

AB Ülkelerinde Yerel Yönetimlerin Görevleri ve Yetkileri

Prof. Dr. Ruşen Keleş

Değerli Konuklar,

Türkiye Belediyeler Birliği ile Konrad Adenauer Vakfı'nın yeni bir etkinliğinde görev almaktan mutluluk duyuyorum. Aşağı yukarı 15 yıldan beri bu türlü toplantılarda pek çok kez birçoklarınızla karşı karşıya geldim. Yeniden Türk Belediyeler Birliği ile Konrad Adenauer Vakfı'nın böyle bir toplantıda bana da görev vermiş olmalarından dolayı kendilerine teşekkür ediyorum; sizleri saygıyla selamlıyorum.

Benim için ayrılan süre içerisinde yapacağım konuşmanın konusu "AB Ülkelerinde Yerel Yönetimlerin Görevleri ve Yetkileri" olarak formüle edilmiştir. Üç ayırmak istiyorum konuyu. Önce genel olarak bu konuda uyulması gereken ilkeler nasıl belirlenmiştir? Nedir bu ilkeler? Bunlardan kısaca söz edeceğim. Sonra, AB ülkelerinden bazılarında çeşitli kademelerdeki yönetimler arasında görev paylaşımı fiilen nasıl yapılmış? Çeşitli kademeler derken, devleti, merkezi yönetimi, bölge yönetimlerini ve yerel yönetimleri kast ediyorum. Daha sonra da, Türkiye'de son birkaç yıl içerisinde gerçekleştirilen ve "reform" adı verilen düzenlemelerin kısa bir değerlendirmesini yapmayı amaçlıyorum. Şimdi ilkelere bakarsak, devletle yerel yönetimler arasında kamu hizmetlerinin nasıl paylaşıldığına ilişkin klasik ilkeler bize şunu gösteriyor. Yeryüzünde farklı sistemlerin bulunduğunu görüyoruz. Parlamentonun üstünlüğü ilkesine çok önem verilen bazı Avrupa ülkelerinde belediyeler için her görev için yeniden parlamentoya gitmek, oradan yasayla bir yetki almak gerekmektedir.

İkinci grup ülkelerde, görevler belediye kanunlarında tek tek sayılarak, eskiden "tadadi sistem" diye bilinen şekilde, yerel yönetimlerin görevleri belirtilmiştir. Örneğin, bir yıl öncesine kadar Türkiye'de yürürlükte bulunan 1580 Sayılı Belediyeler Kanununun 15. Maddesi, 200'e yakın belediye görevini sıralamaktaydı. Bu, sayma sistemi diyebileceğimiz sistemdir. Elbette ki Belediye Kanunu dışındaki başka yasalarla da belediyelere görevler verilebiliyordu.

Üçüncü bir yöntem, bizim "genellik" ilkesi diye nitelediğimiz, genel yetki ilkesidir ki, aksi belirtilmiş olmadıkça, yerel yönetimlere yasaklanmış olmadıkça ya da yasalarla başka yönetim kademelerine bırakılmadıkça, mahalli ve müşterek nitelikte olan her türlü kamu hizmetini yerel yönetimlerin yapması ilkesidir. Bu, genel yetki (general competence) diye bildiğimiz başka ülkelerde çok sık duyduğumuz yöntemlerden birisidir. Aslında Türkiye'de yürürlükten kalkmış olan 1580 Sayılı Belediyeler Kanunu'nun 19. Maddesinde buna imkan veren bir esneklik vardı. Eski sınıflandırmaya göre zorunlu ve isteğe bağlı görevleri vardı belediyelerin. Zorunlu görevlerini yerine getirdikten sonra, belde halkının huzuru, sağlığı, esenliği, ihtiyaçları için yerel nitelikteki her türlü işi yapabilirlerdi. Bir madde vardı, eski Belediye Yasasının 19. Maddesinde. Bu genel yetki ilkesini bir ölçüde çağrıştırmak üzere düşünülebilir. Bazı ülkelerde de bu sistemlerden birkaçı bir arada bulunabilmekte. Onlardan yararlanarak yerel nitelikteki görevler, kamu hizmetleri belirlenmektedir.

