

Türkiye’de Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılmasına İlişkin Tasarı ve Taslakların Eleştirel Bir Değerlendirmesi ¹

Prof.Dr. Melih Ersoy, ODTÜ

Giriş

Cumhuriyet tarihimizin en kapsamlı kamu yönetimi modeli AKP hükümeti döneminde yaşama geçirilmeye çalışılmaktadır. Bu kapsamda halen gündemde olan tasarı Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı (KYTKT) ise de, hükümet tarafından yeniden yapılanma çerçevesinde çok sayıda taslak hazırlandığı da bilinmektedir. Bunlar; Kamu Yönetimi Usul Kanunu Tasarı Taslağı, Merkezi İdare ile Mahalli İdareler Arasında Görev, Yetki ve Kaynak Paylaşımı ile Hizmet İlişkilerinin Esasları Hakkında Kanun Tasarısı, Belediyeler Kanun Taslağı, Büyükşehir Belediyeleri Kanun Taslağı, İl Özel İdaresi Kanun Taslağı, Belediye ve İl Özel İdaresi Gelirleri Kanun Taslağı, Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı’dır. Bir anlamda Türk kamu yönetim sistemi bütünüyle değiştirilmeye çalışılmaktadır. Genel gerekçe olarak da mevcut yapının hantal işleyiş mekanizmasının günümüz koşullarında işlerliğini büyük ölçüde yitirdiği belirtilerek, küreselleşen dünyada AB ile entegrasyonu temel strateji olarak gören T.C.’nin demokratik, etkin, katılımcı, saydam ve hesap verebilir bir kamu yönetimi yapısına kavuşması öngörülmektedir.

Bu gelişme, dinamikleri farklı iki sosyal ve tarihsel sürecin örtüştüğü bir dönemde ivme kazanmıştır.

Birinci süreç, dış dinamiklerin hakim olduğu küresel ölçekte yaşanmaktadır ve hemen tüm ülkeleri değişik ölçülerde etkilemektedir. Bu süreçle, uluslararası sermayenin önündeki tüm ekonomik ve politik engellerin hızla kaldırılarak küresel ölçekte daha da yaygınlaşması ve derinleşmesi hedeflenmektedir. Amaç, görece de olsa piyasa sisteminin dışında kalan tüm kullanım değerlerini hızla metalaştırarak piyasanın konusu haline getirilmektedir. Gelişmiş Batı ülkelerinde 1930 lu yıllarında yaşanan büyük buhranın aşılmasını sağlayan Keynesçi refah devleti politikaları sayesinde bir yandan kapitalist devletin ekonomik yaşama doğrudan müdahalesi sağlanmış, diğer yandan da sosyal alanda çalışan sınıflar adına – sınırlı da olsa- bir dizi kazanım elde edilmişti. Bu çerçevede parasız eğitim ve sağlık hizmetleri, sosyal sigorta sistemi, sosyal konut, asgari ücret, işsizlik sigortası v.b. haklar devletin vatandaşlarına sağlamak zorunda olduğu kamusal hizmetler olarak tanımlanıyordu.

Ancak, balayı günleri uzun sürmedi. Sermayenin dönemsel karlılık oranının düşmeye başladığı 1970 li yıllar petrol fiyatlarındaki büyük patlamayla birlikte ulusal ve küresel ölçekte yeni birikim stratejilerinin geliştirilmesini zorunlu kıldı. Nitekim küreselleşme rüzgârları 1970 li yılların ikinci yarısından başlayarak esmeye başladı. 1980’li yıllarda iktidara gelen yeni sağ politikalarla pompalanan, devletin bu tür sosyal görevlerinin kamuya büyük bir yük getirdiğini, kamu kuruluşlarının son derece verimsiz çalışan işletmeler olduğu, halkın bir kesiminin üretim alanında hiç bir katkıda bulunmadan çalışan kesimlerin sırtından geçindiği ve bu ortamın sermayenin rekabet şansını yitirmesine yol açtığı yolundaki yoğun ideolojik bombardıman etkisini kısa sürede küresel ölçekte de göstermeye başladı. Böylece, devletin sosyal görev alanlarının konusu olan birçok yatırım alanı adım adım sermayeye terk

¹ Yerel Yönetimler Dergisi, s.9, Ankara, 2004, ss.69-75

edilerek vatandaş kavramı yerini müşteriye bırakmaya başladı. Özelleştirme bu dönemin en etkili kamu politikası olarak sağ kesimler tarafından şiddetle savunuldu.

Uluslar arası sermaye bir yandan Batıda Keynesçi politikaların etkisini kırmaya çalışırken, diğer yandan da çevre ülkelerde uluslararası sermayenin önünde engel oluşturan ulus devletleri evcilleştirerek ve/veya güçsüzleştirerek küresel ölçekte bir cennet yaratmak için silahlı çatışma da dahil olmak üzere her yolu denemiştir.

