

**KAMU YÖNETİMİ REFORMU:  
DEVLETİ "YENİDEN YAPILANDIRMAK" MI,  
"ÜNİTER YAPİYİ ZAYIFLATMAK" MI?**

*Yıldırım KOÇ*

*TÜRK-İŞ Genel Başkan Danışmanı  
ODTÜ İktisat Bölümü Kısmi Zamanlı Öğretim Görevlisi*

Günümüzde Türkiye Cumhuriyeti Devleti, ulusötesi sermayenin ve, son derece önemli bir jeopolitik konumda bulunması nedeniyle de, bazı devletlerin tehdidi altındadır.

Ulusötesi sermaye, bugün ulaştığı birikim, yoğunlaşma ve güç düzeyinde, artık gelişmekte olan ülkelerde ulus-devletlerin çizdiği sınırları parçalamaya çalışmaktadır. Ayrıca, Türkiye Cumhuriyeti, emperyalizme karşı başarılı İstiklal Harbi (Bağımsızlık Savaşı) ile kurulmuştur. Batılı güçler, Sevr Antlaşması'nı yırtıp atarak "mazlum milletlere" örnek olan ve Lozan Antlaşması ile bağımsız varlığını silahlı gücüyle kabul ettiren Türkiye Cumhuriyeti'ni bir türlü kabul edememişlerdir.

Ulusötesi sermaye, teknolojinin yeni olanaklarından yararlanarak dünya çapında imparatorluklar kurarken, gelişmekte olan ülkelerde devletleri küçültmeye ve zayıflatmaya çalışmaktadır. Ulusötesi sermayenin bu konudaki politikasını, ünlü tarihçi Eric Hobsbawm, 1977 yılında yayımlanan bir makalesinde şöyle anlatmaktadır (1): "Yeni-sömürgeci ulusötesi ekonomi için en uygun strateji, tam olarak, **resmen egemen olan devlet sayısının azamileştirilmesi ve bu devletlerin ortalama büyüklüğünün ve gücünün asgarileştirilmesindedir.**"

Gelişmiş ülkeler daha çok merkezileşirken, gelişmiş ülkelerin denetimlerindeki uluslararası kuruluşlar, gelişmekte olan ülkelerde "yerelleşmeyi" ve devletin küçültülmesini önermektedir. Ulusötesi şirketler, faaliyetlerini dünya ölçeğinde programlar ve uygularken, ulus-devletlerin sınırlarından, parlamentolarından, ordularından, bürokrasilerinden büyük rahatsızlık duymaktadır. Ford, IBM, Nokia, Mercedes gibi şirketler iyice devleşirken ve 25 ülkeden oluşan bir Avrupa Birleşik Devletleri doğarken, karşılarında bir Yugoslavya değil, Yugoslavya'nın parçalanmasından ortaya çıkan Hırvatistan, Slovenya, Sırbistan, Kosova, Karadağ, Bosna-Hersek ve Makedonya görmek istemektedir. Yugoslavya'nın parçalanmasında, Tito'nun yanlış uluslaşma modelinin ("mozaik" modeli) etkisi önemlidir. Ancak, Almanya'nın ve ulusötesi sermayenin Yugoslavya'nın parçalanmasında belirleyici bir rol oynadığı da bilinmektedir.

Bir devleti zayıflatmanın ve parçalamanın çeşitli araçları ve yolları vardır. Silahlı saldırı bu yollardan biridir. Ayrıca, (a) bölücülüğün bir tehdit olarak bulunduğu koşullarda bölgecilik ve "yerel yönetimler" in öneminin, yetkilerinin ve gücünün artırılması; (b) "insan hakları" ve "demokrasi" görünümü altında, kişilerin ve toplumsal grupların etnik kimliğinin ve dini inancının ön plana çıkarılması; (c) özelleştirmeyle ve devletin ekonomiye müdahale araçlarının ortadan kaldırılmasıyla ("deregulasyon") devletin gücünün kırılması ve halkla ilişkilerinin koparılması; (d) hükümetlerin denetimi dışında tutulan ve ulusötesi sermayenin etkisi altına kolayca giren özerk kurullar aracılığıyla ekonominin önemli kesimlerinin devlet egemenliği altından çıkarılması; (e) Merkez Bankası'nın, özerkleştirilmesi adı altında, hükümetin denetimi dışına çıkarılması; (f) Avrupa Birliği ile gümrük birliği aracılığıyla ülkenin dış ticaret politikası konusundaki egemenliğinin Avrupa Birliği organlarına devredilmesi; (g) uluslararası tahkim aracılığıyla ülke yargısının etkisinin sınırlandırılması da; devleti zayıflatmanın ve parçalamanın birer aracı olabilir.

