

2003'den bugüne yerel yönetimlerde özerklik serüveni

İkbal Polat*

Türkiye'nin demokratikleşmesinin önündeki engellerden biri 1980 askeri rejiminin vesayetçi, merkeziyetçi anayasası olduğu gibi diğeri de buna bağlı şekillenen kamu yönetimi teşkilatıdır. 2002 yılında iktidar olan AKP hükümeti, ilk olarak 2003 yılında Bakanlar Kurulu'nda Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı'nı gündeme getirmiştir.

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev, yetki ve sorumlulukları yeniden belirleyen ve 3 Kasım 2003'de kamuoyuna açıklanan "Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı", üzerinde bazı değişiklikler yapılarak 29 Aralık 2003'de TBMM'ye sunuluyor. Tasarı, 14 Ocak 2004'de İçişleri Komisyonu ile Plan ve Bütçe Komisyonu, 15 Ocak 2004'de de Anayasa Komisyonu'nda ele alınarak ve bazı değişikliklerle kabul ediliyor. TBMM Genel Kurulu'nda, 18 Şubat 2004 tarihinden 15 Temmuz 2004'e kadar görüşmeleri sürüyor. Tasarı, başta adı olmak üzere, bazı maddelerinde yapılan değişikliklerle kabul edildi.

Dört kısımdan oluşan tasarı toplam 51 ana madde, 9 geçici madde, 2 ekli cetvel içermektedir. Birinci kısım ilkeler ve merkezi ve mahalli idarelerin görev ve yetkilerini, ikinci kısım Bakanlıklar ile Bağlı ve İlgili Kuruluşların Teşkilatlanmasına İlişkin Esas ve Usulleri, üçüncü kısım kamu yönetiminde denetim, dördüncü kısım ise geçici maddelerden oluşmaktadır.

5227 Sayılı "Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun", 3 Ağustos 2004 tarihinde, Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer tarafından kısmen veto edildi. Sekiz bölümden oluşan veto gerekçesinin ana vurgusunu, "Kamu Hizmetleri Açısından Yerel Yönetimlerin Genel Görevli, Merkezi Yönetimin Özel Görevli Sayılması" ile Anayasa'nın 126. ve 127. maddelerine aykırılık taşıdığı oluşturdu. AKP, veto edilen yasa tasarısını bir daha TBMM gündemine getirmedi.

Anayasa'nın 127. maddesinde; "Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir." denilmektedir.

Bu arada AKP, 3 Kasım 2003 yılında kamuoyuyla paylaştığı ilk tasarının içinde yer alan bazı kısımları kanun tasarısı halinde düzenleyerek Meclis'e ayrıca getirdi. Bunlardan bir tanesi 5197 sayılı İl Özel İdareler Kanunu olup 24 Haziran 2004'de TBMM'de kabul edildi. Lakin Cumhurbaşkanı A. Necdet Sezer yine Anayasa'nın 126. Ve 127. maddelerine aykırı olduğu gerekçesi ile veto etti ve Meclis'e geri gönderdi. TBMM'de tekrar görüşülen yasa aynı şekilde 04.03.2005'de 5203 sayılı yasa olarak onaylandı. Yasa, Sezer tarafından Anayasa Mahkemesi'ne götürüldü.

Belediye Kanunu ise önce 5215 sayılı yasa olarak TBMM'de 9 Temmuz 2004 tarihinde onaylandı. Ve yine Cumhurbaşkanı A. Necdet Sezer tarafından Anayasa'nın 126. Ve 127. maddelerine aykırılık gerekçesi ile veto edilerek Meclis'e geri gönderildi. TBMM'de tekrar gündeme gelen yasa, aynen kabul edilerek 3 Temmuz 2005 tarihinde 5393 sayılı kanun olarak yasalaştı.

* İnsan Yerleşimleri Derneği, Bursa

Bu sefer CHP tarafından Anayasa Mahkemesi'ne götürülen yasanın iki maddesi iptal edildi. 14. madde b fıkrasında yer alan "okul öncesi eğitim kurumu açmak" ve "Belediye, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahallî müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de yapar veya yaptırır" ifadeleri kalktı. "Başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahalli müşterek nitelik" ifadesi de merkezi idarenin yetki alanına yerel yönetimin girmesi olarak yorumlandı.

