

Türkiye'de Belediye Birlikleri ve Belediyelerin Geleceği

Av. Osman Baydemir

Sayın Müsteşarlarım, Yabancı Kurum, Kuruluş Temsilcileri, Misafirlerimiz ve Belediye Başkanları,

İzninizle, bugünkü konuşmamda, yerel yönetimler, Türkiye Belediyeler Birliği ve Bölgesel Birliklerinin içinde bulunduğumuz demokratikleşme ve modernleşme sürecindeki rolleri üzerine görüşlerimi belirtmek istiyorum.

Bildiğiniz üzere, ülkemizdeki merkezi ve yerel yönetim anlayış ve uygulaması Anayasamız ile belirlenmektedir. Ancak, son dönemde, idari sistemi AB standartlarıyla uyumlu kılmak ve gelecekteki AB üyeliği için idari sistemi güçlendirmek amacıyla gerçekleştirilen kamusal bir reform sürecinden geçmekteyiz.

Öncelikle, çoğunlukla yanlış bildiğimiz bir noktayı düzeltmenin çok önemli olduğunu düşünüyorum: Yerel yönetimler, demokrasilerin ya da demokratikleşme süreçlerinin bir sonucu olarak ortaya çıkmış değildir. Aksine, tarihsel süreçlere baktığımızda, demokrasilerin büyük oranda yerel yönetim deneyimlerinin sonucu olarak ortaya çıktığını görürüz. Yani yerel yönetimler içinde bulunduğumuz demokratikleşme sürecinin pasif bir uygulayıcısı değil, etkin bir aktördür. Bu da bize gösteriyor ki; yerel yönetimler ve merkezi kurumlar arasındaki ilişkinin niteliği bir yönetim kültürü sorunudur. Oysa biz kamu idarecileri çoğunlukla bu reform sürecini bir nevi üstten alta doğru ilerleyen yasal düzenlemeler silsilesi olarak algılayıp, yönetim sisteminde yapılacak bir takım iyileştirmelerden ibaret olduğunu düşünme eğilimindeyiz. Halk tarafından seçilerek iş başına gelmiş biz yerel yöneticilerin kendimizi bu mevzuatçı bakış açısına mahkûm etmememiz gerektiğini düşünüyorum. Yerel yönetimlerin halkın sorunların çözümüne ve yönetime doğrudan katılımını esas aldığını unutuyoruz. Toplumun demokratikleşmesi, halkın bu süreci içselleştirmesi için çok önemli alanlar olduğunu göz ardı ediyoruz. Ülkemizde ihtiyaç duyduğumuz çağdaş, nitelikli, katılımcı, değişime ve gelişmeye açık yeni bakış açısını ve yönetim kültürünü oluşturmak için bizlerin bir an önce aktif bir şekilde sorumluluk almaya, tartışmaya ve fikir üretmeye ihtiyacımız vardır.

Türkiye'de yerel yönetimler öteden beri güçlü bir merkezi bürokrasiye bağımlı olarak çalışmalarını yürütüyor. Daha önce Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi raportörlerinin birçok kez belirttiği gibi Türkiye'nin tarihsel aşırı merkeziyetçi devlet geleneği, modern Türkiye devletinin ve toplumunun ihtiyaç duyduğu reformların gerçekleştirilmesinin önündeki en önemli engel konumundadır. Örneğin 2004 yılında hazırlanan "yerel yönetimler reformu yasa tasarısını" Cumhurbaşkanı veto etmiş ve şu gerekçeyi öne sürmüştü:

"[Yerel yönetimlerde] yapılacak düzenlemelerin ülke ve ulus birliğini, tekil devlet yapısını, merkezi yönetim-yerel yönetim dengesini zedelememesine, anayasal ilkelere, kamu yararına ve kamu hizmetinin gereklerine uygun olmasına özen gösterilmesi yaşamsal önem taşımaktadır." (Ekim 2004)

Yani, Ankara, Avrupa'da yönetim sisteminin merkezinde bulunan ve AB tarafında da aktif olarak desteklenen özerklik, yerindenlik ve adem-i merkeziyetçilik prensiplerinin aksine, yerelde neyin iyi, neyin kamu yararına olduğunu karar verecek makamın sadece kendisi olduğunu düşünmektedir. Yerel yönetimleri düzenleyen 1982 Anayasasının 127. maddesinin "devletin birliği ve bütünlüğü" söylemi yerelden yükseltilecek demokrasi, adem-i merkeziyetçilik ve hak taleplerine güç kaybı, şüphe ve bölünme korkusu ile yaklaşmaktadır. Oysa yerel yönetim uzmanları, toplumsal yapıdan, kültürel

özelliklerden ve yerel örgütlenme ortamından soyutlanarak görüşülen idari reform çalışmalarının başarıya ulaşmasının mümkün olmayacağı konusunda hemfikirdir.

