

10 Temmuz 2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nu Değiştiren

BÜYÜKŞEHİR-BÜTÜNŞEHİR TASARISI HAKKINDA

YAYED GÖRÜŐÜ

(11 Ekim 2012)

Bütünşehir olarak anılan “Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı” 8 Ekim 2012 tarihinde TBMM’ye sevk edilmiştir.

Tasarı ile ikili yönetim sistemi oluşmuştur: Bütünşehir modeli ve il sistemi.

Tasarı, 29 il için devletin toprak üzerindeki örgütlenmesini kökten değiştirmektedir. Bu değişiklik sadece idari bir değişiklik değildir. Anayasa’da “idarenin bütünlüğü ilkesi” çerçevesinde düzenlenmiş bulunan merkezi yönetim-yerel yönetimler ilişkisi iki farklı şekilde fiilen yeniden tanımlanmaktadır: Bütünşehir-merkez ilişkisi ve il sistemine dayanan yerel-merkez ilişkisi. Türkiye’nin iktisadi, toplumsal, siyasi ve idari yapısı radikal bir dönüşüme gebedir. Tasarı dönüşümün dışı vurumudur.

Yerel yönetimler ve demokrasi sözcükleri buhar olmuştur.

Yerel demokrasi Türkiye’de geliştirilmesi gereken bir alandır. Yerel temsil sisteminin demokratikleştirilmesi, halkın yönetime katılımını sağlayacak mekanizmaların geliştirilmesine ihtiyaç bulunmaktadır. Kanunlar sadece sermayenin ihtiyaçlarına değil, toplumsal ihtiyaçlara da yanıt vermelidir. Aksi takdirde devletten söz edilemez.

Bugün Türkiye’de halkın ihtiyacı daha fazla otorite değildir, daha fazla iktidarın tek elde yoğunlaşması hiç değildir. Aksine halkın ihtiyacı olan daha fazla demokrasidir, halk demokrasisidir. Bu tasarı, Türkiye’de demokrasi rüyasını, hayalini kabusa çevirmektedir. Köylülerin ve belde halkının kendini yönetme hakkı, hak düzeyinde bile elinden almaktadır. Tasarı demokratik olmadığı, gibi aynı zamanda yerel yönetimin varlığını ortadan kaldırmaktadır.

Bütünşehir ölçeği siyasal, toplumsal, yönetsel optimal ölçek değildir; iktisadi optimal olduğu ise şüphelidir.

Yönetsel ve siyasal optimal ölçek demokratik bir düzende “katılım ve demokrasi ilkeleri”ni temel alır; iktisadi ölçek ise hizmet üretenlerin “kâr”ını temel alır. Türkiye’nin idari yapısı kâr’a mı kamu yararına mı dayanmaktadır?

Tasarı’nın gerekçesinde, bütünşehir modeli ile ölçek ekonomileri sayesinde daha az kaynakla daha kaliteli hizmetin sunulacağı iddiası yer almaktadır. Oysa Türkiye’de diğer illerle pek benzerlik göstermeyen İstanbul ve Kocaeli gibi sanayileşmiş ve yapısal olarak bütünleşmiş illerde “bütünşehir” uygulaması mevcuttur. Bu pilot bütünşehirlerde hizmet maliyetleri düşmüş müdür?

Hizmet ölçeği genişletildiğinde toplu ulaşım, arıtma, numerataj, vb. hizmetleri vermek imkansız hale gelecektir. Bu model belediye hizmetlerinin aksamasına ve hizmetlerin aşırı derecede pahalılaşmasına yol açacaktır. Nitekim tasarı, mali imkansızlıklara ilişkin yeterli bir çözüm içermemektedir. Ölçeğin büyümesi ve görevlerin arttırılması büyükşehirlerin üzerindeki borçlanma baskısını dayanılmaz kılmaya mahkumdur.

