

İl Genel Meclisleri ve Kırsala Doğru Genişleyen Yerel Siyaset: Mersin'den İlk İzlenimler

Ulaş BAYRAKTAR

Türk sosyal bilimler yazını ve siyaseti çerçevesinde yerel siyaset denilince akla ilk ve ekseriyetle sadece gelen, odağında belediye yönetiminin bulunduğu kentsel siyasettir. Özellikle, 1980 sonrasında imar yetkilerini kazanarak, merkezi hükümetin güdümünde sadece belli kent hizmetlerini yapan, özerkliği tartışmalı kurumsal doğasından sıyrılarak, gözden gelinemez kaynak ve yetkilerle donanan belediye ve özellikle büyükşehir belediyeleri etrafındaki iktidar ilişkisi ve çelişkileri yerel siyasete kafa yoranların temel ilgi odağı olmuştur.

Oysa 2005 yılında kabul edilen 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu yerel siyasetin kentsel alanın ötesinde doğru genişlemekte olduğunu düşündürüyor (Bayraktar: 2009)¹. Kırsal alanın da yerel siyasal açıdan anlamlı bir sahaya dönüşmekte olduğu savı iki farklı boyutta temellendirilebilir. Bunlardan ilki, il özel idarelerine yeni yasanın tahsis ettiği görev, yetki ve kaynaklar; ikincisi ise bu yeni kurumsal yapının işleyişinde siyasal aktörlerin ağırlığıdır. Bu tezi gerçekleştirebilmek için yazının ilk bölümde yeni mevzuatın il özel idarelerinin faaliyet alan ve kaynaklarında yaptığı değişiklikleri, ikinci bölümde de bu işleyiş içinde siyasal aktörlerin ne kadar etkili olabildiklerini Mersin özelindeki gözlemlerim ışığında tartışacağım².

İl Özel Yönetiminde Önemli Bir Dönemeç: 5302

5302 sayılı yeni İl Özel İdaresi Kanunu'nun altıncı maddesi, kurumun görevlerini, belediye sınırları içinde yapabileceği ve kentsel - kırsal ayrımı yapılmaksızın bütün il sınırları içinde yapabileceği hizmetler olmak üzere iki düzlemde tarif etmiştir. Buna göre, il özel idareleri, gençlik ve spor, sağlık, tarım, sanayi ve ticaret, ilin çevre düzeni planı, bayındırlık ve iskan, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, kültür, sanat, turizm, sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları, ilk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini ve binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetleri bütün il genelinde yapabilecektir.

Belediye sınırları dışında yani kırsal alanda ise imar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma; orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetleri yapacaktır.

Bu görev tanımını genel olarak değerlendirecek olursak, kurumun geniş bir alanda yetkili ve görevli kılındığı anlaşılabilir. Nitekim, Bayram Coşkun ve Turgay Uzun (2005: 161) yeni yasa metninin görev alanında büyük bir genişleme

Şehir Plancısı,
Yrd. Doç. Dr.,
Mersin Üniversitesi Kamu
Yönetimi Bölümü

¹ Henüz taslak biçiminde olan Köy Kanunu'nda öngörülen muhtar-meclis yapısı ve özerk köy bütçesiyle bu süreci hızlandıracak bir nitelik

² Bu yazıya da temel oluşturan gözlemler 107K518 sayılı TÜBİTAK araştırma projesi kapsamında toplanmış ve şimdiye kadar başka yazılarıyla da tartışmaya açılmıştır (Bayraktar: 2009; Bayraktar ve Kurt: 2010).

görülme de, görevlerin tek tek sayılmamış olmasından hareketle, il özel idarelerinin mahalli ve müşterek ihtiyaçlar için nispeten genel görevli sayılabileceğini belirtir. Gerçekten de, dönemin cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer'in 4 Mart 2005 tarihinde Anayasa Mahkemesi'ne yaptığı iptal başvurusunda, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun il özel yönetimlerini genel yetkili organlara dönüştürdüğünü iddia etmiştir³. Bu anlamda yeni yasa, il özel idarelerinin dağıtmakla yetkili olduğu değer ve varlık alanını genişleterek, kurumun siyasal doğasını daha belirgin bir hale getirmiştir. Dahası, kanun, il özel idarelerine bu görev ve yetkileri yerine getirirken ihtiyaç duyacakları hukuki korumayı da sunmuştur. Buna göre, il özel idareleri mahalli ve müşterek ihtiyaç gördüğü her türlü faaliyette bulunabilecek; ilgili izin ve ruhsatları verip, bunları denetleyebilecek; yetkileri çerçevesinde yönetmelik çıkarabilecek, emir verebilecek, yasak koyup, uygulayabilecek ve ceza verebilecektir (Can, 2006: 13).

Bu genel ifadelerle tanımlanmış geniş yetki alanını somut olarak ne anlama geldiğini sadece il özel idarelerinin sorumluluğunda olan planlama süreçlerini hatırlayarak bile algılayabiliriz. Buna ilk örnek, valinin koordinasyonunda il genel meclisi ve belediye (statüsüne göre büyükşehir veya il belediyesi) meclisi tarafından onaylanan il çevre düzeni planlarıdır (İÇDP). Tarım, turizm, konut, sanayi, ulaşım vb. genel arazi kullanım kararlarını, politika ve stratejilerini belirleyen, bölge veya havza bazında 1/50.000 veya 1/100.000 ölçekte hazırlanan üst ölçekli bir fiziki plan (ÇEDPGM: 2010) çeşidi olan İÇDP'ler, il genelinin ana gelişme yönünü tayin eden makro bir planlama sürecini temsil eder. Dolayısıyla da, ilin kaderi açısından hayati bir değer taşır.

Bir alt basamakta yani İÇDP'nin tayin ettiği yönelimin il özel idaresinin yetki ve sorumluluk alanına giren kapsamda, kurum orta vadeli stratejik planları aracılığıyla İÇDP'nin ve diğer ulusal veya bölgesel üst planların çizdiği çerçeve içindeki faaliyetlerinin ana yönünü tespit eder. Bu stratejik planlar sayesinde ilin hangi ihtiyaçlarına öncelik verileceği, hangi yatırım ve hizmetlerin

ilk planda veya daha yoğun olarak gerçekleştirileceğinin kararı alınır.

