

# Merkezi ve Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanmasına İlişkin Taslakların Getirdikleri

Melih ERSOY

Prof. Dr.,  
ODTÜ Mimarlık Fakültesi  
Şehir ve Bölge Planlama  
Bölümü

Cumhuriyet tarihimizin en kapsamlı kamu yönetimi modeli AKP hükümeti döneminde yaşama geçirilmeye çalışılmaktadır. Bu kapsamda hükümet tarafından çok sayıda tasarı taslağı hazırlanmıştır. Bunlar; Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Taslağı (KYTKTT), 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 yaşanmakta ve hemen tüm ülkeleri değişik ölçülerde etkilemektedir. Bu süreçle, sermayenin gücünün küresel ölçekte daha da yaygınlaşması ve derinleşmesi amacıyla önündeki tüm ekonomik ve politik engellerin hızla kaldırılması hedeflenmektedir. Böylece, bir yandan tüm

kullanım değerleri hızla metalaştırılarak piyasanın konusuna haline getirilmekte ve Keynesçi refah devleti anlayışının kazanımları etkisiz kılınmakta, diğer yandan da ulus devletler güçsüzleştirilerek uluslararası sermayenin önünde engel oluşturmaları önlenmeye çalışılmaktadır. 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 eklenmektedir.

İkinci toplumsal ve tarihsel sürecin kökleri ise iç dinamiklerde aranmalıdır. Ülkemizde Cumhuriyetin ilanını izleyen dönemin özgün koşullarında oluşan kamu yönetimi modelinin 1960'lı yıllardan başlayarak yeniden yapılandırılması girişimleri 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 artırılacağı" biçimindeki ifadeler, ülkemizde kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasının gereğinin uzun bir süredir gündemde olduğunu ortaya koymaktadır.

PLANLAMA  
2003/4

Son seçimlerle iktidara gelen ve TBMM'de çok güçlü biçimde temsil edilen AKP, yukarıda özetlediğimiz iki dinamiğin zorladığı yeniden yapılanma baskılarını yaşama geçirecek bir dizi taslağı gündeme getirmiş ve kamuoyunda tartışılmasına olanak sağlamıştır. Ancak, yukarıda sözü edilen küresel ve ulusal düzeydeki süreçlerin günümüz zaman diliminde örtüşmesinde AKP'nin bir aktör olarak rolünü de gözardı etmemek gerekir. AKP Türkiye için öngördüğü yeni yönetsel yapılanma modeli ile büyük burjuvazinin simgesi İstanbul ile Laik Cumhuriyetin simgesi Ankara'ya karşı muhafazakar 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 oluşturmaın maddi temellerini de yaratmış olacaktır.

### Taslakların Genel Bir Değerlendirmesi

Bu girişten sonra 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 çıkarılmaktadır. Bu yaklaşım, küreselleşme çağının yeni liberal tezlerinin kamusal hizmet sunumunda nasıl uygulanacağıın somut bir örneğini sunmaktadır. Buna göre, gözetenilmesi 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 çıkart-

maları 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 aktarıırken, bu yetki ve kaynakların yerinde kullanımını denetleyecek etkin bir mekanizma önermemektedir. İç denetim mekanizmalarının kapsamlı bir denetim için yeterli olamayacağı açıktır. Teftiş Kurulları'nın kaldırılarak merkezi ve yerel yönetimlerin hukuka uygunluk, mali ve performansla ilişkin tüm dış denetim 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. İşletmecii mantık tüm kamusal faaliyetlerin başarısının vazgeçilmez anahtarı olarak görülmektedir. Tüm taslaklarda katımcılık ve saydamlık gibi kavramlarla toplumun kamusal karar verme süreçlerinde söz sahibi olacağı belirtilmektedir. Ancak, bu rolün salt top-

lumun 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 Tasarı Taslağı olmak üzere yukarıda sözünü ettiğimiz yasa taslaklarının bir bütün olarak incelenmesi sonucunda, tüm taslakların öngördüğü yeni yapı ve paylaşımları 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 yanlış olmayacaktır. Mevcut idari yapımızın merkezi yönetimin ağırlıklı olarak kendisini hissettirdiği üniter bir model olduğunu biliyoruz. İlerde 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, kamıca 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 Milli Eğitim ve Spor, Sağlık, Bayındırlık, Tarım, Sanayi ve Ticaret, Enerji ve Tabii Kaynaklar, Orman ve Çevre gibi Bakanlıkların taşra örgütleri tümüyle lağvedilmekte 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, mufredatı 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 aktarılarak merkezin yeni işlevler

