

Yerel Yönetimler Yasa Tasarısı Üzerine

H. Tarık Şengül*

Neo liberal ideoloji gerek gelişmiş ülkelerde, gerekse Türkiye gibi 'çevre' ülkelerde ulus devleti gelişme stratejilerinin odağından kaydırırken, yerel birimleri uluslararası alanda öne çıkarmayı öngörmektedir. Son dönem bu tür bir gelişme paradigmasını benimseyen ülkelerin hemen tamamında, merkezden yerele güç aktarımı gündeme getirilmiştir. Türkiye'de de bir süredir gündemde olan ve AKP iktidarı tarafından TBMM'ye taşınan yerel yönetimler yasa tasarısı bu tür bir çerçeveye oturtulmalıdır.

Türkiye'de yasalaşma aşamasında bulunan yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması tartışmasına devletin niteliği ve yeniden yapılanmasına ilişkin iki temel noktayı vurgulayarak başlamakta yarar vardır. Birincisi, devletin yeniden yapılanması sınıflar arası güç dengeleri çerçevesinde gerçekleştiğinden, devletin yeniden yapılanmasının her durumda birikim stratejilerinin 'ihtiyaçlarına' karşılık gelen en optimal çözüm biçiminde ortaya çıktığı varsayılmaz. Bu tür bir optimallik ancak mevcut güç dengelerinin izin verdiği ölçüde oluşabilecektir. İkincisi, söz konusu ilişki tek yönlü değildir. Devletin değişen biçim ve işlevleri siyasal mücadeleler ve güç dengeleri üzerinde önemli etkiye sahiptir. Diğer bir anlatımla, devletin yeniden yapılanması siyasal güçlerin ve bu güçler arasındaki dengenin yeniden tanımlanmasına önemli etkilerde bulunur.

Daha somut bir anlatımla, AKP iktidarı devlet içinde ve etrafında oluşan güç ilişkilerini yeniden tanımlamaya çalışmakta ve ulus devleti merkeze almayan bir yerel gelişme stratejisiyle olabildiğince uyumlu bir yönetsel yapıyı oluşturmayı hedeflemektedir.

Birbiriyle yer yer çelişen bu iki hedefin AKP tasarısında nasıl vücut bulduğunu kısaca açıklayarak tartışmayı somutlaştıracamız. AKP tasarısının ana özelliği merkezi yönetim karşısında belediyelerin ve tarihsel olarak hiç bir dönemde güçlü olmayan il özel idarelerinin güçlendirilmesidir. Yerel tercihler dikkate alınarak, imar ve ulaşım hizmetlerinin il düzeyinde karşılanması sağlanacaktır.

Daha önce merkezi yönetimin taşra teşkilatları aracılığıyla sağlanan sağlık, eğitim, kültür, sosyal yardımlaşma, turizm, çevre, köy hizmetleri, tarım, hayvancılık alanlarındaki hizmetler bu kurumların araç gereç ve personelleri ya belediyelere ya da il özel idarelerine devredilerek söz konusu yerel yönetim birimlerin söz konusu hizmetleri yerine getirmesi öngörülmektedir. Bu tür bir düzenlemeye paralel olarak mevcut yapılanmada belediyeler ve il özel idarelerine ulusal düzeyde vergi gelirleri toplamından ayrılan % 6 civarındaki pay da dikkate değer biçimde artırılarak % 25 düzeyine getirilmektedir.

Söz konusu tasarının bu çerçeve içindeki en çarpıcı düzenlemesi illerde merkezi yönetimin temsilcisi konumundaki valilerin büyük ölçüde devreden çıkartılmasıdır. Mevcut yasal düzenlemede gerek belediyeler üzerinde gerekse de il özel idarelerinin en yetkili makamı olarak valiler merkezin yerel birimler üzerindeki kontrolünü sağlamaktadır. Yeni düzenleme valilerin belediyeler üzerindeki bir çok yetkisini ortadan kaldırırken, il özel idareleriyle de ilişkisizlendirmektedir. Bu çerçevede yerel

* ODTÜ, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü Öğretim Üyesi, Bağımsız Sosyal Bilimciler Platformu Üyesi.

yönetim birimlerinin merkezden özerkliği oldukça artmış bir yasal çerçeve içinde çalışması öngörülmektedir.

Söz konusu düzenlemelerin yerel birimleri daha yarışmacı hale getiren ve kendi kadelerini tayin etmesine olanak veren bir nitelik taşıdığı ve bu çerçevede daha demokratik bir yönetim anlayışına hizmet ettiği gerek sağ gerekse de sol liberal çevrelerde yaygınlık kazanmaya başlayan bir görüştür. Kuşkusuz yeni yasa taslağı yerel yönetimlere önemli güç ve kaynak aktarımını öngörmektedir. Bu çerçevede yukarıda sözünü ettiğimiz yerel merkezli gelişme anlayışıyla da belli bir tutarlılığı vardır. Bununla birlikte söz konusu düzenlemenin sınıfsal sonuçları üzerinde durulmadan, soyut bir yerelleşme demokratikleşme tezine dayatılması ve savunulması bazı temel gerçekleri göz ardı etmektedir.

