

REFORM SONRASI BİR İL GENEL MECLİSİ: ARZUHALCI İLE NOTER ARASI SİYASAL BİR ORGANIN DOĞUŞU

Yrd. Doç. Dr. Ulaş Bayraktar

Mersin Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Yrd. Doç. Dr. Hacı Kurt

Mersin Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

• • •

Özet

Siyaseti, Laswell'in tanımından hareketle "kimin neyi, ne zaman ve nasıl elde etmesine" karar verilen süreç olarak tarif edersek, 2005 yılında gerçekleştirilen yerel yönetim reformlarının yerel siyaset bağlamında önemli dönüşümlere yol açmasını bekleyebiliriz. Böylesi bir değişimin özellikle reformlardan en karlı çıkan yerel yönetim kurumu sayılabilecek il özel idareleri çerçevesinde daha muhtemel olduğu hipotezinden hareket eden yazımız, bu savı Mersin örneğinde sınıyor. Makale, artan yetkilere ne derece sahip çıktığını tartışmanın ardından, il özel idarelerinin kurumsal işleyişinde seçilmişlerden oluşan siyasi kanadın yani il genel meclislerinin ne derece etkili olduklarını, reformun farklı boyutlarına odaklanarak anlamaya çalışıyor. Reformdan oldukça güçlenmiş olarak çıkan il genel meclislerinin siyasi karakterinde radikal değişimler olmadığını ve bu yetkilerin kullanımında hala diğer yerel siyasi dinamiklerin ve/veya bürokrasinin ağırlığı taşıdığı gözlemlenirken çalışmamız, il genel meclisleri bağlamında il özel idarelerinin henüz yerel siyaset sahnesinde özerk ve muktedir bir siyasi güç olarak yer almadıklarını en azından Mersin örneğinde tespit ediyor.

Anahtar Kelimeler: İl özel idareleri, il genel meclisleri, yerel yönetimler, yerel siyaset, idari reform.

The Politicisation of a Turkish Provincial Council in the Post-reform Period

Abstract

Departing from Laswell's definition of politics as "who gets what, when and how", we should expect significant transformation in local politics after the reforms of local governments of 2005. In this article, by making use of empirical data issued from the case of Mersin, we test the hypothesis according to which such a change must be further important with regards to Turkish provincial governments that appear to be the most strengthened local governmental body throughout the reform process

The article, after discussing to what extent the local provincial governments actually make use of their recently acquired competencies, attempt to understand, by focusing to different aspects of the recent reform, whether the elected bodies of provincial governments, namely local provincial councils, actually claim their enhanced powers.

The paper concludes by stating that there has not been yet radical changes in the political nature of provincial councils that seem to be still influenced by local political dynamics and/or bureaucratic pressures. Therefore, local provincial councils seem to be far from becoming an autonomous and vigorous political power in local politics at least for the case of Mersin.

Keywords: Provincial governments, general councils, Turkish local governments, local politics, administrative reform.

Reform Sonrası Bir İl Genel Meclisi: Arzuhalci ile Noter Arası Siyasal Bir Organın Doğuşu

Türkiye'de yerel yönetimler denince akla hemen belediyeler gelir. Oysa Türk yerel yönetimler sistemi iller, belediyeler ve köylerin yönetimi üzerinden yapılandırılmıştır. Fakat siyasi tartışmalarda olduğu gibi akademik ilgi bakımından da, il özel idareleri ve köyler genelde görmezden gelinir. Oysa 2005 reformları, özellikle il özel idarelerini yapı, yetki ve işleyiş bakımından görmezden gelinemez bir statüye taşımıştır. Tıpkı Fransa'daki 1982 anayasal değişikliğinde olduğu gibi (Bournazel, 1984) il özel idarelerinin Türkiye'deki reform sürecinden de en kârlı çıkan yerel yönetim kurumu olduğu söylenebilir.

Bu yazı kapsamında, 2005 reformlarının il özel idarelerini nasıl dönüştürdüğü asıl tartışma eksenini olmayacak. Yasal çerçevede gerçekleşen dönüşümün ilgili yazında halihazırda yeteri kadar tartışılmış olduğu düşüncesinden hareketle (Can: 2007; Coşkun/Uzun: 2005; Ömürgönülşen/Sadioğlu: 2009; Parlak: 2005) biz söz konusu reformun il özel idarelerini ne derece siyasallaştırdığına odaklanacağız. Çıkış noktamız, değişen yapısı ve artan yetkileri ile bu yerel kurumların, yerel siyaset bağlamında da hissedilir bir öneme sahip hale gelmiş olmaları gerektiğidir. Her ne kadar 2005 reformlarının rotasını çizen ana siyasal dinamik yoğun biçimde tartışılmış olsa da (Güler, 2005), reformların hayata geçirilmesiyle, bu sürecin yerel siyaseti nasıl etkilediği şimdiye değin araştırma konusu olmamıştır. Bu boşluktan hareketle, şubat 2008'den beri Mersin İl Genel Meclisi'ne yönelik olarak yürüttüğümüz

107K518 sayılı Tübitak araştırma projesinin görgül bulgularına dayanarak¹, reformun nasıl uygulamaya tercüme edildiği ve bu yeni durumun, kurumun siyasal niteliğinde nasıl bir kayma yarattığını anlamayı amaçlıyoruz. Bunun için reform gerçekleştiğinde görev başında olan, yani yasal değişiklikten önce seçilmiş Mersin İl Genel Meclisi'ne dair çoğunlukla Mart 2009'da yapılan yerel seçimlere kadar olan gözlemlerimize başvuracağız.

Bu ampirik araştırmanın ışığında iddiamız, ilk anda 5302 sayılı kanunun il özel idarelerinin siyasi doğasını daha belirgin hale getireceği düşünülebilirse de, fiiliyatta bu siyasi dönüşümün en azından yerel seçimlere kadar olan dönemde çok da gözlenmediğidir. Bu anlamda, reform sonrasında il özel idarelerinin nasıl bir siyasallaşma süreci yaşadığı yazının ana hedeflerinden biri olduğuna göre, siyasallaşma sürecinin nasıl kavramsallaştırılabildiğini de tanımlamaya ihtiyacımız var. Bu yazı kapsamında, bizler Harold D. Laswell'in (1936) "kimin neyi, ne zaman ve nasıl elde etmesi" şeklindeki basit siyaset tanımından hareketle, siyasallaşmayı iki farklı boyutta okuyoruz.

Öncelikle, bir kurumun üzerinde kontrol sahibi olduğu maddi veya aynı kaynakların, yani dağıtım kapasitesinin artması onun toplumsal gücünü artırarak, siyasal niteliğini daha vurgulu hale getireceğini iddia ediyoruz. Böylesi bir durumda, Laswell'in tanımından hareketle, o kurum 'kimin neyi elde edeceğinde' daha etkili olacaktır ki bu da, o kurumda söz sahibi olmak isteyecek aktörler arasındaki çekişmeyi şiddetlendirecektir. Dolayısıyla, yeni reformun il özel idarelerinin yetkilerinde ne gibi değişiklikler yaptığı ve yeni yetkilere ne denli sahip çıktığı tartışmamızın ilk ayağını oluşturacak.

