

Kamu Yönetimi Reformu mu? Kamu Hizmeti Kavramının Yokedilişi mi?(*)

Oğuz OYAN(**)

I. İÇ VE DIŞ GÜÇLERİN KARARLI ORTAKLIĞI

2003 yılı süresince gündemde tutulan Kamu Yönetimi Temel Kanununa ilişkin çeşitli taslaklar, AKP'nin gizli gündeminin en dikkate değer parçası olmuştu. Son şekli verilen tasarı Nisan 2004'te geçici maddelerine kadar görüşüldükten sonra askıya alındı, Haziran-Temmuz 2004 döneminde ise kendi tamamlayıcı parçaları olan üç yasa tasarısı ile birlikte TBMM'den geçirildi. Bunlardan İl Özel İdaresi Yasası'nın 14 maddesi tekrar görüşülmek üzere Cumhurbaşkanı tarafından Meclis'e geri gönderildi. Cumhurbaşkanı'nın gerekçelerine bakıldığında, diğer yasaları da benzer bir akıbetin beklediği anlaşılıyordu. Nitekim bu yazının yazıldığı son gün (22 Temmuz 2004), Belediyeler Yasasının da TBMM'ye geri gönderildiği; buna karşılık, bazı sorunlu alanları Belediyeler Yasasına bırakan Büyükşehir Belediyeleri Yasasının onaylandığı duyumu alındı. Henüz incelemede olan, yeni adıyla Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırma Kanununun (bundan böyle kısaca Kamu Yönetimini Yeniden Yapılandırma veya KYYY) da geri döneceği anlaşılıyor. Dolayısıyla, Meclis'in yeni yasama döneminde, 2004 güzünde, sözünü ettiğimiz üç yasa yeniden TBMM gündeminde olacaktır.

Peki bu yeniden görüşme süreci AKP'nin, küresel güçlerin istem ve desteğini de alarak sürdürdüğü kamu yönetimini altüst etme projesini durdurabilecek midir? Sanmıyoruz. Yasalaşma sonrasında, Anayasa Mahkemesi'nin verebileceği olası

(*) Bu yazının hazırlanmasında değerli katkılarından yararlandığım Sayıştay Uzman Denetçisi ve CHP Meclis Grup Danışmanı Fikret Gülen ile İçişleri Bakanlığı Baş Kontrolörü Deniz Sayın'a teşekkür etmeyi borç biliyorum.

(**) Prof. Dr., CHP İzmir Milletvekili

iptal kararlarının da göze alındığını, bu arada koşullar elverirse bir Anayasa değişikliğinin de gündeme getirilebileceğini söyleyebiliriz. Bu ısrarın, bu kararlılığın altında yatan nedir? Baştan söyleyelim: Müsteşar Ömer Dinçer'in 1995 makalesinde veciz anlamını bulan AKP'nin kendi özel gündemi kadar, uluslararası güç odaklarının yerelleştirmeden bekledikleri ekonomik ve siyasi çıkarlardır. Bu makalenin konusu da, TBMM'den geçirilen yasaları temel alarak, "kamu yönetiminde büyük yapısal reform" sözcükleri arkasına gizlenen gerçek niyetleri ve ilişkileri tahlil etmeye çalışmaktır.

1. Kamu Yönetimini Parçalamak

Anayasanın 123. maddesi, "İdare, kuruluş ve görevleriyle **bir bütündür**" diyor. Bunu, "İdarenin kuruluş ve görevleri, **merkezden yönetim ve yerinden yönetim** esaslarına dayanır" fıkrası izliyor. 126 ve 127. maddelere bakılınca da, merkezi idarenin illere ayrıldığı, illerin idaresinin de **yetki genişliği** esasına dayandığının vurgulandığı görülüyor.

İl sınırları içindeki mahalli müşterek ihtiyaçlar il özel idareleri tarafından, belediye sınırları içindeki mahalli müşterek ihtiyaçlar belediyeler tarafından yerine getirilmektedir.

Şimdi, AKP düzenlemeleriyle, il özel idareleri, ilin ve il halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla genel yetkili kılınmaktadır. İl özel idaresine devredilen alanlarda görevli bakanlıkların taşra örgütlerinin kaldırılmasıyla merkezi yönetimin ilde görev yapması fiilen engellendiği için, il halkının mahalli müşterek ihtiyaçları yanında ilin her nitelikteki ihtiyaçları il özel idareleri tarafından yerine getirilecektir. Çünkü baştan itibaren il özel idarelerine devredilen görevlerin tümünün mahalli müşterek ihtiyaç olduğu kabul edilmiştir. Oysa, eğitimle, sağlıkla, tarımla, ormanla, çevreyle, kültürle, turizmle ilgili ihtiyaçların tümünü mahalli müşterek ihtiyaç kapsamında değerlendirmek mümkün değildir. Yaratılan kargaşa, bu yönüyle anayasaya aykırıdır.

İl özel idarelerine böylesine görev ve yetki aktaran bir idari yapı, üniter sistemden çok eyalet sistemine (yönetimsel federalizme) yakın bir yapıdır. Bu şekilde bir tasarım kurgulayanlar, orta veya uzun vadede, seçilmiş valileri, tüm gelirlerini kendi vergileriyle elde eden bölge yönetimlerini gündeme getireceklerdir. Nitekim, yasa koyucular bu konudaki niyetlerini de açıklamaktan çekinmemişlerdir. Ele aldığımız düzenlemelerin tamamlayıcı bir parçası olarak Meclis'e 2004 güzünde sunulması beklenen "Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Kurulması ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı" da bu niyetler doğrultusunda atılan bir adım olabilecektir. Bu tasarıyla, Türkiye'ye bölge idarelerine bir geçiş deneyimi yaşatılmak istenebilecektir.

Tüm bu düzenlemelerin ortaya çıkardığı ve çıkaracağı bir sonuç da, idarenin hizmet bütünlüğünün bozulması ve kaotik bir yönetim yapısının baş göstermesidir. Merkezi yönetim ile yerel yönetim birimleri arasında oluşması kaçınılmaz olan yetki ve görev dağılımı kargaşası, yerel yönetim birimleri arasında da yaşanacaktır. Özellikle il özel idareleri ile belediyeler arasında çekişmenin ve koordinasyon sorunlarının had safhaya çıkmasına yol açabilecek boşluklar ve görev mükerrerlikleri ilgili yasalarda fazlasıyla bulunmaktadır. Buna, büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediyeleri arasında varolan sorunların sürüp gitmesi de eklenmelidir. Bu düzenlemeler paketinde yer verilmeyerek yok sayılan, oysa komün hakkının ilk basamağı sayılan köyler ile diğer idareler arasındaki ilişkilerin de daha belirsiz bir sürece gireceği görülmektedir. Özellikle Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün tasfiye edilecek olmasının, köyler açısından muhatap olunacak bir yatırımcı kuruluş bulamama sorununu ilk elde yaratması beklenebilir.

2. Kamu Hizmeti Üretememe Sorununu Başından Atmak

“Büyük reform” söylemleriyle pazarlanan kamu yönetimi düzenlemelerinin gözden kaçırılan en önemli başlangıç eksikliği, **hizmet-kaynak dengesini gözetemeyen bir bütünlük içinde sunulmaması** olmuştur. Bu aslında bir eksiklik olmayıp, bilinçli bir ertelemedir. Bunca hizmet, görev ve yetki alanı aktarılan yerel yönetimlerin bunları hangi kaynaklarla başaracaklarını önceden tasarlamamak, basit bir unutkanlık olabilir mi?

Belediye ve İl Özel İdareleri Gelirleri Yasa Tasarısının 2004 güzünde parlamentoya sunulup sunulmayacağı dahi belirlilik kazanamamıştır. 2005 genel bütçesinin makro ekonomik dengelerinin açıklandığı 2004 Temmuz ayı sonlarında, yerel yönetimlere yeni kaynak aktarımlarının öngörülmemiş olması dahi bu konudaki kuşku besleyecek niteliktedir.

Peki yerel yönetimlere yeterli kaynaklar aktarılmayacaksa, hizmetin yeniden dağıtılmasının bir anlamı olabilecek midir? Hizmeti kimin verdiğiinden önce, hizmetin varolabilmesi önemlidir. Varolmayan kaynaklar nedeniyle varolamayan hizmetlerin, yerel ile merkezi yönetimler arasında nasıl dağıtılacağı konusu, boş şeylerle uğraşmaktan başka birşey olabilir mi?

