

YEREL REFORM BULUŞMALARI - 2

MERKEZİ İDARE VE YEREL YÖNETİMLER YETKİ PAYLAŞIMINDA İDARİ VE MALİ ÖZERKLİK

Dr. NAZLI KAYI

Sayın Baratalı'ya çok teşekkürler. Şimdi de mali özerklik konusunda Dr. Aydın Arı'ya sözü vereceğim. Kendisi Ankara Siyasal Bilgiler Fakültesi iktisat mezunu. 98'de Dokuz Eylül Üniversitesi İktisat Bölümünde çalışmaya başladı. Yüksek lisans ve doktorasını Dokuz Eylül Üniversitesinde İktisat programında tamamladı. 2017'de Barış Akademisyeni olduğu gerekçesiyle çıkarıldığı üniversiteye 2023 yılında döndü. Makroekonomik modeller asıl uzmanlık alanı olmakla birlikte üniversiteden uzak kaldığı dönemde kent hakkı, bütçe hakkı, stratejik planlama, yerel yönetim bütçeleri gibi konularıyla ilgili ciddi çalışmalar gerçekleştirdi. Hakikaten ülkemizde yaşanan çok trajik bir olayın Barış Akademisyenleri süreci aslında çok üzücü olmakla birlikte hocalarımızın farklı alanlarda katkı sunmalarını da sağladı. Kent hakkıyla ilgili, yerel yönetimlerle ilgili bu akademisyen hocalarımızın çok somut, çok ciddi katkıları oldu. Aydın Hocam da onlardan biri, ben bilfiil Mülkiyeliler Birliği Başkanlığım döneminde de kendisinin bu anlamda çok fazla katkısını gördüm. O yüzden de bu konuda çok anlamlı bir sunum yapacağını düşünüyorum. Aydın Hocam söz sizde.

Dr. AYDIN ARI

Merhabalar herkese. Saygıyla selamlıyorum hepinizi. Nazlı ile Mülkiye'den arkadaşız tabii, o yüzden teşekkür ediyorum kendisine sunuşu için. Levent Hocam da bir Barış Akademisyeni. Dolayısıyla iki Barış Akademisyeni var masada. Ben bu daveti aldıktan sonra ne konuşabilirim diye zihnimden geçirdiklerimi size anlatacağım aslında. Nazlı'nın da belirttiği gibi ben bir makro ekonometrik modelciyim. Yani büyük ölçekli makro modeller çalışan birisiyim. Ancak atılınca "mikro" meselelerle ilgilenme fırsatı buldum. İyi oldu bir taraftan. Birkaç ilgi alanım oldu. Bir tanesi bütçe hakkı üzerinden. Biraz sonra konuşacağım kısmen. Bütçe hakkı ve dolayısıyla katılımcı bütçe meselesiyle biraz ilgilendim. 27 yıldır İzmir'de, Buca'da çalışıyorum ve yaşıyorum aynı zamanda. Dolayısıyla biraz Buca'yı, Buca Belediyesi'ni takip ediyorum. Bir de Büyükşehir Belediyesi'ni takip ediyorum. Bütçelerini takip ediyorum. Uygulamalarını takip ediyorum. Son üç dönemdir de biraz ciddi takip etmeye başlamıştım. Şimdi daha ciddi takip ediyorum. Buca'dan kimse var mı bilmiyorum burada. Atıldıktan sonra biraz da işsizdim. Belediye meclisi üyesi mi olsam acaba diye düşündüm. Herhangi bir siyasi partiye üye olmak yetmiyor belediye meclisi üyesi olmak için. O siyasi partide bir çaba da göstermiş, bir yerlere de gelmiş olmak gerekiyor. Dolayısıyla bir bağımsızın belediye meclisi üyesi olması mümkün değil bu ülkede. 31 Mart 2024 seçimlerinde 20952 Belediye Meclisi üyesinden sadece 7'si bağımsızdır. Bence Yerel Reform Girişimi'nin en temel önermelerinden bir tanesi herhalde bu olmalı. Yani bir bağımsızın yerel meclise girebilmesi için belediyesine göre, nüfusuna göre, meclis üye sayısına göre -bu kriterlere elbette bağlı- partili bir üyeden 3, 4, 5 kat fazla oy alması gerekiyor. Bu bir demokratik yöntem değil. Mahalli idareler seçim kanunda meclis üyeliklerinde baraj %10'dur. Siyasi partiler ve bağımsız adayların oyundan geçerli oyların onda biri düştükten sonra d'Hondt uygulanır. Bilindiği gibi seçim bölgesi küçüldükçe siyasi yelpaze daralır, yani bağımsızın seçilmek için gereksindiği oy oranı artar. Bu meseleler benim alanım değil, başka şeyler konuşacağım ama bu tespitle başlamak istedim. İki meseleden bir tanesi bu kısım. Yani bir bağımsızın yerel meclise giremiyor olması gerçeğini düzeltmemiz gerekiyor.