İkinci olarak, bir kurumun yetki ve kaynak bakımından güçlenmesinin ötesinde bu yetkilerin kim tarafından kullanıldığı ikinci bir tartışma eksenini olarak karşımıza çıkar. Yine Laswell'e referansla, 'kimin neyi elde edeceğine' nasıl karar verildiği de bir kurumun siyasal profili hakkında ipuçları barındırır. Özellikle, il özel idare sistemi gibi atanmışlar ve seçilmişlerin bir arada yer aldığı bir kurumda, artan yetkilerin kim tarafından kullanıldığı da en az yetkilerin nicel boyutu kadar önemli bir değişkendir. İl özel idarelerinin reform sonrasında ne denli yerel yönetimleştirdiğini yani seçilmiş kanadın etkisinde nasıl bir değişiklik olduğunu tartıştığımız ikinci bölümde, siyasallaşmayı yetkilerin kim tarafından kullanıldığı bağlamında ele alacağız.

Böylesi hipotezlerle yola çıktığımız metin boyunca, reformun bir yandan il genel meclislerini daha da siyasallaştırmasını beklediğimiz boyutlarını, diğer

¹ Araştırma projemizde görev alan, dolayısıyla bu makalenin mutfağında emekleri olan Bediz Yılmaz, İhsan Kamalak, Atilla Güney ve Ali Ekber Doğan'a teşekkürü borç biliriz.

yandan da bu değişikliklerin uygulamaya nasıl yansıdığını Mersin gözlemlerimize dayanarak yorumlayacağız.

Reform Sonrasında Artan Yetkileriyle İl Özel İdareleri

Siyasallaşmayı, bir kurumun dağıtım kapasitesiyle ilişkilendirdiğimiz ilk perspektif çerçevesinde, 5302 sayılı kanunun il özel idarelerini ne derece siyasallaştırdığı, kurumun yetkilerindeki değişimle ilgili olmak zorunda. Kanunun 6. maddesi iki ayrı paragraf halinde il özel idarelerinin belediye sınırları içinde ve dışında yetkili ve görevli olduğu geniş bir alan tayin etmektedir. Bayram Coşkun ve Turgay Uzun (2005: 161) yeni yasa metninin görev alanında büyük bir genişleme görülmesi de, görevlerin tek tek sayılmamış olmasından hareketle, il özel idarelerinin mahalli ve müşterek ihtiyaçlar için nispeten genel görevli sayılabileceğini belirtir. Gerçekten de, dönemin Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer'in 4 Mart 2005 tarihinde Anayasa Mahkemesi'ne yaptığı iptal başvurusunda, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun il özel yönetimlerini genel yetkili organlara dönüştürdüğünü iddia etmiştir². Bu anlamda yeni yasa, il özel idarelerinin dağıtmakla yetkili olduğu değer ve varlık alanını genişleterek, kurumun siyasal doğasını daha belirgin bir hale getirmiştir. Dahası, kanun, il özel idarelerine bu görev ve yetkileri yerine getirirken ihtiyaç duyacakları hukuki korumayı da sunmuştur. Buna göre, il özel idareleri mahalli ve müşterek ihtiyaç gördüğü her türlü faaliyette bulunabilecek; ilgili izin ve ruhsatları verip, bunları denetleyebilecek; yetkileri çerçevesinde yönetmelik çıkarabilecek, emir verebilecek, yasak koyup, uygulayabilecek ve ceza verebilecektir (Can, 2006: 13).

Yeni yasanın il özel idarelerine ilişkin tanımladığı yetki alanındaki en dikkate değer yeniliklerden biri il çevre düzeni planı (İÇDP) sayılabilir. Valinin koordinasyonunda il genel meclisi ve belediye (statüsüne göre büyükşehir veya il belediyesi) meclisi tarafından onaylanan bu planlar il özel idarelerini ilin genelini kapsayan üst planın hazırlanmasında ana aktörlerden biri haline getirerek, özellikle büyükşehirlerde, onları büyükşehir belediyelerinin sahip olduğu hegemonik yerel siyasi iktidara ortak ediyordu.

Fakat uygulamada bu ortaklığın sorunsuz bir şekilde kurgulanabildiğini söylemek zor. Her şeyden önce Cengiz Derdiman'ın (2007: 6) vurguladığı gibi, ilgili mevzuatta İÇDP'nin diğer üst planlarla ve alt imar planları ile ilişkileri,

2 Cumhurbaşkanlığı'nın internet sayfasından kaldırılan bu veto yazısına MAI ve Küreselleşme Karşıtı Çalışma Grubunun <http://www.antimai.org/ys/ioveto.htm> adresli sayfasından ulaşılabilir, son başvuru 9/9/2009.

süreçte ilçe ve belde belediyelerinin rolü, planın İGM'ye getiriliş yöntemi ve ilgili belediye ile plan üzerinde uzlaşa sağlanamaması halinde başvurulacak çözüm yolu hakkındaki boşluklar, yeni düzenlemeyi baştan sorunlu kılıyordu. Gerçekten de, Ömürgönülşen ve Sadioğlu'nun (2009: 12) araştırmasına dahil edilen 12 ilden dördünde uzlaşma sağlanması zor olduğu için süreç İçişleri Bakanlığı'na sevk edilmiş, altı ilde de plan Çevre ve Orman Bakanlığı tarafından hazırlanmıştır. Diğer iki ilden birisi de büyükşehir ve il sınırlarının aynılanması dolayısıyla planın büyükşehir belediye meclisi tarafından hazırlanacağı illerden biri olması sebebiyle, araştırma kapsamındaki illerden sadece birisinde yasanın öngördüğü ortak sürecin hayata geçtiği söylenebilir.

Mersin örneğindeki İÇDP uygulaması da Ömürgönülşen ve Sadioğlu'nun bulgularıyla büyük oranda örtüşüyor. 2005 yılında Valilikle Bakanlık arasında imzalanan protokolle Mersin ve Karaman illeri bir havza olarak tanımlanıp, bölgenin İÇDP'sinin Çevre ve Orman Bakanlığı tarafından hazırlanmasına karar verildi. Haziran 2007'de askıya çıkan ve gelen itirazların değerlendirilmesinden sonra yürürlüğe giren plana idare mahkemesinde yapılan itirazlar sonucu, plan Danıştay tarafından iptal edildi. İptal gerekçesi, Bakanlığın bu konuda bir yönetmelik çıkarmaması idi. Yönetmeliği çıkaran Bakanlık planı Nisan 2009'da aynen tekrar yayınladı. Bu plana da Mersin'deki çok sayıda kamu kurumu ve sivil örgüt dava açmış bulunuyor³. Bu süreçte planla ilgili gelişmelerin il genel meclis gündemine hiç gelmemiş olması, kurumun bu sürece müdahil olmadığını ortaya koyuyor. Başka bir deyişle, yasal olarak yetkili kurumlardan biri olan Mersin İl Genel Meclisi, uygulamada süreçte rol almayarak, yetkisini kullanmamayı yeğlemiş gibi görülüyor. Tüm yerel kurum ve kuruluşların böylesine müdahil olduğu bir süreçte, il genel meclisinin ilgisiz kalması, kurumun yerel siyaset bağlamında, en azından İÇDP gibi son dönemde kazanılan önemli yetkilerden biri bağlamında, etkili bir aktör olmaktan uzak bir varoluş sergilediğini gösteriyor.