Türkiye’de öncelikle göze batması gereken çarpıklık, kamu hizmetini kimin üreteceğinden ziyade, bu hizmetin giderek üretilemez oluşudur. Kamu hizmetlerini felce uğratan borç ekonomisidir. 2003 ve 2004 bütçelerinde olduğu gibi, yıllardır bütçesinin yüzde 40’dan fazlasını, vergi gelirlerinin yüzde 70’ten fazlasını faiz ödemelerine ayıran bir devletin, faiz dışı fazla hedefini tutturabilmek adına sürekli

olarak kısıntı yaptığı kalemler, her zaman eğitim, sağlık, diğer sosyal harcamalar, altyapı yatırım harcamaları, personel ve diğer cari harcamalar olmuştur. Bunun yanında yerel yönetimlere aktarılan bütçe vergi payları da aşağıya çekilmeye çalışılmış veya bu payların büyük bölümü yerel yönetim borçlarına mahsuben alıkonulmuştur. Genel bütçe vergi gelirlerinin yüzde 6'sını alan belediyelerin paylarını, Anayasa Mahkemesi iptaline rağmen, 2003 ve 2004 bütçelerinde yüzde 5'e indirmekte ısrarlı olan bir anlayışın, hâlâ samimi bir “adem-i merkezîyetçi/ yerel yönetimci” iktidar olarak pazarlanabiliyor olması dahi, iç/dış sermayenin ve onun denetimindeki medyanın ideolojik hegemonyasına iyi bir örnektir.

Vergi yükünü sürekli arttırmasına rağmen karşılığında hizmet üretemeyen bir devlet yapısı, giderek **devletin meşruiyet krizine** yol açmıştır; devletin varoluş nedenleri sorgulanmaya başlanmıştır. Bu kriz, siyasette altüst oluşları da beraberinde getirmiştir. Seçmen, 1990'lardan itibaren, hizmet yerine mazeret üreten, yolsuzluklara bulaşan, ekonomi yönetimini dış odaklara teslim eden partilerden bilinçli veya bilinçsiz olarak, bazen doğru bazen yanlış yaparak, ama mutlaka ve gecikmeksizin hesap sormaya başlamıştır.

Büyük vaatlerle seçim kazanan iktidar partisi, henüz iki yılı bulmayan bir iktidar deneyimi sonucunda, çözemediği sorunlar altında ezilmeye başlamış, IMF'nin sıkı maliye politikası kısılcısından kurtulabilecek siyasal iradeye –kendi gizli gündemini gerçekleştirmek için dış desteği vazgeçilmez gördüğü için- sahip olmadığını göstermiştir. İktidar partisinin alternatif bir ekonomik politikası da bulunmamaktadır. Bu nedenle, yakın gelecekte kamu hizmetlerini faiz/borç ipoteğinden kurtararak bunlara yeterli kaynak sağlamaya gücünün yetmeyeceğinin hesabını yapmaktadır. Nitekim, iktidarın üçüncü yıl bütçesi olan 2005 yılı bütçesi, önceki yılların bütçelerini bile aratacak bir sıklıkta gözükmektedir.

Bu koşullarda, dipten gelen yeni bir dalgayla siyaset sahnesinden silinmemek ve zaman kazanmak için, **iktidar partisi kamu hizmeti sorumluluğunu üzerinden atmaya yönelmektedir.** Merkezi kamu yönetimini büyük ölçüde tasfiye etme niyetlerinin ardındaki **nedenlerden biri** budur.

3. Piyasalaştırma-Borçlandırma

Acze düşen devlet tablosunun doğurduğu meşruiyet krizine bağlı olarak başka sonuçlar da türetilmektedir: Devleti hizmet sunamaz duruma getiren meşruiyet krizi, bir yandan da kamu hizmetlerin piyasalaştırılmasına yani fiyat karşılığında alınır satılır olmasına veya tamamen özelleştirilmesine götüren bir sürecin gerekçesi yapılmaktadır. “Hizmeti kullanan öder” sloganı altında, her hizmet “ücreti”

karşılığında satılır duruma getirilmekte, giderek kamu hizmeti olmaktan çıkarılmaktadır. Yurttaşların vergi ödeyerek kamu hizmetlerinin finansmanına yaptıkları katkı, yok sayılmakta; vergi-hizmet ilişkisi tamamen koparılmaktadır. Bu aşırılık, özellikle vergi ve yurttaş bilinci gelişmemiş bağımlı çevre ülkelerde daha çok ortaya çıkmaktadır.

Bu yaklaşımlar, “**devletin küçültülmesi**” şeklinde tüm sağ hareketlerde ve uluslararası finans kuruluşlarında ortak olan ideolojik yaklaşımla da tamamlanmaktadır. Devletin gerçekten büyük olan faiz harcamalarını değil, yıllardır küçültülmüş olan sosyal (eğitim, sağlık ve benzerleri) ve ekonomik (alt yapı yatırımları) fonksiyonlarını daha da daraltma anlayışından başka birşey olmayan bu yaklaşım, gelişmekte olan ülkeleri on yıllardır istikrarsızlığa ve önemli refah kayıplarına itmekten başka bir sonuç vermemiştir.

Demek ki, merkezi kamu hizmetlerini parçalayarak yerelleştirmeye yönelik yaklaşımının ardındaki **ikinci neden**, kamu hizmetlerinin piyasa merkezli anlayışlara terkedilmek istenmesidir. Hizmet üreten kamu tüzel kişilikleri yerine yerel yönetim şirketlerinin geçirilmesidir. Vatandaş kavramı yerine “müşteri”nin getirilmesidir. Hak sahibi yurttaş kavramından, hizmet pazarlanan müşteriye geçiştir.

Eğer vatandaş kamusal hizmete para ödeyerek ulaşamıyorsa, yardıma muhtaçsa, bu defa yardım yapılan muhtaç kişi yaklaşımına geçilmektedir. Böylece modern devletin sosyal hak kavramından, kişisel yardım/iane kavramına doğru bir geriye gidişi gerçekleştirilmektedir. Modern kapitalist devletin yasalarla korunan, hak sahibi yapılan yurttaşı, yerini Ortaçağ devletin keyfe göre yardım yapılan (zekat verilen) tebâsına bırakmaktadır.

Piyasalaştırma yönlü uygulamalar için, yerel yönetim modeli merkezi yönetim modelinden daha uygun bir kalıp olarak görülmektedir. Bu yaklaşım da küresel büyük oyuncuların (süper ulus devletler, ÇUŞ’lar, uluslararası finans kuruluşlarının) çevre ülkelere ve Türkiye’ye yaklaşımlarıyla örtüşmektedir.

Benzer bir durum borçlanma ilişkileri için de geçerlidir. Merkezi yönetimin sınırlara dayanmış borç yüklerinin daha fazla zorlanması zordur; ancak yerel yönetimlerin henüz tam “doyuma ulaşmamış” borçlanma kapasiteleri zorlanabilir bir rezerv olarak gözükmektedir. Bu, yeni ve daha derin bağımlılık ilişkileri anlamına gelecektir. Yeniliği, merkezi devlete kıyasla daha güçsüz ve daha donanımsız yerel yönetimler ile ihale alan/ yatırım finansmanı sağlayan çok uluslu şirketleri ve finans kuruluşlarını karşı karşıya getirecek oluşudur.

4. Ulusal Çıkar Perspektifinin Aşındırılması

21. yüzyıl, güçlü ulus devletler ile parçalanmış ulus devletler arasında giderek artan bir tâbiyet/bağımlılık ilişkisinin örülmesine sahne olmaktadır. Ulus devlet vurgusu güçlenen devletlerin başını ABD çekmektedir. Avrupa Birliği projesi, ABD'nin tek kutuplu bir dünya yaratma emelleri nedeniyle, daha yaygın bir entegrasyon sürecine girmiştir. Bu proje dahi, güçlü bir Avrupalılık ideolojisi etrafında, bir ulus devlet(ler) topluluğu yaratma iddiasından başka birşey değildir. Uzakdoğu'da Japonya ve Çin, bu rolü şimdiden oynayan veya oynamaya aday olan ülkelerdir.

Çevre ülkelerinin 20. yüzyılda birbiri peşisıra bağımsızlıklarını kazanmalarını izleyen süreç, yeni bağımlılık ilişkilerinin geliştirilmesi olmuştur. Dünya Ticaret Örgütü'nün 2003'teki son toplantısının da gösterdiği gibi, gelişmiş ülkeler dünyası, çevre ülkelerinin ulusal çıkarlarını koruyabilmek adına örgütlü bir blok oluşturmalarından son derece rahatsızdılar. Bu nedenle onlarla ikili ilişkiler geliştirmeyi, istikrar programlarıyla ekonomik ve toplumsal yapılanmalarına müdahale etmeyi, en önemlisi de, merkezi devlet yapılarını aşındırarak onları güçsüz ulus devletler haline getirmeyi tercih etmektedirler.