Bana davet getirdiklerinde, 'neden acaba yerel reform ihtiyacını vurguluyorlar ve bu konuda çalışıyorlar' diye düşündüm. Hepimizin gördüğü iki sebeple, bunu hem kendileri hem de

Murat Karayalçın Bey çok açıkça ifade etti. İki sebep, bir tanesi kayyum meselesi, çok doğal olarak. Sadece Kürtlerin çoğunlukta olduğu, aldığı belediyelere kayyum atamıyorlar. Sadece terör örgütü mensubu olduğu gerekçesiyle birilerini görevden almıyorlar. Fırsat buldukları her durumda, işte bizim Urla'da geçen dönem yaptıkları gibi, Ovacık'ta, Esenyurt'ta yaptıkları gibi fırsat buldukları her durumda kayyum atanıyor. Dolayısıyla bunu artık bir önceki dönemde Kürtlerin belediyelerine kayyum atanıyor meselesinden çıkarıp daha genel hale getirdiler.

Kayyum meselesinin mali özerkliği zedeleyen kısımlarına biraz sonra yeri geldiğinde gireceğim. Bir diğer mesele de, aslında, konuşmacılar Murat Bey de, Bülent Bey de, Levent hocam da yeterince vurguladılar ama sanıyorum şunu teslim etmemiz gerekiyor. Bir, yani İngilizcesi Political Cycle, politik çevrimler var Türkiye'de, yerel politik çevrimler var. Yerelde istemediğimiz siyasi güçler iktidara yürümeye başladıklarında onları istemeyenler vesayet dozunu arttırıyorlar. Muhafazakârlar 94'te iktidara yürümeye başladıklarında onları engellemek için maalesef o dönemin merkezi hükümetleri, işte Murat Bey'in çok açıkça söylediği gibi 89'da ANAP'ın diğer muhalefeti engellemeye çalışması gibi muhafazakârları engellemek için yeterli girişimde bulundu, bulunuldu bu ülkede. Onlar iktidara geldiler, hem de merkezi iktidarı aldılar. Şimdi onlar Kürt meselesi yükselince Kürt belediyelerinin güçlenmemesi için ellerinden geleni yapıyorlar.

2019'dan beri de genelde muhalefet ama özellikle sosyal demokrat belediyecilik yükseldiği için onu baskılamak için gayet doğal bir şekilde, bu ülkenin siyasi geleneğinde yer etmiş olduğu gibi bu yükselen yerel iktidarı baskılamak için ellerinden gelen her şeyi yapıyorlar. Dolayısıyla buradaki çevrimi bence dert ettiğimiz kısım bu. Hepimizin dert ettiği kısım bu. Biraz da sanıyorum bunu söylemeye geldim. Yani böyle bir çevrim var. Yerelde istenmeyen iktidar odaklarının yerel iktidarlara ele geçirme olasılığını ya da geçirdiler ise onu baskılamayı başarabilmek için vesayetin bütün olanaklarını kullanmak konusunda mahir merkezi otoritelere sahibiz. 1840 ceza kanununun ilk çıktığı dönemde bazı paşaların yolsuzluk ithamı ile görevden alınmasıyla başlayan yerel-merkez çekişmesinin uzantılarını bence yaşıyoruz. Yani 150 yıllık, 200 yıllık bir meseleden bahsediyoruz aslında burada.