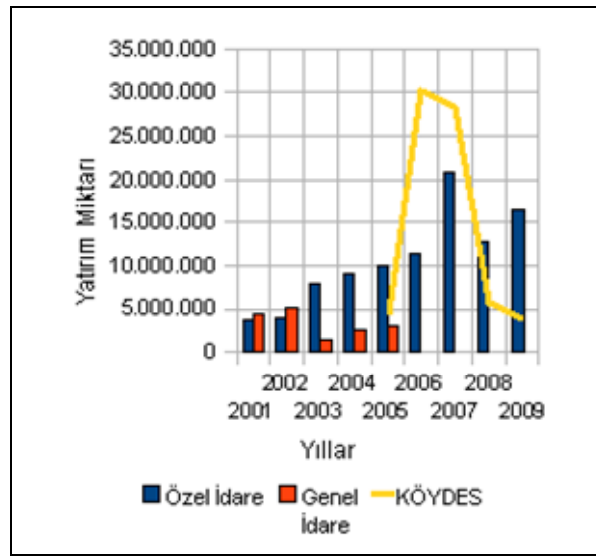
5302 sayılı kanunun il özel idarelerine atfettiği görev ve yetkilerin haricinde, Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün lağvedilip, tüm teşkilatları ile birlikte il özel idarelerine devredilmesi sonucunda bu kurumlar köylere yönelik hizmetlerin tek sorumlusu haline geldiler⁴. Merkezi idarenin yetkisi altındaki bu hizmet alanının il özel idarelerine devredilmesi aslında Cumhurbaşkanı Sezer'in vetosu ve yoğun toplumsal muhalefetin ardından gündemden düşen Kamu

³ Süreçle ilgili bilgi ve gözlemlerini bizimle paylaşan Tolga Ünlü'ye teşekkür ederiz

⁴ İl sınırları ile büyükşehir belediye sınırlarının örtüştüğü İstanbul ve Kocaeli'de devir büyükşehirli olmuştur (13 Ocak 2005 tarih ve 5286 sayılı kanun).

Yönetimi Temel Kanunu'nun genelleştirmeyi amaçladığı bir yönelimdi⁵. Şimdilik sadece köylere yönelik hizmetler alanında gözlemlediğimiz bu eğilimin önümüzdeki dönemde daha da güçlenebileceğini düşünebiliriz (Bayraktar, 2009)⁶.

Grafik 1- 2001-2009 Yılları Arasında Mersin'de Köylere Yönelik Yatırımların Kurumsal Dağılımı



Reformdan bu yana geçen zaman zarfında, köy hizmetlerinin il özel idarelere devrinin ne anlama geldiğini görebilmek için Mersin örneğinde köye yönelik yatırımların 2001-2009 yılları arasındaki gelişimini izleyebiliriz. Grafik 1 Mersin'de 2001-2009⁷ yılları arasındaki köye yönelik yatırımların kurumlar arasındaki dağılımını yansıtır. Köy yollarının yapımı ile içme ve sulama suyu

5 Tasarıya göre Sağlık, Kültür ve Turizm, Çevre ve Orman, Tarım ve Köyişleri, Sanayi ve Ticaret ile Bayındırlık ve İskan bakanlıkları ile Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu ile Gençlik ve Spor genel müdürlüklerinin taşra teşkilatları tüm görev, yetki ve kaynakları ile il özel idarelerine devredilecekti (Parlak, 2005).

6 Nitekim, 2009 Haziran'ındaki bir haber Milli Eğitim Bakanlığı'nın da eğitim hizmetlerinin yerel devredilmesi konusunda bir çalışma yürüttüğünü duyuruyordu (Birgün, "Eğitimi Satacak Yasa Geliyor," 12 Haziran 2009, http://birgun.net/actuel_index.php?news_code=1244801503&year=2009&month=06&day=12).

7 2009'un ilk yarısı itibarıyla.

yatırımlarını kapsayan bu veriler, 2001'den reformun gerçekleştiği 2005'e kadar genel idarenin ağırlığının yavaş yavaş azaldığını ve 2005'te Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün tasfiye edilip, il özel idarelerine devriyle tamamen il özel idaresine geçtiğini gösterir. Bu devirle birlikte yatırımların genel olarak arttığını da gözlemliyoruz. Özellikle seçim yılları olan 2007 ve 2009'da il özel idaresi üzerinden köylere yapılan yatırımların olağanüstü artışı dikkate değerdir. 2005'le birlikte gözlenen bir başka özellik de KÖYDES projesinin hayata geçirilmesi ile kırsal yatırımlar için yeni bir platformun doğması. Proje bazında doğrudan finansman içeren bu araç sayesinde özellikle köylerin içmesuyu ihtiyacını karşılamayı hedefleyen yatırım projeleri desteklenmiştir. 2008'den itibaren projeye ayrılan ödeneğin sınırlanmasıyla KÖYDES'in de Mersin'deki köylere yönelik yatırımlar içindeki ağırlığı azalarak; Mersin İl Özel İdaresi bu alandaki tek aktif kurum haline gelmiştir.

Tablo 1: KÖYDES Yatırımlarının Mersin'de 2005-2009 Arasındaki Dağılımı

		2005	2006	2007	2008	2009
KÖYYOLU (km)	1. KAT ASF	1.600.000	14.000.000	8.500.000	991.519	565.000
	2. KAT ASF.	161.214	3.664.880	1.218.194	731.837	1.250.000
İÇME SULARI (Adet Ünite)		2.452.024	10.571.138	18.583.806	4.088.644	1.963.000
SULAMA (Adet Ünite)		13.362	1.896.982			
TOPLAM		4.226.600	30.133.000	28.302.000	5.812.000	3.778.000

Mersin örneğinde gözlemlerimiz, il genel meclislerinin artan yetkilerinden özellikle köylere yönelik hizmetlerle ilgilendiklerini düşündürmektedir. Meclis gündemi asıl olarak köylerdeki sağlık, eğitim kurumlarının yapımı, onarımı; turistik değeri olan yerlerin değerlendirilmesi, köylerdeki altyapı çalışmalarının gerçekleştirilmesi ve köy yollarının yapılıp, onarılmasına yönelikken, kanunun tanımladığı diğer hizmet ve görev alanlarına yönelik büyük bir ilgi gözlenmemektedir. Özellikle köy yolları konusu meclis gündeminde büyük bir ağırlık taşımaktadır. Her meclis toplantısında bu konunun gündeme gelmesi karşısında idare⁸ defalarca bir köy yoluna il özel idaresi tarafından yapım veya bakım yapılabilmesi için oranın 'köy yolu ağı'nda olması şartının olduğunu; yeni bir yolun yol ağına alınabilmesi için de yeni bir tüzel kişiliğin söz konusu olması gerektiğini (yeni bir köy ya da mahalle), dolayısıyla bu şartları karşılamayan yollara (bu yol önceden il özel idaresi veya köy hizmetleri tarafından yapılmış bile olsa) herhangi bir harcama

⁸ Mersin örneğinde il genel meclisi üyeleri için il özel idaresinin atanmış kısmı, yani idari birimler kısaca idare olarak anılır.

yapılamayacağını defalarca dile getirdilerse de, bu yöndeki önergelere engel olamadılar.

