

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

Demokrasi ile yerel yönetimler arasında çok yakın bir ilişki olduğu hep söylenegelmiştir (Görmez, 1997:67 ve Hill, 1974). Bazı karşı görüşlere rağmen, (Langrod:25-34) tarihi süreçte, demokrasinin gelişmesinde ve yerleşmesinde yerel yönetimlerin önemli işlevler gördüğü bilinmektedir. Çağdaş yerel yönetimler ile aralarında birebir ilişki kurulamasa da Ortaçağ komünlerinden bu yana yerel yönetimler, özgürlük, eşitlik, temsil, katılma gibi değerleri yaşatan kurumlar olmuşlardır.

Öte yandan John Stuart Mill gibi düşünürler, yerel yönetimlerle demokrasinin doğrudan ilişkili olduğunu savunmuşlardır (Hill, 1974:23). "Demokrasi okulu" olarak nitelendirilmeleri bir yana, yerel yönetimlerin demokratik gelişme sürecindeki esas katkısı, merkezi iktidarın gücüne karşı bir denge oluşturmaları noktasında ortaya çıkmaktadır (Lipson, 1978:344-348). Demokratik hukuk devletinin oluşumu ile devlet kudretinin sınırlandırılması arasında bir ilişki kurulduğu bilinmektedir. Bu anlamda yerel yönetimler, devlet kudretinin sınırlayıcısı olarak işlev görmektedirler (Duguit, 1954:129). Toplumla hizmet sunma işlevi nedeniyle yürütme erkinin zamanla güçlendiği bilinmektedir. Yürütme gücünün antidemokratik bir çehreye bürünmemesi ve sınırlandırılması ancak yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ile mümkündür.

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

* Doç. Dr., G.Ü.İ.İ.B.F. Kamu Yönetimi Bölümü Öğretim Üyesi.

Yerel yönetimler, karar organlarının oluşumuna ve karar alma süreçlerine müdahale edilmeyen, bağımsız gelir kaynaklarına sahip, görevleriyle ilgili gelir kaynaklarıyla donatılan, yerel nitelikteki kamu hizmetlerini gören kuruluşlar olmak durumundadır. Bu noktada Avrupa Kentsel Şartı ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın, burarda belirttiğimiz temel değerleri düzenlemeye en yakın metinler olduklarını görmekteyiz.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda yerel makamların demokratik rejimin temellerinden biri olduğu ısrarla vurgulanmaktadır ve "özerk yerel yönetimlerinin korunması ve güçlendirilmesinin demokratikleşme ilkeleri ve idarede adem-i merkeziyete dayanan bir Avrupa oluşturulmasında önemli katkı sağlayacağını düşünülüyor" (Resmi Gazete, 3 Ekim 1992) belirtilmektedir.

Avrupa Yerel Özerklik Şartı'nın 3. maddesi, özerk yerel yönetim kavramını, yerel makamların, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlemlerinin önemli bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkanını ifade etmek için kullanmaktadır. Bu hakkın seçilmiş organlar tarafından kullanıldığı 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 makamının görevlendirilmemiş olduğu tüm konularda faaliyette bulunmak açısından tam takdir hakkına sahip olacakları ve yerel yönetimlerin yetkilerinin zayıflatılmayacağı belirtilmiştir.

Türkiye'de Merkezi Yönetim - Yerel Yönetim İlişkileri

Yerel yönetim, hukuki ve siyasi bir kavram olarak geç ortaçağların ürünü (Ortaylı, 1985:9) olmasına rağmen, Türkiye'de 19. yüzyılın ikinci yarısından itibaren şekillenmeye başlamıştır. Türkiye'de yerel yönetimleri, Osmanlı Devleti'nin merkeziyetçi yapısından bağımsız ele almak mümkün değildir. Osmanlı İmparatorluğu'nun ilk yıllarında yerinden yönetim özellikleri görülmesine rağmen, (Yücel, 1994:42) Ortaylı'nın deyişiyle bütün imparatorluklar gibi yerel demokrasiye yabancıydı (Ortaylı, 1985:15).