Ben bu panele davet edilmesi çok da gerekli bir konuşmacı değilim aslında. Çünkü gördüğüm kadarıyla salonda bu meseleleri benden daha yetkin bir şekilde ele alabilecek çok sayıda katılımcı var. Teorik ve pratik olarak benden daha yetkin bir şekilde mali özerkliği hem tanımlayabilecek hem de problemleri benden çok daha yetkin açıklayacak ve meseleleri, problemleri ve olası bir reform tasarısının maddelerini alt alta yazabilecek çok sayıda insan var. Yani Bülent Tanık abiye hemen başta gördüğüm için sadece onun adını vereyim örneğin, bazıları arkadaşım olan çok sayıda kamu çalışanını da görüyorum.

İkincisi, derneğin kurucuları ve mevcut yönetimi içinde bu meseleleri çok ciddiyetle ele almış kişiler var. Gönen Bey'le yeni tanıştık ama Şişli Belediyesi'ndeki geçen dönem yaptıkları "Benim Bütçem" meselesini daha yeni okumaya başladım. Çok iyi bir iş çıkmış. Dolayısıyla benim söyleyeceğim ya da söylemem gereken birçok şey mesela o kitapçıkta yazıyor. Dolayısıyla derneğin kurucuları ve yöneticileri de bu konularda zaten yeterince yetkin insanlar. Benim birkaç fikrim var, onları söyleyeceğim.

Bir tanesi, reform girişiminin temel unsurlarından biri, özellikle önem verdiğim için değil ama önemli bir gösterge olacağını düşündüğüm için -hem Bülent Bey hem de Levent hocam bahsetti- Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartında Türkiye'nin çekince koyduğu maddelerdeki çekincelerin kaldırılması. İyi bir reform çağrısı için başlangıç fikriyatı olabilir. Orada çekince konulan maddelerin önemli bir kısmı mali özerkliğe ilişkin maddelerdir. Bir kısmı, bugünkü kayyumlara olanak veren yasal düzenlemeleri içeren maddeler. O maddelerde Türkiye'nin çekincesi var. Orası bir başlangıç olabilir sadece.

Levent Hocam da söyledi, Avrupa Komisyonunun Self Rule Index meselesinde olduğu gibi Türkiye zayıf, kötü durumda elbette. Ama çok da önemli olmayabilir. Yani yerel özerklik

meselerinde nerede olduğumuzdan ziyade söyleyeceğim ikinci şeyi bağlamaya çalışıyorum. Bence “yerel, liberal, temsili parlamenter demokrasi” çalışmıyor. Yani bunu benden önce başkaları da elbette tespit etti ama kısmen biraz sonra açacağım sebeple yerel temsili parlamenter demokrasi çalışmıyor.

Burada ciddi bir sorun var. Bence vesayetten kurtulmanın temel ayaklarından bir tanesi, önce Türkiye’de merkezde hem Levent hocamın hem Bülent Baratalı Bey’in çizdiği idari ve mali vesayet meselesinde, Türkiye’de merkezle yerel arasında gidip gelen güç savaşında, vesayetten kurtulmanın temel meselelerinden bir tanesi, yerel düzeyde yurttaşın katılımını garantileyecek mekanizmaları yaratmak. Ama biliyoruz ki yasalar kolayca değişiyorlar. Dolayısıyla anayasalar da kolayca değişiyorlar. Çok önemli bir yasadan bahsetmiyorum. Bir genel uzlaşıdan, bir genel konsensustan, bu topraklarda yaşayan yurttaşların ya da hemşerilerin ‘biz bu meseleleri böyle çözmeliyiz’ diye üzerinde anlaştığı bir yerel-merkez yetki/varlık yönetimi, gelir kaynaklarının dağıtımı gibi meselelerde bir genel uzlaşa ile meseleyi kapatmamız gerektiğini düşünüyorum.

