

HÜKÜMETİN 8 Ekim 2012 GÜNLÜ BÜTÜNŞEHİR YASA TASARISI ÜZERİNE

Prof. Dr. Birgül AYMAN GÜLER

İzmir Milletvekili
9 Ekim 2012, Ankara

Hükümet 8 Ekim 2012 günü TBMM Başkanlığı'na, büyükşehir belediyelerini tüm-il belediyelerine dönüştüren bir yasa tasarısı verdi.

Metnin tam adı şöyle: "Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı". Toplam 7 ana ve 2 geçici maddeden oluşan metin, madde sayısı az olmakla birlikte, gövdesi 20 daktilo sayfası uzunluğunda ve 60 sayfalık ek listeleriyle oldukça kalabalık bir tasarı.

Büyükşehirleri il sınırlarıyla birleştirmesi nedeniyle uygulamada "büTünşehir" diye anılan Tasarı'nın ilk dört maddesi yeni, geçici iki maddesi geçiş hükümleri. Tasarı'nın beşinci maddesi ise başka yasaları değiştiriyor. Tasarı 8 ayrı yasada değişiklik yapıyor:

1. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu
2. 5393 sayılı Belediye Kanunu
3. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu
4. 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun
5. 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu
6. 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun
7. 5682 sayılı Pasaport Kanunu
8. 197 sayılı Motorlu Taşıtlar Vergisi Kanunu

HÜKÜMET YEREL YÖNETİMDEN VAZGEÇİYOR

İl özel idarelerinin % 36'sı, belediyelerin % 53'ü, köylerin % 47'si yerel halka sorulmadan yok ediliyor.

Tasarı'nın Genel Gerekçesi'ne göre, düzenleme çok sayıda yerel yönetimin varlığı nedeniyle ortaya çıkan kaynak ısrafını önlemek; optimal ölçekte hizmet üretmek; hizmetleri geniş ölçekte tek merkezden yürüterek ölçek ekonomilerinden yararlanmak için yapılmıştır.

Bu çerçevede Tasarı 29 il özel idaresini, 1591 belde belediyesini, 16.082 köyün tüzelkişiliğini kaldırılmaktadır. Kaldırılan köylere orman köyleri de dahildir; İstanbul ve

Kocaeli’nde korunmuş olan orman köyleri de bu düzenlemeyle tüzelkişiliklerinden edilmektedir. Belde ve köyler mahalleye dönüştürülmektedir.

Tasarı, bugünkü il özel idarelerinin % 36’sını, belediyelerin % 53’ünü, köylerin ise % 47’sini yok etmektedir.

Kaldırılan tüzelkişilikler için yerel halka sorma gereği duyulmamıştır. Tasarı yerel referandum yapma gereği duymadığı gibi, ilgili tüzelkişilik temsilcilerine de görüş sorma gereği duymamış, düzenleme kamuoyuna sunularak tartışmaya açılmamıştır. Hükümet isteği ve TBMM çoğunluk oyları yeterli sayılmıştır. Kazanılmış yerel yönetsel haklar yerel halkın görüş ve onayı alınmaksızın Hükümet eliyle ilga edilmektedir.

Bu özelliklere bakılırsa, Hükümet yerel yönetimleri güçlendirmek bir yana yok etmeye yönelmiş bulunmaktadır.

HÜKÜMET TAŞRA GENEL YÖNETİMİNİ BOŞALTIYOR

Merkezi idarenin taşrada yürüttüğü işler için 29 ilde Yatırım İzleme Koordinasyon Merkezi kuruluyor.

Tasarı’nın 4. Maddesi, bütünşehir yapılan 29 ilde il genel yönetimini de değiştiriyor. Buralarda “Yatırım İzleme ve Koordinasyon Merkezi (YİK-M) adlı yeni bir birim kuruyor.

YİK-M kamu tüzelkişiliğine sahip ama özel bütçeli bir kurumdur. Yıllık bütçesini Başbakan onaylayacak. Başında vali “üstyönetici” olarak, bir vali yardımcısı da “harcama yetkilisi” olarak bulunacak olan YİK-M, merkezi yönetimin tüm bakanlık ve diğer kuruluşlarının illerde yapacakları her türlü yatırım, bakım, yardım işlerini doğrudan üstlenip yapabilecek. Anlaşıyor ki bunlar yatırımları izleme eşgüdümleme birimi değil, yatırım; izleme; koordinasyon görevleri ile yükümlü sayılmış yeni bir yapılanmadır.