Kuşkusuz bu ekonomik ve siyasal politikaların başarıya ulaşmasındaki en önemli silah egemen ideolojinin bu yönde oluşturulmasıdır. İdeolojik egemenlik ise bir günde kurulmamaktadır. Batının yeni-sağ yazar ve çizerleri ile Sovyetler Birliğinin etki alanında kalan ülkelerdeki rejimlerin yıkılması ile tüm gizilgüçlerinin ortaya koyan Doğu bloğu aydınları az gelişmiş ülkelerin bu kesimlerden ciddi biçimde etkilenen entellektüelleri ile birlikte bu ideolojik hegemonyanın oluşumunda büyük katkı sağlamışlardır. Medya ve sağ politikacılar aracılığıyla yayılan bu ideoloji son çeyrek yüzyılda adım adım halkın büyük kesimlerini kapsayacak biçimde çevre ülkelerde de yerleşmeye başladı.

Türkiye özelinde bu sürecin uluslararası aktörlerini son dönemde ülke ekonomisi üzerinde ağır bir baskı oluşturan Dünya Bankası ve IMF oluşturmaktadır. Uluslararası sermayenin bu güçlü kurumları Türkiye’de yönetsel yapının merkezden yerele kaydırılması yönünde sürekli “tavsiyeler”de bulunmaktadır. Buna AB ile bütünleşme politikalarının gerekleri de eklendiğinde nasıl bir baskı altında bulunduğu açıktır.

İkinci toplumsal ve tarihsel sürecin kökleri ise iç dinamiklerde aranmalıdır. Ülkemizde Cumhuriyetin ilanının izleyen dönemin özgün koşullarında oluşan kamu yönetimi modelinin 1960’lı yıllardan başlayarak yeniden yapılandırılması girişimleri çok büyük ölçüde başarısızlıkla sonuçlanmıştır. Bu bağlamda 1960’lı yıllarda hazırlanan Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP), 1970’li yılların İl Mahalli İdareler Planlaması (İLMİP), 1980’li yıllarda hazırlanan Kamu Yönetimi Araştırma Raporu (KAYA) ve nihayet 2000 yılında hazırlanan “Merkezi İdare ile Mahalli İdareler Arasında Görev Bölüşümü”ne ilişkin KHK’den söz edilebilir. Bu tür kapsamlı çalışmaların yanı sıra son 40 yılda hazırlanan tüm hükümet programları ile Kalkınma Planlarında “yerel yönetimlerin güçlendirileceği ve gelirlerinin artırılabileceği” biçimindeki ifadeler, ülkemizde kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasının gereğinin uzun bir süredir gündemde olduğunu ortaya koymaktadır.

1980 li yıllarda Büyükşehir belediyeleri modeli yanı sıra planlama işlevlerine ilişkin yetkilerin yerel birimlere devredilmesi ile sınırlı kalan düzenlemeler bir yana bırakılırsa, yürürlükteki kamu yönetim modelinin son 80 yıllık dönemde büyük ölçüde aynı kaldığı bir gerçektir. Dolayısıyla, mevcut yapının yukarıda açıklanan küresel değişimlerden hiç etkilenmeden varlığını sürdürebileceği varsayımının gerçekçi olmadığı açıktır. Önemli olan ülkemiz kamu yönetim sisteminin bu yeniden yapılanma sürecini büyük yara almadan ve Cumhuriyetin temel ilkelerine zarar vermeyecek biçimde yaşama geçirmesidir.

Son seçimlerle iktidara gelen ve TBMM de çok güçlü bir oy oranı ile temsil edilen AKP, yukarıda özetlediğimiz iki dinamiğin zorladığı çok yönlü yeniden yapılanma baskılarını yaşama geçirecek bir dizi taslağı gündeme getirmiştir. Ancak, yukarıda sözü edilen küresel ve ulusal düzeydeki süreçlerin günümüz zaman diliminde ve AKP gibi İslami değerleri öne çıkartmak isteyen bir partinin iktidarı döneminde örtüşmesi bu partinin bir aktör olarak özgün rolünün de değerlendirilmesini gerektirmektedir.

AKP Türkiye için öngördüğü yeni yönetsel yapılanma modeli ile iktisadi açıdan büyük burjuvazinin simgesi İstanbul ile Laik Cumhuriyetin simgesi Ankara'ya karşı muhafazakâr Anadolu kentlerinde kendisine güçlü bir toplumsal zemin yaratma çabasını da yaşama geçirmeye çalışarak, bir yandan merkezdeki sorumluluğunu azaltırken, diğer yandan il ve kentler düzeyinde yeni bir yandaş ve destekçi kesim oluşturmanın maddi temellerini de yaratmış olacaktır. Diğer bir deyişle, yakın gelecekte iktisadi beklentilerin karşılanamamasının faturası büyük ölçüde bir dizi kamusal görevin devredildiği yerel düzeydeki yöneticilere çıkartılarak bu kesimin beceriksizliği olarak görülecek ve iktidara yöneltilebilecek eleştiri ve tepkiler yerel düzeyde kanalize edilecektir.