Yerel demokrasinin işlememesinin meselelerinden bir tanesi nasıl bir merkez-yerel yetki paylaşımı olacağı konusunda karar vermemiş olmamız. Bence kritik şeylerden bir tanesi bu. Yani bir, yerel yönetimler özerklik şartında çekince koyduğumuz maddelerin kaldırılmasını ciddi bir şekilde savunmalıyız. İki, şöyle bir şey demeye, hükümet, parlamento çok düzgün işliyor demeye çalışmıyorum, o da kötü çalışıyor elbette ama yerel düzeyde bence liberal temsili demokrasi asla çalışmıyor. Yani bunu garantileyecek bir reform paketinin içinde bu meseleyi ciddi bir başlık haline getirmek gerektiğini düşünüyorum.

Dolayısıyla şöyle devam edeceğim, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartındaki çekincelerin kalkması mali özerkliği garantilemeyecek. Bunun için başka bir sürü şey yapmak gerekecek. Yapılması gereken birçok şey, sadece mali özerkliğin değil idari özerkliğin de sağlanması için gerekli olan birçok şey, mesela Sayıştay dergisi gibi birçok dergide, birçok akademisyen ya da pratisyen tarafından yeterince yazılıp çizilmiş zaten. Çok sayıda makale var. Biraz taradım, özel olarak yazılıp çizilen ne var diye. Bizim burada söyleyebileceklerimizden kat kat daha radikal meseleler basitçe anaakım akademik dergilerin sayfalarında kolayca okunabiliyor. Herkes biliyor yani meseleyi. Burada konuştuğumuz her şeyi merkezi hükümet, onun denetçileri herkes biliyor.

Dolayısıyla benim vurgu yaptığım şey hemşerilerin, yurttaşların güçlü ve etkin bir şekilde katılabilceği bir yerel demokrasiyi inşa edebilecek miyiz, edemeyecek miyiz? Bence temel reform meselesi ve bana düşen mali özerklik kısmı bu.

Belediye meclis üyesi olamayacağımı anlayınca 2019 yılında ben de bir yurttaş olarak Buca Belediyesi’nin iş ve işlemlerini, politika kararlarını, bütçesini, stratejik planlarından başlayarak bütçe tasarımlarını, bütçelerini, kesin hesaplarını, performans programlarını, faaliyet raporlarını, meclis kararlarını, varsa ulaşılabiliyorsa meclis komisyon kararlarını beş yıllık sürede Buca Belediyesi’ni izledim yurttaş olarak. Yani bir tür yurttaş izlemesi yaptım. Yani bunu şunun için yaptım aslında. Belediyelerin iş ve işlemlerine, benim ilgilendiğim kısım özel olarak bütçenin tasarlanması, hayata geçirilmesi, uygulanması, sonuçların alınması, denetlenmesi daha çok iktisatçı olduğum için. Ama özel olarak bunlara bakmakla birlikte bir sürü şeye baktım. Söyleyebileceğim şeylerden bir tanesi şu: Merkezi düzeyde adına cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi denilen o garabet sistem her neyse, şimdi ilçe belediye başkanlarımız da var burada, nasıl kibarca söylerim bilmiyorum ama, yerel düzeyde de tek adam rejimi işliyor.