Bu yeni yapı, il özel idarelerinin kaldırılması nedeniyle, taşra kuruluşlarının şimdiye dek il özel idareleri eliyle hafif denetimli kolay harcama olanağını sağlamak için öngörölmüş olabilir. Madde 4’ün iki paragrafı bu özelliği açığa vurmaktadır: Maddenin (7) paragrafına göre il genel yönetiminin özel idarelerden yapılan araç alımı, büro gereksinimleri, kamu konutu sağlanması, emniyet hizmeti harcamalarının bu bütçeden karşılanması mümkündür. Madde 4/(8)-b, valiliklerin kaymakamlıklara buradan tahsis yapabilmeleri de mümkün kılınmıştır.

Ama bu yeni yapı, yabancı yatırımcılar için kurulmuş doğrudan başbakana bağlı “Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı”nın bölge kalkınma ajanslarından aradığını bulamaması nedeniyle düşünülen ayakları olarak da öngörölmüş olabilir. Merkezin özel bütçeli ve doğrudan

Başbakan ile ilişkili olmasının yanı sıra (10) numaralı paragrafta öngörülen hüküm buna göstergedir: İldeki kamu kurum ve kuruluşlarınca yürütülmesi gereken yatırım ve hizmetlerin yerine getirilmediği vali ya da ilgili bakanlıkça tespit edilirse, vali bunları başka bir kuruma gördürebilir ya da YIK-M eliyle yaptırabilir. Böylece merkezi yönetimin bağlı olduğu kurullar dünyası aşılabilecek, “yatırım ortamını iyileştirmek” için öngörülen ‘tek durak ofisi’ gibi bir etkinlik elde edilebilecektir.

Her iki durumda da, merkezi yönetimin illerdeki yatırım ve harcamaları –merkezi bütçe dışına çıkarılıp özel hukuk hükümlerinin piyasacı serbestliğine aktarılmış olmaktadır. Bu yönü ile bütünşehir tasarısı yalnızca yerel yönetimleri yok etmekle kalmamakta, kamu harcamalarının iller eliyle yönlendirilen bölümünü kamu yönetimi sisteminin dışına çıkarma amacına hizmet etmektedir. Bu, özelleştirme politikasının yeni bir evresi olarak değerlendirilmelidir.

Yine her iki durumda da, Türkiye’de anayasal bir hüküm olan “idare il esasına dayanır” hükmünün temelsiz bırakılması yönünde geniş bir adım atılmaktadır. İl genel idaresinin yanında oluşturulan bu birimin gelir ve giderlerinin yapısı, bakanlıkların uygulama birimi olan il genel idaresi kuruluşlarının by pass edileceğini açığa vurmaktadır. YIK-M, merkezi idarenin tüm birimlerini denetleyerek raporlayacak; bu yıllık denetim raporları Başbakanlığa ve ilgili bakanlıklara gönderecektir. Böylece il genel idaresi, bir özel bütçeli kurumun denetimine girmektedir. İl esası, il ölçeğine ek olarak, vali – kaymakam yönetiminde idare hukuku esaslarına göre çalışan genel idare mekanizmasına dayanmak demektir. Tasarı, il esasını oluşturan mekanizmayı işlevsiz kılarak merkezi yönetimin taşradaki kuruluşunun içini boşaltmaktadır.

Bir sonraki adımın, içi boşaltılan il genel yönetiminin –eğitim, güvenlik gibi temel devlet görevleri de bütünşehir belediyesine devredilerek lağvedilmesi olacağı düşünülebilir.

HÜKÜMET ‘KÜÇÜK BÖLGE YÖNETİMİ’ KURUYOR

İl, merkezden yönetim esasına dayanan idari birimdir; burada yerinden yönetim esas hale gelirse bu idari birimin adı ‘bölge’ olur.

İl esası bir yandan coğrafi bir alanı anlatırken, asıl anlamını uygulanan yönetim esasından alır.

İl, pek çok yerleşme mekanını ve boş alan olarak dağları, gölleri, nehirleri kapsayan bir ‘alan’, coğrafi yapısı bakımından bir ‘bölge’dir. Bunların “bölge” değil de “il” olarak adlandırılması, uygulanan yönetim esasından kaynaklanır. Türkiye’de iller, genel idare esaslarına göre, yani –valilik/kaymakamlık/merkezin taşra kuruluşları eliyle yönetilir.

Bu esas değişirse, iller il özel idaresi ya da il-bütünü belediyesi (bir yerel yönetim türü) tarafından yönetilmeye başlanırsa, bu kademe “il” özelliklerinden uzaklaşıp “bölge” özelliklerine doğru yaklaşıyor demektir.