Bu çalışmanın amacı, yerel yönetimlerin yetkilerinin artırılarak merkezi idarenin (devletin) zayıflatılması konusundaki girişimlerin incelenmesidir. Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği'nin Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması Raporu'nda bu durum şöyle ifade edilmektedir (2):

**"Tarihi olaylar ve bazı gelişmeler incelendiğinde görülmektedir ki, Osmanlı Devleti'nin son zamanlarında ve hatta Cumhuriyet döneminde merkezi otoritenin iç ve dış sebeplerle zayıfladığı anlarda mahalli özerklikler bağımsızlığa yönelmişlerdir. Bu yönelik dış siyasal güçler tarafından da desteklenmiştir."**

Türkiye'nin bugün Kıbrıs davasında ve ABD'nin ve İngiltere'nin Irak'a saldırmasında ve işgalinde yaşadığı sorunlar ve 2004 yılında Ege'de yaşayacağı sorunlar, ulus–devletin güçlü olmasının ne kadar önemli olduğunu bir kez daha göstermiştir. Uluslar, ancak güçlü ulus–devletlerle emperyalist güçlerin hegemonyası altına girmekten kurtulabilir. Bağımsızlık ve ulusal egemenlik, demokrasinin, işçi haklarının ve sendikal hak ve özgürlüklerin de önkoşuludur. Bağımsızlığını yitirmiş ve ulusal egemenliğe sahip olmayan bir ülkede demokrasi de olmaz, işçi hakları ve sendikal hak ve özgürlükler de. Bu nedenle, ulusötesi sermayenin ve yayılmacı devletlerin ortak hedefi, ulus–devlettir.

Avrupa Birliği, 25 farklı ülkenin insanını "Avrupa kimliği" altında birleştirmeye ve bütünleştirmeye çalışırken, Türkiye gibi ülkelerde etnik köken ve mezhep farklılıklarını öne çıkararak ve Avrupa ülkelerindeki Türkler arasında bölücülüğün ve tarikatların yayılmasını çeşitli biçimlerde destekleyerek, mikro–milliyetçiliği ve cemaatçiliği teşvik etmektedir. Çok daha fazla sayıda etnik kökenden ve dinden–mezhepten insanı "Amerikalı" kimliği altında birleştiren ABD'nin politikaları da özde farklı değildir. Küreselleşen sermaye (ulusötesi sermaye) ve bazı devletler, gelişmekte olan ülkelerdeki halkı "yerel" düzeyde ve etnisite–mezhep temelinde bölerek parçalamayı ve böylece merkezi devleti, ulus–devleti zayıflatmayı hedeflemektedir.

Bir devletin maddi ve manevi güç kaynaklarından biri, kamu kurum ve kuruluşlarıdır. Devlet, sahip olduğu kuruluşlar aracılığıyla, hem ülkenin endüstrileşmesine büyük katkılarda bulunabilir, hem de götürdüğü hizmetlerle halkının desteğini daha etkili bir biçimde sağlar. Özelleştirmeler, hem bir ülkenin ve devletin maddi gücünü, hem de halkla devlet arasındaki hizmet bağıını kopararak, manevi gücünü zayıflatmaktadır. Özellikle eğitim ve sağlık alanındaki özelleştirmelerin olumsuz etkisi son derece önemlidir. Özelleştirmeler yapıldıkça, bir ülkenin ulusötesi sermaye karşısında güçlü bir direniş gösterebilmesi daha da zorlaşmaktadır. Devletin ekonomiyi yönlendirici araçlardan yoksun bırakılması da ("deregulasyon") aynı sonuçları doğurmaktadır. Özelleştirmelerin ve devletin ekonomiyi yönlendirme görevinden uzaklaştırılmasının asıl amacı, ulus–devletlerin zayıflatılması ve sömürgeleştirilmesidir.

Ulus–devletlerin parlamentolarının çıkardıkları yasalar, ulusötesi sermayenin çıkarlarıyla çelişirse, parlamentoları ve demokrasiyi etkisiz kılacak yol ve yöntemler geliştirilmektedir. Hükümetlerin denetimi dışındaki özerk kurulları (Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu, Sermaye Piyasası Kurulu, Telekomünikasyon Kurulu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, Rekabet Kurumu, Şeker Kurumu, Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu) (3) ve Merkez Bankası'nı özerkleştirme adı altında ulusötesi sermayenin etkisi ve hatta denetime altına sokmak, bu nedenle gündeme gelmiştir. Ayrıca, Türkiye ile Avrupa Birliği arasında 1 Ocak 1996 tarihinde yürürlüğe giren gümrük birliği nedeniyle, Türkiye'nin dış ticaret politikası tümüyle Avrupa Birliği organlarına bırakılmıştır. Türkiye, böylece, ulusal egemenliğinin bir bölümünü, içinde yer almadığı Avrupa Birliği'ne devretmiştir.

Ulus-devletin yargısı ulusötesi sermaye açısından sorun yaratıyorsa, uluslararası tahkim gündeme getirilmektedir. Türkiye'de uluslararası tahkim getirilirken, Danıştay'ın yetkileri de kısıtlanmıştır.

Merkezi idarenin görev ve yetkilerinin yerel yönetimlere devredilmesi ise, mutlaka demokratikleşme, kaynakların daha verimli ve etkili kullanımı, daha başarılı hizmet, israfın ve yolsuzlukların önlenmesi anlamına gelmemektedir. Yerel yönetimlere fazla yetki ve güç devri, ilk aşamada üniter devlet yapısının zayıflatılmasına ve parçalanmasına, eyalet sistemine ve federal devletlere, ikinci aşamada ise küçük, zayıf ve bağımlı devletlere yol açabilir.