İşte bu nedenlerle, uluslaşma sürecini tamamlamamış tüm ülkelere, **küreselleşme adına yerelleşme ve çok sayıda yerel iktidar odağı yaratma** anlayışı dayatılmaktadır.

Tehlikeli olan, Türkiye'nin bugünkü siyasal konjonktüründe, içerde fethedemediği cumhuriyet kalelerini almak için dış dünyayla teslimiyetçi bir ilişki geliştirmeyi hiç duraksamadan kabullenen bir iktidar olmasıdır.

Gene tehlikeli olan, yerelleşme anlayışının, cemaat/tarikat dayanışması üzerinde yükselen bugünkü iktidarın hakim ideolojisiyle örtüşüyor olmasıdır. Müsteşar Dinçer'in tespit ettiği de bundan başka bir şey değildir.

Böylece, iktidar tarafından modernist bir yönetim modeli olarak sunulan proje, aslında **ulusal çıkar eksenli** olarak örgütlenmiş merkezi devlete rakip olarak geliştirilmek istenen **cemaat/tarikat/şirket ve çok uluslu şirketler eksenli** bir yerelleşme projesinden başka bir şey değildir. "Reformcu" kılıf giydirilen, sözde katılımcı ve demokratik bir model olarak sunulan yaklaşımın özü budur. Bu yaklaşım, devleti tüm kurumlarıyla ele geçirmek hedefine ulaşabilmek için devlet mekanizmalarını ve ulus bilincini köreltmeyi göze alma anlayışıdır.

İktidar, ele geçiremediği veya tam nüfuz edemediği yönetsel yapıları, parçalayarak ele geçirmek yaklaşımını sürdürmektedir. Tüm bunlar, bugünkü yerelleştirme programının **üçüncü neden grubunu** oluşturmaktadır.

5. Kadrolaşma - Esnekleştirme

Türkiye'nin en önemli sorunu her zaman liyakat dışı kadrolaşma eğilimleri olmuştur. Merkezi veya yerel yönetimler açısından bu bakımdan bir farkın olmadığı, son dönemde merkezi yönetim kadrolaşmalarının İstanbul Belediyesi kadroları üzerinden yapılmasıyla bir kez daha kanıtlanmıştır. İktidar partisi, ilk günden itibaren merkezi idarelerde yoğun bir kadrolaşma çabası içine girmiştir. Üst düzey kadroları tasfiye etmek için, memurların çalışma süresini 61 yaşla sınırlandırmak gibi yasal düzenlemelerle de bu amacına ulaşmak istemiştir. Kamu yönetimi reformu adıyla sunulan düzenlemeler, yaratacağı büyük altüst oluşla, yönetici kadrolarda tasfiyeye ve bunun sonucunda yeni tür bir kadrolaşmaya zemin oluşturacaktır. Üstelik üst düzey kadroların seçimler sonrasında otomatik değişimini öngörerek, bürokrasinin siyasileşmesini adeta kurumsallaştıracak adımlar atmıştır.

Tasfiye-kadrolaşma sürecinden en fazla etkilenecek kesimler arasında teftiş kurulları ve onların seçkin kadroları bulunmaktadır. Bu denetim kadrolarının tasfiyesi veya etkisizleştirilmesi, **öncelikle iktidarın kendi dönemiyle ilgili kurumsal hafızanın yok edilmesi amacını taşımaktadır.**

Ama çok daha kitlesel bir tasfiye süreci, yerel yönetimlerde öngörülen esnek çalışma yöntemleri/sözleşmelilik uygulamaları üzerinden gerçekleştirilecektir. Tasfiye edilen taşra teşkilatlarının ortaya çıkaracağı işlevsiz kalmış kadrolar yerine yeni bir partizan kadrolaşma ikame edilebilecektir. Merkezi yönetim kadrolarında da sözleşmeliliği hakim çalışma biçimi durumuna getirmesi öngörülen "Kamu Personel Rejimi Yasa Tasarısı" da bu süreci pekiştirecektir.

6. Denetimden Kaçış ve Rant Kanallarını Kontrol Altına Alma

Kadrolaşma ve denetim kanallarının köreltilmesinin nihai amacı, rant kanallarını kontrol altına alınmasından başka birşey değildir.

AKP kendi zenginlerini yaratmak istemektedir. Benzer hevesleri olan diğer sağ partilerden farkı, bu yeni zenginleşen sınıfın çok güçlü, çok yaygın, çok köklü, çok kalıcı olarak topluma ve ekonomiye nüfuz etmesi yönünde çok sistemli bir program uygulanmasıdır. Özelleştirme, batık mali kurumların tasfiyesi, yerelleştirme, vergi afları gibi çok sayıda araç kullanılarak ve aynı zamanda dış finans kurumlarıyla ters düşmeyerek kısa zamanda önemli adımlar atılmak istenmektedir. Bu iddiada olan bir siyasal oluşum için, kamuoyunca izlenmesi çok daha güç olan çok sayıda yerel iktidar odağının kontrol altında tutulması, bu arada denetimin bağımsızlığının ortadan kaldırılması kritik bir önem taşımaktadır.

Oluşturulmak istenen sistemde, iç denetim fonksiyonunun sahip olması gereken unsurlarından sadece “denetim” yetkisine yer verilmekte, iç denetim fonksiyonunun olmazsa olmaz unsurları olan “teftiş” ve “soruşturma” yetkisine yer verilmemektedir. İkinci eleştiri noktası, performans denetimine, hesap verme sorumluluğuna ve performans ölçümüne uygun ortam ve mekanizmaların yaratılmamasıdır.

Aralık 2003’te kabul edilen Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Temmuz 2004’te kabul edilen KYYY Yasası, “Teftiş Kurulları”nı kaldırmış, onların yerine, iç denetçiler tarafından yapılacağı belirtilen “iç denetimi” getirmiştir.

KYYY Yasasınının 18 inci maddesindeki düzenlemede ise, sayılan bazı bakanlıklarda kurum dışı işyeri, mükellef veya üçüncü kişi ve kuruluşlar ile mahalli idarelere yönelik olmak üzere ana hizmet birimi şeklinde **denetim ve rehberlik birimi** oluşturulabileceği hükme bağlandı. Ana hizmet birimi olarak kurulacak birimlerin, denetim ve rehberlik birimi olacağına özellikle vurgulanması, bu birimlerin “teftiş” ve “soruşturma” yetkilerinin olmadığına ilave bir göstergesidir.

Kaldı ki, Belediyeler Kanununun 55 inci maddesinde düzenlenen İçişleri Bakanlığı’nın yerel yönetimlere yönelik “idari denetimi” de sınırlı bir yetki olup teftiş ve soruşturma yetkilerini içermemektedir. Bu maddedeki düzenlemelere göre, İçişleri Bakanlığı, yerel yönetimlerin idari işlemlerinin idarenin bütünlüğüne, kalkınma planları ve stratejilerine uygunluğunu denetleyebilecektir.

Kısacası, yolsuzluklarla ilgili soruşturmalar konusunda yaratılan boşluk ilgili yasaların tümünde devam etmektedir.

Yasa tasarıları, denetim faaliyetinin uluslararası standartlara göre yürütülmesinin en temel koşulu olan bağımsızlık sorununa çözüm getirmemiştir. Denetim birimlerinin Teftiş Kurulları şeklinde örgütlenmesi bu kurulları bir ölçüde bağımsız kılıyordu. Bu kurulların bağımsızlığını artıracak düzenlemeler getirilmesi gerekirken, denetim birimlerinin Teftiş Kurulları biçiminde örgütlenmesine dahi son verilmiştir. Görevlendirilecek iç denetçilerin hiçbir birime bağlı olmadan, doğrudan kurum yöneticisine bağlı olarak görev yapacak olması ise, bağımsızlık kavramı ile hiçbir şekilde bağdaşmamaktadır.

Yerel yönetimlerin denetiminde bir belirsizlik noktası da, yeni mevzuata göre yerel yönetimlerce hiçbir konu ve alan sınırlaması olmadan kurabilecek olan sermaye şirketlerinin nasıl denetleneceğidir. Türk Ticaret Kanunu hükümlerine tabi olan bu şirketler, kamu parası kullandıkları halde, bir özel şirketten farklı usullerle denetlenemeyecektir. Bu koşullarda kamuoyunda usulsüzlük/yolsuzluk iddialarının kısa sürede yoğunlaşmasının önüne geçilemeyecektir.

