



**Prof. Dr. Ruşen KELEŞ**  
**Yerel Yönetimler Üzerine...**

### **Röportaj: Esra ÇELEBİ ZENGİN**

#### **Türkiye’de yerel yönetimlerin bugün gelmiş olduğu aşama hakkındaki değerlendirmeleriniz nelerdir?**

Yerel yönetimler, Türkiye’de bugün bulunduğu düzeye akşamdan sabaha gelmedi. Uzun bir geçmişi var. Başka ülkelerle, Batı ülkeleriyle karşılaştırdığımız zaman da, Türkiye açısından Batılılaşma hareketlerinin 1850’den itibaren başladığını ve yerel yönetim konusunun da onun içinde ele alınması gerektiğini düşünürseniz, demek ki 100 yıldan fazla, ülkemizde yerinden yönetimin 100-150 yıl kadar geriye giden bir geçmişi bulunmaktadır. Tabii, “bu uzunluk yerel yönetim olgusuna gerekli saygınlığı ve etkinliği kazandırdı mı?” sorusu her zaman sorulabilir. Bu, Türkiye’nin içinde bulunduğu genel koşullara bağlı olarak, Osmanlı döneminde ve ondan sonraki süreçte değerlendirilmesi gereken bir olgudur. Türkiye, demokratikleşme çabalarını hala başarılı bir sonuca ulaştıramadığına, ulaştırmış sayılamayacağına göre, yerel yönetimden de fazla bir şey beklenmemesi gerektiği sonucuna varabiliriz.

#### **Gelişim süreçleri göz önüne alındığında Büyükşehir belediyelerinin yerel yönetim sistemi içerisinde oldukça güçlü bir konum kazandığını görüyoruz. Sizce Büyükşehir belediye sisteminin etkinlik ve demokratiklik sorunları var mıdır? Varsa nasıl düzeltilebilir?**

Büyükşehir belediyesi de, adı “büyük” olmakla birlikte, sonuç itibariyle belediyedir. Başka belediyelerin karşı karşıya buldukları sorunlardan bir kısmı onlar için de söz konusudur. Bunu söylerken, büyükşehir belediyelerinin devletle, merkezi yönetimle olan ilişkilerini kastediyorum. Hâlâ devam etmekte olan sorunları olduğunu görmekteyiz. Bu, tabii büyükşehir belediyelerinin, siyasi iktidarı elinde bulduran siyasi partiler karşısındaki durumları ile yakından ilgilidir. Çünkü yalnız büyükşehir belediyeleri değil, başka belediyelerimiz de bağlı oldukları siyasi partilere, bunların siyasi arenadaki güçlerine, konumlarına bağlı olarak, bazı olanaklardan az ya da çok yararlanabiliyor veya yararlandırılabilirler. O açıdan bakarsanız, büyükşehir belediyelerini bir bütün olarak

değil, iktidar partisinin güdümünde olan ve olmayan olarak bir sınıflandırmaya konu yapmak daha gerçekçi olur.

Ama bunun ötesinde, anakentlerin kendi oluşumlarından, yani kuruluş düzenlerinden kaynaklanan birtakım sorunları da olabilir. Örneğin, ilçe belediyeleri ile büyükşehir belediyeleri arasındaki görev ve yetki paylaşımı konusu kuruluşlarından beri her zaman sorun olmuştur. “İlçe belediyeleri hangi görevlerle görevli olsun?”, “Büyükşehir belediyeleri hangi görevlerle görevli olsun?”, “Büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyeleri -ki eskiden ilk kademe belediyeleri de vardı- üzerindeki yetkilerinin sınırı ne olsun?”. Bu konular hala tartışma konusudur.

Eğer ilçe belediyesi diye bir belediye özerklik kuralından yararlanacaksa, büyükşehir belediyelerinin, onların çalışmaları üzerindeki yetkilerinin bir sınırı olması gerekir. Bugün gördüğümüz, bunun tam tersidir. Son sözü her zaman büyükşehir belediyeleri söylemekte ve ilçe belediyeleri de çoğu kez “gerçek anlamda belediye miyiz, biz?” sorusunu sormakta, hiç değilse, görünüşte, haklı duruma gelmektedirler.