Devletle yerel yönetimler ya da devlet altı birimler arasındaki kamu görevleri paylaşımına yön veren ilkelere "mali tevzin" diyebileceğimiz genel anlayış açısından baktığımız zaman da, şimdiye kadar şu ilkelerin uygulandığını gördük. Bir kere, yerel yönetimlere verilen görevler mutlaka onların gelir kaynaklarıyla orantılı olmalıdır. İkinci olarak, belli bir kamu hizmeti çeşitli yönetim kademeleri arasında bölüştürülmemelidir. Tümünden belli bir yönetim kademesi sorumlu olmalıdır. Üçüncü olarak, bir kamu

hizmeti onu en iyi görecek, en iyi şekilde yerine getirecek yönetim basamağı hangisiyse, ona bırakılmalıdır. Dördüncü olarak da, hiçbir kamu hizmeti kuşkusuz, sahipsiz bırakılmamalıdır ki, vatandaş kamu hizmetleri bakımından yüzüstü kalsın.

Şimdi, klasik diye niteleyebileceğimiz bu ilkelerde önemli gelişmeler olmuştur. Özellikle Avrupa Birliği ve Avrupa Konseyi çevrelerinde, üye olan ülkelerle, aday olan ülkeler için gündeme getirilmiş olan bir yerellik (sübsidiyarite) veya subsidiarity ilkesinden söz edilmektedir. Yani, aksi belirtilmedikçe, yerel nitelikte olan, ortak nitelikte olan kamu hizmetlerinin halka en yakın olan yönetim kademeleri tarafından yerine getirilmesini anlatan bir ilkedir bu. Hem Avrupa Birliği'ni kuran antlaşmalarda, hem de Avrupa Konseyinin birtakım belgelerinde yerini almıştır.

Bu ilke, aslında Maastricht Antlaşmasının 3b Maddesinde ve daha sonra 1997'de Amsterdam Antlaşmasının 5. Maddesinde yer alan bir ilkedir. Ancak, şunu hemen belirteyim ki, Avrupa Birliğini kuran antlaşmalarda yer alan bu ilke, Avrupa Birliği ile Avrupa Komisyonu'yla, yani Brüksel'le üye devletler arasındaki ve onları oluşturan birimler arasındaki ilişkileri düzenlemek amacıyla getirilmiştir. Diyor ki, "münhasır yetki alanına girmeyen konularda birtakım yetkiler var ki, bunlar münhasıran Avrupa Birliğinin kendi yetkileridir. Brüksel'in kullanmak durumunda olduğu yetkililerdir. Bunların dışında kalan her konuda," diyor, "Avrupa Topluluğu, eski adıyla Avrupa Birliği, bu ilkeye, yani yerellik ilkesine uymak zorundadır. Bunun istisnası şudur: Yeter ki," deniliyor, "söz konusu olan, alınması öngörülen önlemlerle varılmak istenen amaçlara üye devletlerce, Avrupa Birliği'nin üyesi olan devletlerce, daha iyi ulaşılmak olanağı bulunmasın ve o hizmetin kapsamı ve etkisi bakımından bu konular Avrupa Birliği düzeyinde daha iyi ele alınabilsin."

Bu karmaşık ifadeden anlamamız gereken şey şudur: eğer Avrupa Birliği o hizmeti üye devletlerden daha etkin bir şekilde yapacaksa, ancak o takdirde ona bırakılacaktır. Böyle bir özelliği olmayan bütün hizmetlerin halka en yakın birimler tarafından, yani üye devletler ve onların birimleri tarafından yerine getirilmesi gerekmektedir.

Burada, bu ilke çerçevesinde tartışılmakta olan konu, asıl görevli ve yetkili olan kademenin Avrupa Birliği mi, yoksa üye devlet mi olduğu konusudur. Dikkat buyrulacağı üzere, bu ilke gereğince öncelik Avrupa Birliği'nde değil, fakat üye devletlerdedir. Asıl olan, birincil olan, devlettir. İkincil konumda olan, tali konumda olan ise Avrupa Birliği'nin kendisidir.

Amsterdam Antlaşması'nın bir maddesinde de "Avrupa halkları" deniliyor. Arasında giderek yakınlaşmaya dayanan bir birlik ifadesi kullanıldıktan sonra, kararların halka en yakın olan yönetim kademelerinde verilmesi gerekir denilmektedir. Yerel yönetimlerin, bölge yönetimlerinin Avrupa Birliği politikalarının uygulanmasına daha iyi katkıda bulunabilmeleri için böyle bir ilke önemli sayılmaktadır. Nitekim 1997 yılında Almanya, Avusturya ve Belçika, ki bunlar Avrupa Birliği'nin federal devleti olan üyeleridir, hükümetler arası bir konferans sonunda bir bildiri kabul etmişlerdir. Ve bu bildiri Antlaşmanın, Avrupa Birliği Antlaşması'nın metnine eklenmiştir. Buna göre, Avrupa Birliğinin faaliyetleri yerellik, daha önce "subsidiarity" veya "subsidiarité" dediğimiz ilke çerçevesinde gerçekleşecektir. Bu belgede ilke, yalnız üye devletleri değil, üye devletlerin içerisindeki devlet-altı veya ulus-altı (subnational) olan birimleri de kapsar denilmek suretiyle, bölgeler ve yerel yönetimlerin de görev paylaşımında gerçek yerlerinin ne olması gerektiğine ilişkin bir ilke benimsenmiş olmaktadır.