10 Temmuz 2004'de 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 25 Ocak 2006'da ise 5449 sayılı Kalkınma Ajansları Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun TBMM'de kabul edilerek yasalaştı.

Görüldüğü üzere İl Özel İdaresi Kanunu'nun, Belediye Kanunu'nun ve de Kamu Yönetimi Temel Kanunlarının Sezer tarafından veto edilmelerinin en temel gerekçesi, Anayasa'da merkezi idare ile yerel idare arasındaki ilişkiyi tariflenen vesayet rejimine aykırı olması. Dolayısıyla kamu yönetiminde reformun gerçekleşebilmesi, bu vesayetin kalkmasından geçiyor. Bunun gerçekleşebilmesi için de Anayasa'nın değişmesi gerekiyor.

İç hukukun düzenlenmesinde, Anayasa'nın dışında imzalanan uluslararası sözleşmeler de gözetiliyor. Anayasa'nın 90. maddesine 2004 yılında yapılan bir ekle "Usulüne göre yürürlüğe konulmuş Milletlerarası antlaşmalar kanun hükmündedir. Bunlar hakkında Anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesine başvurulamaz." ifadesi ile iç hukukta gerekli düzenlemeler yapılabiliyor.

Merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki ilişkiyi düzenleyen uluslararası sözleşme ise 1985 yılında imzaya açılan Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartnamesi.

Türkiye 1988 yılında hazırlanan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartnamesi'ni, 8 Mayıs 1991 yılında TBMM'de, üzerine hiç söz alınmadan, tartışılmadan görüşülerek imzaladı. TBMM'de imzalanan 3727 Sayılı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Onaylanmasının Uygun Bulduğuna Dair Kanun, daha sonradan, 3727 Sayılı Yasanın 1. maddesinde öngörüldüğü biçimde, bir Bakanlar Kurulu Kararı ile (Karar Sayısı: 92/3398) 06.08.1992 tarihinde yeniden onaylandı.

Sözleşmenin 1. bölümde bulunan paragraflardan en az 10 tanesini ve de en az 20 paragrafı kabul etmek şartı bulunan metnin 10 paragrafına çekince konuluyor.

Çekince konulan maddeler ise şöyle;

- Yerel makamları doğrudan ilgilendirilen planlama ve karar süreçlerinde kendilerine danışılması (Madde 4, Paragraf 6),
- Yerel yönetimlerin iç örgütlenmelerin kendilerince belirlenmesi (Madde 6, Paragraf 1),
- Yerel olarak seçilmiş kişilerin görevleriyle bağdaşmayacak işlev ve faaliyetlerinin kanun ve temel hukuk ilkelerine göre belirlenmesi (Madde 7, Paragraf 3),
- Vesayet denetimine ancak, vesayetle korunmak istenen yararlarla orantılı olması durumunda izin verilmesi (Madde 8, Paragraf 3),
- Yerel yönetimlere kaynak sağlanmasında hizmet maliyetlerindeki artışların mümkün olduğunca hesaba katılması (Madde 9, Paragraf 4),

- Yeniden dağıtılacak mali kaynakların yerel makamlara tahsisinin nasıl yapılacağı konusunda, yerel yönetimlere önceden danışılması (Madde 9, Paragraf 6),
- Yapılacak mali yardımların, yerel yönetimlerin kendi politikalarını uygulama konusundaki temel özgürlüklerini mümkün olduğu ölçüde ortadan kaldırmaması (Madde 9, Paragraf 7),
- Yerel yönetimlerin haklarını savunabilmeleri için uluslararası yerel yönetim birimleriyle işbirliği yapabilmeleri, uluslararası birliklere katılabilmeleri (Madde 10, Paragraf 2 ve 3),
- Yerel yönetimlerin iç hukukta kendilerine tanınmış olan yetkileri serbestçe savunabilmek için yargı yoluna başvurabilmeleri (madde 11).

