

YEREL DEMOKRASİYİ MERKEZİYETÇİLİK VİRÜSÜNDEN ARINDIRMAK

Prof. Dr. Ruşen KELEŞ¹

Özet

Yerel yönetimler, yerinden yönetim (decentralization) ilkesi uyarınca, kamu hizmetlerinin halka sunulmasında görev üstlenmiş olan ve aynı zamanda yerel toplulukların üyelerinin karar süreçlerinde rol üstlenmesine fırsat sağlayan kuruluşlardır. Bu nitelikleri, yerel yönetimleri, demokrasinin vazgeçilmesi olanaksız kurumları durumuna getirmiştir. Üstlenecekleri kamu hizmetlerinin neler olduğu, Anayasaların çizdiği genel çerçevede yasalarla belirlenir. Yerel yönetimlerin yerine getirecekleri kamu hizmetlerinin kapsamı, sayısı, türleri, niteliği, her ülkenin tarihsel gelişim sürecinden, siyasal, toplumsal, ekonomik, kültürel özelliklerinden ve coğrafi koşullarından geniş ölçüde etkilenir. Ülkenin merkeziyetçilikten ne ölçüde uzaklaşmış olduğunu belirleyen etmenlerin de bunlar olduğu görülür. Bu yazının amacı, merkeziyetçilik virüsünden yerel demokrasiyi ve dolayısıyla demokrasinin kendisini kurtarabilmenin yollarını tartışmaktır. Bu tartışma, her düzeyde yönetim görevi üstlenmiş olanların, hem de halkın kendisinin kenttaş ve yurttaş sorumluluğu ile haklarına sahip çıkmakta ellerinden geleni yapabilmeleri üzerine yoğunlaşmayı gerektirir.

Anahtar Kelimeler: Yerel Demokrasi, Merkeziyetçilik, Siyasal Kültür

Giriş

2020 yılının ilk aylarıyla birlikte bütün dünyada –ister gelişmiş ister gelişmekte olsun- olduğu gibi Koronavirüs salgınına karşı top yekün bir mücadelenin içinde olduğumuz günler yaşamaktayız. Benzer bir mücadele ise, kentsel toplulukların kendilerini özgürce yönetebilmeleri anlamına gelen yerel demokrasiyi geliştirmenin önündeki en büyük engel olan merkeziyetçilikten kurtulma mücadelesidir. Bu mücadele dün olduğu gibi günümüzde de güncelliğini hiç yitirmemiştir. Merkeziyetçilik virüsü, kimi ülkelerde geleneksel yönetim yapısına egemen olan tarihsel bir etmen olduğu gibi, kimi ülkelerde de demokrasinin henüz

¹ Kapadokya Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, keles@politics.ankara.edu.tr

tam anlamıyla siyasal kültürün bir parçası olarak yönetenlerin ve yönetilenlerin düşün, yaşam ve davranış biçimlerine gereği gibi yansıtılmamış olmasından gücünü almaktadır.

Unutmamak gerekir ki, merkeziyetçilik ve yerellik gibi özellikler, Kamu Yönetiminde ve Siyaset Biliminde de, hak ettikleri ölçüyü aşmadan, bir başka deyişle, ölçek “ölçüsüzlüğe” dönüştürülmeksizin kamusal hizmetlerin sunumu için uygulanması gereken ilkelere dir.

Yerel yönetimler, yerinden yönetim (decentralization) ilkesi uyarınca, kamu hizmetlerinin halka sunulmasında görev üstlenmiş olan ve aynı zamanda yerel toplulukların üyelerinin karar süreçlerinde rol üstlenmesine fırsat sağlayan kuruluşlardır. Bu nitelikleri, yerel yönetimleri, demokrasinin vazgeçilmesi olanaksız kurumları durumuna getirmiştir. Üstlenecekleri kamu hizmetlerinin neler olduğu, Anayasaların çizdiği genel çerçeve içinde yasalarla belirlenir. Yerel yönetimlerin yerine getirecekleri kamu hizmetlerinin kapsamı, sayısı, türleri, niteliği, her ülkenin tarihsel gelişim sürecinden, siyasal, toplumsal, ekonomik, kültürel özelliklerinden ve coğrafi koşullarından geniş ölçüde etkilenir. Bu kapsam, bir ülkenin ne derece merkeziyetçi ne derece merkeziyetçilikten uzaklaşmış olduğunu belirleyen etmenlerdir.

1982 Anayasasının henüz kesinlik kazanıp yürürlüğe girmiş olmadığı 1982 yılının ilk aylarında, yerel yönetim uzmanı bir öğretim üyesi dostumla birlikte, yeni anayasa hazırlıkları bağlamında düzenlenen uluslararası bir toplantıya sunduğumuz bildiri de, yerel yönetimlerin özerkliklerinin sınırı konusunda şu görüşleri dile getirmeye çalışmıştık: “İşlevlerini yerine getirebilmek için özerk olmaları gereken binlerce mahalli idare kuruluşunun tamamen kendi başlarına buyruk, birbirinden habersiz ve birbirleriyle çelişen kararlar alıp uygulayabildikleri bir ülkeyi hayal etmek dahi endişe vericidir. Mahalli idarelerin sahip olmaları gereken özerklik, *kendi başlarına buyruk olmalarını, denetimin tamamen dışında kalmalarını anlatan bir kavram değildir.* Unutmamak gerekir ki, siyasal adem-i merkeziyetin somut uygulama biçimi olan federal yapıdaki devletlerdeki federe (üye) devletler -ki birer devletçikdirler- dahi ancak federal anayasalarının izin verdiği ölçüde özerktirler” (Nadaroğlu, 1982: 415).