üstlenmesi engellenmektedir. Yine bu bağlamda, KYTKTT'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 vb 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.

Yine görev bölüşümüne ilişkin olarak KYTKTT'nın 5. maddesinde, "görev, yetki ve sorumluluklar hizmetten yararlananlara en uygun ve en yakın birime verilir" denilmektedir. Bu genellekte 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 aktarılan görevlerle ilgili ciddi sınırlamalar getirilmektedir. Yeni taslaklarla yerleşmenin böylesine sınırsızca desteklenmesi bambaşka kaygıları aklı 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 bağlanmadığı için, merkezin belirli yerel birimleri siyasi açıdan desteklemesine, giderek yerel düzeyde huzursuzluk ve siyasi baskı oluşturulmasına yol açabilecektir.

Taslaklara göre, Valilere il düzeyindeki yerel yönetim birimi olan İl Özel İdareleri'nde de yer verilmemektedir. Valilere sadece İl Koordinasyon Kurulu adıyla ilgili idarelere tavsiyede

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.

PLANLAMA  
2003/4



Taşra teşkilatlarını tümüyle İl Özel İdarelerine aktarmak yerine, bu Bakanlıkların yeniden örgütlenerek, işlevlerin hizmet ölçeği temelinde merkez ile yerel arasında dağıtılması düşünülmelidir.

bulunmanın ötesinde hiçbir işlevi olmayan bir Kurulda başkanlık verilerek, deyim yerinde ise "avutulmaktadır". Valiler ve Kaymakamlar salt devletin kolluk güçlerine hükmeden, bu anlamda da devletin salt başı 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 İdareleri'dir. 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 öngörülmüştür. Taslakta İl İdaresi'nin görev alanı büyük ölçüde artırılmış ve Bakanlıkların kaldırılan tüm taşra teşkilatlarının görevleri bu yerel birime aktarılmıştır. Bu kapsamda, Millî Eğitim; 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. Özellikle, adı üstünde Millî Eğitim Bakanlığı'nın temel işlevlerinin ve kadrolarının İl Özel İdareleri'ne devri, ulus devleti bütünleştirici işlevini zedeleme ve rejimin temel ilkelerinin yerel düzeyde çarpıtılarak aktarıma riskini taşımaktadır. Okul binalarının yapım ve bakımı gibi yerel hizmetlerin bu düzeyde yapılması yerinde bir yaklaşımdır, ancak, özellikle kadroların yerel birimlere aktarılması ciddi sorunlar yaratmaya aday bir tutumdur.

Yukarıda anılan taşra teşkilatlarını tümüyle İl Özel İdarelerine aktarmak yerine, bu Bakanlıkların yeniden örgütlenerek, işlevlerin 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 bölgesel ölçekte önemli koleksiyonlara sahip ulusal müzeler vb merkezi yönetimin denetiminde olmalıdır. Sağlık hizmetleri için de aynı şeyler söylenebilir. Ulusal düzeyde hizmet

veren hastahanelerle sağlık ocakları farklı yönetim birimlerinin sorumluluğunda olmalıdır. Nitelikli, KYTKTT'nin son versiyonunda kısmen de olsa bu türden bir görüşe yaklaşıldığı görülmektedir. Ancak, farklı işlevlerin farklı yönetim birimlerinin sorumluluğunda olmasının yol açacağı eşgüdüm ve planlama faaliyetlerinin nasıl sağlanacağına açık biçimde yasada yer alması, ileride her bir birimin birbirinden kopuk, bağımsız birimler olarak faaliyet göstermelerinin engellenmesi bakımından önemlidir.