1960'lardan itibaren bu ilerleme ihtiyacı göz önünde bulundurularak ardı ardına yapılan kamu reformu çalışmaları doğru tespit ve önerilere rağmen uygulanamamış ve sonuç vermemiştir. İçinde bulunduğumuz reform süreci de hem yapım hem de uygulama aşamalarında siyasal, yasal, kurumsal ve toplumsal direnç ile karşı karşıyadır. UNDP tarafından gerçekleştirilen ve kamu reformuna destek olmak amacıyla yürütülen Yerel Yönetim Reform Programı da pilot çalışmalarında bu öngörü ile hareket etmektedir. Ancak, tüm bu kurumsal destek ve ka-pasite geliştirme programlarına rağmen, yerel yönetimlere bırakılan görevler için gerekli siyasal, yönetsel, yasal ve ekonomik altyapı sağlanmaz ise yerel yönetimler sadece sorumluluk üstlenici pozis-yonuna düşecek, gerekli icra gücüne sahip olmayacaktır. İçinde bulunduğumuz bu geçiş sürecinde, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında koordinasyon sağlayacak, yerel yönetimlerin taleplerini ve çıkarlarını güçlü bir sesle duyurabilecek ara yapılanmalara ihtiyaç vardır. Bu koordinasyonu sağlama yetkisi halihazırda yasa ile merkezi yönetime verilmiştir. Ancak, aramızda temsilcisinin de bulunduğu Bölgeler Komitesi'nin 2005'te AB Genel Müdürlüğü'ne sunduğu raporda da belirtildiği üzere, yerel ve bölgesel kalkınma önceliklerinin belirlenmesine ilişkin stratejilerin hazırlanmasında ve AB yapısal fonlarının ve diğer bölgesel kalkınma etkinliklerinin uygulanmasında yerel ve bölgesel yönetimlerin rolü de dikkate alınmak zorundadır. Hatta bunun için özerk bir yerel düzey tespit edilmesini önermektedirler. Bizler, şu anda yerel yönetimler olarak AB sürecinde fonları internetten takip etmek, proje yazmak ve uygulamaktan öte bir rolü olmayan pasif uygulayıcılar konumundayız. Sorumlu olduğumuz görev alanları hakkındaki karar ve planlama süreçlerine dâhil olamıyoruz. Ülke genelinde örgütlü bir belediye birliği ve bölgesel belediye birliklerini bu yönde işlevsel kılabiliriz.

Türkiye'deki tüm belediyelerin doğal üyesi olduğu Türkiye Belediyeler Birliği adem-i merkezietçi politikaları besleyecek şekilde çalışma yapamamaktadır. Aslında, son verilere göre 3228 belediyenin olduğu ülkemizde, Ankara'da konumlanmış bulunan ve kısıtlı bir kadroya sahip merkezi bir kurumun tüm belediyelere aynı hız ve etkinlikle ulaşamaması, coğrafi uzaklıklar, ulaşım ve koordinasyon zorlukları nedeniyle eğitim ve aktivitelerinin çoğunu Ankara ve çevre illerinde yapmak zorunda kalması son derece doğaldır. Mevcut durumda Türkiye'deki belediyeler gerek Avrupa Reformu süreçleri gerekse ulusal süreçler konusunda Türkiye Belediyeler Birliği tarafından yeterince bilgilendirilememektedir. Çok basit bir örnek vermek istiyorum: Son bir ay içerisinde ilgili merkezi kurumlar tarafından Diyarbakır'ın da arasında bulunduğu 12 gelişme potansiyeli yüksek il merkezindeki kurumlara Katılım Öncesi Mali Yardım (IPA) programına proje sunarak katkıda bulunmaları için bir çağrı yapılmıştır. Dağıtım listesinde kalkınma ajansları, GAP idaresi gibi kurumlar olmakla beraber hükümetin ve uluslararası kuruluşların direkt muhatabı konumunda bulunan Türkiye Belediyeler Birliği dışında bir belediye birliği bulunmamaktadır. Aynı bilgilendirme ve paylaşım eksikliği TBB'nin aktif bir katılımcısı olduğu Birleşik Kentler ve Yerel Yönetimler Birliği ve Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi'nde vuku bulan ve belediyeleri birebir ilgilendiren karar alma süreçlerinde de ortaya çıkmaktadır. TBB ulusal ve uluslararası alanda Türkiye'deki tüm yerel yönetimleri temsil etme ve onlar adına söz söyleme hakkına sahiptir. Dolayısıyla, merkezden ziyade yerelin, atanmışlardan ziyade seçilmişlerin sesi olduğunu daha çok göz önünde bulundurmalıdır.