Buna benzer görüşler, 1970’li yıllarda kimi “toplumcu belediyeçilik” yanlılarınca da dile getirilmiştir. Onlara göre, “Yeni belediye, yerel yönetim değil, *yerel hükümet* olmalıdır. Bugün uygulanan sıkı idari vesayet yerel hükümet olmaya engeldir. Belediyeler, görev alanlarını ve gelir kaynaklarını kendi istençleriyle genişletebilmelidirler. *Yasama yetkileri olmalıdır.* Belediyenin yerel yönetim olmaktan kurtulup yerel hükümet olması demokratikleşmeye koşut olacaktır.” Bu tür görüşler izleyen yıllarda da kimi belediye

başkanlarınca savunulmuşsa da (Köse, 1977: 52), devletin tekçi (üniter) niteliğini hesaba katmadan söylenmiş sözler olduklarından, haklı olarak ilgi görmemiştir (Keleş, 2019: 497).

Bu genel değerlendirmenin ardından, bu yazının amacı bakımından önemli olan şu eklemeyi yapmaktan da geri kalmamışız: “Devletin biraz sert ve esnek olmayan hiyerarşik denetiminin sakıncasını gideren yöntem *idari vesayet* yolu ile denetimdir. İdare Hukukunda hiyerarşik denetim *merkeziyetçi* anlayışın, *idari vesayet* ise yumuşak ve esnek olma özelliğinden ötürü *adem-i merkeziyetçi* anlayışın birer denetim aracı olarak kabul edilir. Bu sonuncunun esneklik ve yumuşaklık derecesi ülkeden ülkeye değişmektedir. *Türkiye’de bu denetim yönteminin merkeziyetçiliği hatırlatan katı sayılabilecek bir anlayışla uygulandığı gerçeğini kabul etmek gerekir* (Keleş, 2019:415).

1. Yerel Yönetimler Üzerinde Devlet Denetim ve Gözetiminin Kapsamı ve Sınırları

Uyarımıza karşın, 12 Eylül askeri yönetimi Anayasa taslağında vesayet/denetim konusuna ilişkin maddeye istediği doğrultuda bir içerik kazandırmış ve 1982 Anayasasının 127. maddesi bugün uygulanmakta olan biçimini almıştır. Buna göre de, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki gözetim ve denetim (vesayet) yetkilerinin amaçları şöylece özetlenmiştir:

- a. Yerel hizmetlerin yönetimin bütünlüğü ilkesine uygun olarak yürütülmesi.
- b. Kamu görevlerinde birliğin sağlanması.
- c. Toplum yararının korunması.
- d. Yerel gereksinmelerin karşılanması.

Bu amaçlardan üçünün, doğrudan doğruya kamu hizmetleriyle ilgili bulunması ve tanımlarının yapılmasında bir güçlük bulunmamasına karşın, c. fıkrasında yer alan “*Toplum yararının korunması*”, tanımı Anayasada ve yasalarda yer almaması ve siyasal iktidarlarca kendi istekleri doğrultusunda esnetilerek kullanılmaya çok elverişli bir kavram olması nedeniyle, yerel yönetimlerin özerkliği açısından ciddi bir risk oluşturmaktadır (Köse, 2019).

Anayasanın 127. maddesinde, yerel demokrasi açısından risk oluşturan bir başka kural da, daha önceki anayasalarda var olmayan ve seçimle göreve gelen yerel yönetim organlarının, görevleri nedeniyle haklarında bir soruşturma ya da kovuşturma başlatılması durumunda, yargı mercileri yoluyla değil de, istisnai olarak, İçişleri Bakanınca geçici olarak

görevden uzaklaştırılmalarına ilişkin kuraldır. Bu kuralın Anayasada yer almasının ardından siyasal iktidarlar, bu yetkilerini kullanarak, çok sayıda belediye başkanını, makul uzunlukta sayılabilecek sürelerin dışına çıkararak görevden uzaklaştırmışlardır. Bu yetkinin, yanlış ve amacının dışında kullanılması ve zaman zaman yargı kararlarına konu yapılması nedeniyledir ki, 2005 tarihli Belediye Yasasına (5393), görevinden bu yolla uzaklaştırılan başkanların durumuyla ilgili Bakanlık kararının iki ayda bir yeniden gözden geçirilmesini zorunlu kılan bir ekleme yapılmıştır (madde 47).