1999 tarihinde bir görüş (opinion) kabul etmiştir Avrupa Birliği. Burada, "bir yerellik kültürünün geliştirilmesinden" söz edilmektedir. Bunun önemine değinildikten sonra burada da, "kararlar halka en yakın düzeyde alınmalıdır" denilmektedir.

Şimdiye kadar sözünü etmiş olduğum ilkeler Avrupa Birliğini kuran antlaşmalarda, Avrupa Birliği belgelerinde yer almış olan ifadelerdir. Buna paralel olarak, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın hem Giriş kısmında, hem de 4. maddesinin 3. paragrafında da bununla ilgili bir kural var. Buna göre, kamusal sorumluluklar "genellikle ve tercihen" deniliyor. Buraya dikkatinizi çekmek isterim. Genellikle ve tercihen, yurttaşlara en yakın yönetimlerce yerine getirilmelidir, diyor. Kararlar yurttaşlara en yakın yönetim kademelerinde alınmalıdır, diyor. Kural budur. Fakat bu kuralın istisnasını da göstermiştir. Deniliyor ki, bu kuraldan ayrılmaya iki durumda olanak vardır. Bunlardan bir tanesi "görevin kapsamının ve niteliğinin bunu zorunlu kılması". Yani, yerel yönetimlerin başaramayacağı kadar önemli bir iş olabilir. Büyük yatırım gerektiren bir iş olabilir. Teknik zorunluluklar öyle gerektirebilir. İkincisi de yerel yönetimlerin bu görevi yerine getirecek yetenek ve ekonomik olanaklardan, güçten yoksun olmaları. Yani, hem teknik, hem ekonomik zorunluluklar nedeniyle, bazı kamu görevleri halka en yakın yönetim kademeleri tarafından, belediyeler tarafından yerine getirilemediği takdirde bu kamu görevi daha üst basamaklara bırakılmalıdır.

Avrupa Birliği ve Avrupa Konseyinin üyesi olan devletlerin bütünü dikkate alındığı takdirde üye devletler arasında bir kısmının federal, bir kısmının üniter devlet niteliğinde olduğu görülür. Kamu hizmetleriyle ilgili görev paylaşımının Avrupa Birliği, Avrupa Birliğine üye devletler, üye devletler içerisindeki bölgeler ve bölgelerin altındaki yerel yönetimler olmak üzere dört basamak arasında paylaşılmasında uyulması gereken ilkeler söz konusudur. Nesnel ilkeler söz konusudur. Burada bölge derken neyin kastedildiği konusunu hatırlamak gerekir. Almanya'da bölge dendiği zaman, Sayın konuşmacının belirttiği gibi, Land (eyalet) akla gelmektedir. Çünkü "Land" federe devlettir. Bir federal devletin federe birimidir. Belçika'da Communauté (Komünote) veya Région (Rejyon) Belçika Federal devletinin bölgeleridir. Avusturya'da da sistem Almanya'daki gibidir. Ama Fransa'da bölge (Région) dendiği zaman akla gelen üniter bir devlet yapısı içerisinde yerel yönetim niteliğine sahip olan bir birimdir.

Bu genel açıklamaları bitirmek için Türkiye'den, kısaca T.C. Anayasasından kısaca söz etmek isterim. Anayasanın 127. Maddesi, hepinizin çok iyi bildiğiniz gibi, yerel yönetimleri tanımlamıştır. Yerel yönetimler, il, belediye ve köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan kamu tüzel kişileri olarak tanımlanmaktadır. Mahalli ve müşterek ihtiyaçlar deniliyor. Türkiye'nin acaba yerellik ilkesi adı verilen ve Avrupa belgelerinde yer alan "subsidiarity" ilkesi karşısındaki tavrı ne olmuştur? Hepinizin bildiğiniz gibi, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartını Türkiye onaylamıştır. 1992 yılında bir yasayla onaylamıştır. Onaylamak demek, devlet olarak bir uluslararası hukuk belgesine taraf olmak demektir. İç hukuk açısından onu bağlayıcı hale getirmek demektir. Ancak unutmamak gerekir ki, Türkiye bu şartı onaylarken, onun birtakım maddelerine çekince koymuştur. Çekince konulan maddelerin ve paragrafların neler olduğunu incelediğimiz zaman, onlar arasında yerellikle ilgili bu dördüncü maddenin üçüncü paragrafına çekince koymuş olduğunu görmüyoruz. Çekince koymamış olmasının anlamı, kendisini Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın bu kuralıyla bağlı saymakta tereddüt göstermemiş olmasıdır.