Bir konuya daha dikkatinizi çekmek istiyorum. Şu anda Türkiye'de sadece ülke genelinde örgütlenmiş bir belediye birliği değil, farklı ka-pasite ve çalışma alanlarına sahip 12 bölgesel birlik bulunmaktadır. Yereldeki küçük ve yoksul belediyeleri, Türkiye'nin en ücra köşesindeki yerleri hiçbir merkezi kurumun yapamayacağı kadar yakından tanıma ve destek sunma, onların ihtiyaçlarını belirleme ve onları bilgilendirme/bilinçlendirme şansına sahip bu birliklerin önemle üzerinde durulması

gerekmektedir. Ne yazık ki Türkiye Belediyeler Birliği en önemli ortağı olabilecek bu kurumları özümsemek ve güçlenmelerini sağlamak yerine, özellikle mali ve idari açıdan onları giderek daha da zayıflatan bir konuma düşmüştür. Örneğin her belediyenin hizmet alsa da almasa da doğal üyesi olduğu TBB tarafından merkezden kesilen aidat payları, bu belediyelerin hizmet almakta olduğu ve üye olmayı seçtiği bölgesel birliklere olan ödemelerini zorlaştırmaktadır. Yerelde zaten mali gücü kısıtlı olan belediyeler bölgesel birlikler ve Türkiye Belediyeler Birliği arasında bir seçim yapmaya zorlanmaktadırlar.

Oysa günümüzde bölgelerarası eşitsizlikleri giderme ve bölgesel ekonomik gelişmeyi teşvik etme amacıyla geliştirilen bölgesel politikalar bir anlamda bölgelerin kendi çıkarlarını savunmasını da meşru hale getirmiştir. Avrupa'daki ülkelere de baktığımızda yerindenlik, adem-i merkezîyetçilik ve yerel yönetimlerin özerkliği çerçevesinde, sosyo-kültürel ve ekonomik gelişmede, modernleşme ve demokratikleşme süreçlerinde maksimum eşitlik ve verimlilik sağlanması bağlamında, bölgesel kurumlara giderek artan bir vurgu yapıldığını görmekteyiz. Avrupa Birliği'nin Bölgeler Komitesi'ni kurarak tarihinde ilk defa ulusaltı bir organa temsil ve karar süreçlerine katılma hakkı vermesi de, henüz üzerinde bir konsensüs sağlanmış ortak bir tanıımı olmamasına karşın, "bölge"nin kaçınılmaz bir kurumsal referans haline gelmesinin sonucu gerçekleşmiştir. Öte yandan Türkiye'deki yerel yönetimler reformu tasarısının en büyük eksikliği, akademisyenlerin de belirttiği üzere, bu bölgeselleşme ve yerelleşme sürecinin tersine hareket ederek yeni yerel örgütlenme modellerinin oluşturulmasına olanak verecek yasal düzenlemeleri tamamen göz ardı etmiş olmasıdır. Şu anda Brüksel'de AB ülkelerinin bölgesel kurumlarının Brüksel'i yakından izlemek, gelişmelerden mümkün olduğunca fazla haberdar olmak, gerekirse ülkelerinin çıkarına Birlik politikaları üzerinde etkin olmak için harcadıkları çaba ve enerji göz önüne alındığında, Türkiye'deki yerel yönetim sisteminin zayıf noktası ve olası kayıpları da ortaya çıkmaktadır.

Tüm bunların ötesinde Türkiye, giderek derinleşen bölgelerarası dengesizliklerin olduğu bir ülkedir. Aslında Türkiye bu dengesizliklerin giderilmesi, AB yapısal fonlarının en doğru, yapıcı ve verimli şekilde kullanılması ve kamu reformu sürecinin uygulamada etkili hale gelebilmesi için bütünlüklü bölgesel politikalar ve yeni yönetim yapıları geliştirmek zorundadır. Şu anda Türkiye'de il özel idarelerinin yeniden yapılandırılması ve bölgesel kalkınma ajanlarının kurulması aracılığıyla bu yönde çalışmalar yapılmaktadır. Ancak başlarında bir seçilmişin olmadığı bu kurumlar yerindenlik ilkesi gereğince özerk değildir, bu boşluğu dolduracak doğru yapılanmalar olarak kabul edilemez. Yerel ihtiyaçlar ile bölgesel ve ulusal çıkarları AB süreci içinde en iyi şekilde savunabilecek güçlü bölge yönetimleri oluşturmamız gerekmektedir. Bu yapıların oluşturulmasının zaman alacağı açıktır, geçici olarak bölgesel birliklerin işlevselleştirilmesi yoluna gidebilir.