Tasarıda “yönetim, planlama ve koordinasyon açısından belediye sınırı mülki sınır olacak biçimde optimal ölçekte hizmet üretebilecek güçlü yerel yönetim yapılarına duyulan ihtiyaç” gerekçe olarak gösterilmektedir. Böylelikle kaynakların etkin ve verimli kullanılabileceği ileri sürülmektedir.

Henüz İstanbul ve Kocaeli uygulamasının ölçek-hizmet analizi yapılmamıştır. Ölçeğin büyümesi hizmet açısından hangi sorunu çözecektir? İstanbul ve Kocaeli’de 2004’ten yana devam etmekte olan bütünşehir uygulaması hangi sorunları çözmüştür ki bu uygulama yaygınlaştırılmak istenmektedir?

Bütünşehir büyükşehir ve iller arasındaki eşitsizlikler artacaktır.

Türkiye’de halen 2 bütünşehir (İstanbul ve Kocaeli), 14 büyükşehir, 65 il, 892 ilçe ve 1977 belde belediyesi olmak üzere toplam 2950 belediye bulunmaktadır. Tasarıyla, büyükşehir belediye sınırı il mülki sınırına genişletilmektedir. 2004 yılından bu yana İstanbul ve Kocaeli’de uygulanmakta olan bütünşehir modeli, 27 ile yaygınlaştırılmaktadır.

Halk arasında “pergel” olarak tanımlanan 20 – 30 ve 50 km lik yarıçaplar içinde varlığını sürdüren büyükşehirler yerine, ilin tümünde görev ve yetki sahibi bütünşehirler ortaya çıkarmaktadır. Diğer iller idari yapının “ötekileri” mi olacaklardır?

Köyler ve beldelerin tüzel kişiliği kaldırılmaktadır.

Büyükşehir olacaklarla birlikte 29 ilin sınırları içinde yer alan köy ve beldelerin tüzel kişiliği iptal edilmekte; köyler mahalle olarak, belde belediyeleri de mahalleleriyle birlikte bağlı buldukları ilçenin belediyesine katılmaktadır.

Tasarı, 1591 belde belediyesi ile 16.082 köyün tüzel kişiliğine son vermektedir. 29 ilde il özel idareleri de kaldırılmaktadır. Tasarı, kentsel yerleşme yönetimiyle kırsal yerleşme yönetimini birleştirmektedir. Tasarı yasalaştığında nüfusun % 75’i (56 milyon kişi) 29 büyükşehir/bütünşehirde yaşıyor olacaktır. Dolayısıyla bu uygulamanın yaratacağı olası sonuçlar toplumsal aktörler de dikkate alınarak gerçekçi bir biçimde irdelenmelidir.

Söz konusu yerel yönetim birimlerinin tüzel kişiliklerinin kaldırılmasının yanı sıra malları da tasfiye edilmektedir. Bu durum mülkiyet hakkına da aykırıdır. Hem kişilikleri hem de malları yok edilmektedir.

Tasarı antidemokratik bir merkezleşme tasarısıdır.

Tasarı, yereli yok sayan - merkezleşmeyi yoğunlaştıran bir modeldir. Yerel yönetimlere nefes alacak alan bırakmayan bir yönetim sistemi inşa edilmektedir. Tasarının gerekçesinde "etkin, etkili, vatandaş odaklı, katılımcı, saydam ve *olabildiğince yerel bir yönetim anlayışı*" vurgusu yapılmaktadır. Oysa il özel idaresi, belediye, köy ülkemizdeki üç yerel yönetim türüdür ve tasarı, 29 il özel idaresini, 1591 belde belediyesini, 16.082 köyü kaldırmaktadır. Bir başka ifadeyle il özel idarelerinin yüzde 36’sı, belediyelerin yüzde 53’ü, köylerin yüzde 47’si yerel halka sorulmadan ortadan kaldırılıyor. Bu sistem, gerek bütünşehir sınırları içinde gerek Türkiye genelinde “güçlü başkan” – “tek adam” sistemini; merkezi ve yerel düzeyde seçimle gelen kralları ve prensleri getirecektir. Ölçeğin genişlemesi, demokrasinin gelişmesine değil, kontrol ve kâr adına “otoritenin yoğunlaşması”na yol açacaktır. Kurulması öngörülen *Yatırım İzleme ve Koordinasyon Merkezi* bu sürecin engeli değildir.