Avrupa Konseyi'nin, Avrupa Birliği'nin ve Dünya Bankası'nın yerel yönetimlerin güçlendirilmesine verdiği önemin arkasında bu tür niyetler de bulunmaktadır. Ayrıca, OECD'nin "Düzenleyici Reform" adıyla son yıllarda uygulamaya çalıştığı programın özü de, gelişmekte olan ülkelerde merkezi devlet yapısının zayıflatılmasıdır. Devletin boşalttığı yeri ise, ulusötesi sermayenin araçları olan IMF, Dünya Bankası ve Dünya Ticaret Örgütü doldurmaktadır.

Ulusötesi sermayenin "küreselleşme" adı altında gelişmekte olan ülkelerin haklarına ve ulus-devletlere karşı 1970'lerde başlattığı saldırı, Sovyet sisteminin çöküşü sonrasında daha da yoğunlaşmıştır. Ayrıca, özel olarak Türkiye'ye yönelik tehditler de 1991 ve sonrasında daha şiddetlenmiştir. Bunun bir nedeni, Avrasya'nın artan önemi koşullarında, ABD'nin ve Avrupa Birliği'nin yeni politikalarıdır.

ABD, 1991 Körfez Krizinde kendisinin taşeronluğunu yapmayan ve büyük ölçüde bağımsız bir çizgi izleyen Türkiye'nin toprak bütünlüğünün korunması konusunda gösterdiği duyarlılığı bırakmıştır. Avrupa Birliği de, 1992 yılında ve sonrasında yeniden formüle ettiği Akdeniz, Ortadoğu, Balkanlar ve Kafkaslar stratejilerinde, Türkiye'nin çıkarlarıyla tümüyle çelişen bir çizgi benimsemiştir. Bu yıllardan başlayarak, Türkiye'ye gelen bazı Batılıların çantalarından Sevr Antlaşması'nın eki haritaların çıkması bir cehaletin değil, bir niyetin sonucudur.

OECD, Avrupa Konseyi, Avrupa Birliği ve Dünya Bankası'nın Türkiye'de yerel yönetimler konusundaki talepleri, bu çerçevede ele alınmalıdır.

Merkezi idarenin yetkilerinin ve gücünün mahalli idarelere (il özel idaresi, belediye, köy idaresi) devri, mutlaka, demokratikleşme, kaynakların daha verimli ve etkili kullanımı, daha başarılı hizmet, israfın ve yolsuzlukların önlenmesi anlamına gelmemektedir. Birçok durumda tam tersi söz konusudur.

"Merkezi idare demokratik değildir, yerel yönetim demokratiktir" gibi bir anlayış, hatalıdır. Demokratik merkezi idare ve yerel güçlerin doğrudan baskısı altında anti-demokratik yerel yönetim de olabilir. Yerel (mahalli) düzeyde sendikalar ve diğer demokratik kitle örgütleri yeterince güçlü değilken, aşiretler, tarikatlar, sermaye grupları, tefeciler, tüccarlar çok örgütlü ve güçlüdür. Devletin temel hizmetlerinin sunulmasında bugünün koşullarında yerelliği savunmak, birçok durumda, halkın çıkarına değil, aleyhinedir. Aşiretler reislerinin, tarikatlar şeyhlerinin, sermaye gruplarının, tefecilerin, tüccarların yerel yöneticileri etkileme güçleri, demokratik kitle örgütlerinininkinden çok daha fazladır.

Hizmetin yerel düzeyde götürülmesi, kaynakların daha verimli ve etkili kullanımına da yol açmayabilir. Yerel düzeyde uzman personel bulmak daha zordur. Yerel düzeydeki yöneticiler, yörenin zaten güçlü gruplarının

baskılarına daha fazla açıktır. Ayrıca, yerel düzeyde keyfiliği önleyecek denetim mekanizmaları çok daha zayıftır. İmar planlarının değiştirilmesinde yaşananlar bu yetersizliklerin açık örnekleridir. Ayrıca, gecekonduların önlenememesi de yerel yönetimlerin bugüne kadarki başarısızlıklarının önemli örneklerinden biridir. Diğer taraftan, belediyelerin personel politikalarındaki başarısızlık, merkezi idarenin yetkilerinin, gücünün ve personelinin yerel yönetimlere devredilmesi durumunda yaşanacak sorunların da habercisidir. Birçok belediyede siyasal kaygılarla işe alınan işçiler, bazen yıllarca aylıklarını alamamıştır. Bu ve benzeri nedenlerle, hizmetin yerel yönetimler aracılığıyla götürülmesi, daha iyi bir hizmet anlamına da gelmemektedir.

Denetim mekanizmalarının zayıflığı nedeniyle, belediyelerde israf ve yolsuzluk, merkezi idarede saptanandan daha fazladır.

Yerel yönetimlerin gerektiğinden fazla yetki ve güçle donatılması, başka açılardan da sorunlar yaratmaktadır.