### **Büyükşehir belediyelerinin görev ve yetki alanları il sınırlarına kadar genişletilmeli mi?**



Aslında, geçmiş yıllarda, 1960’larda yapılan yerel yönetimlerle ilgili düzenleme çalışmalarında “il özel idaresi diye ayrı bir yerinden yönetim türüne ihtiyaç var mıdır?” sorusunu sormuştuk. Devlet Planlama Teşkilatı’nın yayınlamış olduğu birtakım araştırmaların sonuçlarında da bu düşünce dile getirilmiştir. Yani, “yerel yönetim” denilecekse, bu belediye olmalıdır. İl özel idareleri ikinci bir yönetim türü olarak, onun yanında yer almazsa daha iyi olur. Aradan geçen yıllar içerisinde, bu düşünce rağbet görmemiştir. Hatta il özel idareleri, yetki ve kaynakları arttırılarak varlıklarını sürdürmüşlerdir. Sadece iki ilde, İstanbul’da ve Kocaeli’nde büyükşehir belediyelerinin sınırları ile il sınırları birleştirilmiştir. Eğer olaya hizmet etkinliği açısından bakarsanız, belki bütün büyükşehir belediyelerinde değil, ama bazılarında, coğrafi, ekonomik, sosyal, kültürel koşullar el verdiği ölçüde, büyükşehir belediyesi sınırları ile il sınırlarını birleştirmek yarar sağlayabilir. Ama Türkiye’de bütün büyükşehir belediyelerinin, büyükşehir belediyesi yapılmak istenen, yapılması öngörülen yerlerin benzer koşullara sahip olduğunu söylemek imkânı yoktur. Özellikle, Türkiye’de demokratik özerklik söylemlerinin çok güçlü bir şekilde ifade edilmeye başlandığı bir dönemde, Türkiye’nin devlet sistemini değiştirmeye yönelik çabaların hem hukuki, hem hukuk dışı açılardan gündeme getirildiği bir dönemde, büyükşehirlerde belediyeyi ve ili birleştirmek, bir anlamda, devlet tarafından atanmış olan valiyi ilde artık varlığına son vermek suretiyle, seçilmiş belediye başkanlarının yönetimine terk etmenin yakın bir gelecekte Türkiye’nin geleceği açısından tehlikeler yaratabileceğini düşünüyorum.

**2003 sonrasında yapılan reformlarla yerel yönetim kültürüne ve yasalara stratejik plan, performans yönetimi, iç denetim, yönetişim, bilgi edinme, gönüllülük, kent**

**konseyi gibi birçok yeni kavramın girdiğini görüyoruz. Sizce bu kavramlar ve ilgili düzenlemelerin yerel yönetim kültürüne katkıları neler olmuştur?**

Kuşkusuz, dünyadaki, yerel yönetimler konusundaki teknik, teknolojik gelişmeleri izlemek çok yararlıdır. Ve 2004-2005 yıllarında yapılan düzenlemelerde de sizin belirttiğiniz gibi, bunlardan bir kısmı Türkiye pratiğine de aktarılmak istenmiştir. Bunda yarar olduğunu düşünüyorum. Her ne kadar bunlardan bir kısmı moda terimler niteliğini ve değeri taşımakta idi ise de ki, şu anlamdaki bunların bir kısmı zaten kamu yönetiminin temel ilkeleri olarak 1960'lı yıllardan beri gündemimizde vardı. Türkiye'de ve dünyada değişik isimlerle bunların bir kısmına yeni bir şeymiş izlenimi verilmektedir. Bunu hatırdaki tutmak kaydıyla, gelişmeleri izlemenin yararlı olduğunu düşünüyorum. Ancak bunlardan tam anlamı ile yararlanabilmek yerel yönetimleri elinde bulunduran teknik kadrolarda ve halkın kendisinde bu konulardaki bilinç düzeyinin, bilgi birikiminin yükselmiş olmasına yakından bağlıdır.

**Günümüzde nüfusu 5000'in altında olan belediyelerin kaldırılması gerektiği yönünde çok önemli bir kamuoyu oluşmuş görünüyor. Bu konudaki düşünceleriniz nelerdir?**

Bu isabetli olmuştur. Nüfusu 5000'in altındaki belediyeler zaten bir yasayla kaldırılmış; ancak mahkeme kararıyla bir kısmının statüsü tartışmalı hale gelmiştir. Öteden beri biz, 2000 nüfusun belediye olmak için küçük bir nüfus, yetersiz bir düzey olduğu tezini savunduk. Dolayısıyla, 5000'e yükseltilmiş olması yararlıdır. 5000'in altındakilerin mahalle olarak, köylerde veya kentlerde, o statüyle varlığını sürdürmesi konusuna gelince bazı başka ülkelerde, örneğin Fransa'da bütün belediyeler komündür. Küçükler, belli bir nüfus büyüklüğüne ulaşmamış olanlar da komündür. Onlara "kırsal komün" diyorlar. O halde, hepsine belediye demek bir kısmına kırsal nitelikli belediye, bir kısmına ise kentsel nitelikli belediye demek, mümkündür. Bu bizim yönetim sistemimize uymuyor; ama başka yerlerde uygulanmaktadır. Böylece, nüfusu belli bir düzeye gelmemiş olan yerlerde yaşayan halka da, kendi kendini yönetmekte, karar süreçlerine katılmakta bir hak tanımış oluyorsunuz. Ona, demokratik bir toplumda, insan olarak birtakım hakların tanınabileceği mesajını vermiş oluyorsunuz. Bu yararlı bir şeydir.