Yani bunu herhalde benim söylemem gerekmiyor, hepiniz biliyorsunuz. Dolayısıyla yerel düzeyde de işleyen tek adam rejimlerine son vermek bence reform paketinin işlerinden bir tanesi olmalı. Yani belediye meclisi kararlarını incelediğimizde, belediye meclisi belediye başkanına harcama yetkisini veriyor, bir daha karışmıyor, bir yıl sonra da onaylıyor. Bu konuda yazılıp çizilen bir sürü şey var. Mesela belediye meclisi başkanının neden belediye başkanı olduğuna ilişkin, buna benzer konularda bir sürü şey söylenebilir ama ben özel

olarak bir şey söyleyeceğim. Belediye meclisi bütçe tasarısını onayladığı anda bütün harcama yetkisini belediye başkanına devrediyor. Murat Bey siz de biliyorsunuz. Büyükşehir'de de böyle aslında. Bu iş böyle işliyor. Bu yanlış. Yani bunu söylemek için beni çağırdınız buraya. Yani bunu düzeltten bir reform önerisi getirmeliyiz. Yani bilmiyorum örneği var mı ama kesin hesapların reddedildiği belediye var mı Türkiye'de? Yani siz benden daha iyi bilirsiniz diye size soruyorum. Çok az değil mi? Yok, yok işte. Yani çünkü zor. Kesin hesapları, yani faaliyet raporu okunuyor, kesin hesap okunuyor ve kesin hesapları beğenmeyen, onaylamayan bir meclis olmuyor. Neden? Zaten zor. Yüzde yetmiş beş, dörtte üç çoğunluk gerekiyor falan da. Yani söylemeye çalıştığım şeyi, biraz daha örneklerle açayım. Yani bütçenin yapımına, uygulanmasına, denetlenmesine, yurttaşın katılımı, siyasi temsilcileri aracılığıyla, meclis üyeleri aracılığıyla bile neredeyse imkânsız. Plan Bütçe Komisyonu üyesi olup da bütçenin nasıl hazırlandığını bilmeyen -çünkü Mali Hizmetler Müdürlüğü hazırlıyor bütçeyi- meclis üyeleri var. Böyle bir elitizmle yaklaşıyorum meseleye. Böyle olması gerektiğini de düşünmüyorum elbette ama burada bir problem var. Dolayısıyla meclis bütçeleri, bütçenin hazırlanmasını, uygulanmasını, denetlenmesini konusunda inanılmaz zayıf bir yerel yönetimimiz var.

İlçe belediyeleri de elbette kaynak bulabilirler, borçlanabilirler falan ama neyse yani söylemeye çalıştığım bütçe meselesinde, bütçenin uygulanmasında dolayısıyla yurttaşın bütçe hakkını kullanmadığı, yurttaşın bütçe hakkının tanımlanmadığı bir belediyecilik dönemi yaşıyoruz. Aslında bu yaşadığımız dönemin bir diğer özelliği de hayırsever belediyecilik dönemi, hayır belediyeciliği dönemi. Yani bu sadece AKP ile başlayan bir mesele de olmadı. AKP belediyeleri, belediyeciliği değil sadece hayır belediyeciliği yapanlar. Sosyal demokrat belediyeler de HDP diyeyim genel olarak ama Kürtlerin aldığı belediyelerde de hayır belediyeciliği uygulamaları çokça görüldü son yıllarda. Biraz yayıldı bu virüs.

Reform girişimindeki temel meselelerden ve temel önermelerden bir tanesinin de “hak temelli belediyecilik” olması gerektiğini, bunun tanımlanması ve bunun bu reformun içine girmesi, reform meselesinde önemli başlıklardan biri olması gerektiğini düşünüyorum. Bunu doğru tanımlamak gerekiyor. Yani içme suyu haktır diye başlamalı bir belediye başkanının siyasi propagandası. Dolayısıyla haklarla donatılmış yurttaşlara hitap eden bir belediyecilikten bahsediyor olmamız gerekiyor. İhtiyaçları olan, ihtiyaç sahiplerine hayır işi yapan belediyeciliği yok ettiğimiz bir reform önerisi belki getirmemiz gerekiyor. Bütün yurttaşların, hemşerilerin haklarının tanımlandığı bir belediyecilik belki tarif etmemiz gerekiyor.