Yerel düzeylerde verilen kararlarda, yerel birimler, doğal olarak yerel düzeyin çıkarlarını önde tutmaktadır. Ancak bunlar, ülke bütünlüğünün uzun vadeli çıkarlarıyla çelişebilmekte ve hatta çatışabilmektedir.

Ayrıca, yeni iletişim teknolojisi, hizmetlerin ve üretimin merkezi düzeyde yönetilebilmesine ve denetlenebilmesine olanak tanımaktadır. Bu koşullarda, sağlanan hizmetin etkinliği açısından, merkeziyetçilik – ademimerkeziyetçilik tartışması anlamını yitirmiştir.

Türkiye bir bütün olarak tehdit altındayken ve sorunların nedeni büyük ölçüde ulusötesi sermaye ve bazı Batılı ülkelerken, sorunların yerel düzeydeki girişimlerle çözüme kavuşturulması olanaklı değildir. Ayrıca, ulusötesi şirketlerin dünya ölçeğinde planlama, üretim ve pazarlama yapabildiği ve yaptığı bir dönemde, yetki ve gücün yerel düzeye devrinin yararı tartışılmalıdır.

Türkiye'de son yıllarda sık sık gündeme getirilen "devletin yeniden yapılandırılması" ve mahalli idareler reform tasarıları, bu genel çerçeve içinde ele alınmalıdır. Bugün yapılan tartışmalarda, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) tarafından uzun bir çalışma sonucunda hazırlanan ve 1963 yılında yayımlanan MEHTAP Raporu (Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi) ve 1991 yılında yayımlanan KAYA Projesi'nin dikkate alınmamış olması da önemlidir.

#### **Yerel Yönetimlerin Yetkilerinin Artırılması Çalışmaları**

Yerel yönetimlerin yetkilerinin ve güçlerinin artırılması konusu 1983 yılından sonra gündeme geldi. **1986 Yılı Programı'nda, "merkezi idare ile mahalli idareler açısından hizmetlerin desantralizasyonuna yönelik olarak başlatılan çalışmalara imar ve planlama konularında merkeze ait yetkilerin belediyelerde toplanması örnek teşkil etmektedir,"** deniliyordu. (4)

Turgut Özal hükümetleri döneminde, yerel yönetimlere görev devrine paralel olarak, yeni gelir kaynakları da sağlandı. 16 Mayıs 1987 gün ve 3360 sayılı yasayla İl Özel İdare Yasasında değişiklik yapıldı. Bu değişiklikle, il özel idarelerinin "görevli oldukları mahalli müşterek ihtiyaçların kapsam ve sınırının belirlenmesi Bakanlar Kurulu'na"

bırakıldı. (5) Ancak daha sonra bu yasanın bu hükmü dahil bazı maddeleri Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edildi. (6)

Bu yıllarda ortaya çıkan önemli bir gelişme, Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Konferansı tarafından hazırlanarak 1985 yılında kabul edilen Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın Türkiye tarafından onaylanmasıydı.

Türkiye, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı Bakanlar Kurulu'nun 20.9.1988 gün ve 88/13296 sayılı kararıyla, bazı maddelerine çekince koyarak, kabul etti. TBMM, 8.5.1991 gün ve 3723 sayılı Yasayla (Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartınının Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun), belirli çekincelerle onay konusunda Bakanlar Kurulu'nu yetkili kıldı. Bakanlar Kurulu, 6.8.1992 gün ve 92/3398 sayılı kararıyla, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı onayladı.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın temel yaklaşımı, özerk, güçlü, katılımcı ve demokratik yerel yönetimlerdir. Özerklik Şartı, merkezi yönetimin vesayesini kabul etmemekte, yerel yönetimlere mali kaynaklarının en azından bir bölümünü kendilerinin kanunun koyduğu sınırlar dahilinde belirleyebilecekleri yerel vergi ve harçlarla sağlayabilme yetkisini vermektedir.

Özerklik Şartı'na göre, özerk yerel yönetim kavramı, "**yerel makamların, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkanı anlamını**" içermektedir. (7)

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın yaratabileceği sorunlar, Avrupa Konseyi'nin bir organı olan ve 1994 yılında Özerklik Şartı'nın uygulanmasını sağlamak amacıyla oluşturulan Avrupa Bölgesel ve Yerel Yönetimler Kongresi başkanı Alain Chenard'ın 18 Aralık 1999 tarihli Özgür Politika gazetesinde yer alan açıklamasında açıkça görülmektedir. Etnik kimliği öne çıkaran Özgür Politika Gazetesinin 18.12.1999 günlü internet haberi aşağıda sunulmaktadır (8):

**"Avrupa Bölgesel ve Yerel Yönetimler Kongresi (ABYYK) Başkanı Alain Chenard, Türkiye'de Kürt dili ve kültürünün yaşatılmasının ülke bütünlüğüne güç vereceğini söyleyerek, yerel yönetimlerin daha aktif rol oynaması gerektiğini ifade etti...**

**"PKK'nin silahlı mücadeleyi bırakıp güçlerini sınırların dışına çekmesinin önemine de dikkat çeken Chenard, Türkiye'de gelişecek demokratik yapılanmada herkesin üzerine düşeni yapması gerektiğini belirtti.**