İl yerel yönetimi kalkmaktadır. Yerine merkezi yönetim birimi olarak Yatırım İzleme ve Koordinasyon Merkezi kurulmaktadır.

Tasarı, 29 bütüncüde 2005 yılında kabul edilen 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile görev ve yetki bakımından güçlendirilen il özel idarelerinin tüzel kişiliğini kaldırmaktadır. İl genel meclisi tarihe gömülmektedir. Belediye sınırlarının il mülki sınırları olarak belirlenmesiyle, il özel idareleri tarafından yürütülen hizmetler tümüyle büyükşehir belediyeleri tarafından gerçekleştirilecektir. Büyükşehir belediyelerinin bu hizmetleri yerine getiremeyecekleri açıktır. Bu nedenle tasarı, 29 ilde valiye bağlı olarak kamu tüzel kişiliğine sahip, özel bütçeli *Yatırım İzleme ve Koordinasyon Merkezi* kurarak il özel idaresinin halkla bağı kuran bölümünü ortadan kaldırmaktadır.

Tasarının 4. maddesi ile valiye bağlı olarak kurulan kamu tüzel kişiliğini haiz “Yatırım İzleme ve Koordinasyon Merkezleri” Anayasa’nın belirlediği yönetim yapısına aykırıdır. Bu merkezler yerel yönetim birimi mi yoksa merkezi idarenin birimi mi belli değildir. Merkezi idarenin nasıl teşkilatlanacağı Anayasada ve 3046 sayılı Kanunda düzenlenmiştir. Üstelik Tasarıya göre “Yatırım İzleme ve Koordinasyon Merkezleri” Bakanlar Kurulu Kararı ile de kurulabilecektir. Kamu tüzel kişiliğini haiz bir kuruluş Bakanlar Kurulu Kararı ile kurulamaz. Kanunla kurulabilir.

Anayasa, merkezi idare ile mahalli idareyi ayırmış ve Türkiye’nin idaresini bu ayrıma göre düzenlemiştir. Öncelikle Anayasaya göre mahalli idareler, il, belediye ve köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere ve seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir. Merkezi idare ise tüm ülke düzeyinde kamu hizmetlerini yerine getirmek üzere teşkilatlanmıştır. Merkezi idarenin birimlerinde görevli idareciler seçimle değil, atama yoluyla belirlenirler. Bu nedenle seçimle belirlenmiş ve mahalli ihtiyaçları karşılamak üzere teşkilatlanmış bir mahalli idare biriminin görevlerini, merkezi idare birimi yerine getiremez. Üstelik hangi merkezi idare biriminin yerine getireceği de açık ve net değildir. Tasarı yönetimde kaos tasarısıdır.

İl genel yönetiminin geleceği belirsizleşmiştir.

Yatırım İzleme ve Koordinasyon Merkezi, büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde “yatırım ve hizmetlerin etkin olarak yapılması, izlenmesi ve denetlenmesi; afet ve acil yardım hizmetlerinin koordinasyonu ve yürütülmesi; ilin tanıtımı; gerektiğinde merkezi idarenin taşrada yapacağı yatırımların yapılması ve koordine edilmesi; ildeki kamu kurum ve kuruluşlarına rehberlik edilmesi, hukuki destek sağlanması ve bunların denetlenmesini gerçekleştirmek üzere” kurulmaktadır. Tasarı, büyükşehirler dışındaki illerde de bu merkezin kurulabileceğini öngörmektedir. Devlet tüzel kişiliğinin bir parçası olmayan, kendi tüzel kişiliği adına hareket edecek olan bu yapı, merkezi yönetimin taşra teşkilatını da eritecektir. Tasarı, il genel yönetiminin (mülki idare sisteminin) buharlaşmasına zemin hazırlamaktadır. İl genel meclisi kaldırılmakta, il özel idaresi ile il genel yönetimi *Yatırım İzleme ve Koordinasyon Merkezi* çatısı altında birleşmektedir. Tasarı “ucube” bir yönetim yapısı kurmaktadır.