Yukarıdaki ilgili maddelerde çekinceler, Meclis kararına gerek olmadan Cumhurbaşkanı'nın onayı ile Bakanlar Kurulu kararıyla ortadan kalkabilir.

AKP, 2004-2005 yıllarında yapmak istediği kamu yönetimi reformunu şimdi anayasa değişikliği yapmadan Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı'ndaki çekinceleri kaldırarak yapabilir.

Lakin çekincelerin kalktığı maddelere de uygun davranmalıdır. Örneğin "Yerel makamları doğrudan ilgilendirilen planlama ve karar süreçlerinde kendilerine danışılması" maddesindeki çekincenin kalkması ile merkezi idare, tasarladığı bir takım projeler için yerellere danışmak zorunda kalacaktır. Bu Gebze-İzmir Otoban yolu için on yedi şehir, 3. Köprüyü de kapsayan Kuzey Marmara Otoban Yolu için beş şehir, Akkuyu Nükleer Santrali için Mersin başta olmak üzere çevre şehirlerin yönetimlerine ilgili kentsel kararlar için danışmak demektir.

AKP'nin, yapmak istediği plan ve projelere dair böylesi bir yönetim/demokratik modeli işletmek istemediğini düşünebiliriz.

Merkezi idarenin, hem nüfus artışından kaynaklı hizmetlerde yetersizlikleri, hem totaliter yapısının farklı kimliklerin kamusal alanda tanınmasındaki engelleyici yönü, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve özerkliğini gündeme getiriyor.

Merkezi idarenin bazı yetkilerinin yerellere devredilmesi konusundaki en büyük kaygıyı, yerel hizmetlerin karşılanmasında eşitsizlik oluşacağı konusunda belirtiyor.

Mevcut yerel yönetimlerin, merkezi yönetimin işlerini devralmalarıyla bu hizmetlerin karşılanmasında yetersiz kalacakları, yerel yönetimlerin küçük birer dükana dönüşerek kişi hak ve özgürlüklerini kısıtlayacağı endişeleri haklı olarak bulunuyor. Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde yaşanan etnik, dinsel, cinsiyet, siyasi, şekli vb. nedenlerden dolayı yaşanan ayrımcılığın, yerel yönetimlerde daha denetimsiz yaşanabileceği ifade ediliyor.

Bu haklı kaygılardan dolayı kamu yönetimi reformunun bir ayağı merkezi idarenin vesayetinin kaldırılarak yerel yönetimin güçlendirilmesi ise diğer ayağının ise ayrımcılık yasağının getirilerek insan hak, özgürlükleri ile eşitlik ilkesinin güçlendirilmesi ve mekanizmalarının kurulması olmalıdır. İnsan Hakları Ortak Platformu'nun hazırladığı "Ayrımcılık ve Eşitlik Yasa Tasarısı" Meclis gündemine alınarak yasalaşmalıdır. Yerel hizmetlerin sağlanmasında oluşacak eşitsizliklerin giderilmesi için de merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında görev yapacak olan bölge yönetimleri kurulmalıdır.

5449 sayılı yasa ile kurulan Bölge Kalkınma Ajansları kanununun amacında; “kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek, kaynakların yerinde ve etkin kullanımını sağlamak ve yerel potansiyeli harekete geçirmek suretiyle, ulusal kalkınma plânı ve programlarda öngörülen ilke ve politikalarla uyumlu olarak bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, sürdürülebilirliğini sağlamak, bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmak üzere oluşturulacak kalkınma ajanslarının kuruluş, görev ve yetkileri ile koordinasyonuna ilişkin esas ve usulleri düzenlemektir.” denilmektedir.