Bu konuyu görüştüğümüz meclis üyeleri, önergenin kabul edilmeyeceklerini bildiklerini ama seçmenlere ve muhtarlara bunu anlatmakta zorlandıkları için önergeyi verip, kendi üzerilerine düşeni yapmış olmayı tercih ettiklerini söylediler. Böylece sorumluluk önergeyi gündeme almayan ya da kabul etmeyen meclis, uygulamayan idare ya da buna izin vermeyen kanuna ait oluyordu.

Mersin İl Genel Meclisi'nin temel ilgisinin özellikle köye yönelik hizmetlere odaklanışını yıllık bütçe görüşmelerinde de gözleyebiliriz. 20 günlük bütçe sürecinde tartışmaya konu olan tek alan köye yönelik hizmetler bütçesinin ilçeler arasındaki taksimiydi. 2009 bütçe verilerine göre 24 milyon TL'ye tekabül eden bu bütçe kaleminin 7.7 milyon TL'si idare tarafından akaryakıt, yedek parça, iş makinesi alımı, bakımı, onarımı gibi makine ikmal harcamalarına ayrılmış olduğu için genel meclis müzakereleri yaklaşık 16 milyon TL'lik bir kısım üzerinde olabiliyordu. Bu müzakereler de, öncelikle bu kaleme ayrılan bütçe miktarının artırılması, sonra da bu paranın farklı ilçeler arasında pay edilmesi şeklinde gelişti. 2009 bütçesi bağlamında Mersin örneğinde Bütçe Komisyonu, valiliğin 58 milyon TL'lik toplam bütçesinde, öngörülerini daha iyimser tutarak 5 milyon TL'lik bir artırıma gitti. Bu bütçenin farklı bütçelere nasıl pay edileceği bütçe görüşmelerindeki temel mücadele konusuydu. İlçelerin nüfusu, yüzölçümü, köy sayısı gibi objektif değişkenlerden hangisine göre ilçe paylarının hesaplanacağı uzun uzun tartışıldıysa da, sonuçta bir uzlaşmaya varılmadan merkezi hükümetin iyileştirme ödeneğinde başvurduğu yüzölçümü ve köy sayısını hesaba katan metotla devam edilmesine karar verildi.

Sonuç olarak, Mersin örneği bize il özel idarelerinin yeni yetki sahasında özellikle kırsala yönelik hizmetlerin siyasetçilerin ilgisini çektiğini, diğer yatırım ve harcamaların hala idarenin kontrolünde olduğunu düşündürüyor. Köy hizmetlerinin il özel idarelerine devrine benzer yerelleştirme çalışmalarının başka alanlarda yaşanacağına dair öngörüler, kurumun önümüzdeki dönemde daha da siyasallaşacağına dair ipuçları sergiliyor. Fakat bu siyasallaşma sürecinin şimdilik çok da somut olarak gözlenemediği ve merkezi idarenin taşradaki temsilcilerinin il özel idarelerin faaliyetlerinde temel belirleyici olmaya devam ettikleri anlaşılıyor.

Öte yandan, siyasallaşma sürecini sadece faaliyet alanı bağlamında ele almak, yeteri kadar gerçekçi bir yaklaşım olamaz. Genel işleyişte kimin daha etkili olduğu da, il özel idarelerinin siyasallaşma düzeyini anlayabilmek için izlenmesi gereken ikinci bir boyut olarak ortaya çıkar. Nitekim, 5302 sayılı

kanun, il özel idareleri içindeki atanmış-seçilmiş dengesine önemli ölçüde müdahale ederek, kurumun seçilmiş yani siyasal kanadını oluşturan il genel meclislerinin konumunu güçlendirmiş, böylece de kurumun daha siyasal bir profile evrilmesine neden olmuş sayılabilir. Bu hipotezin yasal dayanakları ve somut dışavurumunu yazımızın geri kalan kısmında ele alacağız.

Yerel Yönetimleşen İl Özel İdareleri

5302 sayılı kanunun öncesinde il özel idareleri, seçilmiş bir karar ve atanmış bir yürütme organından oluşan amorf bir yerel yönetim kurumu izlenimi veriyordu. Öyle ki, ilin tümünü temsil eden il genel meclislerinin başkanlığı atanmış valiye teslim edilerek, yerel yönetim-merkezi yönetim ayrımı flu kalıyordu. Oysa yeni yasal çerçevenin özellikle il genel meclislerine kazandırdığı yeni statü, il özel idarelerinin yerel yönetim doğasını daha net bir şekilde ortaya koyarak, il özel idarelerini daha bir yerel yönetim kurumu haline getirdi. Bu yerel yönetimleşme sürecinin farklı boyutları ayrı ayrı tartışılmayı hak ediyor.

Kendi Başkanını Seçen İl Genel Meclisleri

5302 sayılı yeni İl Özel İdaresi Kanunu'nun il genel meclislerine getirdiği en büyük yenilik hiç şüphesiz meclis başkanının meclis tarafından ve kendi üyeleri arasından seçilmesidir. Bu değişiklik ile eski 3360 sayılı kanuna göre meclisin başkanlığını üstlenmiş olan valinin rolü il encümeni başkanlığı ile sınırlandırılmış oluyor. Kendi başkanını kendi üyeleri arasından seçme olanağına kavuşmuş il genel meclislerinin sadece bu değişiklik ile bile daha siyasal kurumlar olacağı düşünülebilir. Meclisin başkanını seçmesi, mecliste sandalyesi bulunan farklı siyasal partiler arasındaki ilişki ve çekişmelerin artmasını, meclisin faaliyetlerinde iktidar-muhalefet ayrımının daha da hissedilmesi sonucunu doğuracaktır ki bunda il genel meclislerine yönelik seçim sisteminin etkisini de zikretmek gerekir.

İl genel meclisleri seçiminde her ilçe bir seçim bölgesine tekabül eder. Bu ilçeler nüfuslarına oranla belli sayıda meclis üyesini seçme hakkına sahip olurlar ki bu Türkiye'deki seçilmiş siyasal organlar içinde en dar bölgeyi seçim sisteminin ortaya çıkmasına sebep olur. İlçeden oluşan seçim bölgelerinden seçilen meclis üyeleri, kendilerini öncelikli olarak o alanın sorun ve önceliklerine karşı sorumlu hisseder. Bu da bir yandan ilçelerin farklı siyasal

eğilimlerinin genel meclise yansımaları sağlarken⁹, öte yandan aynı ilçeden seçilmiş farklı partilere mensup meclis üyelerinin siyasal kimliklerini aşan bir dayanışma eğilimi sergilemesine sebep olur. Bu nedenle ulusal mecliste ya da belediye meclislerinde gözlenen monolitik parti gruplarının genel meclislerde *a priori* daha zor kurgulanacağını düşünülebilir. Bu da, özellikle ulusal siyaset sahnesinde çok tartışılan parti disiplini olgusunun daha zayıfladığı bir siyasal meca beklentimizi destekler.