İl Özel İdaresi'nin genel karar organı olan İl Meclisleri'ne 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 Meclisleri'nin seçimin 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 mekansal 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 Taslakın 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 yasadaki 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

PLANLAMA  
2003/4

içinde sayılması; Büyükşehir olma koşulunun nesnel ölçütlere bağlanması olumlu 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 Komisyonları'nın kaldırılarak yerine oluşturulan Ulaşım ve Trafik Koordinasyon Kurulu'nda üniversitedeki uzmanlardan yararlanılmaması; Koruma Kurulları'nın kaldırılarak yerine yerel düzeyde tüm baskılara açık İl Kültür Varlıkları Koruma Kurulları'nın 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 itibarıyla mevcut yasadaki 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 kimse-siz çocuklara aynı 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. 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 vb 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 artırılabilmektedir. 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 Bankası'na aktarılması öngörülmektedir. Bu payın %80'i belediyelere, %20'si ise İl Özel İdareleri'ne 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 artırılabilmektedir. 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 kullanıldığına 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 kolaylığı da değiştirilmeli ve Avrupa ülkelerinde olduğu gibi yerel birimlerde yeni hizmetleri kullanacak kesimlerin büyüklükleri belirlenerek merkezden aktarılacak kaynakların dağıtımında yeni değişkenler gözönüne 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. KYTKTT'da denetim iç ve dış olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. İç denetim kurum yöneticilerinin görevlendireceği elemanlarla yapılacak, dış denetim ise Sayıştay tarafından yerine getirilecektir.

Merkezin bazı işlevlerini yerel birimlere aktarmak amacıyla yola çıkıldığının söylenmesine karşın, kantarın topunu fazlasıyla kaçırarak, sermaye kesimine yeni olanaklar sağlayan, emekçi kesimin haklarını kısıtlayan, sosyal devlet ve kamu yararı ilkelelerini gözardı eden, katılımcı ve saydam olmayan bir yapılanma önermektedir.

PLANLAMA  
2003/4

Mevcut teftiş kurulları kaldırılmakta ve dış denetim tümüyle Sayıştay'a hem de kapsamı genişletilerek bırakılmaktadır. Sayıştay'ın Anayasal açıdan yasama organı adına denetim yapmakla görevli bir kurum 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 KYTKTT'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. KYTKTT ile getirilen halk denetçiliği kurumunun bu büyük sorunu çözmekteki katkısının çok sınırlı ölçüde kalacağı açıktır. Ayrıca halk denetçisinde aranan nitelikler sayılırken (KYTKTT 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.

KYTKTT ile bir yandan yerel birimler üzerinde merkezin vesayet ve denetim işlevi büyük ölçüde ortadan kaldırılmakta ya da etkisizleştirilmektedir. Diğer yandan da 8. madde ile vesayetın 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 Demoklesin Kılıcı gibi kullanılabilir, ucu bucağı belirsiz bir tehdit maddesi izlenimini vermektedir ve siyasal amaçlarla kullanılma tehlikesi son derece açık bir düzenleme olarak KYTKTT'den ivedilikle çıkartılmalıdır.

Katılım ve saydamlığın, kanun taslaklarının gerekçelerinde bolca yer alan kavramların başında yer almasına karşılık, maddeler incelendiğinde bu yaklaşımın gereklerinin yerine getirilmediği görülmektedir. Katılımdan anlaşılan, (KYTKTT 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 kattığı ise büyük bir soru işareti olarak ortada durmaktadır. Ancak, kamu hizmetlerinin gördürülmesinde (KYTKTT 11. madde) kamu kurum ve kuruluşları ile meslek odaları ve sivil toplum örgütlerinin yanı sıra özel sektörden de yararlanılması hüküm altına alınarak, bu alandaki kimi uygulamaların kapsamlı bir muhasebesi dahi yapılmadan, kamusal hizmetlerini 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 karşılaşmaktadır. 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 farklılık getirdiğinin değerlendirilmesini ise sizlere bırakıyorum.

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