Uzun erimde iktidarın siyasal ve ideolojik düzeyde elde etmeyi umduğu bir diğer beklenti ise Tasarının baş mimarı Başbakanlık Müsteşarı Prof. Dr. Dinçer'in gazetelerde gündeme gelen ve 1995 yılında Sivas'ta sunduğu "21. Yüzyıla Girerken Dünya ve Türkiye Gündeminde İslam" başlıklı bildirisinde dile getirdiği ve bugün de sözlerinin arkasında olduğunu belirttiği görüşlerinde açıklanmaktadır. Dinçer bu bildirisinde demokrasinin ancak adem-i merkezi biçimde örgütlenen toplumlarda gerçekleşeceğini belirtirken, Türk iyedeki merkezi/bürokratik yapının toplumsal düzeyde İslami gelişmelere engel olduğunu söylemekte ve yerel birimlerin güçlendirilmesini hakla bütünleşme/demokratikleşme ve "daha Müslüman bir yapıya geçmenin" aracı olarak görmektedir. Tüm bu saptamalar, birçok kamusal görevin yerel yönetimlere devredilmesi yönündeki projelerde AKP nin uluslararası baskıları da kullanarak kendi tabanını güçlendirme ve İslami ideolojinin ülke düzeyinde daha etkin bir şekilde yerleşeceğine yönelik beklentisinin de önemli bir payı olduğu görülmektedir. En azından hükümet yerelleşmeyi bu doğrultudaki hedeflerinin gerçekleşmesi için de kullanacaktır.

Tasarı ve Taslakların Genel Bir Değerlendirmesi

Bu girişten sonra başta Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı olmak üzere yukarıda adı geçen çok sayıdaki taslağın genel felsefesi üzerinde bir değerlendirme genel olarak üç düzeyde yapılabilir: Ekonomik, Politik ve İdeolojik.

Ekonomik düzeyde, yukarıda adı geçen tüm taslaklarda kamu yararının temel oluşturduğu sosyal devlet anlayışı yerine, piyasa koşullarında hizmet veren rekabetçi ve etkin devlet anlayışı öne çıkartılmaktadır. Bu yaklaşım, küreselleşme çağının yeni liberal tezlerinin kamusal hizmet sunumunda nasıl uygulanacağını somut bir örneğini sunmaktadır. Buna göre, gözetilmesi gereken halkın, kentlilerin ihtiyaçları değil, müşterilerin gereksinimleridir.

Taslaklarda kamusal hizmetlerin özel sektör tarafından da karşılanabileceği hüküm altına alınarak yukarıda anılan anlayışın kapsamını genişletmektedir.

Taslaklar, yerel yönetim birimlerinin küresel sermaye ile bütünleşmesini kolaylaştırıcı bir model sunmaktadır. Buna göre, yerel yönetimlerin yurt dışından/ yabancı bankalardan borç alabilmesine ve tahkim yasalarına tabi olabilmelerine imkan vermektedir.

Yerel yönetimlerde çalışan emekçilerin hakları yeni getirilen personel rejimi ile kısıtlanmaktadır. Taslakta yerel yönetimlerin sözleşmeli personel istihdamının esas olduğu belirtilerek, işten çıkartmaları kolaylaştıran, kadrolaşmayı kolaylaştıran ve hiçbir nesnel ölçüte bağlanmayan ödüllendirme sistemi ile kayırmacılığı ve çalışanlar arasında huzursuzluğu artırıcı bir model önerilmektedir.

Politik düzeyde merkezi hükümetin gücü zayıflatılarak, bir dizi görev, yetki ve sorumluluk il düzeyinde etkili hale getirilen İl Özel İdarelerine aktarılmaktadır. Bölge düzeyinde Bölge Kalkınma Ajansları ile yerel düzeyde Belediyeler için öngörülen yeni düzenlemelerin yaşama geçirilmesi ile merkezi hükümetin düzenleme yetkilerinin belirli ölçüde zayıflayacağı açıktır.

Taslaklar, yerel yönetimlere kapsamlı yetki, görev ve mali kaynak aktarırken, bu yetki ve kaynakları yerinde kullanımını denetleyecek etkin bir mekanizma önermemektedir. İç denetim mekanizmalarının kapsamlı bir denetim için yeterli olamayacağı açıktır. Teftiş Kurullarının kaldırılarak merkezi ve yerel yönetimlerin hukuka uygunluk, mali ve performansa ilişkin tüm dış denetimi görevini Sayıştay'a yüklemek dış denetimi büyük ölçüde etkisizleştirecektir.

Bu durumda, yerel halkın bu süreçte fiilen yer alması yolsuzlukların önlenmesinde bir araç olabilir; ancak bunun gerçekleşmesi için yerel yönetim meclislerine halkın örgütlü biçimde katılabilmesinin yolları aranmalıdır. Ancak, Taslaklar bu anlamda –halk denetçisi dışında– etkin bir katılım modeli önermemektedirler. Saydamlık ilkesi, İdarenin yaptığı işlemler hakkında bilgi edinme hakkını öngörmesine karşın, Taslaklarda bu konuda da doyurucu yenilikler getirildiği söylenemez. Hatta bazı durumlarda, kişilerin ancak kendilerini ilgilendiren konularda bilgi edinebileceği belirtilmektedir.