Bunun gibi, belediye başkanlarının merkezi yönetimce görevden alınmasını kolaylaştıran bir tüzel düzenleme de, Ağustos 2016 tarihinde, 674 sayılı bir KHK ile getirilmiş, daha sonra, Kasım 2016'da, bu kural 6758 sayılı yasanın 34. maddesiyle 5393 sayılı Belediye Yasası'nın 45. maddesine yerleştirilmiştir. Buna göre, teröre ve terör örgütlerine yardım ve yataklık nedeniyle görevden uzaklaştırılan belediye başkanlarının yerine, anakent belediyelerinde ve il merkezlerindeki belediyelerde, İçişleri Bakanı tarafından, diğer belediyelerdeyse valilerce görevlendirme yapılabilmektedir (Keleş ve Özgül, 2017: 306). Teröre ve terör örgütlerine yardım ve yataklık yapmak gibi gerekçelerle görevden alınma konusunda, Türkiye'nin üyesi olduğu Avrupa Konseyi'nin yetkili organları eleştirel bir tavır almışlardır. Eleştiriler, “terör” ve “terör örgütü” tanımının yapılmasındaki “keyfilik” kadar, görevi sona erdirilen belediye başkanlarının yerine yapılacak görevlendirmelerin belediye meclisi üyeleri arasından değil de, dışarıdan yapılabilmesine yöneltilmektedir (Council of Europe, 2020).

Kuşkusuz, Anayasanın çizdiği çerçeve içinde, her türlü merkez denetim ve gözetimi (vesayet) yasalara dayalı olmak zorundadır. Hukuk devleti olduğu Anayasasında yazılı olan bir ülkede, siyasal iktidarlar ve tüm siyasal partiler, yerel özerkliğin kapsamı ve sınırları konusundaki kurallarla kendilerini bağlı saymak ve ona göre davranmak zorundadırlar. Bu zorunluluk, Anayasadan olduğu kadar, Türkiye'nin onaylayarak tarafı olduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın kuralları açısından da böyledir. O kadar ki, Türkiye bu Sözleşme'nin, 8. maddesinin 2. fıkrasında yer alan ve merkez denetim ve gözetiminin “yerindelik (expediency)” denetimini yasaklayan kuralına çekince koymuş da değildir. Hatta, özellikle çok partili siyasal yaşama geçildikten sonra, siyasal partilerin ve hükümetlerin izlencelerinde, vesayetin ussal (akla uygun) sınırlar içine çekilmesi doğrultusunda vaatlerde bulunulduğuna tanık olmaktadır (Özgül, 2009: 317).

Bununla birlikte, merkeziyetçilikle yerinden yönetim arasındaki tercihlerde, uygulamalarda ve zaman içindeki tavır değişikliklerinde dikkat çeken özellikler, yerel

demokrasiye gerçekten bağlılık ve yerleşme konusundaki içtenlik konusunda kuşkular ve kaygılar uyandırabilecek niteliktedir. Bu gözlemlere, türlü örnekler verilebilir.

Hemen belirtmeliyim ki, Türkiye'nin 1988 yılında imzaladığı ve 1992'de onayladığı Avrupa yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na koymuş olduğu çekinceler, duraksama yaratan konuların başında yer almaktadır. Halkın kendi kendini yönetmesi anlamına gelen demokrasi yerel düzeyde de kimi adımların atılmasını gerekli duruma getirdiği gibi, kimi adımları atmaktan kaçınılmasını da zorunlu kılmaktadır. Azeri dilinde özerk yerel yönetimin karşılığı olarak "özünü idare" sözcüklerinin kullanılıyor olması, yerinden yönetimle demokrasi arasındaki ilişkinin gücünü yansıtmaktadır. Şart kuralları çerçevesinde, merkezin denetim ve gözetim (vesayet) yetkilerine kısaca göz atıp konuyu birkaç örnekle aydınlatmaya çalışalım.

A. Her ne kadar, Türkiye, az önce de belirtildiği gibi, vesayet denetiminin "tüzeve uygunluk denetimi" ile sınırlı olduğu ilkesini benimsemiş ve keyfi uygulamalara yol açması olasılığı yüksek olan "yerindelik" denetimini (expediency control) dışlamış ise de, "vesayetin, bu tür bir denetim ve gözetimle korunması amaçlanan çıkarların önemiyle orantılı" olması gerektiğine ilişkin "orantılılık (proportionality) ilkesine (madde 8, fıkra 3) çekince koymakta duraksama göstermemiştir. Bunun anlamı, devletin, vesayetle güdülen amacın ötesine geçerek, daha sıkı denetim ve gözetim uygulamaları yapma esnekliğini elinde bulundurmamak istemesidir.

B. Öte yandan, devletçe yerel yönetimlere yapılmakta olan karşılıksız yardımların, yerel yönetimlerin kendi yetki alanları içinde kendi politikalarına ilişkin olarak takdir haklarını kullanmadaki özgürlüklerinin devletçe sınırlandırılmayacağına ilişkin Şart kuralına da (madde 9, fıkra 7) Türkiye çekince koymuş bulunmaktadır. Bunun da anlamı, merkezi yönetimin, "yardım musluklarını" dilediği biçimde açıp kapayarak, yerel yönetimleri elinde bulunduran siyasal partileri başarılı ya da başarısız kılma esnekliğini elinde tutmak istemesidir. Böylesine bir uygulamanın, Anayasanın, "yasa önünde eşitlik" başlığını taşıyan 10. maddesiyle de uyuşmadığını belirtmeye gerek yoktur.