Birkaç küçük şey daha söyleyeceğim. Önemli gördüğüm meselelerden bir tanesi de, hani tek adam ya da tek kadın rejimlerinin ortadan kaldırılması için katılımcılığı artırıcı mekanizmalar geliştirmek gerekiyor. Yani reform içinde, reform tasarısı ya da reform girişiminin maddelerinden bir tanesi de belki böyle bir şey olmalı.

Katılımcılığı arttıracak, yurttaş katılımını, hemşeri katılımını arttıracak meselelerde, işte vatandaş jürisi, vatandaş panelleri gibi meselelerde, vatandaş karneleri, uzman panelleri gibi birtakım katılımcı uygulamaları geliştirecek meselelerde ciddi bir başlık açmak gerekiyor. Dolayısıyla sadece yurttaş neye ihtiyacın var, memnun musun diye sormaktansa -birçok belediye bunu yapıyor- elbette bu da sorulmalı. Neye ihtiyacın var? Memnun musun? Tabii ki sorulmalı. Yurttaş gerçekten alınacak kararları sorma mecraları yaratılabilir. Geçen dönem epey güzel bir uygulama, aplikasyon vardı, “referandom” adında, İzmir Büyükşehir Belediyesi'nin meclis kararlarının gündem maddelerini yurttaşlara soran bir uygulama geliştirmeye çalışmışlardı. Yani yurttaşla, meclis kararlarının, belki de önemli meclis kararlarının, sorulabileceği mekanizmalar, şimdiki çağda, elektronik ortamların gayet kolayca kullanılabildiği çağda çok olası, yani bunları belki geliştirmek gerekir diye düşünüyorum.

Birçok başlığı konuşmaya vaktim yetmedi. Bunlardan biri, kayyum uygulamalarında gördük, atanan kayyum belediye meclisini toplamadan yereli yönetiyor. Kayyum tüm yerel kararları tek başına alıyor, belediye iş ve işlemlerini tek başına yönetiyor, belediye başkanının

meclisin üzerinde olduğunun apaçık bir göstergesi oldu kayyum uygulaması. Daha bir iki gün önce Mardin’de 100’den fazla işçiyi işten çıkardı rneğin. “Terörist” belediye başkanını görevden alınca belediye meclisi de feshedilmiş oluyor. Demokratik bir tasarıda bunu bir yere yerleştirmek mümkün değil.

Diğer önemli bir mesele, yerel yönetimlerin merkezin vesayetinden kurtulması kadar önemli mesele siyasi partilerin de vesayetinden kurtulması. Yerel meclisin belediye başkanının vesayetinden kurtulmasını, ilçelerin büyükşehir vesayetinden kurtulmasını öngörmeli bir reform girişimi.

Merkezi yönetimin onayı, katkısı, desteği olmaksızın yerel yönetimin orta-büyük ölçekli projeleri geçtim herhangi bir işi kotarması mümkün değil. Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları, mevzuatından başlayarak tüm uygulamalarıyla bir reform girişimini ana tartışma konularından biri yapılmalı. Yerel zerkliği zedeleyen bir çok girişimin buradan kaynaklandığını da belirtmeliyim.

Özetle şunu söylemeye çalıştım, yani biraz zaman baskısı altında, bence mali özerklik gibi bir meselenin garantisinin yurttaşın yerel yönetime katılımını garantileyecek mekanizmaları geliştirmekten geçiyor. Aksi takdirde idari özerkliği bu iktidar veriyor öbürü alıyor. Mali zerklik ile yapboz gibi oynamak daha kolay. Buradaki zm zannedersem şöyle formüle etmek gerekiyor: Sosyal demokratlar iktidara geldiğinde, muhalif belediyeleri ezmeyeceği, ezemeyeceği bir reform tasarısı belki geliştirmek gerekiyor. Herhalde söylemek istediğimi anlatabildim.