Bu orta vadeli stratejik planların kısa vadede, her yıl somut olarak nasıl hayata geçirileceğinin belgesi il özel idaresinin bütçesi ve yıllık yatırım programlarıdır. Özellikle kırsal alanda köy yerleşik alan sınır tespitleri, harita ve imar planlarını yapılması gibi hizmetler il özel idaresinin sahip olduğu ve doğrudan ilin gelişimi ve bayındırlığına etki eden somut yetki alanlarıdır. Bunların haricinde afet, acil durum ve savaş görev planlarını yapmak, ekip ve donanımı hazır tutmak; acil durum plânlarının hazırlanmasında varsa il ölçeğindeki diğer acil durum planlarıyla da koordinasyon sağlamak gibi ilin genelini kapsayan ve somut uygulama planlarının hazırlanması da il özel idarelerin yetkisindedir.

Sadece il özel idaresinin sorumlu ve yetkili olduğu planlama süreçlerinin niteliği ve niceliği bile kurumun, illerin gelişiminde oynadığı rolün önemini göstermeye yeter sanıyorum. Dolayısıyla, il özel idarelerin yerelin yönetiminde özellikle kırsal alanda büyük bir ağırlığa kavuştuğunu rahatlıkla iddia edebiliriz. Burada akla gelebilecek bir soru, bu geniş yetki alanının merkezi yönetimin bir uzantısı olarak mı, yoksa halk tarafından seçilmiş yerel siyasetçilerin iradesiyle mi yönetildiğidir. Başka bir ifade ile, atanmışların mı, yoksa seçilmişlerin mi il özel idarenin karar süreçlerinde etkili olduğu bu kurumun yerel siyaset içindeki konumunu anlamamızı sağlayacaktır.

5302 sayılı kanunun safi teknik incelemesi, il özel idareleri içinde seçilmişlerin atanmışlar karşısında büyük yetkiler kazandığını da düşündürür. Meclis başkanını kendi üyeleri arasından seçer hale gelen, tatil için ayrılan bir ayın haricinde her ay toplanan, ihtisas komisyonları aracılığıyla karar sürecine daha aktif katılan, faaliyet raporları ve denetleme komisyonuyla denetim yetkisine kavuşan il genel meclislerinin kurumun işleyişindeki ağırlığının arttığı bir gerçektir. Dolayısıyla, sadece yasanın incelenmesi ile il özel idarelerinin, hem kazandığı yetkiler, hem de bu yetkilerin üzerindeki siyasi kontrol bakımından yerel siyaset içinde çok daha

³ Cumhurbaşkanlığı'nın internet sayfasından kaldırılan bu veto yazısına MAİ ve Küreselleşme Karşıtı Çalışma Grubunun <http://www.antimai.org/ys/ioiveto.htm> adresli sayfasından ulaşılabilir, son başvuru 9/9/2009.

aktif bir konuma geldiği düşünülebilir. Bu yasal değişimin gerçekliğe ne derece tekabül ettiğini görebilmek için Mersin İl Genel Meclisi'nin işleyişine dair gözlemlerimize başvurabiliriz.

Mersin İl Genel Meclisi Bağlamında Mevzuat ve Fiiliyat

İl özel idarelerinin yeni dönemde yerel siyasetteki artan rollerini Mersin tecrübesi bağlamında tartışırken mevzuatta izlediğimiz sıraya sadık kalacak olursak ilk olarak Mersin'deki İÇDP sürecini hatırlayarak tartışmamıza başlayabiliriz.

Her şeyden önce, Cengiz Derdiman'ın (2007: 6) vurguladığı gibi, ilgili mevzuatta İÇDP'nin diğer üst planlarla ve alt imar planları ile ilişkileri, süreçte ilçe ve belde belediyelerinin rolü, planın İGM'ye getiriliş yöntemi ve ilgili belediye ile plan üzerinde uzlaşa sağlanamaması halinde başvurulacak çözüm yolu hakkındaki boşluklar, yeni düzenlemeyi baştan sorunlu kılıyordu. Gerçekten de, Uğur Ömürgönülşen ve Upur Sadioğlu'nun (2009: 12) araştırmasına dahil edilen 12 ilden dördünde uzlaşma sağlanması zor olduğu için süreç İçişleri Bakanlığı'na sevk edilmiş, altı ilde de plan Çevre ve Orman Bakanlığı tarafından hazırlanmıştır. Diğer iki ilden birisi de büyükşehir ve il sınırlarının ayrılanması dolayısıyla planın büyükşehir belediye meclisi tarafından hazırlanacağı illerden biri olması sebebiyle, araştırma kapsamındaki illerden sadece birisinde yasanın öngördüğü ortak sürecin hayata geçtiği söylenebilir.

Mersin örneğindeki İÇDP uygulaması da Ömürgönülşen ve Sadioğlu'nun bulgularıyla büyük oranda örtüşüyor. 2005 yılında Valilikle Bakanlık arasında imzalanan protokolle Mersin ve Karaman illeri bir havza olarak tanımlanıp, bölgenin İÇDP'sinin Çevre ve Orman Bakanlığı tarafından hazırlanmasına karar verildi. Haziran 2007'de askıya çıkan ve gelen itirazların değerlendirilmesinden sonra yürürlüğe giren plana idare mahkemesinde yapılan itirazlar sonucu, plan Danıştay tarafından iptal edildi. İptal gerekçesi, Bakanlığın bu konuda bir yönetmelik çıkarmaması idi. Yönetmeliği çıkaran Bakanlık planı Nisan 2009'da aynen tekrar yayınladı. Bu plana

da Mersin'deki çok sayıda kamu kurumu ve sivil örgüt dava açmış bulunuyor⁴. Bu süreçte planla ilgili gelişmelerin il genel meclis gündemine gelmemiş olması, kurumun bu sürece müdahil olmadığını ortaya koyuyor. Başka bir deyişle, yasal olarak yetkili kurumlardan biri olan Mersin İl Genel Meclisi, uygulamada süreçte rol almaya- rak, yetkisini kullanmama eğilimi sergilememiş bulunuyor. Tüm yerel kurum ve kuruluşların böylesine müdahil olduğu bir süreçte, il genel meclisinin ilgisiz kalması, kurumun yerel siyaset bağlamında, en azından İÇDP gibi son dönemde kazanılan önemli yetkilerden biri bağlamında, etkili bir aktör olmaktan uzak bir profil sergilediğini gösteriyor.