C. Bir başka çekince de, Türkiye tarafından, Şart'ın, yerel yönetimlere, kendilerini ilgilendiren her konunun planlanması ve karara bağlanması evrelerinde uygun zamanlarda ve uygun yöntemlerle danışılması zorunluluğunu getiren 4. maddesinin 6 fıkrasına konulmuş bulunmaktadır. Katılım hakkı ve danışma gereksinmesi yönünden önem taşıyan bu kural, merkezi yönetimin böyle bir danışma gereksinmesi duymaksızın da, yerel yönetimlerin yönetsel, akçal ve teknik konulardaki sorunlarına çözüm arayışları içinde olabileceğini göstermektedir. Bu çekincesin sağladığı esneklik nedeniyledir ki, Anakent Belediyelerinin

Yönetimiyle ilgili 6360 sayılı yasanın (2012) hazırlıkları sırasında yerel yönetimlere danışma gereksinmesi duyulmamıştır. Daha da önemlisi, yerel yönetimlerin sınırlarında devletçe bir değişiklik yapılması gündeme geldiğinde, yerel yönetimlere danışılması gerektiğine ilişkin kurala (madde 5) Türkiye çekince koymuş olmadığı halde, 6360 sayılı yasanın çıkarılması sürecinde bu kurala da uyulmamış olmasıdır.

2. Sözde Yerelleşme, Eylemde Merkezileşme

20 yıla yakın bir süreden bu yana ülkemizde iktidarı elinde bulunduran bugünkü siyasi iktidar ve birkaç yıldan bu yana evrilmiş olduğu Cumhurbaşkanlığı-Hükümet sistemi, yerel yönetimlerin özerkliği konusunda, 2000’li yılların ortalarına değin geliştirmiş ve hükümet izlencelerine de yansıtılmış olduğu “yerelleşme” amaçlarından hayli uzaklaşmış görünmektedir. Bu yaklaşım değişikliğinin en çarpıcı örneklerinden birkaçı, yerel yönetimlerin imar ve planlama konusundaki yetkilerinin sistemli olarak, merkezi yönetim kuruluşlarına aktarılmasına ilişkin yasalar çıkarılmasında görülmektedir. TOKİ’ye ve merkezi yönetim kuruluşlarına aktarılan imar ve planlama yetkileri, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın, kamu hizmetlerinin bölünmezliği (tam (full) ve münhasır (exclusive) olma ve zayıflatılmama ilkesine) (madde 4, fıkra 4) aykırı olarak, yasalarla ve KHK’larla yerel yönetimlerden uzaklaştırılmıştır. Kentsel dönüşüm ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’nın kuruluşuna ilişkin yasalar ve KHK’lar (2011) bu ters yöndeki gidişin çarpıcı örnekleridir. Salt, Galataport ya da Haydarpaşa Liman tesislerinin geleceği, yerel yönetime bırakılmayıp, devletçe gerçekleştirilebilsin diye, Devlet Demiryolları Yasasında bile değişiklik yapılabilmektedir. GAP Yönetiminin sınırları içinde kentlerin imar planlarını bir yetki genişliği kuruluşu olan GAP Yönetimi yapabildiği gibi, Özelleştirme Yönetimine bile bu alanda imar planı yapma yetkileri tanınmıştır. Bu gidişin en son örneği, 20 Şubat 2020 tarihli Resmi Gazete’de (Sayı: 31045) yayımlanan ve adı Coğrafi Bilgi Sistemleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun olmakla birlikte, maddelerinin yarıdan çoğu İmar ve Gecekondu yasalarıyla belediyelere verilmiş olan yetkilerden birçoğunun merkezi yönetime devri yollarını açan 7221 sayılı yasadır. Bu ve benzeri düzenlemelerde asıl belirleyici etmenin, özellikle 10 kadar anakent belediyesinin yönetiminin son yerel seçimlerde iktidar partisinden olmayan belediye başkanlarının yönetimine geçmiş olmasıdır.

Bilindiği gibi, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki denetim ve gözetim yetkilerinin kapsamı ve sınırları Anayasanın çizdiği sınırlar içinde yasalarla belirlenir. Bu

durumda, devlet yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkilerini yasalarda yer alan kurallar çerçevesinde kullanır. Ama kimi zaman da, bu yasal yükümlülüklerine karşın, merkezi yönetim, yani devlet, yerel yönetimler üzerinde, “dar anlamdaki siyasal”, bir başka deyişle “partizanca” amaçlarla “fiili bir vesayet” uygulamayı alışkanlık durumuna getirebilir. Ne yazık ki, Türkiye’de uzun yıllardan beri tanık olduğumuz ve son yıllarda daha da güçlenmiş olduğu dikkatlerden kaçmayan durum budur. Bundan 25-30 yıl kadar önce, Turgut Özal’ın Başbakan olduğu yıllarda, bir yerel seçim döneminde, gazetelere verilen seçim reklamlarından birinde, muhalefet partisine oy vermesi olası seçmenleri tercihlerinden caydırabilmek amacıyla, gazetelere verilen ve muhalefet adayını temsil eden çırılçıplak bir karikatürde, adayın elleri, kolları ve bacakları ipe bağlanmış olarak görüntülediğine tanık olmuştuk. Salt bu karikatür bile, yerel demokrasiye inancın niteliği hakkında bir fikir vermeye yeterliydi. Böylece, seçimi kazanması durumunda, muhalefet adayının, merkezi yönetimce elinin kolunun bağlı duruma getirileceği mesajı seçmene verilmek isteniyordu.