Osmanlı'da yerel yönetimler, gündeme geliş gerekçeleri itibarıyla, demokrasiyi ve yerel yönetimi amaçlamamakla birlikte Tanzimat'ın ürünüdür (Ortaylı, 1985:21). Daha öncesinde, farklı görünümlerdeki yerel yönetim örneklerine rastlanabilir olsa da Osmanlı'da ilk belediye teşkilatı 1855 yılında kurulmuştur. Ancak bu dönemde kurulan belediyeler, merkezi idarenin taşradaki uzantıları görünümünde faaliyet göstermişlerdir. Osmanlı İmparatorluğu'nun son yıllarına doğru merkeziyetçiliğin arttığı tesbit edilirse, yerel yönetimlerin konumu daha iyi kavranabilir. 1921

Anayasasının kısmi yerel özerkliği savunan 11. maddesi dışında, Cumhuriyete kadar yerel yönetimlere bakış çok fazla değişmemiştir. Merkeziyetçi siyasal yapının ve bununla örtüşen siyasal kültürün Osmanlı'dan Cumhuriyet'e bir günde değişmesi beklenemezdi. Cumhuriyet, siyasal kültür ve siyasal yapı özellikleriyle ve hatta çoğu kurumlarıyla Osmanlı merkeziyetçiliğini devralmıştır.

Cumhuriyet Döneminde yerel yönetim - merkezi yönetim ilişkilerini incelemek için yasal düzenlemelere ve uygulamalara bakmak zorunluluğu vardır. Bu dönemde yerel yönetim birimleri olarak belediyeler, köyler ve il özel idareleri varlıklarını sürdürmüşlerdir. 1980'li yıllarda büyükşehir belediyeleri bu yapıya eklenmiştir.

İl özel idareleri 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkat ile, belediyeler 1930 tarihli ve 1580 sayılı Belediye Kanunu ile, köyler 1924 tarihli ve 442 sayılı Köy Kanunu ile düzenlenmiştir. Ancak biz, bu düzenlemeleri tüm ayrıntıları ile burada inceleme imkanına sahip olmadığımız için, özellik arz eden noktalardan hareketle, genel açıklamalarla ve değerlendirmelerle yetineceğiz.

Kesin çizgilerle ayrımı mümkün olmamakla beraber, konuyu üç döneme ayırarak inceleyeceğiz: Birincisi Cumhuriyet'in başlangıcından çok partili hayata kadarki dönem, ikincisi çok partili hayatın başlangıcından 1980'e kadarki dönem, üçüncüsü ise 1980 sonrası dönem.

Cumhuriyet Dönemi: Osmanlı'nın Devamı

Cumhuriyetin ilk yılları, merkeziyetçi geleneğin giderek güçlendiği yıllardır. Tek parti yönetiminin, dünyadaki merkeziyetçi eğilimlerin de etkisiyle, giderek kamu hizmet ve faaliyetlerini merkezi devlet eliyle gerçekleştirmeye yöneldiğini 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 felsefesine uygunluğu tartışması bir yana, özellikle bu dönemde kurulan bakanlıklar, zaten maddi imkanları sınırlı olan yerel yönetimlerin, imar, çevre, tarım, turizm, orman gibi alanlardaki görevlerini üstlenmişlerdir.

Bu dönemde, yerel yönetim organlarının bağımsız oluşması ve karar alması noktasında da yerel demokrasinin gerçekleşmediğini görüyoruz. Zaman zaman yerel yönetim seçimleri yapılmış olmasına rağmen, başkan ve meclis üyelerinin görevden alınması dahil olmak üzere yerel yönetimlerin vesayet altında olduğunu gösteren pek çok uygulama ile karşılaşılmaktadır. Tek parti döneminin sonuna doğru merkeziyetçilik giderek artmıştır. Özellikle 1946 seçimlerinden sonra mülki idare amirlerinin güçlendiğini biliyoruz (Karpas, 1988:202). Burada amaçlanan, CHP'nin siyasal iktidardan uzaklaşma ihtimaline karşı yönetimi bürokrasinin elinde tutmaktır (Tutum, 1976:182)

Cumhuriyet döneminin ilk yıllarında, ülkenin fiziki ve insan kaynaklarının sınırlılığı ve bunların rasyonel kullanımı gereğinden hareketle, etkin bir bürokratik yönetim düşüncesi ve arayışı egemen olmuştur. Diğer taraftan ülke ciddi bir dış borçla karşı karşıyadır ve savaş sonrasının yaralarını sarmak zorundadır. Bu düşünceler, merkeziyetçi bir yönetim uygulamasının gerekçesini oluşturmuştur. Bu dönemde İçişleri Bakanlığı belediyeleri sürekli denetlemiş ve kontrol altında tutmuş, başta İçişleri Bakanlığı olmak üzere merkezi idare, belediyeleri, kararları, organları, bütçeleri ve personeli konusunda sürekli vesayet altında bulundurmuştur. Dönemin bariz özelliği, merkezi yönetim – yerel yönetim ilişkilerinin ciddi biçimde siyasallaşmasıdır (Heper, 1986:16-17).