Gerçekten de, Mersin örneğinde, il genel meclisi gündemine aynı ilçelerin farklı partilerinden genel meclis üyelerinin imzasını taşıyan çok sayıda önerge verildiğine şahit olduk. Bu partilerüstü dayanışmayı mümkün kılan, genel meclis üyelerinin sıklıkla dile getirdiği ‘hizmet’ görevidir. Onlara göre, kendileri siyasal bir makamı değil, bir hizmet makamını işgal etmektedirler. Dolayısıyla, memleketlerine hizmet götürme arayışında parti ayrımının, ideolojik farklılıkların ya da çekişmelerin önemi kalmaz. Bu tür arayışlara girenlerin yani hizmetleri engelleyen ya da yavaşlatan faaliyetlerde bulunanların bu yönelimlerini seçmene anlatması kolay değildir. Ömürgönülşen ve Sadioğlu'nun (2009: 16-17) araştırması bu hizmet odaklı yaklaşımın Mersin'e özgü olmadığını, Batı Anadolu'nun genelinde İGM başkanlarının temel amacının “vatandaşın sorunlarını birinci elden çözmek, hizmet sunumunda verimliliği sağlamak ve israfı önlemek” olduğunu ortaya koyar. Doğu Anadolu'da ise İGM başkanlarının yaklaşımı daha siyasal bir doğada, “sivilleşme, demokratikleşme, sivil irade ve halkın katılımı” gibi unsurlarla ifade edilir (Ömürgönülşen/Sadioğlu, 2009).

Örnek olarak, muhalefetteki MHP'li üyelerin usulsüz olduğunu iddia ettikleri önergelere bile ret oyu kullanmak yerine çekimser kalmalarının sebebini sorduğumuzda, açıklama olarak reformdan sonraki ilk aylarda verdikleri bir ret oyunun sonuçlarını gösterdiler. Üyeler, Mersin-Karaman bölünmüş yoluna dair bir kaynak aktarma önergesine, bunun merkezi hükümetin görevi olduğu, dolayısıyla kendilerinin buna bütçe ayırmaması gerektiği düşüncesiyle muhalefet edip, önergeye ret oyu verdiklerini, ama iktidar partilerinin bu duruşu kamuoyuna hizmete engel oldukları şeklinde nakletmesinin kendilerini yöre seçmenlerine karşı zor durumda bıraktığını anlattılar. Kamuoyunda benzer bir izlenim yaratmamak için ondan beri hiçbir önergeyi reddetmediklerini dile getirdiler.

9 Nitekim Mersin örneğinde CHP kentsel alanlarda daha güçlü bir profile sahipken, kırsal alanda MHP öne çıkar. AKP'nin ulusal popüleritesi de bu sürece eklenince görece daha denk parti gruplarının olduğu bir il genel meclisi gözlenir.

2009 bütçesinin tartışmaları sırasında, hem de iktidar ortağı partilerinden birinin meclis üyesi söz alıp, tartışılan bütçede jandarma teçhizatlarına, MOBESE çalışmalarına, kriz merkezine, toplum sağlığı merkezlerine, tarım mastır planına, gıda güvenliği projesi gibi aslında merkezi hükümetin sorumluluğuna giren alanlara bütçe ayırmanın yanlışlığına dem vurunca, tüm üyeler bu düşünceleri zımnen onayladılarsa da, söz konusu bütçe kalemlerinde bir değişikliğe gitmeye kimse yanaşmamıştır. Başka bir deyişle, somut hizmetlerin gerçekleşmesine engel oluyor görüntüsü vermemeye çalışmak, meclisin siyasal tartışma ve mücadele alanını daralttığı gibi, merkezi hükümetin etkisinin sürmesine de yol açmaktadır.

Siyasileri, partilerüstü bir hizmet götürme paydasında birleştiren seçim sistemi, meclis başkanlığının belirlenmesinde de ilginç oluşumların ortaya çıkmasına sebep olur. Mersin örneğinde tek başına başkanlığı belirleyebilecek siyasal çoğunluğa sahip bir siyasal partinin olmaması, il genel meclisinde, ulusal siyaset perspektifinden bakıldığında yadırganacak bir koalisyonun kurulmasına sebep olmuştur. Hem reformdan sonraki 2005-2009 döneminde, hem de 2009 seçimlerinden sonra Mersin İl Genel Meclisi'nde AKP-CHP koalisyonunun kurulması bu anlamda dikkate değer. İl genelinde ciddi bir tabana ve güçlenme potansiyeline sahip MHP'ye karşı güçbirliğine giden bu iki parti, ulusal siyasetteki partiler arasındaki gerilimden uzak, uyumlu bir birliktelik sergilerler. 2009 seçimleri ile mecliste dört sandalye kazanan DTP'nin de oyuna girmesi ile Mersin İl Genel Meclisi daha da ilginçleşen bir siyasal coğrafyaya dönüşmüş oldu.

İl genel meclisi başkanının meclis tarafından seçilme uygulamasına geri dönecek olursak, bunun il özel idaresinin işleyişinde, kamu yararından çok özel çıkarlara daha yatkın bir yönelimin ortaya çıkacağına dair endişelerin, Mersin örneğine ilk bakışta doğrulandığı düşünülebilir. Nitekim, Temmuz 2007'de gerçekleştirilen bir operasyonla, aralarında Mersin İl Genel Meclis Başkanı, bir genel meclis üyesi, il bayındırlık ve iskan müdürünün de bulunduğu 42 kişi kamu ihalelerinde yolsuzluk yaptıkları suçlamasıyla tutuklandı. Fakat bu tutukluluk durumu meclis üyeliğini düşürmediği için meclis başkanlığı 6 aydan uzun bir süre vekaleten yürütüldü. Bu vekalet dönemi ile ilgili olarak Mersin'de göze çarpan ve il genel meclislerinin yeni dönemdeki siyasallığı hakkında ipuçları taşıyan bir gözlemi burada kısaca tartışmak gerekir.

2005'te kendi başkanını seçmesi gereken Mersin İl Genel Meclisi'nde hemen siyasal partiler arası pazarlıklar başlar. AKP mecliste en fazla sayıda koltuğa sahip olsa da, çoğunluğa sahip değildir. MHP ve CHP arasındaki koalisyon senaryoları konuşulurken, sürpriz bir şekilde AKP-CHP koalisyonu kurulur. Bu ortaklığa göre meclis başkanlığı 2007 yılına kadar CHP'de kalacak, daha sonrasında AKP'ye geçecektir. 1. Başkan vekilliği ve encümende

çoğunluk da, koalisyonun diğer ortağına ait olacaktır. Partilerin çıkaracakları üye sayıları kanunla tespit edildiği için pazarlık konusu olamayan ihtisas komisyonlarının başkanlıklarından bazıları da CHP'ye bırakılır. İl özel idaresi dışında işlev gören hizmet götürme birlikleri ve insan hakları kurulları ile benzeri diğer yerel kurulların üyeliklerinde de koalisyon ortakları beraber hareket eder.

Bu koalisyonun kurulmasında meclis üyelerinin ne kadar belirleyici olduğu önemli bir sorudur ki, gözlemlerimiz pazarlıkların aslen partilerin il örgütleri tarafından yürütüldüğüne işaret eder. Parti grupları koalisyon şartları, hatta başkanın kimliği konusunda partinin yerel ve merkezi teşkilatlarının direktifleri doğrultusunda hareket eder. Bu durum aslında il genel meclislerinin parti grupları incelendiğinde pek de şaşırtıcı olmaz.