Fakat tam bu noktada, başka bir yanlış anlayışın daha üzerinde durmakta fayda görüyorum: Bölgeselleşmenin, bölgesel birliklerin ayrılıkçı eğilimleri güçlendireceği ya da devletin düzgün işleyişi önünde bir engel hatta risk yaratacağına dair endişeler yalnızca Türkiye'ye özgü değildir. Avrupa Konseyi'nin yaptığı araştırmalar, özellikle üniter yapıya sahip Avrupa ülkelerinde de benzeri kaygıların olduğunu göstermiş, ancak bölgeselleşme ile federasyon arasında zorunlu bir bağ olmadığını özellikle altını çizmiştir. Tam tersine, elde edilen verilere göre bölgeler kültürel ve sosyal açıdan kendilerini kamu alanında ifade etme imkanları arttıkça ve ekonomik yapıları güçlendikçe kendilerini ülke bütünü bir parçası olarak hissetmektedirler. Bölgeselleşme, özerklik, adem-i merkezîyetçilik gibi kavramlar devletin bütünlüklü işleyişinin alternatif ve meşru bir yoluna işaret etmektedir. Zaten devletin ülke bütünlüğünü korumak için gereken derecede siyasi ve yasal organlarda eli bulunması koşuluna dayanmaktadırlar. Şu anda Belediye meclislerinin kurumsal işleyiş ve yerel hizmet üretimine yönelik bazı meclis kararları İçişleri Bakanlığı ve hatta Bakanlar Kurulu

onayına tabidir, oysa özerk kuruluşlar yasalara uygun karar alabilme ve onay beklemeden uygulama hakkına sahip olmalıdırlar. Yasalara aykırılık varsa itiraz yolları açıktır.

Türkiye'de sorun, merkezi yetkileri elinde tutan kişilerin katılımcı ve çoğulcu demokrasiye inanmamalarıdır. Türkiye'de seçimler demokrasinin gereği olarak değil, iktidar ele geçirme aracı olarak görülmektedir. Dolayısıyla, ülkede yerelde farklı düşünen temsilciler seçildiğinde hükümetler bu kişi ve kuruluşlara güvenmek yerine onların yetkilerini kısıtlamak ve onları kontrol altında tutmak yolunu seçmektedir. Oysa acilen merkez-yerel arasında samimi ve güçlü bir güven bağı kurulmalı, yerel yönetimlerin artan yetkileri orantılı bir biçimde mali açıdan da desteklenmeli, yereldeki özerklik bir an önce sağlanmalıdır. Şu anda belediyelerimizin görev ve sorumluluklarını hak ettiği gibi yerine getirebilme, yerel çıkarların geliştirilmesi, uluslararası ağlar üzerinde yer alma ve etkin olma olanaklarının sağlanması, yönetsel kapasite, kamu-özel sektör-STK ortaklıkları gerçekleştirebilme konularında ciddi sıkıntıları vardır. Reformların başarısı için mutlaka verilen sorumluluklar ve yükümlülüklerin mali ve idari yetki paylaşımı açısından da desteklenmesi ve ulusal gelir kaynaklarının paylaşımında, hizmet sayısı, kalitesi ve çeşitliliğiyle bütçe miktarının orantılı olması gerektiği unutulmamalıdır. Hâlihazırdaki mali yetersizliği, belediyelerin toplam harcamalarının %25.64'ünü dış kredilerle finanse etmelerinden, İller Bankası'na yapılan dış kredi başvurusu sayısının çokluğundan da anlamak mümkündür. Yerel yönetimlerin genel bütçe gelirlerinden aldığı paylar İskandinav ülkelerinde %45'lere varmaktadır. Bu oran Afrika ülkelerinde bile %15'ten aşağı değildir. Dünya ortalamasının ise %30 olduğu bir gelir paylaşımında ülkemizdeki uygulamanın %5'i geçmemesi, üstelik İller Bankası'nın tercihli uygulamaları nedeniyle yerel yönetimlerin de mağdur edildiği düşünülduğünde, Türkiye'deki yerel yönetimlerin özerk olamayan yapısı daha da görünür hale gelir.