Denetim konusunda bırakılan bilinçli boşluklar, uluslararası standartlara aykırılıklar dış denetim alanında da sürdürülmektedir. Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri Kanununun 40 ncı maddesi Sayıştay'a özel ihtisas daireleri kurabilmesi, bölge düzeyinde taşra birimleri kurabilmesi ve gerektiğinde denetimi özel kuruluşlara yaptırabilmesi için yetki vermektedir.

Bir kere, Sayıştay'ın il özel idareleri ve belediyeleri denetleme yetkisi bu düzenlemelerle veriliyor değildir. Bu yetki zaten sistem içinde vardır ve kullanılmaktadır. Ancak şimdi Maliye Teftiş Kurulu, Başbakanlık Teftiş Kurulu ve hatta İçişleri Bakanlığı'nın teftiş ve soruşturma yetkileri devre dışı bırakılmaktadır. Bu koşullarda Sayıştay ne yapsın?

İkincisi, Sayıştay'ın taşra teşkilatı kurması sadece daha fazla kadrolaşmaya yarayacaktır. Dünyadaki yaygın uygulama, yerel yönetimlerin Sayıştay'ın taşra teşkilatları aracılığıyla denetlenmesi değildir. Yerel yönetimlerin, oluşturulacak tamamen ayrı bir Yerel Yönetimler Sayıştay'ı tarafından denetlenmesi, tutarlılık açısından daha uygun bir çözüm olurdu.

Üçüncüsü, denetimi özel sektöre yaptırabilme yetkisinin de Sayıştay'a tanınması, kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi sürecinin bir parçasıdır. Bu, dünya Sayıştaylarının sadece bazılarında ve son derece istisnai ve kısmi bir uygulamadır. Türkiye'de yerel yönetimlerin özel denetim firmalarınca denetlenmesinin kaçınılmaz sonucunun denetimsizlik olacağı açıktır.

Kaldı ki, bankalar ya da firmalar özel denetim şirketlerince denetlenebilmekte ama bu durum, bankalarda Bankalar Yeminli Murakıbbının, şirketlerde Maliye Bakanlığı'nın denetim yapmaması sonucunu doğurmamaktadır. Buna karşılık getirilen düzenlemelerde Sayıştay denetim yetkisini tamamen özele devredebilmektedir.

Öte yandan, düzenlemelerde performans denetimi ve performans ölçümü için getirilen mekanizmalar da, tutarlılığı, uygulanabilirliği, etkinliği ve işlerliği olmayan göstermelik düzeneklerdir. Öngörülen idari yapı içinde stratejik plan yapmak, hesap verme sorumluluk ilişkilerini oluşturmak ve gerçek bir performans ölçümü yapmak mümkün değildir.

Kaynak tahsisleri ile ilgili bir başka önemli sorun, kalkınma planları, yıllık programlar ve stratejik planlar ve performans planları arasındaki uyumun nasıl sağlanacağı sorunudur. Tasarı bu sorunu görmezden gelmektedir.

Bir diğerk sorun, mahalli müşterek ihtiyaçlar ölçeğinde belediyelerin hazırlayacakları stratejik planlar ile il özel idarelerinin stratejik planları arasındaki uyumdur. Tasarımlarda, belediyeler ile il özel idareleri arasında hesap verme sorumluluk ilişkilerinin kurulacağına ve bu ilişkinin hangi temeller üzerinde geliştirileceğine ilişkin olarak da hiçbir düzenleme yoktur.

Sonuç olarak, denetime ilişkin düzenlemeler bir yasak savmadan öteye gitmemektedir. Önümüze açılan yeni süreçte, yeni yolsuzluk ve usulsüzlüklere, yeni türedi zenginler sınıfının doğuşuna, yeni kaynak savurganlıklarına hazırlıklı olunmalıdır.

II. BELEDİYELER KANUNU: AYRINTILAR NE SÖYLÜYOR?

Yukarıda yapılan genel değerlendirme, belediyeler kanunu üzerinden yürütülecek bir analizle tamamlanabilir. Böylece, yeni düzenlemelerin getirdiği yeni sistemi kavramak açısından daha fazla ipucu elde edilebilecektir.

Yürürlükten kaldırılan 14 nisan 1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Yasası, her şeyden önce, kamu yönetimi tarihimizde bir **hukuk anıtı** olarak yerini alacaktır.

Kaleme alınışındaki mükemmeliyeti, uzak görüşlülüğü, çağının ilerisinde oluşu, ve hükümleri arasındaki sağlam bağlar nedeniyle zamanın yıpratmasına direnmiş bir yasayı yürürlükten kaldıran yeni yasa acaba nasıl bir dünya öngörmektedir?

1. Anayasaya ve Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı'na (AYYÖŞ'e) Aykırılıklar

(i)Anayasaya temelden aykırı olan düzenleme tasarının 14. maddesinde yer almaktadır. Maddenin birinci fıkrasına göre, "**Belediye, kanunlarla münhasıran başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahalli müşterek nitelikteki her türlü görev ve hizmeti yapar veya yaptırır, gerekli kararları alır, uygular, denetler**". KYYY ve İl Özel İdareleri Kanunu (İÖİK) yaklaşımlarının uzantısında olan bu düzenlemeyle, merkezi idarenin sınırlı sayıdaki görevlerinin dışında kalanlar "mahalli müşterek ihtiyaç" tanımı içine atılarak yerel yönetimlere aktarılmaktadır. Farklı yerel yönetim birimleri arasında bu görevlerin hangi esaslara göre kimin tarafından nasıl dağıtılacağı, yetki ve görev çakışmalarının ve bunların sonucunda doğacak anlaşmazlıkların nasıl önleneceği sorusunun boşlukta durması bir yana, merkezi idareyi **özel yetkili idare** durumuna getiren bu düzenlemenin Anayasanın 126 ve 127. maddelerine aykırılığı açıktır. Anayasaya karşı hile yaparak belediye ve İÖİ'nin görevlerini sayar gibi yapmak da durumu kurtarmamaktadır; çünkü hem merkezi idarenin görevlerinin sayılarak

sınırlandırılması olgusu değişmiş olmamakta, hem de 14. maddenin birinci fıkrasında olduğu gibi, sayılmayan tüm görevler tekrar dönüp yerel yönetimlere aktarılmaktadır.

Mahalli idarelere aktarılan görevlerin karşılayacağı toplumsal ihtiyaçların büyük bölümünün mahalli nitelikte bir ihtiyaç olarak sınıflandırılması ise mümkün değildir. Oysa Anayasa Mahkemesi içtihatlarında da görüldüğü üzere, yerel yönetimlere mahalli müşterek ihtiyaçlar alanını aşacak şekilde ulusal kamu hizmetleri alanında doğrudan görevler verilmesi Anayasaya aykırıdır.

(ii)Anayasaya veya Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartına aykırılıklar 8. maddeden başlıyor. **Birleşme ve katılmalar** başlığını taşıyan bu maddede yer alan **“iltihak olunacak belde sakinlerinin oylarına başvurulmaksızın”** ibaresi AYYÖŞ’na ve dolayısıyla Anayasaya aykırıdır; çünkü benimsediğimiz bir milletlerarası anlaşmaya ve dolayısıyla “ahde vefa” ilkesine aykırı olmaktadır.

(iii)Benzer şekilde, **“tüzel kişiliğin sona erdirilmesi”** başlığını taşıyan tasarının 11. maddesindeki hüküm, “il ve ilçe belediyesi ile nüfusu 50.000’in üzerinde olan bir başka belediyenin sınırına 5.000 metreden daha yakın hale gelen belediye ve köylerin” tüzel kişiliğinin salt idari işlemlerle kaldırılmasını amirdir. Oysa AYYÖŞ’nın TBMM’ce de kabul edilerek yasalaşmış 5. maddesi aynen şunu söylemektedir: *“Yerel yönetimlerin sınırlarında, mevzuatın elverdiği durumlarda ve mümkünse bir referandum yoluyla ilgili yerel topluluklara önceden danışılmadan değişiklik yapılamaz”*. Peki nerede kaldı AYYÖŞ’e referans veren hatta onun koşullarını doğrudan gerekçe sayan tumturaklı yasa gerekçeleri?

