Görev taksimatının sağlıklı işleyebilmesi için yerel yönetimlere görevleri ile orantılı bir gelir sağlamak gerekir. Gelir paylaşımında bağımlılığın azaltılması, gelir ve görev dağılımının temel yasalarda yapılacak değişikliklerde güvence altına alınması gereklidir.

Yapılmasını gerekten düzenlemelerde dikkat edilmeli, izlediğiفز yerel yönetim oluşturma, örgütlenmenin kayan ve karma alma süreçlerinin democratikleştirilmesi ve katılımını teşvik edecek düzenlemelerin yapılması gerekmektedir.

Bu çerçevede özellikle belediyelerde bir kademelendirmeye gidilerek, nüfus açısından küçük ve büyük kentlerde temel ilkelere aynı, ancak görev ve gelir alanında farklılaşın bir statü oluşturulmalıdır.

Il özel idarelerinin mevcut yapısı ile işlevsiz olmaları dolayısıyla, görev alanları yeniden belirlenerek belediyelerin görev alanına girmeyen görevlerele donatılmaları ya da kaldırılmalıdır gerekmektedir.

Büyükşehir yönetiminin merkeziyetçi özelliği ile ilçe belediyelerini boğan yapıları, demokratik degerlere uygun şekilde dönüştürlümlü ve bu kurumların koordinasyon görevleri öne çıkarılmalıdır. Bu arada Büyükşehir ilçe belediyelerinin nüfusları artıktaca, coğrafi, idari bazı kriterler esas alınarak yeni ilçe belediyelerinin kurulması sağlanmalıdır.

Genel hatları ile özetlediğimiz bu değişikliklerin yapılmış, bir taraftan yerel yönetimleri etkin ve demokratik kurumlar haline getirirken, diğer yandan da ülkede demokrasinin yerlesmesine ve gelişmesine katkıda bulunacaktır.

KAYNAKLAR


KARPAŞ, Kemal (1987), Türk Demokrasi Tarihi, İstanbul.


ORTAYLI, İlber (1985), Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği, İstanbul.


Resmi Gazete, 9 Mayıs 1985, Sayı 18749.

Resmi Gazete, 3 Ekim 1992, Sayı 21364.