Aslında, bazı basın çevrelerinde, bilim çevrelerinde, Türkiye'nin bu konudaki tavrı tartışma konusu yapılmıştır. Yerel yönetimlerle ilgili yasalar ve tasarıların tartışılması sürecinde bu ilkenin Türkiye'ye dışarıdan dayatılmakta olduğu söylenmiştir. Türkiye buna çekince koymamış olduğuna göre, bunu bir dayatma olarak algılamamış demektir. Benimsemiş demektir. Çünkü, az önce hatırladığımızda tutulmasında yarar gördüğümü belirttiğim metni okurken iki sözcük kullanmıştım. "Genellikle" ve "tercihen" deniliyor. Bu demektir ki, yapmak zorunda hissetmeyin kendinizi. Dilediğiniz takdirde tercihen, halka en yakın olan yönetim kademelerince bu kamu görevlerini gerçekleştirmekte bir

serbestliktir söz konusu olan. Ben tercihen sözcüğünden bunu anlıyorum. Metnin bundan başka bir yoruma elverişli olmadığını düşünüyorum.

Burada bir nokta daha hatıra gelebilir. Şart bir uluslararası hukuk belgesidir, antlaşmadır, uluslararası sözleşmedir. Bir de ulusal yasamız vardır bizim. Belediyelerle ilgili yasalarımız vardır. Türkiye, bunlar arasında bir tercih yapmak durumunda olursa neyi uygulayacaktır? Çelişen kurallar varsa, bu konuda Anayasamız da 2004 yılında, yapılan bir değişiklik, 90. Maddeye bu türlü ihtilaflar halinde, insan hak ve özgürlükleriyle ilgili konularda bir anlaşmazlığın ortaya çıkması durumunda tercih edilmesi gereken, öncelik verilmesi gereken metnin uluslar arası antlaşmalar olduğu anayasaya sokulmuştur.

Burada yerel yönetimlerin özerkliği söz konusu olduğuna göre, böyle bir tartışma gündemimizde yok denilebilir. Bu açıdan 2004 ve 2005 yılları içerisinde Türkiye'de parlamentonun kabul etmiş olduğu iki yasa gündeme gelmektedir. Bunlardan bir tanesi il özel yönetimleriyle ilgili 5206 sayılı yasa; ikincisi de, belediyelerle ilgili, son numarası 5393 olan yasa. Her iki yasada da "mahalli müşterek" nitelikte olmak kaydıyla devlete bırakılan görevlerin dışındaki bütün kamu hizmetleriyle ilgili görevlerin il özel yönetimleri ve belediyeler tarafından yapılacağını gösteren hükümler var. Her iki yasanın bu maddeleri Sayın Cumhurbaşkanı tarafından bir kez daha görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine gönderilmiştir. Türkiye Büyük Millet Meclisi, her iki yasanın bu konuyla ilgili kuralları üzerinde direnmiştir. Yani orijinal metinde yer alan kurallar yine Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından kabul edilmiş ve yayınlanmak üzere gönderilmiştir ilgili makamlara.

Bu kez bunların anayasaya aykırılığı nedeniyle Sayın Cumhurbaşkanı Anayasa Mahkemesi'ne başvurmuştur. Burada, izin verirseniz Sayın Cumhurbaşkanı neden anayasaya aykırılık görmüştür, ona da kısaca değineyim; çünkü konumuzla doğrudan doğruya ilgilidir. Demişti ki, Anayasanın 127. Maddesi yerel yönetimlerin tanımını yaparken, bunların, mahalli müşterek ihtiyaçları görmek üzere oluşturulan kurumlar olduğunu söylüyor. Adı üstünde, "mahalli" ve "müşterek". Yerel bir toplulukta, yani ülkenin bütününü ilgilendiren genişlikte olmayacak, işin coğrafi bakımdan kapsamı sınırlı. İkinci olarak da, işlev bakımından müşterek nitelikte olan hizmetleri görecektir. Dolayısıyla, bu nitelikleriyle Türkiye'de yerel yönetim kurumu ikincil bir kurumdur. İkinci planda gelmesi gereken kurumdur. Asıl olan devletin kendisidir. Dolayısıyla yerellik (subsidiarity) ilkesi, yani birincilliği yerel yönetimlere, ulus altı birimlere veren, ikincilliği devlete bırakan bir anlayış ve düzenleme Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'na aykırıdır.