Taslaklarda çalışan kesimlerin aleyhine olacak bir dizi yeni düzenlemenin toplumun büyük kesimi tarafından benimsenmesi *ideolojik düzeyde* yeni değer ve kavramların yüceltilmesini zorunlu kılmaktadır. Bu bağlamda, merkezi devletin hantallığı ve kırtasiyecilik iktisadi kalkınmanın önündeki en önemli engeller olarak gösterilerek, kamu yararı kavramı bir yana bırakılırken, verimlilik, etkinlik ve karlılık gibi kavramlara sihirli işlevler yüklenerek yüceltilmektedirler. İşletmeciler mantık tüm kamusal faaliyetlerin başarısının vazgeçilmez anahtarı olarak görülmektedir. Tüm taslaklarda katılımcılık ve saydamlık gibi kavramlarla toplumun kamusal karar verme süreçlerinde söz sahibi olacağı belirtilmektedir. Ancak, bu rolün salt toplumun salt örgütlü kesimine ve o da izin verildiği ölçüde, görüş bildirme ile sınırlı tutulacağından açıkça söz edilmemektedir.

Taslakların Öngördüğü Yeniden Yapılanma Modelinin Değerlendirmesi

Bu genel değerlendirmeden sonra, başta Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı olmak üzere yukarıda sözünü ettiğimiz yasa taslaklarının bir bütün olarak incelenmesi sonucunda, tüm taslakların öngördüğü yeni yapı ve paylaştıkları ortak felsefe birkaç ana başlık altında toplanabilir;

Birinci başlık altında, mevcut yönetim yapısını oldukça kökten bir biçimde etkileyecek olan bir revizyondan söz edeceğim. Yeni yapılanma ile ülkemizde il düzeyinde yeni bir idari kademenin oluşturulduğunu söylemek çok yanıltıcı olmayacaktır. Mevcut idari yapımızın merkezi yönetimin ağırlıklı olarak kendisini hissettirdiği üniter bir model olduğunu biliyoruz. İllerde valiler, bir yandan merkezin taşradaki temsilcileri sıfatını taşıırken, diğer yandan da İl düzeyindeki yerel yönetim birimi olan İl Özel İdareleri'nin başkanı olarak görev yaparlar. Bunlara ek olarak, kanımca biraz abartılmakla birlikte, belediye yönetimleri üzerinde de vesayet yetkileri vardır. Özetle, merkeziyetçi bir yapıya sahip olan Türk kamu sistemi içinde, merkezi yönetimin yerel düzeyde ağırlıklı bir varlığı olduğu açıktır.

Yeni önerilen yapı ise bu anlamda önemli değişiklikler öngörmektedir. Öncelikle, merkezi yönetimin temsilcisi olarak doğrudan valinin emrindeki Sağlık, Bayındırlık, Tarım, Sanayi ve Ticaret, Enerji ve Tabii Kaynaklar, Orman ve Çevre gibi Bakanlıkların taşra örgütleri tümüyle lav edilmekte ve bu görevler İl Özel İdarelerine aktarılmaktadır. Merkezi idare ise, ulusal düzeyde -ya da birkaç ili içine alacak biçimde bölgesel düzeyde- yürütülmesinin gerekli görüldüğü milli savunma, dış politika, adalet, güvenlik, maliye, hazine, dış ticaret ve gümrük, tapu ve kadastro, nüfus ve vatandaşlık işleri, sosyal güvenlik, sivil savunma, diyanet, vakıflar , ulusal düzeyde ekonomik, sosyal ve fiziki planlama ve milli eğitimde eğitim ve öğretim birliğini sağlamak, müfredatı belirlemek gibi konularda ulusal politika ve standartların belirlenmesi ile eşgüdüm ve denetim işlevlerini üstlenmektedir. Burada merkezi idarenin görevleri tek tek sayılmakta ve bunlar dışındaki görevleri yerel yönetimlere aktararak merkezin yeni işlevler üstlenmesi engellenmektedir. Diğer bir anlatımla, mevcut yönetim anlayışımızın özünü oluşturan “genel yetki”nin merkezi yönetimde olması anlayışı tersine çevrilerek yerel yönetimlere verilmektedir.

Yine bu bağlamda, KYTKT'nın ilgili maddelerinde, kamu kurum ve kuruluşlarının kanunlarla kendilerine açıkça görev olarak verilmeyen alanlarda işletme kuramayacağı, mal ve hizmet üretimi yapamayacağı; yerel yönetimlerin sorumluluk alanlarına giren görev ve hizmetler için yerel düzeyde birimler kuramayacağı; yerel yönetimlerin görev, yetki ve sorumluluk alanlarına giren konularda, merkezin bu yetkileri kısıtlayıcı ve yerel yönetimleri zayıflatıcı tüzük ve yönetmelik çıkartamayacağı v.b.hükümler getirilmektedir. Böylece teknolojik ve toplumsal gelişmenin zorunlu kılacağı ve ulusal ölçekte yerine getirilmesi gereken işlevlerin merkezi hükümet görevleri arasına alınması ancak bu konularda yeni yasalar çıkartılması ile mümkün olabilecektir. Yapılması gereken ise bunun tam tersi olmalı ve bu türden sınırlamalar yerel yönetimler için getirilmelidir.