İller yerinden yönetim esasına dayandığında, artık ‘bölgesel yönetim’ olarak görülür. Türkiye’de bölge kavramının yerleşik olarak yedi coğrafi bölge gibi geniş ülke parçalarını anlattığı göz önünde tutulursa, illerin merkezi yönetim usulünden yerinden yönetim usulüne doğru açılmaları durumunda ‘küçük bölge yönetimi’ olarak adlandırılmaları gerçeğe daha uygun olur.

Hükümet, Bölge Kalkınma Ajansı modeli ile yapmak isteyip, Türkiye’nin il esasına dayanan gelenekleri karşısında başaramadığı düşü, şimdi iller üzerinde oynayarak gerçekleştirmeye çalışmaktadır.

Bu, Başkanlık sistemi için olmazsa olmaz koşul olan idari federalizm hedefidir.

İL ÖLÇEĞİ BELEDİYE MODELİYLE YÖNETİLEBİLİR Mİ?

Tasarı, 29 ili bütün-il belediyesi ve bütün-ilçe belediyeleri olmak üzere iki kademeli belediye modeli ile yönetmeyi hedeflemektedir.

Belçika Ülkesi 30.528 km², Hollanda Ülkesi 41.526 km² büyüklüğündedir. Bu coğrafyalarda birer merkezi hükümet ile federe hükümetler ve yerel yönetimler dünyaları iş görür.

Tasarı, alanı 38.183 km² olan Konya İli’ni, 20.723 km² olan Antalya İli’ni, 18.584 km² olan Şanlıurfa İli’ni ve 11.973 km² olan İzmir İli’ni iki kademeli belediye yapısıyla yönetebileceği iddiasındadır.

Alanların büyüklüğü ve basit karşılaştırmalar, il ölçeğinin yerel hizmetler için “en uygun ölçek” olarak görülmesini oldukça güçleştirir.

Mevcut belediye hukuku, il ölçeğini yönetmeye doğası gereği uygun değildir. Belediye hukuku aynı bırakılarak illerin yönetimi sağlanamaz.

Belediye tipi yönetim, kentsel yerleşme mekanlarının yönetimidir. Oysa illerde ve ilçelerde, kentsel yerleşmelerin yanı sıra çok sayıda, ve tam anlamı ile kırsal olan yerleşmeler vardır. Kırsal yerleşmeler, hem coğrafi hem iktisadi özellikleri bakımından kentsel altyapı gerektiren “belediye hukuku” ile yönetilemezler. Kırsal yerleşmeden alınabilecek ilan-reklam, tabela, eğlence, vb. vergi geliri yoktur. Belediyelerin de “ev ve sokak hayvanları”

dışında hayvancılık sektörünü yönetecek yetki ve kapasitesi yoktur. Kırsal sosyoekonomik yapıya kentsel yönetim giydirmek, gerçek anlamda kan uyuşmazlığı demektir.

Öngördüğü değişikliklerle yerel hizmetlerde etkinlik ve verimlilik hedeflediğini ileri süren Tasarı, bu açıdan amacına ulaşma yeteneğine sahip değildir. Öngörülen model, Bölge Kalkınma Ajansı arayışlarında olduğu gibi başarısız olma olasılığı açık bir modeldir.

İL ÖLÇEĞİ MEVCUT BÜYÜKŞEHİR MODELİ İLE YÖNETİLEBİLİR Mİ?

Tasarı, büyükşehir modelini 29 ile yaygınlaştırıp her birinde büyükşehir sınırlarını il sınırlarına dayamakta, ama büyükşehir ile ilçe belediyeleri arasındaki ilişkileri olduğu gibi bırakmaktadır.

Mevcut büyükşehir modeli 1984 yılında 3 il merkezinde uygulamaya girmişti. O zaman ve diğer ilerin merkezlerine genişletildiğinde, en baştaki tanım sorununu olduğu gibi bırakarak hastalıklı bir yönetim uygulamasının ülkeye yayılmasına neden olmuştu.

Başlangıçta alanın sınırları öyle dar belirlenmişti ki, büyükşehir ile ilçe belediyeleri arasındaki ilişkiler zade cadde, sokak sokak paylaşım sorunlarıyla kaplanmıştı. Ana cadde büyükşehirin, ona bağlanan sokak ilçe belediyenin; bir evin ana caddeye bakan tarafı büyükşehirin, sokağa bakan cephesi ilçe belediyenin....