Bu bana sorulursa, hukuki bakımdan doğru bir yorumdur ve Anayasa Mahkemesi en son başvuruda, yanlış anımsamıyorsam, Eylül ayında verdiği bir kararda, belediyelerle ilgili olarak yürütmeyi durdurma konusunda, bir karar almıştır. Süreç devam ediyor. Kesinleşmiş değildir; fakat yasalar, bu başvurular dışında yürürlüğe girmiş bulunmaktadır.

Avrupa Birliği ülkelerinde yerel yönetimlerin görevleri ve yetkileri konusundaki genel eğilimin desantralizasyon doğrultusunda olduğunu kabul etmek gerekir. Bu neden böyledir? Daha çok iktisadi bir mantığı olan bir gelişme, bir eğilim midir? Yoksa, aynı zamanda siyasi bir mantığı da var mıdır? Ayrıca tartışılabilir.

Şimdi Avrupa Birliği'ne üye olan ülkelere görev ve yetki paylaşımında o kadar büyük farklılıklar var ki, bu farklılıklar arasında bir genelleme yapmak olanağına sahip değiliz maalesef. Uygulamalardaki farklılıklar da bir genelleme yapmaktaki zorluğu bir kat daha artırmaktadır. Çünkü, Avrupa Birliği'nde başta işaret ettiğimiz gibi bölgeler var. Bölgelerin altında orta kademe yerel yönetimler var. Bizdeki il özel idareleri gibi. Onların da altında belediyeler var. Bölge yönetimleri ne iş yapıyor?

1- Çok özet olarak söylemeye çalışacağım. Bölge yönetimleri bölge çapında yerel yönetim olabilir, federe devlet olabilir aynı zamanda, Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 126. Maddesindeki yetki genişliği ilkesine göre oluşturulmuş, birden çok ili içine alan merkezi idare kuruluşu biçiminde de olabilmektedir. Bunu da hatırlamamızda tutalım. Yani "dekonsantre" kurumlar da olabilmektedirler. Genellikle, sağlık, eğitim ve sosyal hizmetleri üstlenmektedirler. Yerel yönetimlerin, yerel toplulukların, ekonomik gelişmesini planlamak ve desteklemek gibi görevleri üzerlerine almaktadırlar. Belçika, İtalya ve İspanya gibi, bir kısmı federal, bir kısmı üniter, bir kısmı bölgeselleşmiş ülkelerde bölgesel parlamentoların, yani bölgelerin meclislerinin, kendi iç işleriyle ilgili her konuda yasal düzenlemeler yapma yetkileri olduğunu görüyoruz.

Fransa'da, az önce söylediğim gibi, bölgeler birer yerel yönetim birimidir. İdari anlamda işlevleri vardır. Ulusal planlama sistemine katkıda bulunmaya çalışmaktadırlar. Çevrenin ve tarihsel mirasın korunması, yolların yapımı, bakımı, bölge planlaması, müzeler, parklar, ekonomik gelişme, orta öğretim, mesleki öğretim, yüksek öğretim, bölgelerin sorumluluğuna verilmiş durumdadır.

İspanya'da "özerk topluluk" adını taşıyan bölgeler demiryolu ve karayolu şebekeleriyle ilgilenmektedirler.

Belçika'da üç topluluk var. Bunlar sağlık, eğitim, kültür işlerini üstlenmiş durumdadırlar. Belçika'da aslında federal düzey ile bölge düzeyi, bölge basamağı arasında belli bir hiyerarşi olmadığı dikkati çeker. Bölgeler istedikleri takdirde görev alanlarıyla ilgili federal yasaların dışına çıkma esnekliğine de sahiptirler. Örneğin, eğitim konusunda olduğu gibi.

Alman dostlarımız var aramızda. Ben o konuların Almanya'daki durumuna girersem çizmeden yukarı çıkmış olurum. O konuya hiç girmemek daha doğrudur. Avusturya'da federal hükümet temel kamu hizmetleriyle ilgili alanlarda yasa yapma tekeli elinde bulundurmaktadır. Özellikle eğitim, konut, sağlık gibi alanlarda. Ama uygulama yetkisi eyaletlere bırakılabilmektedir. İspanya'da ve İtalya'da da son yıllarda bölge yönetimlerinin üstlendiği görevlerin kapsamında ve türlerinde bir artış eğilimi vardır. İtalya'da bölgeler artık sağlık, sosyal refah, kentsel hizmetler, su, gaz, kanalizasyon gibi alanlarda ve mesleki eğitim konularında yasa çıkarabilmektedirler. İtalya bir üniter devlettir, fakat bölgeselleşme adımları atmakta olan bir devlettir. İspanya'da ise, yalnız altyapı, çevre koruma ve ekonomik gelişme gibi alanlarda değil, merkezi yönetimle birlikte, onunla işbirliği yaparak eğitim ve sağlık alanında da ortak sorumlulukların üstlenildiğini görüyoruz.