Kamu hizmeti dengeli planlanamaz.

1982 Anayasası, büyükşehirler için özel yönetim modeli getirilebileceğini öngörmektedir, ancak illerin bütüncü modeliyle yönetiminin anayasal dayanağı bulunmamaktadır. İl genel yönetimini zedeleyen – il yerel yönetimini (il özel idarelerini) kaldıran bir büyükşehir yönetim modeli kamu hizmeti bakımından sorunlar

yaratacaktır. Bütünşehir modelinde kamu hizmetlerinin planlanması nasıl yapılacaktır? Örneğin eğitim hizmeti merkezi bir hizmet midir yoksa yerel bir hizmet midir? Halk eğitim hizmetini belediye başkanından mı almak ister merkezi hükümetten mi almak ister?

Eşitsizlik derinleşir.

Bütünşehir modeli, büyükşehir belediyeleri için kendi sınırı içerisinde geniş yetkilerle donatılmış, diğer illerle bağıni koparmış bir yapıya yol açmaktadır. Her büyükşehir belediyesi adeta “bir yurt” haline gelmektedir. Bu tasarı, bütünşehir içinde hizmet erişim bakımından eşitsizlikleri derinleştirecektir. Türkiye genelinde de bölgelerarası gelişmişlik farkı artacaktır. Tasarı, devletin kamu hizmetlerini ülke geneline dengeli bir biçimde dağıtma olanağını ortadan kaldırmaktadır.

Belde belediyeleri önemlidir.

Bütünşehir modeli, belediye yönetimini tarihe gömmektedir. Belde belediyeleri ve köyler, halka en yakın yerel yönetim birimleridir. Beldelerde ve köylerde yaşayan halka sormadan bu yönetim birimlerinin tüzel kişiliklerini kaldırmak, demokratik devlet ilkesine aykırıdır. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, hizmetin halka en yakın yönetim birimlerince verilmesi ilkesi üzerine yükselmektedir. Türkiye'nin, bu Şart'a imza atan ilk devletlerden biri olduğu unutulmamalıdır. Belde belediyeleri, halkın yönetime ulaşması ve hizmet ölçeği bakımından vazgeçilmemesi gereken yönetimlerdir. Belde düzeyinde yerel halkın yönetim yetkisini ortadan kaldırmak yerine, bu yönetim birimlerini idari ve mali açıdan güçlendirme yolu tercih edilmelidir. Yerleşim yeri sınırları içinde yaşayanların ortak sorunlarının nasıl çözüleceğine, o sınırlar içinde yaşayanlar karar vermelidir.

Kırsal alan yönetimi belediyelere devredilerek, kırsal alanın planlanmasında köy muhtarı, ihtiyar heyeti, kaymakam ve vali devre dışına çıkarılmaktadır.

Tüzel kişiliğinin sona erdirilmesi ile köyün özel mülkiyetinde bulunan söz konusu taşınmazlar ile birlikte köye ait her türlü taşınır mal, hak, alacak ve borçları 5393 sayılı Belediye Kanununun 11 nci maddesi gereğince katıldıkları belediyeye intikal eder. Şehrin gelişme alanı içinde kalan köylerin tüzel kişiliğinin kaldırılarak idaresinin büyükşehir belediyelerine bırakılması, büyükşehir belediyelerine bu köyler üzerinde istediği gibi planlama yapma ve uygulama yetkisi sağlar. Aynı zamanda köy muhtarı ve ihtiyar meclisi, kaymakam ve vali engeli aşılmış olur.