Benzer bir durum, 2019 yerel seçimlerinden sonra, özellikle anakent belediyelerindeki el değiştirme sonrasında yönetimde görev alan başkanlara karşı siyasal iktidarın uygulamakta olduğu politikalarda göze batar duruma gelmiştir. Koronavirüs salgınının ardından başlatılan yardım kampanyalarında rol üstlenmek isteyen belediyeler, Cumhurbaşkanı’nca “devlet içinde devlet” gibi davranmakla suçlanmış, İçişleri Bakanlığı, belediyelerin bu amaçla açtıkları banka hesaplarını dondurmuş ve kimi belediye başkanları hakkında da soruşturma başlatmıştır. Cumhurbaşkanı’nın bu tartışmada, hem Cumhurbaşkanı, hem de iktidar partisinin genel başkanı olarak taraf olması, merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki gerginliğe başka boyutlar da kazandırmış ve Cumhurbaşkanlığı-Hükümet Sistemi olarak adlandırılan rejimin ülkemiz koşullarına uygunluğunu da, en azından bu tartışma bağlamında, yeniden tartışma gündemine taşımıştır.

3. Belediyelerle Kenttaş Arasındaki Yardım İlişkileri

5393 sayılı Belediye Yasasının Hemşehri Hukuku başlığını taşıyan 13. maddesinde, “Herkes ikamet ettiği beldenin hemşehrisidir. Hemşehrilerin belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilenme, belediye idaresinin *yardımlarından yararlanma hakları vardır.*” denilmektedir. Merkezi yönetimin, bu tür yardımlardan yararlanma yollarını kapatabilmesi için, kamu hizmetinin gerekleriyle ve toplum yararıyla ilintisi kurulabilecek yasal bir dayanağa gereksinmesi vardır.

Anayasanın 127. maddesinde genel çerçevesi çizilmiş olan yönetsel vesayet, olsa olsa yerel yönetimleri yasaklı oldukları ve yapmamaları gereken görev alanlarına el atmaları durumunda hedef olarak alınabilir. Oysa, Belediye Yasasının belediyelerin yetki ve ayrıcalıklarıyla ilgili 15. maddesinin ilk fıkrasında, “Belde sakinlerinin müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla *her türlü faaliyet ve girişimde bulunmak*” belediyelerin ayrıcalıkları arasında sayılmıştır. Devletin belediyeler üzerindeki denetiminin kapsamı ise, 55. maddesinin 2. fıkrasında şu anlatımla sınırlandırılmıştır: “Belediyenin mali işlemler dışında kalan diğer işlemleri, *hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından*, İçişleri Bakanlığı tarafından da denetlenir.” Kanımızca bu türlü bir denetim, son günlerdeki tartışmalara hukuk açısından olduğu gibi, etik kurallar yönünden de haklılık kazandırabilecek değerde değildir. Koşulsuz bağışlar hem Belediye Yasasının 59. maddesiyle (g bendi), hem de 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Yasasının 23. maddesiyle (n bendi) güvence altına alınmıştır. Bu Yasanın 10. maddesi de esasen, Büyükşehir ve İlçe belediyeleri, “Görevli oldukları konularda bu Kanunla birlikte, Belediye Kanunu ve diğer mevzuat hükümleri ile ilgisine göre belediyelere tanınan *yetki, imtiyaz ve muafiyetlere sahiptir*” denilmektedir.

Belediyelerce halka yapılan yardımların büyüklüğü ve türü kadar, yapılış biçimi de Belediye Yasasının kuralları arasındadır. Yasanın 13. maddesinin ilk bendinde, “Yardımların insan onurunu zedelemeyecek koşullarda sunulması zorunludur” denilmektedir. Ne yazık ki, özellikle son yıllarda, yardımlar ve özellikle “iftar” sofralarındaki gösterişçi tutumlar, bu tür yardımların açıkça ve sistemli olarak siyasal getirisinden yararlanmak amacıyla yaygınlaştırıldığını ortaya koymuştur. Bu durum, 5393 sayılı Belediye Yasasına az önce değinilen kuralın konulmasından sonra da sürmüş, hatta daha da sıklaşmıştır. Koronavirüs salgını nedeniyle, 2020 Nisan ve Mayıs aylarında iftar yemeklerinin yapılamıyor olması, sözünü etmekte olduğum “istismarcı” davranışların hiç değilse bu yıl sergilenemeyeceğini göstermektedir. Arzu edilen, kuşkusuz, bu tür değişikliklerin zorunluluklardan değil, anlayış ve yerel demokrasiye inanç değişikliklerinden kaynaklanmasıdır.

Yardımların, yardım alanın onurunu zedelemeyecek biçimde yapılması, yalnız yasalarımızda değil, geleneklerimiz arasında da yer almış bir etik davranış kuralıdır. Örneğin, Fatih Sultan Mehmet’in vasiyetindeki şu sözler son derecede önemlidir. Yoksullara yapılacak yardımların biçimine ilişkin olarak Vasiyetname’de deniliyor ki. “Ben ki, İstanbul Fatih-i Abd-i Aciz (naçiz) Fatih Sultan Mehmet: Külliyyemde inşa eylediğim imarethanede (aşevinde) şehid ve şühedanın harimleri (şehit ailelerinin üyeleri) ve Medine-i İstanbul fukarası (İstanbul kentinin yoksul halkı) yemek yiyeler. *Ancak, yemek yemeye veya almaya kendileri gelmeyip,*

yemekleri, güneşin loş bir karanlığında ve kimse görmeden kapalı kaplar içinde evlerine götürüle.”