Görev bölüşümüne ilişkin olarak KYTKT'nın 5. maddesinde, “görev, yetki ve sorumluluklar hizmetten yararlananlara en uygun ve en yakın birime verilir” denilmektedir. Bu genellikte yazılan bir madde ile hemen tüm görevler yerel birimlere aktarılabilir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı bile konuyu böylesine yerelleştirmekten sakınarak şu ifadelerle yer vermiştir: “Kamu sorumluluğu, öncelikle vatandaşlara en yakın yönetimlerce kullanılır; sorumluluğun bir başka otoriteye verilmesine, görevin niteliği, verimlilik ve ekonominin gerekleri dikkate alınarak karar verilmelidir”. Görüldüğü gibi, Avrupa ülkelerinde bile yerel yönetimlere aktarılacak görevlerle ilgili ciddi sınırlamalar getirilmektedir. Yeni taslaklarla yerelleşmenin böylesine fütursuzca desteklenmesi bambaşka kaygıları akla getirmektedir.

Merkezi yönetimin desteklemek ve geliştirmek istediği hizmetleri, proje bazında yerel yönetimlere kaynakları ile aktarabilmesine ve kendi görevlerinden “uygun görülenleri” yerel yönetimler eliyle gerçekleştirmesine olanak veren maddelerde, bu tür uygulamalar ekonomik/teknik gerekçelere bağlamadığı için, merkezin belirli yerel birimleri siyasal açıdan desteklemesine, giderek yerel düzeyde huzursuzluk ve siyasal baskı oluşturulmasına yol açabilecektir.

Taslaklara göre, Valilere il düzeyindeki yerel yönetim birimi olan İl Özel İdarelerinde de yer verilmemektedir. Valilere sadece İl Koordinasyon Kurulu adıyla ilgili idareler tavsiyede bulunmanın ötesinde hiçbir işlevi olmayan bir Kurulda başkanlık verilerek, deyim yerinde ise “avutulmaktadırlar”. Valiler ve Kaymakamlar salt devletin kolluk güçlerine hükmeden, bu anlamda da devletin salt baskı ve zor ile ilintili işlevinin taşradaki temsilcileri konumuna düşürülmektedirler. Kuşkusuz, bu, çok kökten bir yeniden yapılanma modelidir ve 80 yıllık

T.C. devlet yapısında merkezi yönetimin güç ve etkinliğinin radikal biçimde dönüştürülmesi demektir.

İkinci başlık altında, yerel yönetim birimleriyle ilgili olarak getirilen yeni düzenlemelere değineceğiz.

Yerel yönetimlere verilen görev ve yetkiler kapsamında ilk incelenecek olan düzey İl ölçeğindeki yerel yönetim birimi olan *İl Özel İdareleridir*. Taslaklarda en kapsamlı değişiklik bu düzeyde getirilmektedir. Organları İl Meclisi ve Encümenidir. Bu İdarede Vali yürütmenin başı olmaktan çıkartılmış yerine seçilmiş ya da atanmış bir başkan öngörülmemiştir. Taslakta İl İdaresinin görev alanı büyük ölçüde artırılmış ve taşra teşkilatı kaldırılan tüm Bakanlıkların görevleri bu yerel birime aktarılmıştır. Bu kapsamda, Sağlık ve Sosyal Yardım Hizmetleri; Gençlik, Spor, Kültür ve Turizm Hizmetleri; Tarım, Ekonomi ve Ticaret Hizmetleri; Sanayi ve Ticaret; Orman ve Çevre gibi hizmetlerin tümü yer almaktadır. Bu yaklaşımın beraberinde getireceği ciddi sakıncalar vardır.

Yukarıda anılan taşra teşkilatlarını tümüyle İl Özel İdarelerine aktarmak yerine, bu Bakanlıkların yeniden örgütlenerek, işlevler hizmet ölçeği temelinde merkez ile yerel arasında dağıtılması düşünülmelidir. Örneğin, tarım konusunda tohum ve hayvan varlığının ıslahı vb. AR-GE çalışmaları merkezde yapılırken hastalık ve zararlılarla mücadele yerel düzeyde yapılmalıdır. Ya da kent ölçeğinden ziyade ülkesel ölçekte önemli koleksiyonlara sahip ulusal müzeler v.b. merkezi yönetimin denetiminde olmalıdır. Sağlık hizmetleri için de aynı şeyler söylenebilir. Ulusal düzeyde hizmet veren hastanelerle sağlık ocakları farklı yönetim birimlerinin sorumluluğunda olmalıdır. Nitekim KYTKT'nın da kısmen de olsa bu türden bir görüşe yaklaşıldığı görülmektedir. Ancak, farklı işlevlerin farklı yönetim birimlerinin sorumluluğunda olmasının yol açacağı eşgüdüm ve planlama faaliyetlerinin nasıl sağlanacağını açık biçimde yasada yer alması, ileride her bir birimin birbirinden kopuk, bağımsız birimler olarak faaliyet göstermelerinin engellenmesi bakımından önemlidir.