Köylü yaşam alanı üzerindeki haklarını kaybetmektedir.

Bu tasarı, köylünün kendi yaşam alanı üzerindeki tüm yönetim haklarını kaybetmesi anlamına gelmektedir. Köy tabelasının sökülerek mahalle haline getirilmesi köyün yaşamını iyileştirmeyecek aksine kötüleştirecektir. Gerek 6292 olarak bilinen 2/B Kanunu gerek diğer kanunlarla yapılan değişikliklerle hazine arazilerinin ve 2/B alanlarının belediyelere proje alanı veya kentsel dönüşüm adı altında devri ile bu arazilerin şehirleşmeye açılması sonucu oluşan rantın tamamı belediyelere aktarılmaktadır. Köy topraklarının proje alanı veya kentsel dönüşüm bölgesi olarak belirlenmesi durumunda, tarım ve hayvancılıkla geçinen dar gelirli köylüler arazileri kıymetlendiği halde bu ranttan herhangi bir pay alamayacaklardır. Üstelik siyasal

farklılıklar nedeniyle başka yer gösterilerek veya kamulaştırma yoluyla köylerinden sürülebileceklerdir.

Köylü yoksullaşacaktır.

Tarım ve hayvancılıkla uğraşan, suyu bedava kullanan, vergi muafiyetine sahip köyler; belediye sınırlarına alınmakla bu hak ve muafiyetleri kaybettiklerinden köylü için hayat daha pahalı hale gelecektir. Kanunlarla getirilen sınırlandırmalar nedeniyle, bu alanlarda hayvancılık yapılması da mümkün olmayacaktır. Köyde yaşayan insanların iktisadi faaliyeti kısıtlanacaktır.

Köylerin kaldırılması ile bu alanlarda yabancılara toprak satışının önü açılmıştır.

2003 yılında 4916 Sayılı Kanun (Köy Kanunu 87. Maddesi) değişikliği ile yabancı gerçek kişilerin köy arazilerinde taşınmaz edinmeleri yasağı kaldırılmış; ancak bu değişiklik Anayasa Mahkemesi kararı ile iptal edilmiştir (AYM 2005/14 Esas). Tasarı ile bütünşehirlerde bu kararın geçerliliği ortadan kalkmaktadır.

Orman köylerinin kentsel ranta açılması kolaylaşacaktır.

Büyükşehirlerin gelişim alanlarında, özellikle İstanbul ve Kocaeli sınırları içinde kalan orman köyleri, bakir ve merkeze yakın olmaları nedeniyle İstanbul sosyetesini için cazip yerleşim yerleridir. Bu nedenle orman köyleri belediyeler için gözde proje alanlarıdır. Orman köylüsü buralarda yaşamaya devam etmek isteyeceği ve köy tüzel kişiliklerinin Köy Kanunu'ndan kaynaklanan yetkileri bu projelerin uygulanmasında engel teşkil edebileceğinden orman köylerinin kaldırılmaları öngörülmektedir. Orman köyü ve orman köylüsü bu alanlardan taşınarak, üst ekonomik sınıflara orman içinde yeni, lüks ve bakir yerleşim alanları sağlanacaktır.

Borçlanma tetiklenmektedir.

Büyükşehir belediyelerinin görev ve sorumlulukları artacağı için giderleri de artacaktır. Bu düzenleme borçlanmayı tetikleyen bir sürecin başlangıcı olacaktır. Büyükşehir belediyesi modeli ile borçlanma limiti arttırılmaktadır. Ancak bu limit artışı mevcut büyükşehirlere yeterli gelmemiştir.

Özelleştirme politikası sürmektedir.