Avrupa Konseyi'nin yetkili organlarınca 2004 yılında kabul edilip üye devletlerin dikkatine sunulan Ahlaki Davranış Kuralları Yönergesinde de, seçmenlerin seçilenlere vermiş olduğu yetkilerin ahlak kurallarına koşut olarak kullanılmasına dikkat çekildikten sonra, 4. maddede, seçilmiş temsilcilerin, görevlerini yerine getirirken, doğrudan ya da dolaylı olarak kişisel yarar sağlama amacı olmaksızın, salt doğrudan ya da dolaylı kişisel çıkar ya da bireylerin ya da bireylerden oluşan grupların çıkarlarına değil, toplumun yararına hizmet etmeleri gereği önemle vurgulanmaktadır (Council of Europe, 2004). Dolayısıyla, her düzeyde görev yapmakta olan, seçilmiş ya da atamayla göreve gelmiş olan yöneticilerin, görevleri başlamadan, görevlerinin devamı süresinde ve hatta görevleri sona erdikten sonra bile, hukuk kurallarının yanı sıra ahlaki davranış kuralları gereğince hareket etmelerinde zorunluluk vardır. Hukuk kurallarına uygun gibi görünen, belirgin bir aykırılık görünmeyen durumlarda bile, etik davranış kurallarına aykırılık özelliği taşıyan her karar, eylem ve işlemde doğan sonuçlar, kamu duyuncunda (vicdanında) rahatsızlık yaratır. Dolayısıyla, bu tür davranışların doğruluğundan (meşruiyetinden) söz etmek olanaksızlaşır. Türkiye, kamu hizmetlerinin genellikle ve tercihan halka en yakın olan yönetim basamaklarınca (Türkiye'de belediyelerce) yerine getirilmesini öngören Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı onaylamış olan bir ülkedir. Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın Yerel yönetimlerin özerkliğinin tanımının yapıldığı kurallarına da çekince koymamakla, Türkiye'nin yerelleşme doğrultusundaki evrensel gidişi benimsemiş olduğu varsayılabılır (Keleş, 1997: 130).

Çözüm Nerede?

Bundan 30 yıl önce, Cumhuriyet Gazetesi'nde yayımlanmış olan bir yazımın başlığını, “60 Yaşındaki Çocuk: Türk Belediyeciliği” olarak koymuşum (Cumhuriyet, 1990). Yazıda savunmaya çalıştığım görüşler, günümüzde de geçerliğini korumakta olan kimi gözlemlere dayanmaktadır. Benzer bir yazıyı bugün de kaleme alacak olsam, yazının, belediyelerin gerçek ve fiili kimliğini özetleyen başlığı mutlaka, “90 Yaşında Emekleyen Bir Bebek” olurdu. 1990 tarihli yazıda özetle şunları söylemişim: 1980-1990 arası, belediyeciliğimiz yönünden tam bir geriye gidişi, 40 yıl öncesine dönüşü simgeleyen örneklerle dolu. Bunların başında kuşkusuz, 1982 Anayasasının 127. maddesindeki, seçilmiş yerel organların belli durumlarda İçişleri Bakanı'nca görevden alınmasına olanak veren kural geliyor. Hükümetler

birkaç yıldır “görevle ilgili suç” kavramını kendilerince yorumlayarak, tutum ve davranışlarından hoşlanmadıkları belediye başkanlarının görevlerine son verebilmektedirler. Yargının ağır işleyen hakemliği, başkanların aylarca açıkta kalmasına, dolayısıyla, yerel özerkliğin hiçe indirgenmesine yol açabiliyor. Bu da gösteriyor ki, bir ülkede demokrasinin kendisi varlık yokluk savaşımı vermekteyse, orada yerel yönetimlerin gerçek anlamda demokratik siyasal kuruluşlar olmasını beklemek gerçekçi değildir.

Yerel yönetimlerimizde sorun salt yasaları değiştirmekle sınırlı kalmaz. Osmanlı İmparatorluğu'nun son dönemlerinde Batı'dan aldığımız belediyecilik, bu kurumun yerleşip gelişmesine elverişli siyasal ve kültürel bir ortamın yaratılmasını zorunlu kılar. Olay, bir tür “organ nakli” işlemine benzer. Ne var ki, bu tür bir organ nakli, kulak, kol, parmak, burun gibi organların teknik anlamdaki nakli kadar kolay değildir. Yerel demokrasiyi kurup yerleştirmedeki başarı, ülkede demokrasinin “kendisinin” tam anlamıyla yerleşmesine bağlıdır. Yerel demokrasiyi antidemokratik ortamlarda yeşertmek olanaksızdır. Belediyeciliğimizin sürekli olarak emekleme çağındaki bir bebek olarak kalmaktan çıkarılabilmesi, siyasal kültür düzeyimizin her türlü çareye başvurularak yükseltilmesine bağlıdır.