İl Genel Meclisleri bünyesindeki parti grupları 5302 sayılı kanunun sadece ihtisas ve denetim komisyonlarını düzenleyen 16. ve 17. maddelerinde zikredilmekle birlikte, grupların oluşum şart ve ilkeleri hakkında herhangi bir düzenlemeye yer verilmemektedir. Kaç üye ile parti grubu kurulacağı ve bu grupların meclis çalışmalarında oynayacağı role ilişkin herhangi bir düzenleme öngörülmemiştir. Dolayısıyla, kanunda parti gruplarına ilişkin bir boşluk olduğu iddia edilebilir¹⁰. Grup başkanlığı yine fiili olarak partilerin il başkanlıklarına verilir; meclis üyelerinden biri yine parti teşkilatı tarafından grup başkan vekili olarak atanır. 2009 yerel seçimlerine dair gözlemlerimiz bu başkan vekilinin resmi olmasa da, daha adaylık aşamasında saptandığını göstermiştir. Aynı şekilde meclis başkanın seçimi de meclis üyelerini aşan bir karar olarak belirir. Nitekim, Mart 2009 seçimleri sonrasında Mersin İl Genel Meclisi başkanlığına seçilen üye hakkında görüşlerimize başvurduğumuz aynı partinin grup başkan vekili, sorumuza “ben de bilmiyorum, kendisi ile dün tanıştım” yanıtını vermiştir.

Mersin örneğinde 2007'de meclis başkanlığı CHP'den AKP'ye geçer. Fakat seçimin üstünden birkaç ay geçmeden AKP'li başkan yukarıda bahsettiğimiz dava kapsamında tutuklanınca, meclis başkanlığı 1. başkan vekilliğine sahip CHP'li üyeye kalır. Tutukluluk süresinin uzaması sonucunda meclis içinde bir huzursuzluk baş gösterir; çünkü CHP hem fiili olarak meclis başkanlığına hem de encümende çoğunluğa sahip olmuştur. Artan huzursuzluk üzerine 1. başkan vekili ile 2. başkan vekilinin yer değiştirmesi formülü

10 Derdiman (2007: 12) bu yasal boşluğa dikkat çekerek, ya siyasal grubu teriminin “siyasi partilerin üyeleri” olarak anlaşılmasını ya da bu terimi açıklığa kavuşturacak tanım ve ölçülerin getirilmesi gerektiğini belirtir.

benimsenir. 1. başkan vekili istifa eder ve onun yerine 2. başkan vekili aday olup seçilir ama bu esnada da 2. başkan vekilinin istifa etmeden aday olup, olamayacağı tartışması yaşanır. Kanunda ve yönetmelikte bu duruma açıklık getirici bir madde olmadığı için tartışma fiili durumun devamı ile sonuçlanır.

Meclis başkanlığına dair bu gözlemlerimiz, il genel meclislerinin başkanlarını kendilerinin seçmelerinin onları siyaseten daha aktif kurumlara haline getirmiş oldukları fikrini pek desteklemiyor. İl genel meclislerinin siyasallaşmasından ziyade, yerel siyasetin il genel meclislerine daha belirgin bir şekilde nüfuz ettiği gözlemleniyor. Başka bir deyişle, il genel meclisleri kendi bünyelerinde henüz özerk bir siyasi alan oluşturabilmiş değiller. Kendi başkanlarını seçerken bile siyasi partilerin yerel teşkilatlarının oynadığı rol, genel meclisin bağımsız bir siyasi coğrafya olmadığını düşündürüyor. Belediye başkanlarının, daha da önemlisi büyükşehir belediye başkanlarının, yerel siyaset içindeki nüfuzu dolayısıyla il genel meclis başkanlarının şahsiyetinde gözlenmiyor. Fakat tabii oldukları yerel siyasi dinamiklerin de ulusal siyasetin mutlak güdümünde olmadığı da vurgulanmalı. Mersin örneğinde, ulusal siyaset arenasında büyük bir çekişme içinde olan AKP ve CHP'nin sorunsuz bir koalisyon sürdürebilmeleri bunun kanıtı sayılabilir.

Öte yandan, il genel meclisinin başkanını seçmeye başlamasının siyaset üzerindeki etkisi sadece partiler arası ilişkilerin farklılaşması ile sınırlı kalmaz. Önceki yasaya göre vali tarafından belirlenen toplantı gündemi artık meclis başkanı tarafından belirlenecek ve üyelere üç gün önceden bildirilecektir. İl genel meclis üyeleri de, kurumun faaliyet alanı ile ilgili konuların gündeme alınmasını önerebileceklerdir. Toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile gündem bu öneriler çerçevesinde geliştirilmeye açıktır. Vali de gündem belirleme gücünü tam olarak kaybetmez; önerileri oylamaya gerek kalmaksızın öncelikli olarak gündeme alınsa da, bu öneriler meclis oturumuna katılanların salt çoğunluğu ile değiştirilebilir¹¹.

İl genel meclisinin başkanı nezdinde kazandığı bu gündem belirleme gücü aslında kurumun daha anlamlı bir siyasal iktidara sahip hale geldiğinin ifadesidir. Çünkü özellikle kamu politikaları yazınında iktidarın kararlar ve uygulamaların ötesine geçen yani görünen çehresini aşan bir yanı olduğunu vurgular. Bu yaklaşım içinde, iktidar kararların alınmasından önce kendini gündemin oluşturulmasında yani nelerin müstakbel kararlara evrilip,

11 Ömürgönülşen ve Sadioğlu'nun (2009: 12) araştırmasına katılan 12 valinin yedisi meclisin kendi önerilerini değiştirme hakkına kavuşmasını eleştirmiş ve önerilerinin değiştirilmeden kabul veya reddedilmesi gerektiği fikrini savunmuşlardır.

evrilmeyeceğinin belirlenmesinde yatar. Bu bakımdan, alınan kararlar kadar alınamayan kararlarda iktidarın gücünü belli eder (Bachrach/Baratz: 1963). Siyasallaşma sürecini alınan kararları aşan böylesi bir perspektif boyunca incelediğimizde, il genel meclislerinin bu bağlamda da daha siyasallaşmış kurumlara dönüşmesi beklenebilir. Bu beklentinin ne derece somutlaştığını genel meclis toplantılarının Mersin'de nasıl gerçekleştiğini inceleyerek tartışabiliriz.

Daha Faal İl Genel Meclisleri

İl genel meclislerinin siyasi etkinliklerini daha da artıran bir başka değişiklik, meclislerin artık her ay toplanması yönündeki düzenlemdir. Eski yasaya göre yılda sadece iki kez toplanan meclisler artık tatil yapacakları bir ay dışında her ayın ilk haftası içinde kendisi tarafından belirlenecek bir tarihte en çok beş günlüğüne toplanıyor. Bütçenin tartışıldığı Kasım döneminde bu toplantı süresi 20 gün olarak belirlenmiştir.

Önceki dönemde böylesine ender bir şekilde toplanan meclisin yerel siyaset bağlamındaki ağırlığının da çok sınırlı olduğunu tahmin etmek zor değil. Gerçekten de, Mersin Büyükşehir Belediyesi sınırları içinde, yerel seçimlerin hemen öncesinde 520 kişi üzerinde yaptığımız bir kamuoyu anketinin sonuçlarına göre, seçmenlerin % 81.7'sinin il genel meclisleri hakkında herhangi bir bilgi sahibi olmadığı gerçeğini ortaya koymuştur. Önceki dönemde, il özel idarelerinin özellikle kırsal alanda faaliyet gösterdiği gerçeğini hatırlayacak olursak, bu tanınırlık oranının kırsalda daha yüksek olacağını tahmin etsek bile, il genel meclislerinin belediyelerle kıyaslanamayacak kadar az tanındığını öngörebiliriz. Kurumu tanıyanların da, il genel meclisinden ziyade il daimi encümenini tanıdıklarını, genel meclise seçilenleri nitelemek için 'encümene girdi' tabirinin yaygın olduğunu vurgulamalıyız.