İkinci düzeyde ele aldığımız stratejik planlar açısından da il genel meclisinin rolü süreçte çok belirgin sayılamaz. 2009-2013 stratejik plan hazırlama süreci Ekim 2008 ve Ocak 2009'da Hollandalı uzmanlardan alınan stratejik planlama konulu eğitimlerle başlar. Şubat 2009'da 3'ü üst kurul, 14'ü yürütme kurulu, 30'u çalışma kurulu ve 3'ü sekreteryaya olmak üzere 50 kişilik ekip, plan çalışmalarının yürütülmesinde rol aldı. Bu elli kişilik ekipte hiç İGM üyesi yoktur; daha sonra 7 kişilik meclis plan ve bütçe komisyonunu ekibe katılır. (MİÖİ, 2009: 23). Nisan 2009'da yani yerel seçimlerde seçilen yeni üyelerin ilk toplantı döneminde il genel meclis üyelerine de GZTF formları dağıtılarak, kendilerinden sürece katkı yapmaları istendi. Fakat kurumu, stratejik planlama kavram ve sürecini yeteri kadar tanımayan bu yeni üyelerin sürece katkıları haliyle çok sınırlı kaldı. Her halükarda, bu formların dağıtılmasından birkaç hafta sonra, Nisan 2009 sonunda planın ilk taslağı hazırlandı ve hazırlık ekibince tartışıldı. Bu taslak plan, Mayıs ayında önce il genel meclisine, bir gün sonra da plan ve bütçe komisyonuna sunuldu.

Burada ilginç olan nokta, planı hazırlayacak olan ekibe sonra da olsa dahil edilen komisyona ayrı bir bilgilendirme toplantısı yapma gereğidir. Bu komisyon üyeleri hazırlıklar da aktif olarak rol almış olsalar haliyle böyle bir bilgilendirmeye de ihtiyaç olmazdı. Nitekim görüşlerine başvurduğumuz bir komisyon üyesi planla ilgili olarak birkaç defa toplandıklarını ama bu buluşmaların

⁴Süreçle ilgili bilgi ve gözlemlerini bizimle paylaşan Yrd. Doç. Dr. Tolga Ünlü'ye teşekkür ederiz.

da idarenin bilgilendirmesiyle geçtiğini kaydetti. Kendilerinin de ‘şu da olsun, bu da olsun’ yönlü önerilerinin pek dikkate alınmadığını ama bunun da normal olduğunu çünkü taleplerinin de biraz abartılı, ‘ipe sapa gelmez’ konular olduğunu belirtti. Kendisine göre stratejik plan kanuni bir zorunluluktan ibaret bir karar ve sadece idarenin önümüzdeki beş yıllık dönemde neler yapabileceğini belirleyen çok geniş bir çerçeveden başka bir şey değil. Dolayısıyla da, süreçte rol almaları çok da önemli değil⁵.

Bu bilgilendirmenin yapıldığı Mayıs ayının sonunda encümen planı onaylayıp, meclise havale eder. Haziran toplantısında genel sekreter planı meclise sunar. Tarım master planının hazırlanmasından, Agropark’a; gençlik çalışmalarından eğitim ve sağlık alanında yapılacak somut çalışmalara kadar detaylandırılmış bir plan özeti mahiyetindeki bu sunuşun ardından söz alan bir meclis üyesi, kendi seçmenlerinin talepleri ışığında stratejik planda esas önceliğin köy yerleşik alanların tespiti ve mevzii imar planlarına verilmesi gerektiğini dile getirdiğinde diğer üyelerin de desteğini aldıysa da, genel sekreterellerindeki mali ve insan kaynakları açısından bunun gerçekçi bir yönelim olamayacağını, ama nihai kararın sonuçta Meclis’e ait olduğunu belirtti⁶. Her halükarda, en ince detayına kadar hazırlanmış, valilik makamı, encümen tarafından onaylanmış planda değişikliğe gitmek mümkün olamazdı zaten. Nitekim komisyonda uygun görünen rapor bir sonraki ayın toplantısında kabul edilerek geçerlilik kazanır.

Stratejik planlama süreci Mersin İl Özel İdaresi bünyesindeki atanmış-seçilmiş ilişkisini çok net bir şekilde gözler önüne seren bir tecrübe olarak düşünülebilir. Planlama gibi süreçler teknik uzmanlık gerektiren ve siyasilerin yetkisine bırakılamayacak kadar karmaşık ve gayri-siyasi bir alan olarak görüldüğü için, ne il özel idaresinin atanmış kanadı bu süreçlerde yetki paylaşımına çok heveslidir, ne de meclis üyeleri çok plana müdahil olmakta çok istekli.

Bu atanmış ve seçilmişler arasındaki ‘mesafeli birlikteliğin’ gözlenebileceği ideal zamanlardan biri de planlama süreçlerinin üçüncü basamağında

ele aldığımız bütçe dönemidir. Diğer ayların beş günlük toplantı dönemlerinden farklı olarak 20 güne yayılan Kasım ayı toplantı döneminin tamamının uzun pazarlıklar ve tartışmalarla geçtiğini söylemek zor. Komisyondaki çoğunluğu sayesinde iktidar bütçeyi rahatlıkla geçirebilir. Tartışmaların yoğunlaştığı yegâne alanın köye yönelik hizmetler bütçesinin ilçeler arasındaki taksiminin olduğu söylenebilir.