Anayasaya aykırılık bakımından olmasa da, vereceğimiz üçüncü örnek tam tersi bir duruma ilişkindir. Yasanın 18. maddesinin (p) bendi hükmü ile getirilen **yurt içi ve yurt dışı belediyeler arasında doğrudan işbirlikleri kurulmasına ilişkin düzenleme**, AYYÖŞ’ün bunu düzenleyen hükmü Türkiye tarafından benimsenmediği için boşlukta kalmaktadır. Tasarıda öngörülen düzenlemenin yapılabilmesi için, önce AYYÖŞ’ün 10. maddesinin 3. fıkrasında yer alan, *“yerel makamlar, kanunlarla muhtemelen öngörülen şartlar dahilinde, başka devletlerin yerel makamlarıyla işbirliği yapabilirler”* hükmünün TBMM’ye daha önce getirilerek kabul edilmesi daha doğru olmaz mıydı?

(iv)Gene yasanın 18. maddesinin (o) hükmünde belediye meclisinin görev ve yetkileri arasında sayılan **“diğer mahalli idarelerle birlik kurulmasına, kurulmuş birliklere katılmaya veya ayrılmaya karar vermek”** yetkisi, Anayasanın 127. maddesine aykırıdır; bu maddenin son fıkrasında idarelerin birlik kurabilmeleri için **“bakanlar kurulunun izni”** aranmaktadır. Bu izne gerek olmadığı

düşüncesine katılabiliriz, ama bunu yapabilmek için önce Anayasada ilgili düzenlemenin yapılmış olması gerekirdi. Yasama organının, mevzuat hiyerarşisini ve temel hukuk tekniklerini yok sayması nasıl bu kadar kolayca kabullenilmekte ve ilgili komisyonlardan geçebilmektedir anlamak mümkün değildir.

(v)Yasanın aynı maddesinin (j) bendinde belediye meclisine verilen, “**belediyeye ait şirket, işletme ve iştiraklerin özelleştirilmesi**” yetkisi, meri hukuka aykırıdır; çünkü belediye şirketleri şimdiye kadar bakanlar kurulu kararıyla kurulmuşlardır, özelleştirilmeleri için de benzer bir süreç gerekir. Kaldı ki, 4046 sayılı özelleştirme yasının birinci maddesinde belediye ve il özel idarelerine ait ticari amaçlı kuruluşlara da yer verilmiştir ve bu maddede sayılan kuruluşların “özelleştirme kapsamına” alınmasına Özelleştirme Yüksek Kurulu karar verebilir. Yürürlükte olan bir kanunu ortadan kaldırmadan onun tamamen aksine hüküm getirilmesi bir hukuk devletinde asla kabul edilemeyecek bir durumdur. Bu nedenle de Anayasanın hukuk devleti ilkesine aykırılık vardır.

Benzer şekilde, yasanın 70. maddesinde belediye meclislerinin şirket kurmaya ilişkin yetkileri de, konu sınırlaması olmaması bakımından, Anayasanın 47. maddesine aykırıdır.

(vi)Yasanın 33. maddesine göre belediye encümeni seçilmiş ve atanmış üyelerden oluşmaktadır. Oysa Anayasanın 127. maddesi uyarınca yerel yönetimler “karar organları seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir”. Yasanın gerekçesinde belediye encümeninin yürütme organı olduğu, bu nedenle atanmış üyelerin de katılımıyla oluşturulduğu belirtilmesine karşın, **belediye encümeninin görev ve yetkilerini** düzenleyen 34. maddeye göre encümene sadece yürütmeye ilişkin değil, karar organının alabileceği nitelikte görevler de verilmiştir. Esasen benzer nedenlerle de, Anayasa Mahkemesi 22.06.1998 gün ve 1988/23 sayılı kararında, il daimi encümenini “il kamu tüzelkişiliğinin karar organlarından biri” olarak kabul etmiş ve il daimi encümeninde memurların da yer almasını sağlamaya yönelik yasal düzenlemeyi iptal etmiştir. Öte yandan, gene Anayasa Mahkemesi’nin 13. 06.1988 gün ve 1988/19 sayılı kararında, “1580 sayılı Belediye Kanununa göre, belediye tüzelkişiliğinin organları, belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanı olup belediye meclisiyle belediye encümeni karar, belediye başkanı ise yürütme organıdır” denilmiştir.

Bu durumda, eğer belediye encümenini yürütme organı olarak görmek istiyorsanız ona karar organının alabileceği görevleri vermeyeceksiniz, veya encümeni bir karar organı olarak tanımlayıp sadece seçilmişlerden oluşturacaksınız.

Eğer encümeni seçilmiş ve atanmışlardan oluşan karma yapıda tutmaya devam edecekseniz, o zaman karar organı niteliğindeki görevleri encümenin üzerinden almak gerekir. Bunun ortası yoktur. Var denilirse, Anayasaya ve Anayasa Mahkemesi kararlarına aykırı bir düzenleme yapılmış olur.

(vii)Yasanın “**şirket kurulması**” başlıklı 70. maddesinde, “**belediye kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre şirket kurabilir**” denilmektedir. 1580 sayılı yasada, anayasaya uygun bir biçimde, belediyelerin hangi konularda şirket kurabileceği hizmet alanları itibariyle sayılarak sınırlandırılmıştı. Önümüzdeki tasarıda böyle bir konu sınırı olmadığı için, bunun doğal sonucu belediyelerin bütün hizmetlerinin sermaye şirketleri kurulması yoluyla verilebilir duruma getirilmesidir.

Yasayla yerel yönetimlere verilen kamu hizmetinin idari bir işlemle ticaret hukukuna tabi özel hukuk kişisine devredilmesi, hukukun genel ilkelerine de Anayasanın özelleştirmede kanun arayan 47. maddesine de aykırıdır. Bir yasama işlemiyle oluşturulan herhangi bir kamu hizmeti, idari bir işlemle fiilen “özel hukuk kişilerine” gördürülemez.

(viii)Tasarıda sadece Anayasa hukukuna değil, genel hukuk sistematığına da aykırı hükümlere yer verilmiştir. Örneğin, “hizmetlerde aksama” başlığını taşıyan 57. maddede, “belediye hizmetlerinin ciddi şekilde aksatıldığı ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkilediğinin İçişleri Bakanlığının talebi üzerine yetkili **sulh hukuk hakimi** tarafından belirleneceği” hükme bağlanmıştır. Ancak idarenin kamu gücünü kullanarak yaptığı işler idare hukukuna tabidir. Bu işlerden doğan uyuşmazlıklara da idari yargıda bakılır.

Görüldüğü gibi, bir hukuk devletine ve demokratik belediyecilik anlayışına hiç de uygun olmayan düzenlemeler içeren, özensiz hazırlandığı her halinden belli olan bir yasa tasarısı, büyük bir “reform” hatta “devrim” havasında tartışılmak istenmiştir. Gerçeklerin böyle olmadığını göstermek için farklı bağlamlarda maddelerden örnekler vermeye devam edelim.

Belediye kanununun 49 uncu maddesinin beşinci fıkrası, Anayasaya aykırıdır. Bu fıkra, kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilen memurların, süreleri seçim döneminin bitiminden itibaren otuz günü geçmemek üzere, belediyelerin birim müdürü ve üstü kadrolarında görevlendirilmelerini düzenlemektedir.

Düzenlemeye göre, belediyelerde bu şekilde istihdam edilen personel, kurumlarından izinli sayılacak, görevlendirildikleri kadroya ait türlü mali haklar ile

kurumları tarafından karşılanması gereken sosyal güvenlik ve benzeri haklar belediye tarafından ödenecektir. İzinli oldukları müddet, terfi ve emekliliklerinde hesaba katılacak ve terfi haklarını kazananlar başkaca bir işleme lüzum kalmaksızın terfi ettirilecektir. Bu şekilde görevlendirilenler, görevlendirme süresinin sona ermesinden itibaren on beş gün içerisinde yazılı olarak kurumlarına başvurmaları halinde en geç bir ay içinde kadrolarına, kadroları kaldırılmış veya zorunlu sebeplerle kadrolarına atama yapılmış ise, durumlarına uygun kadroya atanacaktır.

Anayasanın 128 inci maddesinde, “devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür” belirlemesi yapıldıktan sonra, “memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve diğer özlük işlerinin yasayla düzenleneceği” öngörülmüştür.

Yani Anayasa’da memur ve diğer kamu görevlileri için belli bir statünün uygulanması zorunluluğuna dair bir kural getirilmemiş, aksine bunların çalıştırılacakları kamu hizmetinin niteliğine göre istihdam usul ve esaslarının tespiti vasa koyucunun takdirine bağlanmıştır.

Genel idare esaslarına göre yürütülen kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerde kadro esastır. 657 sayılı yasaya göre memur, mevcut kuruluş biçimine bakılmaksızın, devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilendir.