2- Zannediyorum ki çoğu federal devletlerin bölgelerini ilgilendiren bu konulardan çok, bizi orta kademe yönetimlerle belediyelerin hangi işleri yaptıkları konusundaki uygulamalar daha çok ilgilendirecektir. Fransızların "département" dedikleri, bizim il özel idaresi dediğimiz yönetimler ve bu türlü yerel yönetimlere sahip bulunan ülkelerde üstlenilen görevlerin sayısı şu kriterlere bağlı oluyor; planlama ve bölge çapında ulaşım. Coğrafi boyutun ve coğrafi etmenlerin söz konusu olabildiği kesimlerdir bunlar.

İkinci olarak da söz konusu hizmetin teknik isterleri, teknik gerekleri dikkate alınarak bir paylaşım yapıyor. Ve genellikle bunlar temel birimler olan belediyelerin gücünü aşan yönetsel mekanizmaların kurulmasını zorunlu kılan işlerdir. Belediyelerin yapamayacağı işlerdir. Orta kademe yerel yönetimler, aynı zamanda belli başlı toplumsal refah hizmetlerinin sorumluluğunu da üstleniyorlar. Danimarka'da "county" denilen birimler orta öğretim ve sağlık hizmetlerinden sorumlu. Oysa İsveç'te esas olarak sağlık görevini üstlenmişlerdir. İngiltere'de bu tür yönetimler ilk ve orta öğretim sektörlerinde sorumluluk aldıkları gibi, sosyal hizmetlerle ilgili sorumlulukları da var. Almanya'yı yine dışta bırakıyorum ve temel birimler dediğimiz belediyelere geliyorum.

3- Belediyelerin görevlerinin türlerinde ve kapsamalarında ülkeden ülkeye çok büyük değişiklikler görüyoruz. Bir genelleme yapma olanağı orada da yok. Belediyelerin en geniş yetkilerle donatılmış olduğu ülkeler, kuşkusuz İskandinav ülkeleri. Genel politikayı merkezi yönetim çizmekte ve belediyelere oldukça geniş bir özerklik alanı bırakmaktadır. Bu çerçevede içinde belediyeler ilköğretim, sosyal hizmetler, sağlık hizmetleri gibi konularla ilgilenebilmektedirler. Hollanda, Almanya, Avusturya, İtalya'da, sosyal refah, esenlik gibi görevler belediyelere verilmiş olmakla birlikte, üst basamaktaki bölgelerin, devletin, merkezi yönetimlerin etkisi İskandinav ülkelerinde olduğundan daha fazladır bu konularda.

Avrupa Birliği'ne üye olan devletlerde belediyelerin asıl sorumluluklarının yaşam kalitesine ve kentsel çevre koşullarına ilişkin konulara ait olduğu görülüyor. Bu hizmetler, boyutları büyük olan ve geniş coğrafi alanlar için sunulması gereken hizmetler değildirler genellikle. Bunlar arasında, sokakların bakımı – tekrar niteliğinde olacak belki – su, kanalizasyon hizmetleri, katı atıkların toplanması ve yok edilmesi ve kültür, eğlenme, dinlenme etkinlikleri ve imar planlaması gibi konular vardır. Ortak özelliklerini şöylece özetleyebiliriz; yerel yönetimlere anayasaların çizdiği sınırlar çerçevesinde tanınmış belli görevlerdir bunlar. Eğer, yerel topluluğu ilgilendiren, yani yerel nitelikte bir gereksinme söz konusu ise ve belediyeden başka bir kurum ya da kuruluş bu işi yapma gücüne ve de yapma isteğine sahip değilse; o iş belediyeler tarafından ele alınabilmektedir.

Görüldüğü gibi, yerel yönetimlere çok büyük bir esneklik alanı bırakılmıştır. Avrupa Birliği ülkelerinde Avrupa Birliği'nin üyesi olan devlet sayısı 25'e çıkmadan yapılmış bir anketin sonuçlarına bakılırsa, 15 ülkede de, ortak olarak şu hizmetlerin belediyeler tarafından yerine getirildiğini görüyoruz: ilkokulların yapım ve bakımı, yollar ve sokaklar, imar planlaması hizmetleri, ruhsat işleri, turizmin teşviki, spor etkinlikleri, tiyatro, kütüphane, müze, sosyal yardım, katı atık, çöp toplama ve yok etme ve yaşlılar yurdu ve benzeri sosyal esenlik hizmetlerinin yerine getirilmesi.