Bu alanın daha tartışmalı geçmesinde, il genel meclisleri seçiminde her ilçenin bir seçim bölgesi olmasının etkisi büyüktür. Bu ilçeler nüfuslarına oranla belli sayıda meclis üyesini seçme hakkına sahiptir. Bu da Türkiye’deki seçilmiş siyasal organlar içinde en dar bölgeli seçim sisteminin ortaya çıkmasına sebep olur. İlçeden oluşan seçim bölgelerinden seçilen meclis üyeleri, kendilerini öncelikli olarak o alanın sorun ve taleplerine karşı sorumlu hisseder. Bu da bir yandan ilçelerin farklı siyasal eğilimlerinin genel meclise yansımaları sağlarken, öte yandan aynı ilçeden seçilmiş farklı partilere mensup meclis üyelerinin siyasal kimliklerini aşan bir dayanışma eğilimi sergilemesine sebep olur. Bu nedenle ulusal mecliste ya da belediye meclislerinde gözlenen monolitik parti gruplarının genel meclislerde a priori daha zor kurgulanacağını düşündürebilir. Bu da, özellikle ulusal siyaset sahnesinde çok tartışılan parti disiplini olgusunun daha zayıfladığı bir siyasal mecra beklentimizi destekler.

Bu parti disiplinini aşan yöre dayanışması bir anlamda il genel meclisinin siyasal işleyişini de törpüler çünkü birçok üyeye göre asıl olan hizmet yarışıdır. Onlara göre, kendileri siyasal bir makamı değil, bir hizmet makamını işgal etmektedirler. Dolayısıyla, memleketlerine hizmet götürme arayışında parti ayrımının, ideolojik farklılıkların ya da çekişmelerin önemi kalmaz. Bu tür arayışlara girenlerin yani hizmetleri engelleyen ya da yavaşlatan faaliyetlerde bulunanların bu yönelimlerini seçmene anlatması kolay değildir (Bayraktar ve Kurt, 2010).

İlginç olan bu hizmet yarışı içinde en temel kavga da yukarıda belirttiğimiz gibi lav edilmeden önce Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü’nün yetkisinde olan köye yönelik hizmetler bağlamında gerçek-

⁵ MAG ile görüşme, 2 Şubat 2010, Mersin.

⁶ 3 Haziran 2009 tarihli Mersin İl Genel Meclisi toplantısı, Mersin.

leşmekte. 2009 yılı için göre 24 milyon TL'ye tekabül eden bu bütçe kaleminin 7.7 milyon TL'si idare tarafından akaryakıt, yedek parça, iş makinesi alımı, bakımı, onarımı gibi makine ikmal harcamalarına ayrılmış olduğu için genel meclis müzakereleri yaklaşık 16 milyon TL'lik bir kısım üzerinde olabiliyordu. Bu müzakereler de, öncelikle bu kaleme ayrılan bütçe miktarının arttırılması, sonra da bu paranın farklı ilçeler arasında pay edilmesi şeklinde gelişti. 2009 bütçesi bağlamında Mersin örneğinde Bütçe Komisyonu, valiliğin 58 milyon TL'lik toplam bütçesinde, öngörülere –yaklaşan yerel seçimin de etkisiyle- daha iyimser tutarak 5 milyon TL'lik bir artırıma gitti. Bu bütçenin farklı bütçelere nasıl pay edileceği bütçe görüşmelerindeki temel mücadele konusuydu. İlçelerin nüfusu, yüzölçümü, köy sayısı gibi objektif değişkenlerden hangisine göre ilçe paylarının hesaplanacağı uzun uzun tartışıldıysa da, sonuçta bir uzlaşya varılmadan merkezi hükümetin iyileştirme ödeneğinde başvurduğu yüzölçümü ve köy sayısını hesaba katan metotla devam edilmesine karar verildi.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol kanunuyla şekillenen bütçe sürecinin sadece bütçe kalemlerinin belirlenmesinden ibaret olmadığını biliyoruz. Yıllık bütçenin dayanacağı ve stratejik planın yıllık olarak somutlaşması anlamında gelen performans programı bütçeden önce kabul edilir. Yani ne kadar para harcanacağı yanında bu paraların nerelere harcanacağını da baştan karara bağlanması şartını getirir bu bütçe tekniği. Dolayısıyla, ilçelere pay edilen kaynak miktarının belli olması tartışmaları yatıştırmaya yetmiyor; o parayla hangi yatırımların gerçekleştirileceğine de sene başından karar vermek gerekiyorsa da, genelde koalisyon ortaklarının uzlaşısı ile bu konu hızla halledilebiliyor.

Bütçe ve programın belirlenmesinden sonra yıl içindeki diğer karar süreçleri teorik olarak gelecek yılın bütçesi ve yatırım programının hazırlanması şeklinde gelişiyor çünkü yatırım programında olmayan harcama yapılamadığı gibi yatırım programında olanlar içinde ayrı bir karara ihtiyaç duyulmuyor. Bu şartlar altında yeni yasayla aylık olarak toplanmaya başlayan il genel meclislerinin doğasında nasıl bir değişiklik olduğu sorusunu toplantıların nasıl geçtiğini tasvir ederek anlayabiliriz.

Meclis Toplantıları

Yeni yasayla aylık olarak toplanmaya başlayan Mersin İl Genel Meclisi, toplantılarını her ayın ilk pazartesi başlayacak şekilde düzenliyordu. Kanunun ilk hafta olarak koyduğu ilke (m. 12/1) ilk pazartesi şeklinde yorumlanarak beş günlük toplantı döneminin haftasonu tatili ile kesintiye uğramaması sağlanıyordu. Burada dikkat çekici nokta her toplantı döneminin beş gün sürmesinin fiili bir kurala dönüşmüş olmasıdır. Oysa kanun (m.12/2) il genel meclislerinin toplantı süresini belirlemez, sadece bu süreye bir üst limit getirir; fakat uygulamada bu süre normal dönem için de, bütçe dönemi için de üst sınırdaki tutulur. Bunun sebebi, birçok başka uygulama ilkesinde olduğu gibi, il genel meclisi üyelerinin özlük haklarını belirleyen maddelerdir.