Tanzimat döneminden bu yana geçen 200 yıla yakın süre içinde, halkın kendi kendini yönetmesi doğrultusunda atılan adımlar ne yazık ki yeterli olmadı. Bunlara, çok partili demokratik bir ortama geçildiği 2. Dünya Savaşı sonrasındaki yıllar da eklenebilir. Merkezi yönetimlerde yerel yönetimlere karşı duyulan güvensizlik, yetkilerin paylaşılmasında yükün merkezi yönetimin omuzlarında yığılmasına yol açmıştır. Güvensizliğin haklı olduğu kadar, haksız ve ön yargılı nedenleri de vardır. Çünkü, yönetimler ve yönetimlerde görev alan kadrolar, fizikteki “bileşik kaplar” kuramında olduğu gibi, birbirlerinden çok da farklı değildirler. Yerel yönetimler için duyulan güvensizlik, merkezi yönetimler için de söz konusudur. Var olan soruna çözüm, siyasal kültür ve demokrasi bilincinin yeterince geliştirilmesi için bütün olanakların harekete geçirmektir. Bunun ön koşulunun, bilimsel kurallardan başka rehber tanımayan çağdaş bir eğitim sisteminin benimsenmesi ve uygulanması olduğu yadsınamaz. Bu konuyu, gerçek devlet adamı Mustafa Kemal Atatürk, “Yaşamda en gerçek yol gösterici bilimdir” diyerek noktalarken, komşumuz Azerbaycan'ın önceki Cumhurbaşkanı Haydar Aliyev de, “Büyük siyaset aparmak için, bilik ve tecrübe lazımdır” (Büyük siyasetin ön koşulları bilim ve deneyimdir) sözleriyle aynı yolu göstermiştir.

Hızla kentleşmekte olan ülkemizde, kuşku yok ki, yerel demokrasiyi çağdaş ölçüler içinde kurmak, yerleştirmek ve geliştirmek insanlarımızı gerçekten “kentli” yapmakla olur. Kentliliğe kentsoylu (burjuva) bakış açısıyla yaklaşmak bir yana bırakılacak olursa, kentlileşmenin, mimar, ozan ve yazar Cengiz Bektaş’ın da çok haklı olarak belirttiği gibi, yerel demokrasimizin gelişmesi açısından yaşamsal bir önemi olduğunu unutmamak gerekir. Cengiz, “Kenti yaratan insan, insanı yaratan da kenttir” diye yazmıştır (Bektaş; 2004). Kentli, her şeyden önce, kentli olmanın sorumluluklarını taşıyan kişidir” demiş ve İstanbul’u “kentliliğin okulu” olarak nitelemiştir. “Kent, kırdan geleni kentli yapamıyorsa, kent olmaktan çıkar” sözü de Cengiz Bektaş’ındır. Kısaca, kentli olmak, “insan içinde oturup kalkmayı, konuşmayı, insan (kentli) gibi yiyip içmeyi öğrenmekten öte, kente ilişkin kararlara katılabilmekle başlar. Bunun ön koşuluysa, demokrasi kültürünü özümsemektir. Batı dillerinde kentlilik (citizenship) ve uygarlık (civilization) sözcüklerinin kent (city) sözcüğüyle aynı kökten geldiğini bu bağlamda yeniden anımsamakta yarar vardır.

Ne yazık ki, yerel demokrasinin ülkemizde ağır aksak gidişinin ardındaki temel nedenlerin başında, kentli olamamak geliyor. Türkiye’nin en büyük kenti İstanbul’un: Beyoğlu, Kadıköy, Şişli, Kasımpaşa gibi ilçesinde/semtinde doğmuş, büyümüş ve yaşamakta da olsalar, insanlarımız “köylülüklerini” kentte de sürdürdükleri sürece, yerel demokrasiyi güçlendirmek şansına sahip olamayız. Merkeziyetçilik virüsünden yerel demokrasiyi ve dolayısıyla demokrasinin kendisini kurtarabilmenin yolu da, hem her düzeyde yönetim görevi üstlenmiş olanların, hem de halkın kendisinin kenttaş ve yurttaş sorumluluğu ile haklarına sahip çıkmakta ellerinden geleni yapabilmelerinden geçer.

KAYNAKÇA

- Bektaş, Cengiz, *Kentli Olmak ya da Olmamak*, Evrensel Basım Yayın, İstanbul 2004 (2.bası).
- Benedikter, Thomas, *Modern Özerklik Sistemleri*, Nika Yay., Ankara, 2016 (2. Bası).
- Bilgiç, Asmin Kavas, *Belediye Hizmetleri ve Seçmen Davranışı*, İdeal Kent Yay., Ankara, 2020.
- Council of Europe, Congress of Local and Regional Authorities, Committee on the Honouring of Obligations by Member States of the European Charter of Local Self-Government (Monitoring Committee), *Monitoring of the European Charter of Local Self-Government in Turkey*, CG/MON16(2020)03prov, 31 January 2020. (by Jacob Wiene and Yoomi Renström)
- Council of Europe, *European Code of Conduct for Local and Regional Elected Representatives*, Strasbourg, 2004.
- Cockburn, Cynthia, *The Local State: Management of Cities and People*, Pluto Press, London, 1977.
- Çukurçayır, Akif, *Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi: Küreselleşme Sürecinde Yurttaş, Yönetim ve Siyaset*, Çizgi Yay., Konya, 2004 (2. Bası).
- Çukurçayır, Akif, *Siyaset-Yönetim Ekseninde Yurttaşsız Demokrasi*, Çizgi Yay., Konya, 2010.
- Cumhuriyet Gazetesi, 3 Kasım 1990.
- Kavas, Asmin ve Düşündere, Ayşegül Taşöz, “Yerel Yönetimler İçin Siyasi Partilerin Seçim Beyannameleri Neler Vaat Ediyor?”, TEPAV, Mart, 2019.
- Keleş, Ruşen, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, CEM Yay., İzmir, 2019, (11. Bası).
- Keleş, Ruşen, “60 Yaşındaki Çocuk: Türk Belediyeciliği”, *Cumhuriyet*, 3 Kasım 1990.
- Keleş, Ruşen, “Bu İktidar Yerel Yönetimleri de Merkezileştirdi”, *Öğretmen Dünyası*, Yıl:35, Mart 2014, Sayı:411, s. 21-22.
- Keleş, Ruşen, “Globalization and Local Autonomy”, *Journal of Behavioral and Social Sciences, Special Issue: New Frontiers of Theories and Practices in Local Government*, Vol. 1997, No:2, pp. 129-144.