Anayasanın 128 inci maddesinin, “diğer kamu görevlileri” ibaresine yer vermesi, devlet memuru statüsüne girmeyen başka kamu personelinin de varlığını gösterir. Ancak hukuki durumu itibariyle bunlar da memur niteliğindedir. Anayasa Mahkemesi bir kararında diğer kamu görevlilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü bulunan kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri yürüten ve atamaya tabi personel olarak anlaşılması gerektiğine karar vermiştir.

Belediyenin asli ve sürekli görevlerini yürütmekle görevli olan kadroların görev süresinin seçim dönemiyle sınırlı tutulması anayasanın 128 inci maddesine aykırıdır. Belediyenin asli ve sürekli görevleri olduğunda şüphe olmayan üst yönetim görevlerinin sürekli olmadan da yürütülür hale getirilmesi anayasaya aykırıdır.

Öte yandan Anayasa Mahkemesi, kamu hizmetlerinin, sürekli biçimde ve statüleri yasayla belirlenmiş ve güvenceye kavuşturulmuş memurlar eliyle yürütülmesinin gerekli olduğuna karar vermiştir.

Anayasa Mahkemesi, 399 sayılı KHK dolayısıyla verdiği kararda, KİT’lerde sözleşme ile çalıştırılacak sözleşmeli personelin, KHK’deki düzenlemelerin içeriği dolayısıyla diğer kamu görevlisi olarak kabul edilebileceğine karar verirken, söz konusu personelin devlet memurlarına benzer güvencelere kavuşturulmasını ve statü hukukuna bağlı olarak çalıştırılmasını, gerekçe olarak göstermiştir.

Belediye kanunundaki düzenlemede, belediyede görevlendirilecek personelin izinli olduğu belirtilmiş fakat kendi kurumundan ayrıca aylık alıp almayacağı açıkça belirtilmemiştir. Öte yandan, kadrosunda izinli olan memurun, kadrosuna bir başkasının da atanabilmesi, bu durumda da, kadroda izinli olmaya devam etmesi, aynı kadroda iki kişinin istihdam edileceğini göstermektedir ki bu, anayasanın öngördüğü biçimde memur istihdamına ve memurların güvenceli statüde çalıştırılması ilkesine aykırıdır.

2. Sözde Demokratik Belediyecilik

(i) Demokratik belediyeciliğin olmazsa olmaz koşulu, **hizmet-gelir dengesinin daha baştan kurulmuş olmasıdır**. Aksi takdirde, ya hizmetler aksar, ya borçlanma tuzağı büyür, ya da kamu hizmeti kavramını yok edecek bir piyasalaştırma/ özelleştirme dalgası yükselir ve bunların hepsi de demokratik belediyeciliğin yeşerebileceği ortamların düşmanıdır.

Getirilen düzenlemenin en zayıf halkalarından biri budur. Birçok merkezi hizmetin subsidiarite ilkesi gereğince hizmete en yakın noktadan verilmesi istenmekte, ancak devredilen hizmetlere ilişkin ödenek transferleri söz konusu edilmemektedir.

Bu, doğru olmadığı kadar samimiyetsiz bir yaklaşımdır. Tartışmanın daha başından itibaren demokratik bir saydamlıkla yapılmasını engellemektedir. Yerel yönetimlerin bu düzenlemelerden öncelikli olarak bekledikleri gelir artışlarını belirsiz kılmaktadır.

(ii) Diğer bir nokta, Meclis’ten geçen yasanın **halka başvurma (referandum)** yöntemini hiçbir durumda öngörmemiş olmasıdır. Bunun AYYÖŞ’na aykırılık teşkil eden iki örneğine biraz önce değindik. Ancak bu tür halka başvuruları sadece beldelerin sınırlarının belirlenmesi veya tüzel kişiliklerinin son bulmasıyla sınırlı tutmak da yeterli değildir. Örneğin belediyenin görev ve sorumluluklarını düzenleyen 14. maddede *“Yeşil alanların imara açılması ve imar yoğunluğunun arttırılması kararları ile çevre sorunu yaratma olasılığı bulunan yatırım ve uygulamalarda yöre halkının bilgilendirilmesi sağlanarak gerekirse referandum yapılır”* denilerek demokratik mekanizmalara daha iyi bir açılım yapılabilirdi. Böylece, artık evrensel insan hakları kapsamına girmiş olan çevre hakkı konusunda bir adım atılabilirdi.

Çevreyi ve doğayı tahrip etmeyen, kentleri beton yığınlarıyla boğarak oksijensiz bırakmayan alternatiflerin rant kaygılarına tercih edilip edilmeyeceğine, önemli imar planı değişikliklerine, önemli ulaşım kararlarına (köprü mü tüp geçiş mi, raylı sistem mi?) bizzat hemşerilerin karar vermesi kapısı açık tutulabilirdi. Kent halkının kendi geleceğini ve kentin gelişme dinamiklerini ilgilendiren çok önemli kararlara doğrudan katılımına duyarlı olduğu gösterilmiş olurdu!

Ancak saf olmayalım. Eğer bu tür hükümler içerseydi, zaten bu yasalar bambaşka bir evrenin düzenlemeleri olurdu. Burada verilen örnekler sadece demokratik belediyeçilik açısından tasarlanabilecek bir alternatif yapının nasıl olabileceğine gönderme yapıyor. Tersinden bakılırsa, iktidar yaranmacılığı yapan kalemlerin “demokratik gelişme” olarak vaftiz ettikleri mevcut düzenlemelerin bu bakımlardan ne denli özürlü olduğunu vurgulamaya çalışıyor.

(iii) Demokratik karar sürecinin iktidarın tasarısında yer almayan başka unsurları da var. Belediye meclisinin olağan toplantıları aylık rutine sokularak sıklaştırılıyor; peki ya **olağanüstü toplantı ihtiyacı**? Önemli ve acele bir karar alınması gerektiğinde izleyen ayın olağan toplantısını mı beklemek zorunda kalmalısınız? 1930 yılından gelen 1580 sayılı yasada bile yer verilen olağanüstü toplantı düzeneğine nasıl olur da 74 yıl aradan sonra getirilen bir yasada yer verilmez?

Denilebilir ki, belediye meclisinin bir ayı tatil olmak üzere her ay toplanması sağlanarak sık toplanma ihtiyacı karşılanmaktadır. Acaba? Olağan toplantılar, bütçede **en çok** 20 gün, diğer aylarda **en çok** 5 günle sınırlanıyor. Bunun bir anlamı, meclisin hukuken ve fiilen yılda sadece 11 gün toplanmasının mümkün hale gelmiş olmasıdır. Bu düzenleme, bazı belediyelerde meclisi devre dışı bırakmak anlamına da gelebilecektir.

(iv) Demokratik belediyeçilik açısından çok önemli bir konu da, 13. maddede düzenlenen “**hemşeri hukuku**”nun altının doldurulmasıdır. Ne yazık ki, yeni düzenleme 1580 sayılı kanunu bu açıdan dahi aşmamaktadır. Hemşeri hukuku 1930 yılından beri yürürlüktedir; bunun etkin çalışması ancak hemşerilerin belediye kararlarına aktif katılımını teşvik edecek yeni düzenlemelerle mümkün olabilecektir.

Burada öncelikler ikilidir: Birincisi, belediye meclisinin oluşturulmasında temsili niteliğin geliştirilmesidir. Bu kapsamda, kamu görevlilerinin meclislerde görev alma yasağının esnetilmesi, böylece meclislerin sadece kent eşrafının ağırlıkla temsilinden kurtarılması; mahalle muhtarlarının ve mahalle temsilcilerinin mecliste yer almalarının sağlanması, gerekirse meclis üye sayısının artırılması gibi önlemler düşünülebilirdi. Böylece belediye meclisleri kentin

ortak çıkarlarının daha iyi savunulması kadar, her bir mahallenin -ki bunların bazıları yüzbinlik nüfuslara ulaşmıştır- kendine özgü sorunlarının daha iyi çözüme kavuşturulmasının da mekanizması olabilirlerdi.

İkinci öncelik, saydamlığı ve bilgi edinme hakkını yaşama geçirecek araçların oluşturulmasıdır. Çünkü demokratik belediyeciliğin olmazsa olmazlarından biri de, saydamlığın her koşulda öncelikle gözetilmesidir. Şimdi sormak gerekir: Gizli ve kapalı oturumlar bir yana, **belediye meclisinin açık toplantılarının tutanaklarının ve varsa görüntülerinin elektronik ortamda yayımlanması, kasetlerin kopyalarının hemen çoğaltılarak maliyet bedeli karşılığında isteyenlere verilmesinin** önünü mevcut yasa, muhalefetin tüm çabalarına karşın neden açmamıştır? Oysa tasarının genel gerekçesinde katılım ve saydamlığa vurgu yapılmakta, madde gerekçesinde de toplantıların aleniyeti ve kararların halka duyurulacağı öngörülmektedir. Uygun araçları getirmezsensiz bütün bunlar lafta kalmayacak mıdır?