Nitekim, meclis üyelerinin huzur hakları, meclis ve komisyon toplantılarına katıldıkları gün sayısına bağlı olarak belirlendiği (m. 24/1) için toplantı sürelerinin kısa tutulması üyelerin kazançlarını hissedilir ölçüde düşürür. Bunun engellenmesi için meclis gündemi beş yarım güne bölünerek, üyelerin beş gün üzerinden huzur hakkı alması sağlanır. 2008 rakamlarına göre oturum başına yaklaşık 100 TL alan üyelerin bu hesapla aylık maaşları yaklaşık tatil yaptıkları ve bütçe görüşmeleri haricinde 500 TL olarak hesaplanır. Komisyon çalışmalarına bağlı olan ödemelerin katılmasıyla bile, uzak ilçelerden gelen üyelerin ulaşım ve konaklama masraflarını karşılamaktan uzak bu maaş rejimi, haliyle üyelerin en büyük sıkıntıları arasında yer alır.

Gündemin beş güne bölünmesi, haliyle toplantı sürelerinin oldukça kısa olması sonucunu doğurur. Mersin örneğinde cuma hariç her gün saat 14'te başlayan meclis toplantıları izlediğimiz dönem için (son yerel seçimlere kadar olan dönemde) bir saat 15 dakika ile iki buçuk saat arasında sürdü. Uzak ilçelerden gelen ve toplantı haftasını merkezde kalarak geçiren üyelerin rahatlıkla evlerine dönebilmeleri için sabah dokuzda başlayan cuma toplantılarının diğer günlere oranla daha kısa sürdüğü gözlemlendiğimiz diğer bir nokta.

Bir haftaya yayılmış oturumlar divan başkanlığının isim isim okuyarak yaptığı yoklama ile başlar. Bu yoklama meclis salonundaki hareketliliğin de başlangıcına işaret eder. Bir yandan üyeler kulis-

ten, diğer idari birimlerden salona girerken, bir yandan da olmayan üyeler için mazeret dilekçelerinin yazımı ve başkanlığa sunulma trafiği yaşanır. Gelmeyen ya da gelemeyen üyeler adına yazılmaya girişilen bu mazeret dilekçelerinin önemi, arka arkaya üç birleşim gününde ya da yıllık toplantıların yarısına özürsüz ve izinsiz olarak katılmayan üyelerin, meclisin salt çoğunluğu ile üyeliklerinin düşürülebileceği kuralından kaynaklanmaktadır (m.21/2).⁷ Bu sebeple toplantıya katılmayan üyelerin arkadaşları onlar adına mazeret dilekçesi kaleme alıp, divana sunarlar. Bazı üyeler için birden fazla mazeret dilekçesinin sunulduğu gözlenmiştir. Yoklama sonrasında bu dilekçeler toplu olarak ve mazeretler okunmaksızın oya sunulur ve kabul edilir. Yoklama sonrasında önceki oturuma ait tutanak özetinin okunması ve oylanmasına geçilir. Tutanak özetinin sadece ilk ve son cümlelerinin okunup, oylamaya sunulması ile geçen bu aşama tamamen bir formaliteden ibaret olma izlenimini verir.

Daha sonrasında, oturumun esas gündemine geçilir. Bu gündem meclis başkanlığınca (Mersin örneğinde başkanlığın kendi idari birimi olmadığı için İnsan Kaynakları Daire Başkanlığı'na bağlı Encümen Müdürlüğü tarafından) hazırlanarak toplantı öncesinde üyelerin bilgisine sunulur. Ama toplantıların büyük çoğunluğunda gündem, önceden belirlenip, dağıtılan maddelerle sınırlı kalmaz. Genel olarak, toplantılarda üç ana türde karar alınır.

İlk karar grubu, önceden hazırlanan gündemin temelini de oluşturan komisyon raporlarıdır. Encümen müdürlüğü önceki toplantılarda komisyona havale edilmiş konulara dair komisyon raporlarını karar sayısına göre oturumlara bölerek, gündeme koyar. Böylelikle, belli bir komisyonun o aya ait raporları toplu olarak görüşülür. Komisyon başkanı kürsüye çıkar ve farklı konulardaki komisyon raporlarını sunar. Her rapor başkan tarafından tartışmaya açılır ve sonrasında oylanır. Bu oylamaların büyük çoğunluğunda komisyon raporlarının okunduğu şekliyle kabul edildiği gözlemlenir. İstisnai olarak üyelerin yaptığı öne-

lerinin karara yansıtılması benimsenmişse, kararın o görüşü yansıtarak kabulüne karar verilir.

Komisyon raporlarının ardından idarenin önerdiği gündem maddelerine geçilir. Teklif yazısı olarak adlandırılarak, diğer önergelere ayrılan bu maddeler hakkında aşağıda da vurgulanacağı gibi pek tartışma olmaz. Bazı durumlarda konunun içeriği hakkında genel sekreter, genel sekreter yardımcısı ya da ilgili bürokratların görüşüne başvurulsa da valilikten gelen konularda tartışma olduğu pek gözlenmemiştir. Mersin örneğinde, sadece bir konuda valinin görüşüne uyulmamış ve valiliğin önerdiği yeni Mersin İl Özel İdaresi logosu beğenilmeyerek, üzerinde biraz daha çalışılması gereği dile getirilerek, karardan kaçınılmıştır. Bu meclis-idare ilişkisine dair daha detaylı gözlemlerimizi bir sonraki bölüme bırakarak, meclis toplantılarının gündemini oluşturan üçüncü önerge türüne geçebiliriz.

Komisyon raporları ve valilikten gelen teklif yazılarının ardından, meclis üyelerinden gelen önergelerin tartışılmasına geçilir. Bu önergeler, oturum öncesi veya sırasında meclis üyelerinin yazılı olarak meclis divanına ulaştırdığı taleplerdir. Oturumlardan önce encümen müdürlüğüne ait odada bu önergeleri kaleme aldırılan birçok üyeye rastlamak sık görülen bir durumdur. Bu önergeler, başkanlık divanı tarafından okunur ve genelde bir tartışma olmaksızın ilgili ihtisas komisyonuna havale edilir. Bu havale işlemine yönelik oylama, ilgili önergenin gündeme alınmasıyla birlikte yapılır⁸. Bu önergeler hakkında bu aşamada herhangi bir tartışma olmadığı gibi, önergenin komisyona gönderilmemesi de çok istisnaidir. Sadece 2008'in son aylarında meclis başkanı, üyelerin toplantı sonuna kadar salonda kalmamalarına dem vurarak, toplantı salonunda hazır bulunmayan üyelerin önergelerini okutmama uygulaması başlatmıştır.