**"Amed ve Kürdistan'ın diğer kentlerinde yaşayanların Kürt olduğunu herkesin bildiğini vurgulayan Alain Chenard, 'eğer bunu inkar eder, istem ve arzularını kulak ardı edersek, ayrılma taleplerini teşvik etmiş oluruz; farklı kültürel kimliklerin demokrasilerde yeri vardır ve bu, bir zenginliği oluşturur,' belirlemesinde bulundu...**

**"Kürdistan'da yerel yönetimleri ellerinde bulunduran HADEP'in tabana inerek, örgütlenmesinin önemine vurgu yapan Chenard, HADEP'li belediyelerin Avrupa Konseyi'ne yapacakları yardım talebinin dikkate alınacağını söyledi. Chenard, 'kıyaslama aynı derecede olmasa da, biz Avrupa Konseyi olarak, Bosna'ya, Kosova'ya, vb. yerlere yardım**

**ettik ve ediyoruz; niye oradan gelecek somut taleplere cevap vermeyelim ki; örneğin, bundan 20 yıl önce Diyarbakır'a otobüs göndermiştik; şimdi de varolan sorunlara çözüm bulmada varız' dedi."**

1990'lı yılların başlarında TÜSİAD'ın çalışmaları yayımlanmaya başlandı. TÜSİAD'ın ilk çalışması, 1992 yılında yayımlanan Yerel Yönetimler, Sorunlar, Çözümler kitabıydı.

TÜSİAD 1995 yılı Şubat ayında, **21. Yüzyıl İçin Yeni Bir Devlet Modeline Doğru, Optimal Devlet, Kamu Ekonomisinin ve Yönetiminin Yeniden Yapılanması ve Küçültülmesine Yönelik Öneriler** isimli bir kitap yayımladı. (10) Kitabın yazarı Coşkun Can Aktan, bu tarihlerde, ABD'de Kamu Tercih Araştırma Merkezi'nde (Center for Study of Public Choice) misafir araştırmacı olarak çalışıyordu.

TÜSİAD'ın yayımladığı bu **Optimal Devlet** kitabının "Kamu Ekonomisinin Yeniden Yapılanması ve Özelleştirme Reformu" bölümünde merkezi devletin görevlerini yalnızca dış güvenlik, iç güvenlik, diplomasi, adalet, yargı ve altyapı hizmetleri ile sınırlandırıyor; diğer kamu görevlerinin yerel yönetimlere devredilmesini öneriyordu. (11) TÜSİAD tarafından 1995 yılında yayımlanan bu kitapta yer alan önerilerle, Türkiye'de daha sonraki yıllarda hazırlanan tasarılarla ve özellikle de 2003 yılı Nisan ayında gündeme gelen tasarılarla yer alan öneriler arasındaki benzerlik şaşırtıcı düzeydedir. TÜSİAD, ilk baskısı 1992 yılında yayımlanan **Yerel Yönetimler, Sorunlar, Çözümler** kitabının 1995 yılı Eylül ayında yayımlanan ikinci basımında da aynı görüşleri dile getirdi. (11) TÜSİAD, bu yayınlarında dile getirilen anlayış doğrultusunda, bir Yerel Yönetimler Yasa Tasarısı hazırlattı ve 1997 yılı Ocak ayında yayımladı. (12)

Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği ise kendi yapısı içinde bu konuda bir özel ihtisas komisyonu kurdu ve komisyonun raporunu 1996 yılı Şubat ayında **Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması Yerel Yönetim Reformu** adıyla yayımladı. (13)

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın kabul edilmesi sonrasında ve TÜSİAD ve benzeri bazı kuruluşların yaptığı çalışmaların da etkisiyle, "Mahalli İdarelerin Güçlendirilmesi Reformu" çalışmaları başlatıldı. Bu çerçevede, geçmişte yasayla mahalli idarelere verilmişken, zamanla merkezi idare tarafından yürütülmeye başlanmış bazı görevler tartışmaya açıldı. (14) Ancak, "1996 yılında merkezi idare ile mahalli idareler arasında, görev, yetki, sorumluluk ve kaynak paylaşımını etkili şekilde gerçekleştirecek, Mahalli İdarelerin Güçlendirilmesi Reformu'na ilişkin çalışmalarda ilerleme" kaydedilemedi. (15)

Mahalli İdareler Reform Tasarısı, Avrupa Komisyonu'nun 8 Kasım 2000 tarihinde yayımlanan Türkiye İlerleme Raporu'na da girdi (16) : "**Bölgesel ve yerel yönetim düzeyinde özel bir değişim olmamıştır. Merkezi idarenin yerel yönetim üzerindeki denetimi güçlü olmaya devam etmektedir. Daha öte ademi-merkeziyetçileşmeyi amaçlayan ve halen bakanlıklar arasında görüşülmekte olan yerel yönetim kanun tasarısı henüz kabul edilmemiştir.**"

Avrupa Birliği, bu dönemde MEDA projesi çerçevesinde özellikle belirli belediyelere maddi yardımda bulundu. Diyarbakır Belediye Başkanı Feridun Çelik 27 Mayıs 2001 günü bu konuda şunları söylüyordu (17) : "**Yatırımlar için**