Kaç ülkede ne kadar çok belediye görevi paylaşılmaktadır? Bunlarla ilgili ayrıntıları açıklamaya gerek görmüyorum. İsterseniz kısaca Türkiye hakkında da birkaç cümle söyledikten sonra vaktinizi daha fazla almadan sözlerimi tamamlayayım.

2004 ve 2005 yılları içerisinde Türkiye'de reform diye nitelenen, sabahki açılıştaki da Sayın Bakanın kısaca açıklamış, özetlemiş olduğu değişiklikler yapıldı yasalarda. Az önce de söylediğim gibi, Sayın Cumhurbaşkanı bunlardan özellikle iki tanesini tekrar görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne gönderdi, Parlamento asıl metinlerde direndi. Yasalar ufak bazı değişikliklerle tekrar gitti. Bu kez Cumhurbaşkanı Anayasa Mahkemesine başvurdu. Bir siyasal parti de başvurdu Anayasaya aykırılık için. Anayasa Mahkemesi Belediye Kanunuyla ilgili bazı maddelerde, hatırladığım kadarıyla, yürütmeyi durdurma kararı aldı. İl Özel Yönetimleriyle ilgili başvuru henüz Anayasa Mahkemesi'nce sonuçlandırılmış değildir. Bunlar içerisinde büyük şehirlerle ilgili 5216 sayılı yasa tümüyle yürürlüğe girmiş ve uygulanmaktadır. Birliklerle ilgili yasaya karşı Anayasa Mahkemesine bir başvuru yapıldığını ya da metnin Türkiye Büyük Millet Meclisine tekrar gönderildiğini ben anımsamıyorum. Büyük tartışmalar oldu, Türkiye nereye götürülmek isteniyordu? Bu soruyu, buradaki yabancı konuklarımızın da bilmelerinde yarar var. Bir kere anayasaya aykırılık, bir hukuki dayanaktır, bir hukuki konudur. Anayasaya aykırılık varsa, gereği ilgili kurumlar tarafından yapılır.

Ama acaba siyasi değerlendirmeler de var mı? Bana öyle geliyor ki, bu tartışmalarda siyasi nitelikteki değerlendirmeler de vardır. Mesela bazı eleştirmenler, Türkiye'nin bu düzenlemelerle üniter devlet sistemini yitirmekte olduğu eleştirisini yapmışlardır. Eğer metinlerden yola çıkacaksak, bana sorarsanız, bu değerlendirme doğru değildir. Çünkü, metinlerde Türkiye'nin üniter devlet niteliğini bir tarafa bırakıp federal bir devlet olma

yolunda adım atmasına imkan verecek bir değişiklik öngörülüyor. Çünkü, hepimizin çok iyi bildiğiniz gibi, bir federal devletin asıl ayırt edici özelliği ulusal parlamento dışında başka parlamentoların da yasama erkine ortak yapılmasıdır. Böyle bir şey yoktur. Peki o halde böyle bir kuşku neden ortaya çıkmıştır? Olsa olsa şundan dolaydır ki, bu haksız değildir.

Türkiye'nin Napolyon sisteminden gelen çok yerleşmiş bir merkezietçi ve değerli valilerimizin konumunda ifadesini bulan bir kurumsal yapısı vardır. Bu yapı akşamdan sabaha kolay kolay değiştirilemez. Vali devletin ve hükümetin ildeki temsilcisidir. Valinin durumunu sarsacak, onun yetkilerini, konumunu zaafa uğratacak her adım Türkiye'de merkezi yönetimi – daha geniş bir yorumla – devleti zaafa uğratacak bir gelişim olarak değerlendirilmektedir. Zannediyorum ki, bu değişiklikler nedeniyledir ki, Türkiye'nin merkezietçi ve üniter niteliği zaafa uğruyor ve sarsılıyor yorumu yapılmıştır.

Nitekim, örnek vermek gerekirse, son yasalarla, İl Genel Meclisi gibi bir yerel yönetim organının başkanlığını yapmakta olan valinin bu görevi son bulmuş durumdadır. Yerel yönetim yani İl Genel Meclisi kendi başkanını kendi içinden, kendi üyeleri arasından seçecektir. Fransa'da da 1982'den sonra böyle olmuştur. Bu demokratik bir açılımdır. Bunun demokratik olduğu konusunda hiçbir kuşku yoktur. Ama Türkiye'nin kemikleşmiş, klasikleşmiş yönetim yapısını değiştirdiğiniz takdirde bu ne getirir arkasından? Düşünölmek zorundadır. Demin söylediğim gibi, Türkiye, üniter devlet sistemini bırakıyor, federalizme gidiyor gibi bir kuşkulara yol açmıştır kafalarda.