Ben, merkez ve yereldeki kurumlar arasındaki mevcut güvensizliği, olmaması gereken ebeveyn-çocuk ilişkisini aşmak için Türkiye Belediyeler Birliği ve Bölgesel Belediye Birliklerinin elimizdeki çok önemli fırsatlar olduğunu düşünüyor, ancak bu kurumların demokratik ve kurumsal fonksiyonlarını gerektiği şekilde yerine getirebilmesi için TBB'nin organizasyonel ve idari yapısında değişikliğe gidilmesi gerektiğine inanıyorum. Bu konudaki farklı öne-riler TBB encümeninde hep beraber tartışabilir, daha işlevsel, daha seri bir şekilde belediyelerimize geri dönüşümü olabilecek ortak çözüm önerileri geliştirebiliriz.

Türkiye'de bütünlüklü ve sağlıklı bir demokratikleşme ve modernleşme gerçekleştirilmesi için önümüzde uzun bir yol var. Ancak, daha önce belirttiğim gibi, bu yolu kolaylaştırmak, ülkemizin önünü açmak adına yine halktan biri olan ve halkı temsilen görev yapan biz kamu idarecilerinin çok çalışması, üretmesi, düşünmesi ve bu sürecin aktif bir parçası haline gelmesi gerekiyor. Şimdiye kadar yasa tasarılarını yeterince izleyemediysek, elbette bu sadece bir şeffaflık ve katılımcılık sorunu değildir. Bu, aynı zamanda, üyesi olduğumuz birlikleri, özellikle Türkiye Belediyeler Birliği'ni, yasa karşısında yeterince güçlendiremeyen, onları hesap verebilir bir katılımcı haline getiremeyen, yete-rince talepkar ve öngörülü olamayan biz yerel yöneticilerin de hatasıdır. Bugünkü konuşmamla, bir Büyükşehir Belediye Başkanı ve 70'den fazla üyesi olan Bölgesel bir birliğin Başkanı olarak bu demokratikleşme sürecine bir katkıda bulunmuş olmayı umut ediyorum, hepinizi saygıyla selamlıyorum.

Yararlanılan Kaynaklar:

Türkiye'de Yerel ve Bölgesel Demokrasi'nin Durumu Hakkında Rapor- CG (4) 3 Bolum II, Raportor Halvdan SKARD, 1996: para. 8.

29 (197) CG/INST (8) 27 No'lu Tavsiye'ye Ek: Türkiye'de Yerel ve Bölgesel Demokrasinin Durumu Hakkında Bilgi Raporu, Raportörler: Anders KNAPE, Hans-Ulrich STÖCKLING, 2001: para. 3.4 and 4.10

Türkiye'de Yerel ve Bölgesel Demokrasi CG (12) 25 Bolum II Raportörler: Anders KNAPE, Hans-Ulrich STÖCKLING, 2005: para. 3.9, 4.3, 8.4 ve 10.2.

Aykaç, B., H. Yayman, ve M.A. Özer (2003) Türkiye'de İdari Reform Hareketlerinin İdari bir Tahlili. G.Ü. İ.İ.B.F. Dergisi, 2: 153-179

Arıkan, Y.E. (2004) Bütünleşen Avrupa'da Yerel Yönetimler. Görüş Dergisi, Mart 2004: 38-51.

Tortop, N. Belediyelerde Özerkliğin Anlam ve Önemi. Kaynak: www.tbb.gov.tr

Sanchez, A (2006) Türkiye'de Yerel Yönetim Reformu. Ropörtaj, Yeni Ufuklar.

Bilgin, K.A. (2004) Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısında Yerel Yönetimler Güçleniyor mu, Üstleniyor mu? Görüş Dergisi, Mart 2004: 12-22.

Murgadas, E. A. (2005) Administration and Territory in Europe: Public Servives and Distribution of Governance Powers. Sigma (Support for Improvement in Governance and Management) Update (October), funded by the OEDCD, EU and EC.

Rodriguez-Pose, A. (2006) The European Union: Economy, Society and Polity. LSE and Oxford University Press.

Kahraman, M.A. (2006) Özerk Yerel Yönetimler ve Türkiye. TOHAV.

Türkiye'nin Katılıma doğru İlerleyişine ilişkin Komisyon Tavsiyesi üzerine Bölgeler Komitesi'nin 6 Temmuz 2005 tarihli Görüşü. COM (2004) 656 final.

2007 Yılı Mali İşbirliği Programlaması Proje Çağrısı. Kaynak: www.dpt.gov.tr

Özdenkoş, D. (1999) Merkezi Yönetim ve Yerel Yönetimler Arasında Görev Bölüşümü. G.Ü. İ.İ.B.F. Dergisi, 2/99: 777-95.

Reeves, T. (2005) Avrupa Birliği Yolunda Türkiye'nin Bölge Politikası. Turkish Policy Quarterly, IV (3).