**uluslararası kaynak buluyoruz ama merkezi hükümetlerin engelleriyle karşılaşıyoruz."**

Bu konulara ilişkin diğer bir uluslararası girişim OECD'den geldi. OECD, devletin rolünün küçültülmesi (ve böylece ulusötesi sermayenin ve IMF, Dünya Bankası ve Dünya Ticaret Örgütü'nün rolünün artırılması) için "Düzenleyici Reform" başlıklı bir dizi çalışma başlattı. Bu konuda Türkiye'ye ilişkin bir rapor hazırlamak amacıyla, 9-13 Ağustos 2001 günleri Türkiye'ye bir OECD heyeti geldi ve çeşitli görüşmeler yaptı. Hazırlanan raporda, yerel yönetimlerin yetersiz bulunduğu ve bu durumun, yeniden yapılanma çerçevesinde düzenleyici reform girişimlerini ve çabalarını zedelediği belirtildi. Yerel yönetimlerle ilgili olarak, "merkezi idare ve yerel yönetimler arasında uygun olmayan görev dağılımı" ve "merkezi yönetimin gereksiz vesayet uygulamaları; şeffaflık ve katılım yetersizlikleri ve merkezi hükümete aşırı bağımlılık" konuları birer sorun olarak ele alındı. (18)

Bu günlerde Anavatan Partisi'nin bir girişimi oldu. Anavatan Partisi Genel Başkan Vekili ve Siyasi İşler ve Koordinasyon Başkanı Isparta Milletvekili Erkan Mumcu 2001 yılı Kasım ayında çeşitli kuruluşları ziyaret ederek, "**Çözüm İçin Yeniden Yapılanma**" isimli bir rapor verdi. Sorunların çözümü için önerilen yeniden yapılanmaya şöyle bakılıyordu (19) :

**"Merkezi yönetimin mahalli nitelikteki tüm görev, yetki ve imkanları yerel yönetimlere devredilmelidir." (s.5)**

**"Bu ilkeler doğrultusunda Merkezi İdare, adalet, güvenlik, savunma, dış politika hizmetlerini yürüten, ulusal ve bölgesel planlar hazırlayan, ilke ve standartları koyan, rehberlik eden ve koordinasyonu sağlayan, yerel yönetimleri sadece hukuka uygunluk açısından denetleyen bir yapıya kavuşturulmalıdır." (s.7)**

**"Merkezi idarenin görevi olarak tanımlanmış olanların dışında Milli Eğitim, Sağlık, Kültür, Turizm, Tarım ve Köyişleri, Çevre, Orman, Bayındırlık ve İskan, Sanayi ve Ticaret Bakanlıklarının ve Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüklerinin taşra teşkilatları, personel, araç ve varlıklarıyla birlikte il özel yönetimlerine devredilmelidir. Bunlardan bazıları belediyelerin güçlerine göre de belediye sınırları içinde belediyelere verilmelidir." (s.10)**

ANAP'ın devletin yeniden yapılandırılması programında, yerel yönetimlere vergi koyma yetkisinin tanınması öngörülmüyordu: Yerel yönetimler, "**Bakanlar Kurulunca belirlenecek oranlar içinde vergiler koyan, istihdam ve teşkilat konusunda kendi kararlarını alan ve uygulayan birimler olarak yapılandırılmalıdırlar.**" (s.10)

**"Seçim dönemini aşan borçlanma veya merkezi idarece belirlenen vergi üst sınırını aşacak bir vergilendirmeyi gerektiren projeler için yerel idareler Hazine'den izin aldıktan sonra meclislerinin kararıyla referanduma gitmelidirler." (s.11)**

Personel de el değiştirecekti: "**Merkezi idarenin taşra teşkilatları personel ve teçhizatıyla birlikte yerel idarelere**

devredilmelidir." (s.10)

ANAP'ın yeniden yapılandırma modelinde valiler de, demokratikleşme görünümü altında, yerel düzeydeki etkilere açılıyor ve merkezi idarenin gücü bir kez daha zayıflatılıyordu:

**"Vali, meclis (il genel meclisi ve belediye meclisi) kararlarını yargı aracılığıyla denetleyebilmeli; valinin icraatlarını ve performansını da meclis kontrol etmeli ve değerlendirmelidir.**

**"Vali, kanuna aykırı gördüğü kararları yedi gün içinde meclise iade etmeli; meclis, valinin kararına karşı idari yargıya başvurabilmelidir. Yargı bir ay içinde davayı sonuçlandırmalıdır. Meclis, valinin yıl sonu icraatını değerlendirmeli, meclisi 2/3 çoğunluğu faaliyet raporunu gerekçeli olarak yetersiz bulursa, valinin durumu Bakanlar Kurulunda bir ay içinde görüşülüp karara bağlanmalıdır." (s.11)**

Bu yıllarda bu konuda 1997 ve 1998 yıllarında iki yasa tasarısı hazırlandı ve yayımlandı: **Mahalli İdareler Reformu Kanun Tasarıları (20), Mahalli İdareler Reformu (21)**. Bu ve benzeri yayınlarda önerilenler, aynı nitelikteydi. 2000 yılında da benzeri bir tasarı hazırlandı, Meclis'e sunuldu ve 2001 yılında TBMM İçişleri Alt Komisyonu'nda görüşüldü. (22) Ancak bu tasarıların hiçbirisi yasalaşamadı.