Bu açıklamaları yaptıktan sonra kendi görüşüm olarak şunu da belirtmek isterim. Hiç kimse, yerli ve yabancı, kim olursa olsun, yadsıyamaz ki, Türkiye iki önemli tehlikeyle karşı karşıyadır bugün. Bunlardan bir tanesi ayrılıkçı akımlar; ikincisi de, devleti din temellerine oturtmak eğilimleridir. Beğensek de, beğenmesek de, doğru desek de, yanlış desek de, bunları görmek gerekir. Her iki adım da, her iki eğilim de, her iki istek de, güçlü yerel yönetim projesinde umut vaat eden fırsatlar görmektedirler. Kimileri yerel yönetimlerin güçlendirilmesini, demokratikleşme, ulusal bütönlüğu pekiştirme adına isterken, yerel yönetimlere, yerel demokrasiye sarılmaktadırlar. Bu amaçla desteklemektedirler yerelleşmeyi. Dolayısıyla dünyanın her yerinde yeni kurulan devletlerde, tek tek ölkeleri gözden geçirirseniz, yerinden yönetime, sıcak bakılmaz, bu yalnız Türkiye'ye özgü bir şey değildir. Türkiye 1923'te yerel yönetimlerine büyük yetkiler vermemiştir. Yerel yönetimleri güçlendirmek, aradan 70-80 yıl geçtikten sonra gündeme gelmiştir. Güçlü merkezi yönetim ayakları üstüne bastıktan sonra. Türkiye, varlığına kasit niyeti olan tehditlerle karşı karşıya bulunduğu sürece bu konularda duyarlı davranmak zorundadır. Her iki eğilimin de dıştan destek gördükleri apaçıktır. Avrupa'yla bütönlüşe kararlılığı ve istekleriyle örtüşen sonuçlar doğuruyor bu gelişmeler. Bunu da görmek gerekir. Çünkü Avrupa'nın siyasal değerleri arasında yerelleşme de vardır, az önce söylediğimiz gibi. Sayın konuşmacının haklı olarak Almanya'dan verdiği örnek bunu gösteriyor.

Bir de küreselleşme var. Küreselleşme olgusu evrensel bir olgu. Liberalizmi egemen kılmayı amaçlıyor. Sermayenin akışkanlığı önündeki engelleri kaldırmak istiyor. Sınırları, hukuki engelleri kaldırmak istiyor. Tabii; bu ekonomik olayın aynı zamanda kurumsal yapıda birtakım değişikliklerle birlikte olduğu sürece istenen amaca ulaşabileceği açıktır. Acaba, kurumsal yapısını da oluşturmak isteyen küreselleşmenin önün-de devlet bir engel midir, değil midir? Son yasa tasarılarını eleştiren değerli meslektaşlarımız şunu sık sık söylüyorlar. Diyorlar ki, devlet Türkiye'de uluslar arası sermayenin ölkeye girmesinin önündeki bir engeldir; bunu aşmak için yerel yönetimler güçlendirilmek isteniyor. İşte en yanlış olan şeylerden birisi bence budur. Çünkü, devlet bütönlüre kurumlarıyla, bütönlüre siyasi partileriyle yabancı sermaye gelsin diye seferber olmuş.

Devleti atlayıp da bölgelere inmeye gerek yok. Türkiye için bunun geçerli olmadığını sanıyorum. Ayrıca, her ülke sosyal, siyasal dinamikleri ve dayandığı güçler bakımından bileşik kapları andırır. Yerel yönetimlerine hakim olan güçlerle, merkezi yönetimlerine hakim olan güçleri aynı halk, aynı hamur, aynı insan unsuru ayakta tutar. Biri öbüründen çok daha farklı olamaz. Tersini düşünmek bilimsel bakımdan yanlıştır.

Son söz olarak şunu söyleyeyim, bir reform yapıyoruz. Bir reform yaptık ve bu reformu ileriye götürecekseniz, bu süreç devam ederse, elbette ki reformlar geçici koşullar dikkate alınarak yapılmaz. Doğrular dikkate alınarak yapılır. Evrensel değerleri hakim kılmaktır önemli olan, asıl olan. Demokrasi, her ülkeye göre değişen bir demokrasi olamaz. Demokrasi her ülkeye göre özel biçimler taşıyamaz. Değişik biçimlere sahip olamaz. Ama unutmamak gerekir ki tüm kurumlar ve siyaset, insanların bütünü ve geleceğini güvence altına almak, onları mutlu ve müreffeh kılmak için vardır, var olmalıdır.