Hemşehrilerin belediye meclisinin gündemine katkıda bulunma hakkı yanında belde halkının belediye yönetimine güvensizlik duyduğu durumlarda yerel yöneticileri “görevden çekilmeye çağrı hakkı”nın getirilmesi de, kent yönetiminde kent halkının denetimini tabana yayan bir yöntem olarak uygun olabilirdi.

Özetle, bu tasarı zaten güçlü başkanlık sistemine dayalı olan belediye yönetimini daha da güçlü başkanlık sistemine dönüştürmektedir. Seçilmiş karar organına (belediye meclisine) ilişkin sözde güçlendirici değişiklikler, özde hiçbir şey getirmemektedir.

Katılımın sadece gerekçede kaldığı, yasa maddelerinde kendine hiç yer bulamadığı bir düzenleme demokratik belediyeciliği tarif edebilir mi? İşte getirilen düzenleme bu bakımlardan özürlü niteliktedir.

3. Demokratiklik-Etkinlik Dengesi

Demokratik belediyecilik anlayışının, ekonomik etkinliği gözardı etmeyecek bir biçimde de geliştirilmesi gerekiyordu.

Yasanın 14. maddesinde düzenlenmiş olan belediyelerin görev ve sorumlulukları içinde kuşkusuz en önemli olanı imar planı yapma yetkileridir. Evrensel kuralları olması gereken bu yetkinin 20 yıl önce Özal iktidarınca belediyeleri hiçbir otoriteye karşı hesap verme yükümlülüğü altına sokmadan aktarılmasının doğurduğu olumsuz sonuçlar ortadadır. Kurallara uyma alışkanlığı olmayan bir sosyal dokuya eklenen

bu sınırsız ve denetimsiz yetkiler, doğal afetler karşısında potansiyel tehdit oluşturmaları yanında Konya Zümrüt Apartmanı örneğinde olduğu gibi sosyal afetlerin oluşmasına zemin hazırlayan yeni bir etken olmuştur. Bu nedenle imar yetkilerinin artık bugünkü aşamada etkin bir biçimde denetlenmesinin toplumsal tabanı da önemli ölçüde oluşmuştur denilebilir.

Bundan böyle kurulacak belediyelerin nüfus eşiğini yasada 5000'e yükseltmek gibi sözde önlemlerle belediyelerin ehil teknik kadrolara kavuşuvermesi mümkün değildir. Meselenin kolay ve maliyetsiz bir çözümü yoktur.

Tümü deprem kuşağında olan Türkiye coğrafyasının ve imar anarşisinin görkemli örneklerini sergileyen kentlerimizdeki yapı dokusunun bize bugün telkin ettiği şey; denetim, eşgüdüm ve evrensel ilkelere göre standart belirleme mekanizmaları kurulmadan imar yetkilerinin belediyelere devredilmemesidir. Yoksa, ekonomik ve beşeri kaynaklarımız geri dönülmez biçimde savrulmaya devam edecektir. Bunları önlemek için mevcut imar planı yapım sürecinin iyileştirilmesi gerekir. Ancak bu iyileştirme sadece yeni alanların imara açılması yönünden değil, mevcut imarlı ve imarsız alanlardaki tüm yapı ve konut stokunun iyileştirilmesini de içeren bütüncül bir yaklaşımla tasarlanmalıdır. Bunun yolu ise, ulusal, bölgesel ve il düzeyinde etkin karar, eşgüdüm ve denetim mekanizmalarını kuracak bir "Planlama ve Uygulama Otoritesi" oluşturularak çözümlenebilir. Böylece yerel yönetimlerin plan yapma yetkilerini kullanırken hangi ilkelere, hangi ana kararlara ve hangi ortak stratejilere göre hareket edeceği ortaya konulabilir.

Bunu yaparken, demokratik belediyeçilik ilkeleri ile ekonomik etkinlik, insan hakları, sosyal haklar ve kent halkının toplumsal denetim haklarını yeniden harmanlamak gerekebilir. Bir başka deyişle, insana ve topluma saygısı olan bir parlamenter sistemden beklenen, demokratiklik-etkinlik dengesinin hassas bir biçimde kurulmasıdır.

İşte bunun için planlama süreçlerinin etkinleştirilmesi gerekmektedir.

Bunun için fiziki planlama ve imar yetkilerinin paylaşılması gerekmektedir.

Bunun için planlamanın ve yapı stoğunun iyileştirilmesinin gerektirdiği finansman sorunlarının ortak bir anlayışla çözümlenmesi gerekmektedir.

Bunun için "hazine arazilerinin devri" ile ilgili geçici madde 1'in, "arsa ve konut üretimi" ile ilgili 69.maddenin, "acil durum planlaması" ile ilgili 53. maddenin ve sınır düzeni, imar ve planlama ile ilgili maddelerin, burada belirtilen anlayış doğrultusunda yeniden düşünülerek ele alınması gerekirdi.

İşte tüm bu nedenlerle bu yasanın (ve diğerlerinin!), Cumhurbaşkanından dönecek maddelerle sınırlı olmayacak bir biçimde, tümüyle yeniden yazılması gereklidir.

4. Yeni Mali Bağımlılık İlişkileri

Mali sonuçları kadar şirket kayırma ve usulsüzlüğe teşvik gibi bazı sonuçları da olabilecek olan bir düzenleme 67.maddede getirilmektedir. **“Gelecek yıllara yaygın hizmet yüklenmeleri”** başlığını taşıyan bu maddedeki hüküm, gelecek yıllara yaygın hizmet yüklenmeleri konusunda 1050 sayılı kanunda var olan ve 5018 sayılı Aralık 2003 tarihli Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasasında sürdürülen ilkeye aykırıdır. Bu kanunlarda benimsenen temel ilke, gerçekleşmesi birden çok yılı kapsayan yatırım projeleri dışındaki işlerde, 12 ayı aşmayan süreyle yüklenmelere girişilmesidir. Oysa 67 inci maddede getirilen düzenlemede, yatırım dışında kalan ve yıl içinde tamamlanması mümkün olan her türlü harcama kalemi için dahi bir icraat dönemini yani 5 yılı kapsayan yüklenmeler yapılabilmesini olanaklı hale getirmektedir. Bu, belediye işlerinin özel kişiler eliyle gördürülmesini yani yaygın bir özelleştirme programının alt yapısını hazırladığı kadar, çeşitli kayırma ve usulsüzlerin de kapısını aralayacak türden bir düzenlemedir. Bütün bunların da, iç ve dış borçlanma düzeylerinin artışına yeni zeminler oluşturması beklenmelidir. Belediye yatırım harcamalarında verimsizliğe ve savurganlığa neden olacak, etkinlik sağlamayacak, rekabeti önleyecek bu düzenleme kamu yararına aykırı olduğu için hukuk devleti ilkesine de aykırıdır. Bu bakımdan Anayasaya da aykırı olmaktadır.

Kamu yönetiminde, merkez-yerel yönetim ilişkilerinde büyük bir alt üst oluş hazırlayan yasaların çok önemli bir olumsuzluğu da, yerel yönetimleri yeni mali bağımlılık ilişkileri içine itmesi yönünden ortaya çıkabilecektir.

İl Özel İdareleri için de getirildiği gibi, belediye, bağlı kuruluşları ve şirketleri belirli sınırlar dahilinde iç ve dış borçlanmaya gidebileceklerdir. Borçlanma kararı belediye meclisinin yetki ve imtiyazında olacaktır.

Yasanın getirdiği borçlanma sınırları oldukça geniş tutulmuştur. Hükümetin teklif ettiği metinde, belediyenin faiz dahil iç ve dış borç stok tutarının, belediyenin en son kesinleşmiş yıllık bütçe gelirleri toplamının yeniden değerlendirme katsayısıyla arttırılmış miktarının iki katını aşamayacağı belirtilmişti. Komisyonda muhalefetin etkin direnciyle bu tavan “bir katını” (yani yıllık gelir miktarını) şeklinde değiştirilmiştir. (Büyükşehir belediyelerinde borçlanma tavanı yıllık gelirin 1.5 katıdır). Ancak bu gene de yüksektir. Özellikle ilk yıllarda bu tavanın altında kalanların yüklü borçlanmalarıyla hızlı bir borç artışı süreci yaşanabilir.