Birinci üzerinde durulması gereken nokta yerelleşmenin ne derece demokratikleşmeyle örtüştüğüne ilişkindir. Bilindiği gibi, 1980'li yıllar belediyelerin özellikle de metropoliten belediyelerin güçlendirildiği bir dönem olmuştur. Söz konusu düzenlemeler bir çok ülkede olduğu gibi Türkiye'de de belediyeler etrafında çoğu durumda patronaj ilişkilerine dayanan bir iktidar ağının güçlenmesine yol açmıştır. Bu tür güç aktarımları, yerel iktidar yapısında temsil edilemeyen kesimlere yönelik düzenlemeler yapmadığından hali hazırda güçlü kesimler, iktidara gelen partilerle girdikleri sıkı ilişkiler sonucunda belediyelerde rant paylaşımının ana aktörleri haline gelmiştir. Söz konusu dönemde hem yerel hem de ulusal düzeyde iktidarda olan ANAP belediyeleri kendi iktidarını güçlendirmenin bir aracı olarak kullanmış, aynı anlayış izleyen dönemlerde diğer partilerce de izlenerek, belediyelerin belli kesimlerin iktidar odağı olması ve geniş halk kesimlerinin dışlanması sonucunu doğurmuştur.

Bugün varolan tasarı da aynı mantığı AKP ve AKP'nin dayandığı toplumsal tabana yönelik olarak genişletme girişimidir. Bilindiği gibi, iktidara geldiğinden bu yana AKP kendi sınıfsal tabanını oluşturan Anadolu sermayesine ve kırsal güç odaklarına kaynak aktarma konusunda zorlanmaktadır. Bu çerçevede yeni tasarı söz konusu tıkanmayı aşmaya yönelik bir müdahaledir. Belediyelerin güçlendirilmesi hali hazırda bu kurumlar etrafında örgütlenen kesimlere kaynak aktarma sürecini hızlandırmayı öngörürken, bu tür bir ilişki biçimini, il özel idarelerini aktif ve güçlü hale getirip, kırsal kesimi de katarak genişletmektedir. Diğer bir anlatımla, yeni düzenlemeyle AKP iktidarı kendisine destek veren kırsal kesime yönelik olarak il özel idareleri aracılığıyla daha etkin ve örgütlü bir yapılanma oluşturmayı hedeflemektedir. Bu çerçevede yeni düzenlemede mevcut iktidar ilişkilerinden dışlanan kesimleri sürece sokmaya yönelik bir düzenleme yoktur. Bu nedenle mevcut belediye yapılanması ne derece demokratik oluşumlara ve katılıma olanak veriyorsa, il özel idareleri etrafında oluşacak ilişkilerde o derece demokratikleşmeye ve katılıma olanak verecektir.

Yerele yönelimin ve güç aktarımının bir başka sınıfsal boyutu çalışan sınıfların taleplerinin yönlendirileceği odaya ilişkindir. Son yıllarda eğitim sağlık ve benzeri alanlarda devletin dikkate değer bir geri çekilme sürecinde olduğu bilinen bir durumdur. Bu çerçevede de yerelleşme yönündeki eğilimler anlamlıdır. Söz konusu hizmetlerde ortaya çıkacak bundan sonraki daralmalar karşısında, artık tek bir merkezin varlığından söz edebilmek mümkün olmayacaktır. Diğer bir anlatımla, iktidar yerelleşirken, muhalefetin de yerelleşmesi kaçınılmaz hale getirilmekte, merkezi yönetim sorumlu kurum olarak bu tür tepkilerden kaçma yetisini kazanmaktadır.

Yerelleşme sürecinin çalışan sınıflar açısından önemli bir diğer sonucu ise bölgesel ve yerel farklılıklara ve gelişme dengesizliklerine ilişkindir. Bu tür bir sürecin

kaçınılmaz sonucu az gelişmiş bölgelerin ve yerel birimlerin gelişmişler karşısında daha da olumsuz koşullara itilmesidir. Yerel birimlerin yetkili kılındığı bir durumda, görece gelişmiş yerel birimlerden az gelişmiş olanlara kaynak transferinin de olanaksız hale geleceği açıktır. Bu durumda az gelişmiş yerel birimlerin çalışan sınıflarının asıl faturayı ödeyen kesim olması da kaçınılmaz olacaktır.

Özetlemek gerekirse, AKP'nin yerel yönetimler tasarısı yerele güç ve kaynak aktarımını öngörürken asıl hedefi demokratikleşme değildir. AKP bu tür bir stratejiyle yerelde kendisini daha da güçlü kılmamanın iktidar ağlarını genişletmenin arayışındadır. Buna karşılık kaynak aktarımından yararlanacak kesimlerin seçici biçimde AKP iktidarının toplumsal tabanına sınırlanması, geniş halk kesimlerinin dışlanması sonucunu doğuracaktır. Daha da önemlisi çalışan sınıfların olası muhalefeti karşısında ulusal düzey muhatap olmaktan çıkartılarak, muhalefetin yerelleşmesi ve dağınklaşması da olası hale getirilecektir.

Gelişme, gelişme sürecinde yaratılan kaynakların dağıtımının çalışan sınıflar lehine iyileştirilmesi ve demokratikleşme çalışan sınıfların gündemidir. AKP iktidarının yerel yönetimler tasarısı aracılığıyla yapmaya çalıştığı bu tür bir gündemi gözetmeden kendi toplumsal tabanına yönelik kaynak dağıtım mekanizmalarını neo-liberalizmin öngördüğü yerelleşme stratejisiyle uyumlu hale getirme çabasıdır.