**İl özel idareleri bir yandan güçlendirilirken, diğer yandan da "vesayet denetimi" tartışmaları içerisinde yerini korumaktadır. İl özel idarelerinin geleceği hakkındaki değerlendirmeleriniz nelerdir?**

İl özel idareleri bugün birçok yerde adeta bölge yönetimlerinin yerini tutmaktadır. Mali bakımdan güçlendirilmişler, yetkileri oldukça arttırılmıştır. İl özel idarelerinin başlıca sorunları, bu işlevlerini bir yerel yönetim türü olarak merkezi yönetimden fazla ayrılmaksızın görüyor olmalarıydı. Tabii, başlarındaki kişinin, yani valinin atanmış bir devlet memuru, yüksek düzeydeki bir devlet memuru olması bu sonucu doğuruyordu. Ama biliyorsunuz ki, il özel idarelerinin genel karar organı olan il genel meclisinin başkanı kendi üyeleri arasından seçiliyor artık. Yani vali, o görevini

bırakmıştır. Valinin il özel idaresinin yürütme organı olma statüsü devam etmekte, fakat genel meclisin başkanı olma statüsü sona ermiş bulunmaktadır.

Burada bir çelişki vardır. Bu çelişki şundan ileri gelmektedir: Vali, devletin o ilde yapacağı yatırımlar ve faaliyetlerle yerel gücü birleştiren, her ikisinin ortasında önemli bir konuma sahipken, günümüzde bu konumu sarsılmıştır. İl genel meclisinin, kendi üyeleri arasından seçtiği kişi, siyasi kimliği olan kişi seçilmiş bir vali gibi hareket etmektedir. 81 ilde bunun istisnasını görmek güçtür. Valilerle yaptığımız görüşmelerde, mülakatlarda hepsi, bu iktidar tarafından atanmış olan valiler bile, bu durumdan şikâyetçidirler. Sadece il genel meclisinde kendi şahsi pozisyonları sarsıldığı için değil; fakat hizmetin yürütülmesinde, yürütülmesinde, eşgüdüm sağlanmasında önemli darboğazlarla karşılaşıldığını çok yakından gördükleri için tutumlar böyledir.

Dolayısıyla, ben sonuç itibariyle şunu söylüyorum: Türkiye’de özel idarelerin varlığını sürdürmesinde yarar vardır. Yeter ki, büyükşehir belediyeleri de dâhil olmak



üzere belediyelerde ve devletle, devletin görev alanına giren konularla il özel idarelerinininkiler arasında çizilmesi gerekli çizgiyi sağlıklı bir şekilde çizebilelim.

**Hocam son olarak Türkiye’de yerel yönetimlerin bir yandan kurumsallaşma ve profesyonelleşme sorunları devam ederken, bir yandan da “özerklik” tartışmalarının yapılmakta olduğunu**

**görüyoruz. Avrupa Birliği Yerel Yönetimler Özerklik Şartı çerçevesinde sözü edilen “kamu hizmetlerinin yürütülmesi anlamında bir özerklik mi, yoksa siyasal özerklik midir?” Değerlendirmeleriniz güncel sosyo-politik gündem açısından da büyük önem taşıdığı için bu konudaki görüşlerinizi öğrenebilir miyiz?**

İl özel idaresiyle ilgili olan soruda eksik bıraktığım bir nokta var, önce onu söyleyeyim. Mersin Üniversitesi Kamu Yönetimi Bölümü’ndeki arkadaşlar bir TÜBİTAK Projesi olarak il özel idareleri hakkında çok değerli bir çalışma yaptılar. Bu konuda bilgi edinmek isteyenler Hacı Kurt ve Ulaş Bayraktar isimli iki arkadaşın çalışmalarının ürünü olan kitaptan yararlanabilirler. Bu araştırmanın yürütüldüğü sırada Mersin’de görev yapan değerli vali Sayın Hüseyin Aksoy’un da yardımlarıyla kitap yayınlanmıştır, çok değerli bir çalışmadır. Bir kaynak kitap olarak kullanılabilir.