Gerçekten de, yoklama sonrasında toplantıda hazır bulunan üyelerin sayısı yavaş yavaş azalır. Toplantı salonu ile parçalı bir paravanla ayrılan kuliste seçmenler, muhtarlar, gazeteciler ile konuşan çok sayıda üyeye rastlanır. Toplantı salonunda kalanların da kendi aralarında ya da bürokratlar

⁷Mersin örneğinde uygulanmasa da, başka meclislerde mazeretli olarak toplantıya katılmayan üyelerin gündelik alabilmeleri imkanının tanınmış olması, bu yerlerde mazeret bildirimimin önemini artıran diğer bir faktör olarak düşünülebilir.

⁸“Önergenin gündeme alınıp, ...komisyonuna havalesini oylarınıza sunuyorum.”

ile konuşması, şakalaşması sık rastlanan görüntüler arasındadır. Bu meclis toplantılarına zaman zaman ciddiye bir görünüm veren işleyiş, toplantıyı izlemeye gelen bir grup ya da basın mensupları olduğunda pek rastlanmaz⁹.

Üyelerin önermeleri incelendiğinde, bunların büyük bir çoğunluğunun özellikle kırsal alandaki eğitim, sağlık kurumları ve diğer tesisler ile karayollarının yapımı, bakımı ve onarımına ait olduğu gözlenmektedir. Yukarıda da vurguladığımız gibi önermelerin çok büyük bir kesimi, kırsala hizmet götürme amacını taşır ve vatandaşların ve özellikle muhtarların talep ve beklentileri ile kurgulanır. Böylesi bir meclis işleyişinde, üyelerin temel işlevinin seçmen bölgelerinden gelen kaynak ve faaliyet taleplerini, meclise taşımak olduğu düşünülebilir. Öyle ki, bir meclis üyesi İl Özel İdaresi'nin aylık bülteninde sadece kararların değil, verilen önermelerin, önerge sahiplerinin adları da zikrederek yayınlanmasını teklif etmiştir. Bunun gerekçesi olarak da, Meclis bünyesindeki çalışmalarını, emeklerini seçmenlere daha iyi gösterebilmek olduğunu dile getirmiştir. 2009 Mart'ında seçilen yeni üyelerden biri de, tüm bu seçim bölgesinden gelen talepleri, önerge haline getirip Meclis'e vermenin bir tür arzuhalçilik olduğunu ve siyasetle alakası olmadığından yakınmıştır.

Yukarıdaki uzun tasvirde de anlaşılacağı gibi il genel meclislerinin genel oturumlarında karar anlamında büyük bir ağırlık gözlenmemektedir çünkü oturumlar genelde komisyonlara havale ve komisyon raporlarının onayı şeklinde geçmektedir. Bu durumda, ihtisas komisyonlarının çalışma mantığını da incelemek gerekiyor.

İl Genel Meclisi İhtisas Komisyonları

İl özel idarelerinin karar organı ile ilgili bir diğer değişiklik ihtisas komisyonlarının kurulmasıyla yaşandı. Meclis tarafından kendi üyeleri arasından seçilen bu komisyonlar meclis gündemine gelen konuların incelemesini yapmakla sorumludur. Siyasi partilerin genel meclislerdeki koltuk sayısına bağlı olarak temsil edildikleri bu komis-

yonların çalışmalarına ildeki ilgili kamu kurumları, muhtarlar, sivil toplum örgütü temsilcileri, uzmanların ve vatandaşların da katılması ile katılımcı bir işleyiş hedeflenmiştir. Böylelikle, il genel meclislerinin çalışmalarının siyasi niteliği partilerin ötesinde de bir boyut kazanır.

İhtisas komisyonlarına ek olarak kurulması zorunlu hale getirilen denetim komisyonu il özel idaresinin bir önceki yıl gelir ve giderleri ile hesap ve işlemlerinin denetiminden sorumludur. Böylelikle, il özel idareleri bünyesinde bir iç denetim mekanizması kurularak, il genel meclisinin il özel idaresinin çalışmaları üzerindeki ağırlığı biraz daha arttırılmış olur. Bu da siyasi kanadın reformla biraz daha güçlenmiş olmasının bir başka işaretidir.

İhtisas komisyonları kanun uyarınca bir yıl için partilerin meclis içindeki ağırlıklıkları dikkate alınarak seçilir. Seçimlerin fiili uygulaması gözlendiğinde, kanunda aslında bir boşluk olduğu göze çarpacaktır. Çünkü yasa her partiye komisyonlarda üye sayısı oranında bir koltuk tahsis etse de, komisyon üyeliklerinin genel meclis seçimi ile olmasını öngörmüştür. Mersin örneğine bakacak olursak, seçimler her komisyona yönelik adaylarını ilan ederler ve meclis bu üyeleri oylar. Her parti idarenin belirlediği üye sayısı kadar aday gösterdiği ve her parti sadece kendi üyesine oy verdiği için seçimler sadece formalite icabı gerçekleştirilir; seçim adına yapılan, parti gruplarının kararlarının meclis tarafından onanmasıdır. Ama bu onamanın gerçekleşmemesi durumunda yani partililerin başka üyeleri aday gösterip onlara oy vermesi durumunda ne olacağı tam bir muammadır. Daha açık olmak gerekirse, iktidardaki parti, komisyondaki üye hakkından daha fazla aday çıkarır ve onlara oy verirse, nasıl bir yol izleneceğine dair bir yasal düzenlemeye kanunda ve yönetmelikte rastlanmamıştır. Komisyonların belirlenmesindeki tek sıkıntı bu seçimdeki atama-seçim çelişkisinden ibaret kalmaz.