İl Özel İdaresinin genel karar organı olan İl Meclislerine seçilecek üyelerin, mevcut uygulamadan farklı olarak, sadece belediye sınırları dışında yaşayan halk tarafından belirlenmesine ilişkin Taslak maddesi de gözden geçirilmelidir. Çünkü ilin tümüne hizmet verecek çok sayıda taşra örgütünü İl Özel İdarelerine bağladıktan sonra bu hizmetten yararlanacak kesimin sadece belirli bir kesimine oy hakkı vermek, bırakınız doğrudan katılımcı yaklaşımları, temsili demokrasi anlayışına dahi aykırıdır. İl Meclislerinin seçiminde ilde yaşayan tüm seçmenler katılmalıdır.

Yerel yönetimlerin temel işlevlerinden birisi de ilgili yerel yönetim birimi ölçeğinde planlama yapılmasıdır. İl ölçeğinde başta saydığımız yasa taslaklarından sadece birinde İl Gelişme Planı adında yeni bir planlama kademesinden söz etmektedir. İl genelinde mekânsal gelişimi yönlendirmek, sosyal, ekonomik ve kültürel gelişme hedeflerini göstermek ve alt ölçek nazım imar planlarına esas olacak bilgileri sağlayacak olan İl Gelişme Planlarının hazırlanması 8. Beş Yıllık Kalkınma Planının da amir hükmüdür. Vali başkanlığında, ildeki tüm ilgili tarafların katılımının sağlandığı, İl İmar Planlama Kurulları tarafından hazırlanan/hazırlatılan İl Gelişme Planları bu Taslağın en olumlu katkıları arasında sayılmalıdır. Ancak, İl Özel İdaresi Kanun Taslağında bu plan türünden hiç söz edilmemesi ilginçtir. Akla, acaba daha sonraki Taslak metinlerinde bu öneriden vazgeçildi mi sorusunu getirmektedir.

Büyükşehir Belediyeleri ile ilgili olarak hazırlanan Taslak incelendiğinde, mevcut yasadan köklü farklılıklar içermediği görülmektedir. Uygulamada ciddi sorunlar yaratan, Büyükşehir belediyesi sınırları içinde kurulan ya da ortak sınırı olan belde belediyelerinin, ayrı bir karara gerek kalmaksızın Büyükşehir belediye sınırları içinde sayılması; Büyükşehir olma koşulunun nesnel ölçütlere bağlanması olumlu bir önerilerdir. Yine, belediye meclis kararlarının Resmi Kararlar Gazetesinde düzenli olarak yayınlanması, kentlilerin bilgi edinmesi açısından yerinde bir tutumdur. Bu olumlu noktalara karşılık, nazım imar planlarının ilçe belediyelerine devredilmesi; uygulama imar planları üzerinde hiçbir denetim yetkisi bırakılmaması; İl Trafik Komisyonlarının kaldırılarak yerine oluşturulan Ulaşım ve Trafik Koordinasyon Kurulunda üniversitedeki uzmanlardan yararlanılmaması; Koruma Kurullarının kaldırılarak yerine yerel düzeyde tüm baskılara açık İl Kültür Varlıkları Koruma Kurullarının oluşturulması ise Taslağın eleştirdiğim noktaları arasında sayılabilir.

Belediyeler mevcut yerel yönetim sistemimizin asli birimleridir. Başkan ve Meclis üyelerinin doğrudan seçimle belirlenmesi ve görev ve yetkilerinin kapsamı bu saptamayı haklı kılmaktadır. 1930 yılında çıkartılan Belediyeler yasası bu yerel yönetim birimlerine çok kapsamlı bir görev ve yetki çerçevesi çizmektedir. Bu nedenle de günümüze kadar bu yasa yürürlükte kalmıştır. Yeni önerilen Belediye Kanun Taslağı da, genel çerçevesi itibariyle mevcut yasadan farklı önemli değişiklikler getirmemektedir. Taslakla belediyelere, okul öncesi ve ilköğretim kurumlarına ait binaların yapım ve bakımını sağlamak; motorlu taşıtların trafik tescil, muayene ve kontrollerini yapmak, taşıt ruhsatı vermek; huzurevi, aşevi gibi sosyal yardım tesisleri yapmak; fakir ve kimsesiz çocuklara ayni ve nakdi yardım yapmak gibi yeni görevler verilmektedir. Bu görevlerin hemen tümü yerel düzeyde yapılması gereken hizmetler arasında olduğu için yerinde önerilerdir. Belediye kurulmasına yönelik olarak, alt sınırının 5.000 kişiye, merkezi yerleşmeye uzaklığının 5.000 metreye yükseltilmesi, mevcut belediyeler içinde nüfusu 5.000 den az olanların toplam belediye sayısı içindeki oranının % 70 lere ulaştığı göz önüne alındığında olumlu bir öneridir. Ancak, nüfusu 5.000 in altında kalan belediyelerin hiçbir ayırım gözetmeden köy statüsüne dönüştürülmesi de çok ciddi başka sorunlar yaratacaktır. Bu tür yerleşmeler için demokratikleşmeyi ve hizmet üretimini en etkin biçimde gerçekleştirebilecek yeni modeller geliştirilmelidir. Yine, belediye başkanları ile meclis üyelerinin özlük haklarının belirlenmesi; kamu görevlilerinin meclis üyesi seçilebilmeleri; belediyelerin ilgili makamlarla doğrudan yazışabilmeleri; merkezi yönetimin belediye başkanlarını görevden almalarının engellenmesi; belediye bütçelerinin Valilik denetimine tabi olmaması v.b konularda getirilen düzenlemeler yine yerinde ve olumlu önerilerdir.