Borçlanmaya getirilen **ikinci bir sınır** ise, belediyenin, **yıllık** borçlanma tutarının gene aynı şekilde hesaplanmış yıllık belediye gelirlerinin yüzde 10'unu aşamayacağı şeklindedir. Ancak bu sınırın aşılması olanağı da, belediye meclisinin kararı ve İçişleri Bakanının onayı ile sağlanmıştır. Dolayısıyla, önümüzdeki süreçte, eğer yerel yönetimlere hizmet, görev ve yetki devirleriyle orantılı kaynaklar aktarılmazsa –ki aktarılması zor görünmektedir- yeni bir borçlanma dalgasına hazırlıklı olmamız gerekecektir.

Bu borçlanma maddesinin arkasında, yerel yönetimler üzerinden yeni kâr alanları elde etmeye çalışan iç ve dış ekonomik güç odaklarının baskısı kadar, borç batağına batmış merkezi yönetimin yerel yönetimlere kaynak aktarma konusunda içinde bulunduğu acz ve yetersizliği aşma düşüncesi de kuşkusuz vardır. Ancak bugünü kurtarma politikalarının nasıl kısa süre sonra bumerang etkisiyle gelip sahibini vurduğunu zengin tarihimizin bize öğretmiş olması gerekir.

Tarihe değil de bugüne bakmak istersek, ders alınacak benzer ülke örnekleri de bulunmaktadır. Örneğin Arjantin. Söz konusu ülkede, 24 özel il yönetimi ve yaklaşık 1175 belediye vardır. Kriz döneminde bu yönetimlerin bütçe açıkları ve borçları hızla yükselmiş ve 5 yılda GSMH'ya oranla yüzde 4'lerden yüzde 6.5'lere çıkmıştır. Arjantin mali krizini hem tetikleyen hem de derinleştiren bir sorun alanı olarak yerel yönetimlerin finansman açıkları ve borç yükündeki artış önemli rol oynamıştır. Türkiye'de yerel yönetimlerin toplam harcamalarının GSMH'ya oranı son 5 yıl itibarıyla yüzde 4-5 aralığında oluşmaktadır. Bazı sorunlara karşın, henüz olağandışı boyutlara ulaşmış bir yerel yönetim borçluluğu yoktur. Ancak bu yeni düzenlemelerden sonra büyük bir belirsizliğe doğru yelken açılmaktadır.

Tasarının borçlanma maddesi kadar vahim sonuçlar doğurabilecek ve kaygılarımızı besleyecek bir başka düzenlemesi ise, 15. maddenin son fıkrasında, **belediyelerin vergi, resim, harç gelirleri gibi düzenli kamu gelir ve alacaklarının haczedilmesinin** olanaklı hali getirilmesidir. İlgili maddenin Komisyona gelen ilk düzenlemesinde bu tür gelirler de haciz kapsamı dışında tutuluyorken, Komisyon görüşmelerinde iktidar kanadınca yapılan değişikliklerle haciz kapsamı içine alınmıştır. Bunu anlamak gerçekten güçtür. Bunu ancak iç ve dış ekonomik güç odakları ve onlar adına da IMF talep etmiş olabilirdi.

İlginç olan, Meclis Genel Kurulunda bu konuda yeniden değişiklik yapılmış olmasıdır. Ama nasıl bir değişiklik? Muhalefetin bu konudaki sert eleştirileri ve yeniden başlangıç durumuna dönüşü öngörecektir şekilde “belediyelerin vergi, resim ve harç gelirleri haczedilemez” önergesini verme girişimleri üzerine, iktidar kanadı

da kendi önergesini hazırlamış ve “belediye tarafından tahsil edilen vergi, resim ve harç gelirleri haczedilemez” hükmünü maddeye ekletmiştir. Şimdi bu iki önerge birbirine çok benzer sanılabilir. Oysa, bilindiği üzere, belediyelerin vergi nitelikli gelirlerinin yüzde 80’den (hatta bazı belediyelerde yüzde 90’dan) fazlası genel bütçeden yapılan transferlerden oluşmaktadır. Kalan bölümü ise, Emlak Vergisi, Eğlence Vergisi gibi bizzat belediye tarafından tahsil edilen vergi ve benzerlerinden oluşmaktadır. AKP’nin, “görüntüyü kurtarma” önergesi, belediye vergi gelirlerinin ezici bir bölümünü hacizden kurtarıcı nitelikte değildir.

Peki bunun kamu yönetimini hangi noktalara sürükleyebileceği acaba hesap edilmiş midir? Her şeyden önce, vergileme hakkı egemenlik hakkının en temel unsurlarındandır. Biri kaybedildiğinde diğersinin de kaybedildiğinin tarihi örnekleri çoktur.

Ayrıca, bir kamu idaresinin vergi, resim ve harç gibi alacakları, o idarenin gördüğü kamu hizmetinin karşılığıdır. Bu alacakların haczedilmesi, o idarenin kamu hizmeti görememesiyle eş anlamlıdır.

Bu kapı açıldığında, belediye henüz vergi payını tahsil edemeden üçüncü şahıs ihtarnameleriyle vergi paylarının haciz alacaklısına ödendiğini görecektir. Eğer alacaklı İller Bankası ise gene de alışıldık bir durum söz konusudur. Ama ya ulus ötesi bir altyapı şirketiye? (Eğer sadece İller Bankası’nın alacakları için genel bütçe vergi paylarının haczine imkan verilmek istenseydi, bunun için istisnai bir düzenleme yapılması yeterli olurdu).

Öte yandan bu tür bir haciz olanağı, belediyeleri öngörülenden daha fazla borçlanma yoluna başvurmaya itebilecek bir kıskaç görevini yapacaktır. Arzulanan bunlar mıdır?

Yerel yönetimleri yeni mali bağımlılık ilişkilerine sürükleyecek adımların atıldığı bugünlerde bazı tarihsel yıldönümlerini anımsamak yararlı olabilir. İlk dış borçlanmayı gerçekleştirdiğimiz tarih tam 150 yıl önceki yaz aylarıdır (25 Ağustos 1854). Osmanlı dış borçlarının son taksitlerinin ödendiği tarih ise bundan 100 sonraya, bugünden 50 yıl önceye denk gelen 1954 yılıdır.

Osmanlı devleti, toplam 15 ikrazat gerçekleştirdikten sonra, 1875 yılında, yani sadece 21 yıl sonra borçlarını ödeyemeyeceğini duyurmuş yani *moratoryum* ilan etmiştir. Birkaç yıl sonra, 1879’da Osmanlı’nın bazı vergilerini toplama yetkisi Rüşum-u Sitte adıyla kurulan Galata Bankerleri konsorsiyumuna bırakılmış, daha sonra 1881 yılında aynı amaçla daha geniş kapsamlı ve dış alacaklıların daha fazla

temsil edildiği Düyun-u Umumiye İdaresi kurulmuştur. Bu idareyi tekrar anlatmaya gerek yok; ama iki özelliğini belirtmekte yarar var: Vergi tahsili için silahlı güçler oluşturmuş ve kadrosunda bulunan elemanların sayısı kısa sürede Osmanlı Maliye Nezareti'nin eleman sayısını aşmıştır.

Daha yakınlara gelelim. Osmanlı'nın son borç taksidinin ödenmesinden sadece 4 yıl sonra, Demokrat Parti'nin tek başına iktidara gelişinden sadece 8 yıl sonra, yani 1958 yılında, genç Türkiye Cumhuriyeti yeniden *moratoryum* ilan etmek durumunda kalmıştır. Ve Osmanlı'nın son borç taksidinin ödenmesinden sadece 30 yıl sonra, 1984'te, Türkiye yeniden "vergi almak yerine borç almak" politikası yönünde tercih belirten siyaset adamlarıyla tanışmıştır.

Bu kadar diri hafızası olan (veya olması gereken) bir toplumda bugün ulaştığımız nokta apaçıktır: 1984'ten 20 yıl sonra borç batağında çırpınan bir ülke! Bu ülke şimdi yeniden borçlanma kapılarını ardına kadar açmakta ve kamu yerel yönetim birimleri olan İl Özel İdareleri ile Belediyelerin vergi gelirlerinin hazine izin vererek yeni siyasi otorite kayıplarını kabul ettiğini gösteren bir teslimiyet tutumu içine girebilmektedir.

Acaba bu siyasetçi türü bu ülkenin deđişmez kaderi midir?