Borçların ödenmesinde yaşanan sorunlar, hızla yeni özelleştirmelerin yolunu açacaktır. Tasarı il düzeyinde orman, mera, kıyı gibi tüm kamu varlıklarını belediyelere devretmektedir. Bu kez de kamu kaynakları büyükşehir borçlanması üzerinden talana uğrayacaktır. Tasarı, söz konusu illerdeki tüm kamu mallarının tasfiyesi anlamına gelmektedir. Bu illerde mülkiyet yapısı da hızla dönüşecektir.

Mevcut büyükşehir modeli sorunludur.

Tasarıda izlenen yol Ankara Büyükşehir Belediyesi ve İstanbul Büyükşehir Belediyesi örnekleridir. Ne var ki mevcut büyükşehir modelinde büyükşehir belediyesi-ilçe belediyesi ilişkisi sorunludur. Görev-yetki paylaşımı ve kaynaklar konusunda çözülmesi gereken birçok sorun bulunmaktadır. Uygulamadaki modelin bilimsel analizi yapılmadığı gibi, işleyişteki mevcut sorunlar da dikkate alınmamıştır.

Tasarı kamusal kaynakların elde çıkarılmasına zemin hazırlamaktadır.

Tasarı, iktisadi bakımdan irdelendiğinde rantın denetlenmesi ve bölüşümü sürecinde küçük yönetsel birimleri ortadan kaldırma ve yasal engelleri ayıklama projesi olduğu görülmektedir. Tasarı, devletin toprak üzerinde, hem yerel hem küresel sermaye odaklarının taleplerine yanıt verecek şekilde, daha kolay kontrol edilebilir bir ölçekte örgütlenmekte olduğunun göstergesidir. Yatırım alanı arayan sermayenin iktisadi ve siyasal egemenliği, bu egemenliğe uygun toplumsal ve yönetsel yapıların kurulmasıyla gerçekleşmektedir. Tasarı, kamu hizmeti götürme amaçlı değildir. Kamusal kaynakların satılması ve ranta açılmasına endekslenmiştir.

Tasarı toplum için yıkıcıdır.

Toplumsal açıdan değerlendirildiğinde bu tasarı köylü, küçük üretici, memur açısından yıkıcı sonuçlar barındırmaktadır.

Keyfi, otoriter bir rejim inşa edilmektedir.

Siyasi bakımdan değerlendirildiğinde bu tasarı, köylü, işçi, memur ve küçük üreticiyi, küçük esnafı yönetim kanallarından tamamen uzaklaştırmaktadır; bunun karşısında küresel ve ulusal büyük sermayeyi ve rantiyeleri güçlendirmektedir. İnsan ve kamusal hizmete odaklı değil, kâra odaklı; demokrasiye değil, keyfi yönetime dayalı bir yönetim modeli getirilmektedir. Bu tasarı: a) yerelleşme getirmemektedir; b) hizmet etkinliğini gözeten bir anlayışın ürünü değildir; c) yerelde anti-demokratik ve otoriter bir rejim inşa etmektedir.

TASARI BU HALİYLE GERİ ÇEKİLMELİDİR. BÜYÜKŞEHİR MODELİ DAHA DEMOKRATİK BİR İŞLEYİŞE KAVUŞTURULMALIDIR.

Yönetim sistemini değiştiren yasal düzenlemeler “halkın gereksinimleri” dikkate alınarak ve “halkla birlikte” gerçekleştirilmelidir. “Egemenlik kayıtsız şartsız milletindir” diyerek belde belediyeleri kapatılamaz. O halde belde belediyelerinin kapatılması kararı, o yörede yaşayan halkın iradesine bırakılmalıdır.

BÜTÜNŞEHİR DEĞİL, DEMOKRATİK BÜYÜKŞEHİR MODELİ GETİRİLMELİDİR.

Mevcut büyükşehir yönetim modelinin sorunları analiz edildikten ve bu sorunlara çözüm geliştirildikten sonra, büyükşehir sayısı artırılabilir. Ancak, kentsel yerleşmelerle kırsal yerleşmeleri metropol kent yönetimi modeli içinde eriten “bütünşehir modeli” kesinlikle reddedilmelidir.