İhtisas komisyonlarının üyelerinin, aslen siyasi parti grupları tarafından belirlendiğini yukarıda vurgulamıştık. Grupların üye seçimlerini nasıl yaptığı sorusuna da Mersin örneğinden hareketle

⁹ Yerel basının il genel meclisi çalışmalarına gösterdiği ilginin cılızlığı, organın yerel siyaset içindeki statüsü hakkında ipuçları barındırır.

verebileceğimiz cevap, grupların kendi iç dengelerini gözeterek, her zaman liyakat ilkelerine bağlı kalmaksızın üye seçiminde bulduklarıdır. Bu durumun sebebi bizi yine meclis üyelerinin huzur hakları sorununa getirir çünkü üyelerin aylık ücretleri katıldıkları meclis ve komisyon toplantılarına göre belirlendiği için, her meclis üyesi bir ihtisas komisyonunda görev almayı arzu eder¹⁰. Özellikle, diğer komisyonların 5 günlük toplanma haklarının aksine 10 günlük toplanma hakkına sahip olan imar ve bayındırlık komisyonunun daha büyük bir ilgi gördüğü bilinmektedir.

Gerçekten de Mersin örneğinde ihtisas komisyonlarının Kasım 2007'deki üye dağılımı incelendiğinde¹¹, 48 kişilik meclisin, 4 istisna haricindeki tüm üyelerinin 54 üye kontenjanı olan ihtisas komisyonlarında görev aldığını gözlüyoruz¹². Bu dört üyeden birisi meclis başkanı iken diğer bir üyenin de mecliste grubu olmayan dolayısıyla komisyonlarda kontenjanı bulunmayan SHP'nin üyesi olduğunu görüyoruz. Bir üçüncüsünün de partisi ile sorunlar yaşadığını ve ilerleyen aylarda partisinden istifa edip, başka bir partiye geçtiğini biliyoruz. Bir başka deyişle sadece bir üyenin söz konusu dönemde komisyonlarda görev almadığını ilk bakışta açıklayamıyoruz. İstisnalar dışında, komisyon üyeliklerinin belirlenmesinde parti grubu içindeki adil dağıtımın gözetilmesine çalışılarak, herkesin komisyon üyeliğine bağlı huzur hakkından faydalanmasına özen gösterildiğini belirtebiliriz.

Komisyon üyeliklerinin belirlenmesinde temel arayış, meclis üyelerinin üyeliğe bağlı huzur hakkından faydalanmasını sağlamak olunca, komisyonun çalışma alanına ilişkin bilgi, tecrübe veya ilginin temel belirleyici olmayabileceğini öngörebiliriz. Nitekim, Mersin örneğindeki gözlemlerimiz, komisyonların çalışmalarının genelde belli üyeler üzerinden yürüdüğünü ve komisyon toplantılarının düzenli ve etkin bir şekilde yapı-

lamadığını göstermiştir. Genelde belli üyelerin, çoğunlukla da komisyon başkanının idare ile yürüttüğü çalışmalar ışığında şekillenen komisyon kararları daha sonra diğer üyelerden elden imza alınması şeklinde raporlaştırılmaktadır. İyi çalıştığı meclis üyeleri tarafından da sık sık ifade edilen belli başlı komisyonlar haricindeki ihtisas komisyonlarının işleyişinin kağıt üzerinde kaldığı dikkati çeken bir noktadır. Yoklama sırasındaki mazeret dilekçesi trafiğine benzer bir trafik, belli komisyonların raporlarının imzalanması için yaşanır. Komisyon üyeleri arasında imza için elden ele gezen raporların yanı sıra, komisyonun zaman zaman basına ayrılmış masanın etrafında toplanarak, imzaları tamamlamaya çalıştığı mecliste yadırganmayan görüntüler arasındadır.

Bu anlamda yasanın 16. maddesi dördüncü fıkrasındaki "Kaymakamlar ve ildeki kamu kuruluşlarının amirleri ve ildeki kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversite ve sendikalar ile gündemdeki konularla ilgili köy ve mahalle muhtarları ile sivil toplum örgütlerinin temsilcileri, oy hakkı maktasızın kendi görev ve faaliyet alanlarına giren konuların görüşüldüğü ihtisas komisyonu toplantılarına katılabilir ve görüş bildirebilir" ifadesinin; yani komisyonların katılımcı ve demokratik bir şekilde işlemlerini öngören çerçeveye uygulamada çok da rastlanılmadığı vurgulanmalıdır. Değil ilgili muhtarlar, kamu ya da sivil toplum kuruluşlarının temsilcileri, komisyonların kendi üyelerinin bile komisyon çalışmalarına çok da etkin katılmadığını gözlüyoruz. Bu siyasi ilgisizlik de haliyle, komisyon çalışmalarında ilgili idari birimlerin ağırlığını artırmakta; meclis adına inceleme ve raporlama yapan komisyonlar fiilen idarenin telkinleriyle hareket etme durumunda kalmaktadır. Dolayısıyla, meclisin karar işlevini uygulamada üstlenen komisyonların üstündeki bu bürokratik etki de, il genel meclislerinin karar süreçlerinin fiili olarak idarenin gölgesinde kalmasına neden olmaktadır.

¹⁰ Hatta komisyonların ücretten mahrum kalmamak için, meclise komisyonun toplanmasını gerektirecek bir önerge verilmediği durumlarda, kendi alanlarına yönelik gündem önerdikleri yönünde bir iddianın dile getirildiğini de vurgulamalıyız.

¹¹ Mersin İl Özel İdaresi Bülteni, Kasım 2007.

¹² Kanunda öngörülmemiş olsa da İçişleri Bakanlığı tarafından 9/10/2005 tarihinde yayınlanan 25961 sayılı "İl Genel Meclisi Çalışma Yönetmeliği"nin 20. maddesinin üçüncü fıkrasının toplam üye sayısını geçmesi halinde komisyon üyeliği hakkı bulunmayan partilere bağlı ya da bağımsız üyelerin meclis kararıyla komisyonlarda görev alabilmesi imkanını getirmiş olsa da uygulamada bu yola başvurulduğunu gözlemliyoruz.