#### **Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ve Yerel Yönetim Reform Taslağı**

Ülkemizde yıllardır tartışılan ve 58. ve 59. Hükümetlerin programlarında yer alan yerel yönetim reformuna ilişkin beş yasa tasarısı–taslağı, demokratik kitle örgütleriyle hiçbir ön görüşme ve ortak çalışma yapılmadan, Nisan ayı başlarında ortaya çıktı. Bu tasarılar–taslaklar şunlardır:

- Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı
- Belediye Kanun Taslağı
- Büyükşehir Kanun Taslağı
- İl Özel İdaresi Kanun Taslağı
- Belediye ve İl Özel İdaresi Gelirleri Kanun Taslağı.

Mayıs ve Haziran aylarında, Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı iki kez daha değiştirildi. Hükümet, Eylül ayı sonlarında bu tasarılar üzerinde çalışmaya başlamayı planlıyordu.

Yerel Yönetim Reformu çerçevesinde demokratik kitle örgütleriyle hiçbir ön görüşme ve ortak çalışma yapılmadan hazırlanan tasarılar, özellikle ülkemizin önemli tehditlerle karşı karşıya bulunduğu günlerde Türkiye Cumhuriyeti'nin üniter devlet yapısının ve sosyal devletin korunması açılarından ve işçiler–memurlar–sendikalar açısından sakınca yaratan noktalar şöyle özetlenebilir:

- Merkezi idarenin görevleri ciddi biçimde kısıtlanmıştır; eğitim ve sağlık başta olmak üzere, birçok görev, yerel yönetimlere devredilmiştir. Merkezi idarenin görevleri yalnızca sıralanıp belirtilenler iken, diğer tüm görevlerin yerel yönetimlere ait olduğu ifade edilmiştir. **Taşra teşkilatları kaldırılarak, personeli, malvarlığı ve görevleri il özel**

**idarelerine devredilecek olan bakanlıklar** şunlardır: Dışişleri Bakanlığı, Ekonomi Bakanlığı, Milli Eğitim ve Spor Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Tarım Bakanlığı, Ulaştırma ve Haberleşme Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Orman ve Çevre Bakanlığı, Kültür ve Turizm Bakanlığı, Bayındırlık Bakanlığı. Ayrıca, çeşitli genel müdürlükler tasfiye edilmekte, bu kuruluşların varlıkları ve personeli yerel yönetimlere devredilmektedir.

- Yerel yönetimlere, kendi personelini alma yetkisi verilmektedir.
- Merkezi idarenin yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkisi kaldırılmaktadır.
- Yerel yönetimlerin mali kaynakları artırılmakta ve ayrıca kendilerinin vergi alma hakkı tanınmaktadır.
- Yerel yönetimlerin kendi aralarında bölgesel birlikler kurmaları mümkün kılınmaktadır.
- İl özel idaresinin başında günümüzde **vali** varken, öngörülen çok güçlü ve yetkili il özel idaresi yapısında işin başında **il özel idaresi meclis başkanı** getirilmektedir.
- Hazineye ve kamu kurum ve kuruluşlarına ait olup kullanılmayan araziler bedelsiz olarak belediyelere devredilmektedir.
- Belediyelerin zabıta kuvvetlerinin yetkileri artırılmaktadır; büyükşehir belediyelerinin ve il özel idarelerinin zabıta kuvvetleri kurma izni verilmekte; il özel idarelerine özel güvenlik kuvveti oluşturma hakkı tanınmaktadır.
- **Bu düzenlemeler, Türkiye Cumhuriyeti'nin üniter devlet yapısını büyük ölçüde zayıflatacak, etnik kimlik ve siyasal görüşlere göre bölgesel yapılanmalar ortaya çıkacaktır.**
- Halka sunulan hizmette önemli aksamalar yaşanacak ve özellikle makine-teçhizat alımlarında maliyetler önemli ölçüde artacaktır.
- **Bu düzenlemeler daha fazla demokrasi anlamına gelmemektedir. Aksine, yerel düzeyde etkili olan çeşitli gayri-millî güçler, istediklerini daha kolayca yerine getirebilecektir.**
- **Bu düzenlemeler, yolsuzlukların ve israfın azalacağı anlamına gelmemektedir. Devlet denetiminin azaltıldığı koşullarda, yolsuzluklarda ve israfa artış söz konusu olabilir.**
- **Bu düzenlemeler, her yörede yalnızca o yörenin insanların işe alınmasına yol açarak, ülkemizin farklı bölgelerindeki insanların başka bölgelerde kamu görevi yaparak daha iyi kaynaşmalarına ve böylece ulusal bütünleşmenin daha da güçlenmesine engel olacaktır.**
- **Bölgesel eşitsizliklerin azaltılabilmesinin yolu, merkezi idarenin güçlü ve olumlu biçimde müdahaleci olmasından geçmektedir. Önerilen düzenlemelerde, bugüne kadar ihmal edilmiş bölgelerin imkanları daha**

da daralacak, bölgesel eşitsizlikler artacak, bunun toplumsal ve siyasal sonuçları ise çok olumsuz olacaktır.