Keleş, Ruşen ve Mengi, Ayşegül, *Avrupa Birliğinin Bölge Politikaları*, Cem Yay., İstanbul, 2017 (2. Bası).

Keleş, Ruşen ve Özgül, Can Giray, “Belediyelerin Organlarına Kayyım Atamaları Üzerine Bir Değerlendirme”, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Cilt:72, No:2, Nisan-Haziran 2017, s. 299-313.

Keleş, Ruşen, Erbay, Yusuf ve Görmez, Kemal, *Türkiye’de ve Avrupa’da Yerel Temsil ve Katılım*, Ankara, 2020.

Koçdemir, Kadir, “Avrupa Birliği Hukuku ve Mahalli İdareler”, *Türk İdare Dergisi*, Yıl:72, Mart 2000, Sayı:426, s. 55-89.

Köse, Erol, “Yerel Yönetimde Yeniden Örgütlenmelere Doğru”, *Mimarlık*, 1977/2, s.57

Köse, Hüseyin, *Kamusuz Yararlar Ülkesi: Sağ Popülist Siyaset Çağında Medya ve Kamu Yararı İlkesi*, Ütopya Yay., Ankara, 2019.

Nadaroğlu, Halil ve Keleş, Ruşen, “Merkezi ve Mahalli İdarelerarası İlişkiler”, İstanbul İktisadi ve İdari İlimler Akademisi, Ekonomi Fakültesi, *Çağdaş Anayasalarda Ekonomik ve Sosyal Haklar ve Ödevler*, Uluslararası Sempozyum, 5,6,7 Şubat 1982, Marmaris.

Özgül, Can Giray, *Yeni Kent Paradigması*, İdeal Kent Yay., Ankara, 2020.

Özgül, Can Giray, “Türkiye’de Siyasi Parti Programlarında Yerel Yönetimler”, *Toplum ve Hekim*, Cilt:24, Sayı:4-5, Temmuz, Ağustos, Eylül, Ekim, 2009, s. 305-323.

Öztürk, Armağan ve Özsel, Doğançan (Der.), *Yurttaşlık ve Demokrasi*, Nika Yay., Ankara, 2020.

Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adenauer Vakfı, *Yerel Özerklik, Demokrasi ve Halkın Katılımı*, Ankara, 1995.

Yılmaz, Zülfiye, *Yerel Yönetimlerin Özerklik Hakkı*, Oniki Levha Yay., İstanbul, 2019.

YEREL DEMOKRASİYİ MERKEZİYETÇİLİK VİRÜSÜNDEN ARINDIRMAK

Özet

Yerel yönetimler, yerinden yönetim (decentralization) ilkesi uyarınca, kamu hizmetlerinin halka sunulmasında görev üstlenmiş olan ve aynı zamanda yerel toplulukların üyelerinin karar süreçlerinde rol üstlenmesine fırsat sağlayan kuruluşlardır. Bu nitelikleri, yerel yönetimleri, demokrasinin vazgeçilmesi olanaksız kurumları durumuna getirmiştir. Üstlenecekleri kamu hizmetlerinin neler olduğu, Anayasaların çizdiği genel çerçevede yasalarla belirlenir. Yerel yönetimlerin yerine getirecekleri kamu hizmetlerinin kapsamı, sayısı, türleri, niteliği, her ülkenin tarihsel gelişim sürecinden, siyasal, toplumsal, ekonomik, kültürel özelliklerinden ve coğrafi koşullarından geniş ölçüde etkilenir. Ülkenin merkeziyetçilikten ne ölçüde uzaklaşmış olduğunu belirleyen etmenlerin de bunlar olduğu görülür. Bu yazının amacı, merkeziyetçilik virüsünden yerel demokrasiyi ve dolayısıyla demokrasinin kendisini kurtarabilmenin yollarını tartışmaktır. Bu tartışma, her düzeyde yönetim görevi üstlenmiş olanların, hem de halkın kendisinin kenttaş ve yurttaş sorumluluğu ile haklarına sahip çıkmakta ellerinden geleni yapabilmeleri üzerine yoğunlaşmayı gerektirir.

Anahtar Kelimeler: Yerel Demokrasi, Merkeziyetçilik, Siyasal Kültür