Bu karmaşa, büyükşehirlerin alanlarını 20, 30, 50 km yarıçaplarla genişleten değişiklik yapıldığında ilişkiler yeniden tanımlanmadığı için halen sürmektedir. Şimdi Tasarı büyükşehir sayısını artırdığı ve alanı da il ölçeğine yaydığı halde, kademeler arası ilişkileri tanımlamayı yine ihmal etmiş durumdadır. Böyle köklü bir hizmet alanı değişikliği yapıp, büyükşehir – ilçe belediye ilişkilerini 3030 ruhuna sadık bir halde bırakmak, kötü bir Tasarı ile karşı karşıya kaldığımızı göstermektedir.

YEREL SEÇİMİ ERKENE ALMAK ve BÜTÜNŞEHİRCİLİK İLİŞKİSİ NEDİR?

Hükümet bu değişikliği, yerel seçimleri Mart 2014'ten Ekim 2013'e çekerken gündeme getirmektedir. Öngörülen yeni yapı, ilk yerel seçimlerde uygulanacaktır.

Tasarı getirdiği hükümlerle tüzelkişilikler yapısını değiştirmenin yanı sıra yerel seçim çevrelerini de kapsamlı bir biçimde değiştirmektedir. Bu değişikliğin sonuçlarını görmek için, bir önceki dönemde il genel meclisi seçim sonuçları ile belediye seçimlerinin sonuçlarını karşılaştırmak yeterlidir.

Hükümet kendisi için üstünlük sağlayacağı beklentisi içindedir; Sözkonusu Tasarı'yı bir tür "gerrymandering uygulaması" olarak görmek doğru olur. Yerel seçimlerde kendi başarısını sağlayacak seçim çevreleri oluşturmak!

SONUÇ

Tüm-il belediyeciliği, yerel yönetimlerin 'tek bölgesel merkez' uğruna ortadan kaldırılıp zayıflatıldığı bir öneridir. Yerel halkın sahip olduğu kendi kendini yönetme hakkı gasp edilmiştir. Bu hak, "etkinlik - verimlilik" gerekçeleri ile ortadan kaldırılmaktadır.

Öngörülen model, amaçlandığı söylenen etkinlik - verimlilik hedefini sağlamak için yeterli ve gerekli özellikleri taşımamaktadır. Aksine, model ile modelin uygulanmak istendiği zemin arasındaki uygunsuzluk, büyük kaynak israfına yol açacaktır.

Bütünşehircilik, AKP'nin yerleştirmek istediği Başkanlık Sistemi ile bağlantılı olarak, Türkiye'nin yönetsel sistemini idari - siyasi federal esaslara oturtmak hedefine hizmet eden bir modeldir. Tasarı'nın yasalaşması durumunda, ülkenin yönetsel yapısı üniter esastan federal esasa kaymış olacaktır.

Türkiye'nin hem sosyoekonomik hem tarihsel - siyasi koşulları, federalizm esasında örgütlenmeden elde edilebilecek hiçbir yarar olmadığını açıkça göstermektedir. Günümüzde yükselmiş bulunan ayrılıkçı terör ve Orta Doğu Bölgesi'nin savaş ortamı, bu tür bir yönelişin ülkemiz ve halkımız için felakete yol açacağına işaret etmektedir.

Bu Tasarı geri çekilmelidir.

Tasarı'ya karşı şu önerilerde bulunmak uygun olacaktır:

1. Büyükşehir modelinde var olan iki kademe arasındaki ilişkiler sorununu ortadan kaldırmak amacıyla 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nda gerekli değişikliklerin yapılması,
2. Belediye modelinde var olan "kırsal belediye türü" boşluğunun giderilmesini sağlamak amacıyla 5393 sayılı Belediye Kanunu ve Köy Kanunu'nda gerekli değişikliklerin yapılması,
3. Marmara metropolitan bölgesinde geçerli olabilecek İstanbul ve Kocaeli'nin il-bütünü belediye uygulamasının ülkenin diğer hiçbir ili için uygun olamayacağından yaygınlaştırılmaması,

4. Çok sayıda yerel yönetim biriminin varlığından rahatsızlık duyulmaması; aksine bunların yerel haklarının korunması ve tüzelkişiliklerinin sürdürülmesi; hakların ortadan kaldırılmasının yerel referandum koşuluyla mümkün olabilmesi,
5. Etkin - verimli çalışma sorununun “yerel yönetim birlikleri” modelinin ihtiyaca uygun biçimde yeniden düzenlenmesiyle giderilmesi,
6. Ülkenin yönetsel yapılanmasını idari - siyasi federalizme doğru zorlayan, ancak bunu yasama sürecinin aleniliği ve samimiyet ilkeleri ortadan kaldırılacak biçimde red usulüyle yapılmasına karşı şiddetli eleştiri.