• Türkiye'de birçok sorun ülke düzeyinde planlama ve bölgesel düzeyde uygulama ile aşılabılır. Yalnızca kendi ili ile sınırlı düşünenlerin sorun çözmesi mümkün değildir.

• Bu düzenlemelerin işçiler açısından hiçbir yararı yoktur. Tam tersine, önemli sakıncalar söz konusudur. Bu düzenlemelerle, işçi-memur-sözleşmeli personel alımında, terfiinde, ödüllendirilmesinde ve cezalandırılmasında keyfilikler yaygınlaşacak, çok sayıda işçi işten çıkarılarak, bölgeler arasında işçi ücret farklılıkları artacak, bugüne kadar ücretini ve diğer ödemelerini düzenli olarak alabilen işçilerin haklarının ödenmesinde önemli sorunlar yaşanacaktır. Ayrıca, işkolu tespit davaları nedeniyle toplu sözleşmelerde önemli aksamalar olacaktır. Belediyelerde personel harcamalarının belediye bütçesinin yüzde 30'unu geçmemesi, ücret ve aylık artışlarının kısıtlanmasına yol açacaktır. Belediyeler ve il özel idareleri, sendikal örgütlenmeye müdahale edecekler ve daha yaygın biçimde taşeron kullanarak sendikaların gücünü azaltacaklardır.

1 Hobsbawm, E., "Socialism and Nationalism: Some Reflections on the Break-Up of Britain (1977)", *Politics for a Rational Left, Political Writings 1977-1988*, Verso, Bristol, 1989, s.124.

2. TOBB, *Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması, Yerel Yönetim Reformu Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara, 1996, s.99.

3. Bu kurullarla ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. TÜSİAD, *Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması*, İstanbul, Aralık 2002, s. 133-231.

4. DPT, *1986 Yılı Programı*, Resmi Gazete, 31 Ekim 1985, Mükerrer, s.328.

5. DPT, *1988 Yılı Programı*, DPT:2118, Ankara, 1988, s.401.

6. *Sosyaldemokrat Halkçı Parti TBMM Grubu adına Grup Başkanı Erdal İnönü'nün açtığı dava sonucunda yayımlanan 1987/18 esas, 1988/23 karar sayılı ve 22.6.1988 günlü Anayasa Mahkemesi kararı.*

7. DPT, *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Mahalli İdareler ve Büyükşehir Yönetimi Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, DPT:2364 - ÖİK:431, Ankara, 1994, s.24-25.

8. [www.ozgurpolitika.org/1999/12/18/hab36.html](http://www.ozgurpolitika.org/1999/12/18/hab36.html)

9. Aktan, C.C., 21. *Yüzyıl İçin Yeni Bir Devlet Modeline Doğru, Optimal Devlet, Kamu Ekonomisinin ve Yönetiminin Yeniden Yapılanması ve Küçültülmesine Yönelik Öneriler*, TÜSİAD-T/95, 2-174, İstanbul, 167 s.

10. Aktan, C.C., a.g.k., s.132-3.

11. Yalçındağ, S., *Yerel Yönetimler, Sorunlar, Çözümler*, TÜSİAD T/95-9/184, s. 56

12. Yalçındağ, S.; Çoker, Z.; Aytaç, F.; Çelet, M., *Yerel Yönetimler Yasa Taslağı*, TÜSİAD T/97-207.

13. TOBB, *Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması Yerel Yönetim Reformu Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara, 1996, 198 s.

14. DPT, *1996 Yılı Programı*, Resmi Gazete, 2 Haziran 1996, Mükerrer, s. 84.

15. DPT, *1997 Yılı Programı*, Resmi Gazete, 9 Kasım 1996, Mükerrer, s.88.

16. *European Commission, 2000 Regular Report from the Commission on Turkey's Progress Towards Accession, 8 November 2000, s.12.*
17. *Hürriyet, 27.5.2001.*
18. *OECD, Türkiye'de Düzenleyici Reformlar: Ekonomik İyileşme İçin Önemli Destek, Yönetişim, 2002, s.11.*
19. *Anavatan Partisi, Çözüm İçin Yeniden Yapılanma, Ankara, Kasım 2001, 19 s.*
20. *İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Mahalli İdareler Reformu Kanun Taslakları, Ankara, 1997, 125 s.*
21. *İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Mahalli İdareler Reformu, Ankara, 1998, 55 s.*
22. *Bu konuda bkz. Mahalli İdarelerle İlgili Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı (01.05.2000) ve Belediye-İş, TBMM İçişleri Alt Komisyonunda Görüşülmesi Tamamlanan 31.07.2001 tarihli Yerel Yönetimler Yasa Tasarısı Hakkında Görüşlerimiz, Ankara, 2002, 20 s.*

[www.stradigma.com](http://www.stradigma.com)

aylık strateji ve analiz e-dergisi

STRADIGMA.com bir FORSNET e-yayıdır