Toplantı periyotundaki bu ciddi artışın, genel meclislerin yerel siyaset içindeki konumunu büyük ölçüde değiştireceği beklenebilir. 5 yıllık bir seçim döneminde yılda iki kez toplanan bir organdan, her ay toplanan bir kuruma geçiş, bu kurumun ağırlığının ve kararlar üzerindeki etkisinin de artışını da beraberinde getirecektir. İl özel idarelerinin faaliyetlerini çok daha etkin ve sürekli bir şekilde takip edebilen ve bunlara yön verebilen bir meclisin siyasal açıdan güçlenecek olması bu sürecin doğal bir sonucudur. Meclis üyeleri artık il özel idaresinin yetki ve sorumluluk alanına giren konularda ana muhatap olacaklardır. Bu anlamda da, kurumdan beklentisi ve/veya talebi olanlar için valiyle ya da onun üzerinde etkili olabilecek merkezi siyasi aktörlerle irtibata geçmeye çalışmaktansa, taleplerini daha ulaşılabilir olan; dahası bir seçim süreci ile kendilerine bağlı bulunan meclis üyelerine aktarmaları daha akılcı

olacaktır. Böylelikle, il genel meclisi üyeleri, yerel siyaset içinde daha güçlü aktörler olarak belirecektir. Bu olasılığın reformdan bugüne geçen zaman zarfında Mersin'de ne kadar doğrulandığını görmek için somut gözlemlerimizi tartışabiliriz.

Yeni yasayla aylık olarak toplanmaya başlayan Mersin İl Genel Meclisi, toplantılarını her ayın ilk pazartesi başlayacak şekilde düzenliyordu. Kanunun ilk hafta olarak koyduğu ilke (m. 12/1) ilk pazartesi şeklinde yorumlanarak beş günlük toplantı döneminin haftasonu tatili ile kesintiye uğramaması sağlanıyordu. Burada dikkat çekici nokta her toplantı döneminin beş gün sürmesinin fiili bir kurala dönüşmüş olmasıdır. Oysa kanun (m.12/2) il genel meclislerinin toplantı süresini belirlemez, sadece bu süreye bir üst limit getirir; fakat uygulamada bu süre normal dönem için de, bütçe dönemi için de üst sınırdadır. Bunun sebebi, birçok başka uygulama ilkesinde olduğu gibi, il genel meclisi üyelerinin özlük haklarını belirleyen maddelerdir.

Nitekim, meclis üyelerinin huzur hakları, meclis ve komisyon toplantılarına katıldıkları gün sayısına bağlı olarak belirlendiği için (m. 24/1) toplantı sürelerinin kısa tutulması üyelerin kazançlarını hissedilir ölçüde düşürür. Bunun engellenmesi için meclis gündemi beş yarım güne bölünerek, üyelerin beş gün üzerinden huzur hakkı alması sağlanır. Böylesi bir fiili uygulamaya gidilmesinin sebebi, meclis üyelerinin özlük haklarının durumudur. 2008 rakamlarına göre oturma başına yaklaşık 100 TL alan üyelerin bu hesapla aylık maaşları tatil yaptıkları ve bütçe görüşmeleri haricinde yaklaşık 500 TL olarak hesaplanır. Komisyon çalışmalarına bağlı olan ödemelerin katılmasıyla bile, uzak ilçelerden gelen üyelerin ulaşım ve konaklama masraflarını karşılamaktan uzak bu maaş rejimi, haliyle üyelerin en büyük sıkıntıları arasında yer alır.

Gündemin beş güne bölünmesi, haliyle toplantı sürelerinin oldukça kısa olması sonucunu doğurur. Mersin örneğinde cuma hariç her gün saat 14'te başlayan meclis toplantıları son yerel seçimlere kadar olan dönemde bir saat 15 dakika ile iki buçuk saat arasında sürdü. Uzak ilçelerden gelen ve toplantı haftasını merkezde kalarak geçiren üyelerin rahatlıkla evlerine dönebilmeleri için sabah dokuzda başlayan cuma toplantılarının diğer günlere oranla daha kısa sürdüğü gözlemlediğimiz diğer bir nokta.

Bir haftaya yayılmış oturumlar divan başkanlığının isim isim okuyarak yaptığı yoklama ile başlar. Bu yoklama meclis salonundaki hareketliliğin de başlangıcına işaret eder. Bir yandan üyeler kulisten, diğer idari birimlerden salona girerken, bir yandan da olmayan üyeler için mazeret dilekçelerinin yazımı ve başkanlığa sunulma trafiği yaşanır. Gelmeyen ya da gelemeyen üyeler adına yazılmaya girişilen bu mazeret dilekçelerinin önemi, arka arkaya

üç birleşim gününde ya da yıllık toplantıların yarısına özürsüz ve izinsiz olarak katılmayan üyelerin, meclisin salt çoğunluğu ile üyeliklerinin düşürülebileceği kuralından kaynaklanmaktadır (m.21/2).¹² Bu sebeple toplantıya katılmayan üyelerin arkadaşları onlar adına mazeret dilekçesi kaleme alıp, divana sunarlar. Bazı üyeler için birden fazla mazeret dilekçesinin sunulduğu gözlenmiştir. Yoklama sonrasında bu dilekçeler toplu olarak ve mazeretler okunmaksızın oya sunulur ve kabul edilir. Yoklama sonrasında önceki oturuma ait tutanak özetinin okunması ve oylanmasına geçilir. Tutanak özetinin sadece ilk ve son cümlelerinin okunup, oylamaya sunulması ile geçen bu aşama tamamen bir formaliteden ibaret olma izlenimini verir.

Daha sonrasında, oturumun esas gündemine geçilir. Bu gündem meclis başkanlığınca (Mersin örneğinde başkanlığın kendi idari birimi olmadığı için İnsan Kaynakları Daire Başkanlığı'na bağlı Encümen Müdürlüğü tarafından) hazırlanarak toplantı öncesinde üyelerin bilgisine sunulur. Ama toplantıların büyük çoğunluğunda gündem, önceden belirlenip, dağıtılan maddelerle sınırlı kalmaz. Genel olarak, toplantılarda üç ana türde karar alınır.

İlk karar grubu, önceden hazırlanan gündemin temelini de oluşturan komisyon raporlarıdır. Encümen müdürlüğü önceki toplantılarda komisyona havale edilmiş konulara dair komisyon raporlarını karar sayısına göre oturumlara bölerek, gündeme koyar. Böylelikle, belli bir komisyonun o aya ait raporları toplu olarak görüşülür. Komisyon başkanı kürsüye çıkar ve farklı konulardaki komisyon raporlarını sunar. Her rapor başkan tarafından tartışmaya açılır ve sonrasında oylanır. Bu oylamaların büyük çoğunluğunda komisyon raporlarının okunduğu şekliyle kabul edildiği gözlemlenir. İstisnai olarak üyelerin yaptığı önerilerin karara yansıtılması benimsenmişse, kararın o görüşü yansıtarak kabulüne karar verilir.