Şimdi sorunuza geleyim. Demokratik özerklik ve özerklik konusundaki sorunuza geleyim: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kent ve Çevre Bilimleri Bölümü 5. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu’nu özerklik konusunun tartışılmasına ayırmıştır. Kasım ayının 21-22 ve 23’üncü günlerinde bu konu iki gün süreyle tartışıldı. Ben sorunuza cevap olmak üzere şunu söyleyebilirim: Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, adı üzerinde, yerel yönetimlerin özerk sayılabilmesi için gerekli koşulların neler olduğunu tanımlayan bir uluslararası hukuk belgesidir. Yerel yönetimlerin mali

bakımdan ve yönetim açısından özerkliğinin ön koşullarını belirlemiştir. Şart, “üzerlerindeki devlet vesayeti nasıl olmalıdır?”, “gelir kaynakları ne kadar olmalıdır?”, “devletle aralarındaki görev ve yetki paylaşımı hangi esaslara dayanmalıdır?” ve “devlet yerel yönetimlerle ilgili kararlar almak durumunda olduğu zaman onlara danışmak zorunda olmalıdır” gibi, daha pek çok kural yerel yönetimlerin mali ve idari özerkliğinin ön koşulları olarak bu belgede yer almıştır. Oysa, günlük tartışmalara, demokratik özerklik istemlerine göz attığınız zaman, burada istenen, arzu edilen, gerçekleştirilmek istenen amacın, Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın sağlanmasını öngördükleri ile örtüşmediği, ondan daha fazla bir siyasi içeriğe sahip olduğunu görüyorsunuz. Çünkü, Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, esas itibarıyla bu Şart’a taraf olan devletlerin, devlet şeklinde bir değişiklik öngörmüyor ve devlet sistemini değiştirmeyi dayatmıyor.

Eğer bir devlet, kısaca üniter devletse, üniter devlet olma özelliğini devam ettirecektir; federal devletse federal devlet olma özelliğini devam ettirecektir. Ama bu çerçevede yerel yönetimleri daha özerk hale getirmek için yönetim ve mali kaynaklar açısından gerekli değişiklikleri yapacaktır. Oysa demokratik özerklik tartışmalarında istenen şeyin yanıtı, Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nda yok. Çünkü bu tartışmalarda arzu edilen, açıkça beyan edilen şey, Türkiye’yi bir üniter devlet olmaktan çıkararak, federe birimlerden oluşan bir federal devlet durumuna getirmek arzudur. Bunun yanıtı ve çözümü Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nda yer almıyor. Bununla ilgili olarak Avrupa Konseyi bir başka belge hazırlamaktadır. O da yerel değil, fakat bölgesel yönetimlerin özerkliği ile ilgili bir şarttır. Şunu belirtiyim ki, o Şart, Avrupa Konseyi tarafından kesinleştirilmiş olsa bile, onda dahi üye devletlere, devlet niteliğini değiştirmeyi emreden, dayatan bir özellik yoktur. Sadece, bölgelerin idari ve mali ama biraz da siyasi anlamda (çünkü karar alma yetkileri de dâhil demektir) daha özerk kılınmaları için atılması gereken adımlar bulunmaktadır.

Son olarak, şunu da söyleyeyim ki, zaten bu şekliyle bile, Avrupa Konseyi’nin üyesi olan 47 devlet Bölgesel Yönetimler Özerklik Şartı Taslağı üzerinde anlaşamadılar. Çünkü, her birinin böyle bir taslak kesinleştiği zaman, onun doğuracağı sonuçlardan duydukları kaygılar vardır. Onun için, adını değiştirdiler. “Böyle bir sözleşmenin Avrupa Konseyi’nden çıkması doğru değildir. Ancak birtakım ilkeler belirleyelim” dediler. Belirlediler. Taslak belgenin adına da “Bölgesel Demokrasi İçin Bir Başvuru Belgesi” dediler. Böyle bir belgeyi henüz yürürlüğe sokamadılar, ama hazırlık bu yöndedir. Belgeye, Bölgesel Özerklik Şartı adını vermekten kaçındılar. Biz bu aşamadayız, Özerklik Şartı bağlamında yapılan konuşmaları, yazılan yazıları dinliyoruz.

Hocam, değerli vaktinizi ve görüşlerinizi bizimle paylaştığınız için teşekkür ederiz.

Rica Ederim.