1950 de iktidara gelen Demokrat Parti, devlet sektörünü mümkün ölçüde daraltacağını ve yönetimi demokratikleştireceğini ifade etmiştir. Ancak iktidar değişikliği, siyasal gelenekte ve yapıda ciddi bir değişimi gerçekleştirememiştir. Merkeziyetçi yönetim pratiği ve yerel yönetimlerin vesayet altında olması durumu DP döneminde de sürdürülmüştür. Olumlu bir gelişme, 1955 yılında belediye gelirlerinin kısmen araştırılmasıdır (Geray, tarihsiz:2845). Ancak bu dönemde de gelirler açısından yerel yönetimler merkezi idareye bağımlıdır ve görevler de ederek merkezi idareye kaymaktadır. Yine bu dönemde, en önemli kent hizmeti olarak ifade edilebilecek imarın yürütülmesi amacıyla İmar İskan Bakanlığının kurulduğunu görüyoruz.

1960'lardan 1980'e: Yine Merkeziyetçilik

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

Kentleşmenin hızlandığı, özellikle büyük kent merkezlerinde gecekondu, altyapı, ulaşım, çevre gibi sorunların büyük boyutlara ulaştığı bu dönemde, kent yönetimi üzerine tartışmalar çoğalırken, belediye, il özel idareleri ve köy yönetimleriyle ilgili yönetsel ve mali değişikliklere gidilmemiştir. Sadece büyük şehirlerde belediyeler, imkanlarını zorlayarak etkinlik sağlamaya, daha fazla hizmet üretmeye çalışmışlardır. Merkezi yönetim- yerel yönetim ilişkilerini belirleyen hukuki belgelerde önemli sayılabilecek bir değişiklik yapılmamıştır.

1973 sonrasında büyük şehirlerin belediye başkanlıklarını muhalefet parti adaylarının kazanması, belediye özerkliğini özellikle de mali özerkliği tartışmaya açarken, 1974 sonrasında iktidara gelen sosyal demokrat partiler de yerel yönetimlerle ilgili kayda değer bir düzenleme yapmamışlardır. Öte yandan, Yerel Yönetimler Bakanlığı'nın kurulması ve bu bakanlığın yerel yönetimleri denetlemeye kalkması da ayrı bir tartışma konusudur.

Aynı dönemde de özellikle gelir yönünden yerel yönetimler merkezi yönetimlere tam bağımlı olmaya devam etmişlerdir.

1980'den Günümüze: Bir İleri – İki Geri

1980-1983 yılları arasında bir ara dönem yaşandığı için bu dönemi yerel demokrasi açısından değerlendirmek anlamlı değildir. Bu yıllar, merkeziyetçi özelliklerin korunduğu yıllardır.

1983 sonrasında merkezi yönetim - yerel yönetim ilişkilerinde tam bir ikilem yaşanmıştır. Merkezi hükümet özellikle 1983-1987 yılları arasında demokratikleşme konusunda kısmi de olsa bazı adımlar atmaya başlamıştır. Genel olarak adem-i merkezileşme yönünde adımların atıldığını, Türkiye'de kamu bürokrasinin egemenliğinin kısmen de olsa kırılmaya başlandığını, merkezi yönetimin kamu hizmeti veren kurumlara dönüştürülmeye çalışıldığını görüyoruz. 1984 sonrasında yerel yönetimlerle ilişkili pek çok düzenleme yapılmıştır. Dönemin zihniyetini ve idareler arası ilişkileri değerlendirebilmek için bazı düzenlemelere değinmek yararlı olacaktır.

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

Kentleşmenin hızlanması ve göçün büyükşehir sorunlarını çözümlenmez hale getirmesiyle öncelikle üç büyük kent, ardından da başka kentlerde büyükşehir yönetimine geçildiğini görüyoruz. Büyükşehir yönetimi, bir yandan hizmetlerin etkinliğini artıracak bir araç olurken diğer yandan da katılım ve demokrasiyi geliştiren bir uygulama olarak düşünülmüştür. Nitekim bu çerçevede oluşturulan bazı kurumlarda da demokratik temayüller görülmüştür. Ancak hemen belirtmek gerekir ki, Büyükşehir Belediye Başkanının ilçelere göre güçlendirilmesi, Genel Sekreterin İçişleri Bakanlığının onayı ile atanması gibi düzenlemeler, merkeziyetçiliğin uzantıları olarak kalmıştır.