Lakin bu ajansların kamu idare teşkilatında tanımlanmış yeri yoktur. Merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki hizmetlerin devrini ve denetimini sağlayacak görevleri bulunmamaktadır. Ulusal koordinasyonunu Devlet Planlama Teşkilatı’nın yaptığı ajanslar, AB’nin NUTS kısaltmasıyla bilinen istatistiksel bölgelemesine göre kurulmuş olup, 26 ajans vardır. Bölgesel düzeyde stratejik plan yapmakla yükümlü olan ajansların mekânsal planlama yapma görevleri de yoktur. Bu nedenle kalkınma ajanslarının bugünkü yapısı ve mevzuattaki yeri, bölge yönetimi ihtiyacına cevap verememektedir. Ayrıca bölgesel düzeyde sivil toplumun katılımını, yerel demokrasiyi geliştirecek bir anlayışa ihtiyaç olup, kalkınma ajanslarının dönüştürülmesi gerekmektedir.

Görüldüğü üzere merkezi idarenin yerel yönetimlere hizmet devrindeki kaygıların giderilmesi mümkündür. Lakin en büyük kaygıyı siyasi nedenler oluşturmaktadır, bu da “bölücülük” korkusu ve Kürt sorunudur.

Şehir ve Bölge Planlama disiplini açısından örnek verecek olursak, planlama ülke, bölge, şehir ölçeklerinde belli hiyerarşi ve bütünsellik içinde olmalıdır. Lakin Bölge Planlama ülkemizde, okullarda eğitimi verilmesine rağmen yapılmamaktadır. Bölge planlaması, bölgelerarası farklılıkları, ekonomik, kültürel, sosyal farklarını giderecek uygulamalara gereksinim olduğu teziyle ortaya çıkmıştır. 1956 tarihli 6785 sayılı İmar Yasası ile bölge planı yapımı İmar ve İskân Bakanlığı’na verilmiştir. 1958’de bakanlık bünyesinde başta Prof. Dr. İlhan Tekeli olmak üzere birçok hocamızın, uzmanın görev yaptığı bölge planlama birimi oluşturulmuştur. Ardından 1961’de Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) kurulmuştur. DPT’ye de ekonomik anlamda bölge planlarının hazırlanması görevi verilmiştir. İlk olarak Tuğrul Akçura yönetimindeki Doğu Marmara Bölge Planı, 1961’de tamamlanmış, lakin onaya hazır olan plan resmileşememiştir. Bölge planlamasına karşı “bölgecilik” yapılması riski nedeniyle karşı görüş oluşmuş, dönemin DPT Müsteşarı Memduh Aytür, “bölge çapında planlama olmaz, il çapında olur. Türkiye üniter devlettir” diyerek bölge planlaması çalışmasını sona erdirmiş, Doğu Marmara Bölge Planı çöpe atılmıştır.

Bölge planı ve yönetimlerinin oluşturulmasının 1960’lardan bugüne engellenmesinin nedeni de “bölücülük” yani Kürt sorunu olarak gösterilmektedir. Bölge yönetimlerinin kurulmasının Türkiye’nin üniter devlet yapısını bozacağına dair köhnemiş bu görüş, kalkınmada öncelikli yerler ya da kalkınma ajansları gibi yapılarla bütüncül planlama ve yönetim anlayışı yerine parçalı, projeci yaklaşımlarla hukuksal ve kurumsal kargaşaya da neden olmaktadır.

Görüldüğü üzere Türkiye’nin demokratikleşmesinin önündeki en büyük engel Kürt Sorunudur. Tam tersinden de Kürt sorunun çözümü için Türkiye’nin demokratikleşmesi gerekmektedir. “Bölücülük” korkusu ve Kürt kimliği ve haklarının tanınmaması nedeniyle mekânsal planlamanın gerekleri dahi yerine getirilememiştir.

Sonuç olarak, Kürt Özgürlük Hareketi'nin "Demokratik Özerklik" başlığında gündeme getirdiği yerinden yönetim ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesi Türkiye'nin demokratikleşmesi için bir fırsattır. Öncelikle Anayasa değişikliği yapılarak ya da Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartnamesindeki çekincelere kaldırılarak kamu yönetiminde köklü reformlar gerçekleştirilip Türkiye'de tüm kesimler için demokratik bir ortam inşa edilmelidir.