Sonuç

Tartışmamız ışığında il özel idarelerinin yeni yasal çerçeve içinde yerel siyaset içinde oynamaya aday veya muktedir olduğu role ilişkin çelişkili iki gözlem öne çıkıyor. Bir yandan daha fazla yetkili, dolayısıyla ilin geneline ilişkin olarak daha belirleyici bir hale evrilmiş bir kurum gözlerken, bu yetkilerin kullanımında siyasilerin rolünün henüz etkin olmadığını tespit ediyoruz. İl genel meclisi üyelerinin temel planlama süreçlerine ya müdahil olmuyorlar, ya müdahil olsalar da idarenin kararlarını onaylama işlevi görüyorlar, farklı bir talep ya da teklifle geldiklerinde de bürokratik kanadın teknik üstünlüğüyle mücadele etme şansları pek olamıyor. Dolayısıyla da işlevleri atanmışlarla ilişkileri bağlamında daha ziyade bir noterlik konumunu andırıyor.

Öte yandan, idare karşısındaki bu silik konumlarını haliyle seçmenlere anlatmaları bir siyasal aktör olarak pek mümkün olamayacağı için seçim bölgelerinin talep ve sıkıntılarını meclise iletmekten geri durmuyorlar. Fakat bu işlev karara evrilebilen bir süreçten yoksun olduğu için daha ziyade idarenin bilgisine talepleri sunma biçimini andırıyor ki bu da aslında bir nevi siyasi arzuhalciliği çağrıştırıyor.

İl genel meclisleri, en azından Mersin’de gözlemlendiği kadarıyla noterlikle arzuhalcilik arasında sıkışmış bir izlenim veriyor (Bayraktar ve Kurt: 2010). Bir yandan bürokrasi karşısında edilgen ama seçmenlerin taleplerini aktarma konusunda azimli bir statü il genel meclislerini dolayısıyla güçlü bir siyasi aktörden ziyade aktif bir aracı olarak konumlandırıyor.

Fakat altını çizmekte yarar var: bu satırları reformun üzerinden sadece beş yıl ve bir seçim geçtikten sonra kaleme alıyoruz. Kaldı ki, gözlemlerimizin birçoğu seçimlerden önceki yani reformdan önce göreve gelen Mersin İl Genel Meclisi’ne dair. Dolayısıyla, zaman geçip, meclis üyeleri yetkileri ve sürecin teknik boyutları hakkında daha bilinçli hale geldikçe il genel meclislerinin yerel siyaset içindeki rolü de belirginleşecek. Hele hele, Kamu Yönetimi Temel Yasa Tasarı’nda açık edilen ve tüm bakanlıkların taşra teşkilatlarını il özel idarelerine devretme projesi tekrar gündeme gelir ya da köy hizmetlerinde olduğu gibi peyderpey hayata geçirilirse bu siyasileşme çok daha hızlı bir şekilde gerçekleşebilir.

Hatta Mart 2009’da seçilen yeni Mersin İl Genel Meclisi’ne dair gözlemlerimiz yetkilerini kullanmaya ve bunları idareye karşı geliştirme yönünde çok daha istekli bir meclis işleyişini işaret ediyor. Özellikle de, bu mecliste de muhalefette olan MHP’nin daha aktif siyaseti ile valinin kararlarını sorgulayabilen, idareyle çeşitli vesilelerle karşı karşıya gelebilen, il genel meclisinin validen bağımsız bir şekilde temsil edilebilmesini talep eden bir meclis gözlüyoruz. Bu dönüşümün detaylarını başka bir yazıya bırakarak, yukarıda çizdiğimiz il genel meclisi manzarasının değişmeye aday olduğu, dolayısıyla da yerel siyasetin yakın zamanda il özel idarelerini de kapsayacak bir şekilde genişleyeceği tespitiyle yazımıza son veriyoruz.

Kaynakça

BAYRAKTAR, Ulaş/ KURT (2010), “Reform Sonrası Bir İl Genel Meclisi: Arzuhalci ile Noter Arası Siyasal Bir Organın Doğuşu”, A.Ü. S.B.F Dergisi, Ocak-Mart.

BAYRAKTAR, Ulaş (2009), “Yerel Yönetimler ‘For Rent’”, Express (Sayı 29).

CAN, Hasan H. (2007), “Uygulamada Yeni Mahalli İdare Yasaları”, GÖKTÜRK, Atilla/ÖZFİDANER, Mahmut/ÜNLÜ, Güler (eds.), KAYFOR IV Kuramdan Uygulamaya Bildiriler Kitabı (Muğla: Muğla Belediyesi Yayınları): 9-24.

COŞKUN, Bayram/UZUN, Turgay (2005), “İl Özel İdaresi’nde Yeniden Yapılanma”, ÖZGÜR, Hüseyin/ KÖSECİK, Muhammet (eds.), Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I (Ankara: Nobel Yayıncılık):157-174.

ÇEDPGM (ÇEVRESEL ETKİ DEĞERLENDİRME Sİ VE PLANLAMA GENEL MÜDÜRLÜĞÜ) (2010), <http://www.cedgm.gov.tr/dosya/planlama/cdplanlari.htm> son başvuru 29/01/2010

DERDİMAN, R. Cengiz (2007), “İl Özel İdaresi Kanununun Uygulamasında Ortaya Çıkan Bazı Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, ÖZGÜR, Hüseyin/ KÖSECİK, Muhammet (eds.), Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-II (Ankara: Nobel Yayıncılık): 3-24.

Mersin İl Özel İdaresi (MİÖİ) (2009), Mersin İl Özel İdaresi 2009-2013 Stratejik Plan, Mersin.

ÖMÜRGÖNÜLŞEN, Uğur/SADİOĞLU, Uğur (2009), “Türkiye’de Yakın Dönemde Yapılan Yerel Yönetim Reform Çalışmalarının İl Özel İdarelerine Yansımaları”, Çağdaş Yerel Yönetimler (Cilt18, Sayı 1): 1-22.