Üçüncü başlık altında Belediye ve İl Özel İdaresi Gelirleri Kanun Taslağına ilişkin görüşlerimi sunmak istiyorum. Taslakla, gerek belediyelerin, gerekse İl Özel İdarelerinin gelirleri büyük ölçüde artırılmaktadır. Öncelikle, genel bütçe vergi gelirlerinin % 25'inin, diğer bir deyişle mevcut uygulamanın 5 katı büyüklüğünde bir tutarın, il özel idareleri ve belediye payı olarak İller Bankasına aktarılması öngörülmektedir. Bu payın % 80 i belediyelere, % 20 si ise il özel idarelerine nüfusları oranında dağıtılacaktır. Ayrıca, il sınırları içinde tahsil edilen genel bütçe vergi gelirlerinin % 8 i, o ildeki belediyelere, nüfusları oranında paylaşılacaktır. Bunlara ek olarak, ilgili Taslakta, yürürlükteki harçların miktarları artırılmakta, mevcut yerel yönetim vergilerine ek olarak, konaklama vergisi, yolcu taşıma vergisi gibi yeni vergiler ihdas edilmektedir. Özetle, Taslakla yerel yönetimlerin gelirleri çok büyük ölçüde artırılmaktadır. Burada merak ettiğim konu, bu oranlar belirlenirken, yapılacak artışlarla belediyelerin gelirlerinin hangi oranda artacağına yönelik bir çalışma yapıp yapılmadığıdır. Gelirlerin yetersiz olması ciddi bir sorundur, ancak büyük gelir artışlarının ne denli etkin ve verimli kullanıldığıının da ciddi biçimde denetlenmesi gereklidir. Bu konuda

yeni düzenlemelerde hiçbir yeni araçtan söz edilmemektedir. Belediyelere yeni görevler verilmesi ile birlikte mali tevzin esasının sadece nüfus başına hesaplanması kolaycılığı da değiştirilmeli ve Avrupa ülkelerinde olduğunda gibi yerel birimlerde yeni hizmetleri kullanacak kesimlerin büyüklüğü belirlenerek merkezden aktarılacak kaynakların dağıtımında yeni değişkenler göz önüne alınmalıdır. İlgili taslak, bu konuda hiçbir yeni değişiklik önermemektedir.

Dördüncü başlık altında, denetim ile katılım ve saydamlık kavramlarına ilişkin olarak taslaklarda ne tür yeni araçlar önerildiğine değineceğim.