Diğer yandan İmar Kanununda kısmi bir adem-i merkeziyetçiliğe yönelik sözkonusudur. İmar planlarını yapma ve onaylama yetkisi 3194 sayılı kanunla belediyelere ve il özel idarelerine verilmiştir. Ancak bu kanuna da merkezin kontrolünü sağlayacak bir madde eklenmesi ihmal edilmemiştir. Kanunun 9.maddesi ile Bayındırlık Bakanlığının pek çok konuda istediğinde imar planı yapma yetkisini belediyelerden devralabileceği hükmü getirilmiştir (Resmi Gazete, 9 Mayıs 1985).

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 sonrasındaki en önemli düzenleme, belediye gelirlerinde gözle görülür artışlardır. Bu artışlar, belediyelerin

kendilerine güvenlerini getirirken, 1580 sayılı kanunda varolan bazı yetkilerini kullanmalarını da sağlamıştır. Hemen belirtmeliyiz ki, belediye gelirlerindeki artış, belediyelerin merkezi idareye bağımlılığını azaltmamıştır çünkü belediye gelirlerindeki artış, genel bütçe vergi gelirlerinden pay verilmesi yoluyla gerçekleşmiştir. Bu durum para musluklarının merkezi idare tarafından kontrolünü sağlamıştır.

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

Türkiye’de Osmanlı geleneğinden aktarılan merkeziyetçi mirasın Cumhuriyet döneminde de devam ettiği, hatta zaman zaman giderek arttığı görülmektedir. Yerel yönetimler, merkezi yönetim tarafından denetlenen, karar alma ve organlarının oluşumuna müdahale edilen ve gelir açısından merkeze bağımlı kurumlar olarak varlıklarını sürdürmektedirler. Öte yandan, gelir açısından da ciddi bir merkeze bağımlılık süregelmiştir. Bu haliyle yerel yönetimler, merkezi idarenin taşradaki uzantıları gibi faaliyetlerini sürdürmüşler ve merkezi idarenin müsaade ettiği ölçüde hizmetleri yürütmüşlerdir.

Son yıllarda belediye yönetimleri özellikle büyük kentlerde önemli kentsel kamu hizmetlerini sunan kurumlar haline gelmiş olsa da pek çok açıdan merkeze bağımlılıkları 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 güçlendirilmesi ve demokratik değerlere bağlı olması düşünülemezse 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 tartışıldığı bugünlerde, 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 yönetimlere ilişkin yapılacak düzenlemelerde yapılacak ilk şey, sağlıklı bir görev paylaşımıdır. Önce 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

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

Bu düzenleme yapılırken yerel yönetimlerin yeni bürokratik ve hantal kuruluşlara dönüştürülmemesine 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.

Yapılması gereken düzenlemelerde dikkat edilmesi gereken bir husus da mahali idareler felsefesine uygun şekilde, demokratik yerel yönetimi oluşturmaktır. Organların oluşumunun ve karar alma süreçlerinin demokratikleştirilmesi ve katılımı teşvik edecek düzenlemelerin yapılması gerekmektedir.

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

İl özel idarelerinin mevcut yapısı ile işlevsiz olmaları dolayısıyla, görev alanları yeniden belirlenerek belediyelerin görev alanına girmeyen görevlerle donatılmaları ya da kaldırılmaları gerekmektedir.

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

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

KAYNAKLAR

DUGUIT, Leon (1954), **Kamu Hukuku Dersleri**, Çev. S.Derbil, Ankara.

GERAY, Cevat (tarihsiz), "Yerel Yönetimlerin Mali Sorunları", **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi**, Cilt 10.

GÖRMEZ, Kemal (1997), **Yerel Demokrasi ve Türkiye**, 2. Baskı, Vadi Yayınları, Ankara.

HEPER; Metin (1985), "Local Government in Turkey: An Overview With Special Reference to the Municipalities, 1923-1980", **Dilemmas of Decentralization**, (Ed. M. Heper), Friedrich Ebert Stiftung.

KARPAT, Kemal (1987), **Türk Demokrasi Tarihi**, İstanbul.

LANGROD, Georges, "Local Government and Democracy", **Public Administration**, Vol.31.

LIPSON, Leslie (1978), **Politika Biliminin Temel Sorunları**, 2. Baskı, Çev. Tuncer Karamustafaoğlu, Ankara.

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

TUTUM, Cahit (1976), "Mülki İdare Amirliği Sisteminin Yapı ve İşleyişine Etkisi Açısından Mevzuat Sorunu", **Türkiye'de Mülki İdare Amirliği**, Ankara.

YÜCEL, Yaşar (1994), **Osmanlı İmparatorluğunda Desantralizasyona Dair Gözlemler**, T.T.K. Yayını, Ankara.

Resmi Gazete, 9 Mayıs 1985, Sayı 18749.

Resmi Gazete, 3 Ekim 1992, Sayı 21364.