Tartışılan kanun taslaklarıyla Türk kamu yönetimi sisteminin köktenci bir biçimde yeniden yapılandırılarak yerel birimlere yeni görev, yetki ve sorumluluklar verilmesi bu birimlerin çok ciddi biçimde denetlenmesine yönelik düzenlemelerin de gündeme getirilmesini zorunlu kılarken, anılan taslaklarda bunun tersi yapılmaktadır. KYTKT’da denetim iç ve dış olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. İç denetim kurum yöneticilerinin görevlendireceği elemanlarla yapılacak, dış denetim ise Sayıştay tarafından yerine getirilecektir. Mevcut teftiş kurulları kaldırılmakta ve dış denetim tümüyle Sayıştay’a hem de kapsamı genişletilerek bırakılmıştır. Sayıştay’ın Anayasal açıdan yasama organı adına denetim yapmakla görevli bir kurul olması, teftişlerin ise yürütme adına yapıldığı, bu nedenle bir Anayasa değişikliğine gereksinim olduğu gerçeği bir yana bırakılsa dahi, Türkiye’deki yerel birim sayısı ortada iken bu birimlerin tümünde KYTKT de adı geçen üç ayrı denetim işlevinin Sayıştay tarafından layıkıyla yerine getirilebileceğini varsaymanın ne denli geçersiz bir sav olduğu ortadadır. İmar planlarının yapımının yerel yönetimlere bırakılmasından bu yana geçen yaklaşık 20 yıllık dönemde denetimsizliğin kentlerimizde fiziksel çevreyi ne denli bozduğu ortadadır. Bu deneyimden ders çıkartılarak uzun bir geçmişi olan ve bu görevini başarıyla sürdüren müfettişlik kurumlarının daha da yaygınlaştırılarak güçlendirilmesi beklenirken, kurum olarak varlıklarına son verilmesi Türkiye’de her bir yerel birimin ayrı bir feodal beylik gibi kendi yorumlarıyla kendine özgü uygulamalarla yönetim erkini kullandığı bir kaos ortamına girilmesi tehlikesine yol açabilir. KYTKT ile getirilen halk denetçiliği kurumunun bu büyük sorunu çözmekteki katkısının çok sınırlı ölçüde kalacağı açıktır. Ayrıca halk denetçisinde aranan nitelikler sayılırken (KYTKT madde 42) işletme, iktisat ve çalışma ekonomisi bölümleri mezunlarının da sayıldığı meslekler grubuna şehir planlama mezunlarının alınmamış olmasının mantığını anlamak da mümkün değildir. Özetle, yeni düzenlemelerin en yetersiz kaldığı denetim konusunda, taslakları hazırlayanların tüm uyarılara karşı ısrarla kulaklarını tıkamaları üzerinde ayrıca durulması gereken bir nokta olarak not edilmelidir.

KYTKT ile bir yandan yerel birimler üzerinde merkezin vesayet ve denetim işlevi büyük ölçüde ortadan kaldırılmakta ya da etkisizleştirilirken, diğer yandan da 8.madde ile vesayetin de üzerinde bir güçle, hem de istenildiği gibi yorumlanacak bir ifade ile, yerel yöneticilerin görevden alınmasına kadar gidebilecek bir hükme yer verilmektedir. Buna göre, “mahalli idarelerin kanunlarla verilen görev ve hizmetlerden herhangi birini ciddi şekilde aksatması ve bu durumun halkın hayatını önemli ölçüde olumsuz etkilemesi durumunda, merkezi idare bu aksaklıkların giderilmesi için makul bir süre verir. Aksaklıkların bu süre içinde de giderilmemesi halinde merkez idare durumun gerektirdiği tedbirleri alır”. Bu madde yerel yöneticiler üzerinde Demokles’in Kılıcı gibi kullanılabilir, ucu bucağı belirsiz bir tehdit maddesi izlenimini vermektedir ve siyasal amaçlarla kullanılma tehlikesi son derece açık bir düzenleme olarak KYTKT dan ivedilikle çıkartılmalıdır.

Katılım ve saydamlık kanun taslaklarının gerekçelerinde bolca yer alan kavramların başında yer almasına karşılık, maddeler incelendiğinde bu yaklaşımın gereklerinin yerine

getirilmediği görülmektedir. Katılımdan anlaşılan, (KYTKT 5.madde) belirli konularda meslek odaları ve sivil toplum örgütlerinin görüş ve önerilerini almakla sınırlı tutulmaktadır. Kararların oluşumuna ya da alınmasına ilişkin evrelerde ise bu örgütlerin adı dahi geçmemektedir. Bu katılım anlayışının mevcut uygulamaya ne kattığını ise büyük bir soru işareti olarak ortada durmaktadır. Ancak, kamu hizmetlerinin gördürülmesinde (KYTKT 11.madde) kamu kurum ve kuruluşları ile meslek odaları ve sivil toplum örgütleri yanı sıra özel sektörden de yararlanılması hüküm altına alınarak, bu alandaki kimi uygulamaların kapsamlı bir muhasebesi dahi yapılmadan, kamusal hizmetlerinin ticari meta kapsamına alma girişimlerini hızlandıracaktır.

Son olarak, yine taslak gerekçelerinde sıkça sözü edilen saydamlık kavramına ilişkin olarak yeni düzenlemelerde nelerin getirildiği araştırıldığında büyük bir hayal kırıklığıyla karşılaşılmaktadır. Bireylerin – o da kendilerini ilgilendiren konularla sınırlı olarak- kamu kurum ve kuruluşlarından istedikleri belge ve bilgilerin kendilerine verilmesi anlayışı ile sınırlı tutulan bir saydamlık kavramının ne denli yeterli olduğunu ve mevcut uygulamadan ne bakımdan köklü değişiklik getirdiği değerlendirilmesini ise sizlere bırakıyorum.

Özetle, incelenen taslaklar yukarıda açıklanan yönleriyle, merkezin bazı işlevlerini yerel birimlere aktarmak amacıyla yola çıkıldığı söylenmesine karşın kantarın topunu fazlasıyla kaçırarak sermaye kesimine yeni olanaklar sağlayan, emekçi kesimin haklarını kısıtlayan, sosyal devlet ve kamu yararı ilkelerini göz ardı eden, katılımcı ve saydam olmayan bir yapılanma önermektedirler.