Komisyon raporlarının ardından idarenin önerdiği gündem maddelerine geçilir. Teklif yazısı olarak adlandırılarak, diğer önergelerden ayrılan bu maddeler hakkında aşağıda da vurgulanacağı gibi pek tartışma olmaz. Bazı durumlarda konunun içeriği hakkında genel sekreter, genel sekreter yardımcısı ya da ilgili bürokratların görüşüne başvurulsa da valilikten gelen konularda tartışma olduğu pek gözlenmemiştir. Mersin örneğinde, sadece bir konuda valinin görüşüne uyulmamış ve valiliğin önerdiği yeni Mersin İl Özel İdaresi logosu beğenilmeyerek, üzerinde biraz daha çalışılması gereği dile getirilerek, karardan kaçınılmıştır. Bu meclis-idare ilişkisine dair daha detaylı

12 Mersin örneğinde uygulanmasa da, başka meclislerde mazeretli olarak toplantıya katılmayan üyelerin gündelik alabilmeleri imkanının tanınmış olması, bu yerlerde mazeret bildirimini önemini artıran diğer bir faktör olarak düşünülebilir.

gözlemlerimizi bir sonraki bölüme bırakarak, meclis toplantılarının gündemini oluşturan üçüncü önerge türüne geçebiliriz.

Komisyon raporları ve valilikten gelen teklif yazılarının ardından, meclis üyelerinden gelen önergelerin tartışılmasına geçilir. Bu önergeler, oturum öncesi veya sırasında meclis üyelerinin yazılı olarak meclis divanına ulaştırdığı taleplerdir. Oturumlardan önce encümen müdürlüğüne ait odada bu önergeleri kaleme aldırarak birçok üyeye rastlamak sık görülen bir durumdur. Bu önergeler, başkanlık divanı tarafından okunur ve genelde bir tartışma olmaksızın ilgili ihtisas komisyonuna havale edilir. Bu havale işlemine yönelik oylama, ilgili önergenin gündeme alınmasıyla birlikte yapılır¹³. Bu önergeler hakkında bu aşamada herhangi bir tartışma olmadığı gibi, önergenin komisyona gönderilmemesi de çok istisnaidir. Sadece 2008'in son aylarında meclis başkanı, üyelerin toplantı sonuna kadar salonda kalmamalarına dem vurarak, toplantı salonunda hazır bulunmayan üyelerin önergelerini okutmama uygulaması başlatmıştır.

Gerçekten de, yoklama sonrasında toplantıda hazır bulunan üyelerin sayısı yavaş yavaş azalır. Toplantı salonu ile parçalı bir paravanla ayrılan kuliste seçmenler, muhtarlar, gazeteciler ile konuşan çok sayıda üyeye rastlanır. Toplantı salonunda kalanların da kendi aralarında ya da bürokratlar ile konuşması, şakalaşması sık rastlanan görüntüler arasındadır. Bu meclis toplantılarına zaman zaman ciddiyetsiz bir görünüm veren işleyişe, toplantıyı izlemeye gelen bir grup ya da basın mensupları olduğunda pek rastlanmaz¹⁴.

Üyelerin önergeleri incelendiğinde, bunların büyük bir çoğunluğunun özellikle kırsal alandaki eğitim, sağlık kurumları ve diğer tesisler ile karayollarının yapımı, bakımı ve onarımına ait olduğu gözlenmektedir. Yukarıda da vurguladığımız gibi önergelerin çok büyük bir kesimi, kırsala hizmet götürme amacını taşır ve vatandaşların ve özellikle muhtarların talep ve beklentileri ile kurgulanır. Böylesi bir meclis işleyişinde, üyelerin temel işlevinin seçmen bölgelerinden gelen kaynak ve faaliyet taleplerini, meclise taşımak olduğu düşünülebilir. Öyle ki, bir meclis üyesi İl Özel İdaresi'nin aylık bülteninde sadece kararların değil, verilen önergelerin, önerge sahiplerinin adları da zikrederek yayınlanmasını teklif etmiştir. Bunun gerekçesi olarak da, Meclis bünyesindeki çalışmalarını, emeklerini seçmenlere daha iyi gösterebilmek olduğunu dile getirmiştir. 2009 Mart'ında seçilen yeni üyelerden biri de, tüm bu seçim bölgesinden gelen talepleri, önerge haline getirip Meclis'e

13 “Önergenin gündeme alınıp, ...komisyonuna havalesini oylarınıza sunuyorum.”

14 Yerel basının il genel meclisi çalışmalarına gösterdiği ilginin cılızlığı, organın yerel siyaset içindeki statüsü hakkında ipuçları barındırır.

vermenin bir tür arzuhalcilik olduğunu ve siyasetle alakası olmadığından yakınmıştır.

Dahası bu arzuhalcilik çoğunlukla beyhude bir çaba olmaya mahkûmdur çünkü il özel idarelerinin gerçekleştirebilecekleri yatırımlar bütçe dönemi başında bütçe ile birlikte kabul edilen yatırım programına bağımlıdır. Eğer önerge konusu yatırım yıllık programda yoksa bunun gerçekleşmesi, ek ödenek kullanılması söz konusu değil ise, mümkün değildir¹⁵. Dolayısıyla, önergeler hakkında varılan kararların büyük çoğunluğu, söz konusu yatırımın izleyen yılın bütçesi görüşülürken dikkate alınması şeklinde son bulmaktadır. Bütçe dönemi görüşmelerinde de, bu önergelerin tümünün dikkate alındığını söylemek imkânsızdır. Sonuçta izleyen yılın yatırımları da, ilçelere ayrılan bütçe içinde İdarenin öncelikli bulunduğu alanlara yoğunlaştığı için üyelerin bu süreçte de oynadığı rol çok sınırlı olabilir. Nihayetinde, Meclis'in il özel idaresinin genel politikalarının oluşturulması, geliştirilmesi ve yönlendirilmesine yönelik arayışları gözlenmez. Stratejik plân ile yatırım ve çalışma programları idarenin inisiyatifıyla şekillenir ve meclis istisnai haller dışında bunları onaylamakla yetinir. Siyasetin asıl kalbini oluşturan bu politika belirleme süreçlerinde idare ile ona karşı etkisiz bir profil çizen meclis, ilişkileri dolayısıyla, daha yakından incelenmelidir.

Yeni Dönemde İl Özel İdare Bünyesindeki Atanmış-Seçilmiş İlişkileri

Reformdan sonra il özel idarelerinin seçilmiş kanadının atanmışlara karşı yasal düzeyde güç kazandığı, bunun da il özel idarelerinin siyasi niteliğini arttırdığı gözlemi, doğal olarak, il özel idareleri bünyesindeki atanmış-seçilmiş ilişkilerinin daha gerilimli olma ihtimaline işaret eder. Gerçekten de, bu reform sürecinde atanmışların güçlendiği tek il özel idaresi organı il encümeni olmuştur.

5302 sayılı yasadan önce, kamuoyunun il genel meclisinden çok daha iyi tanıdığı eski ismiyle il daimi encümenleri valinin başkanlığında il genel meclisinin bir yıllığına kendi arasından seçtiği beş asıl ve beş yedek üyeden oluşuyordu. İl genel meclisinin toplantı halinde olmadığı durumlarda onun yerine geçebilen ve ivedi durumlarda onun yerine karar alabilen il daimi encümenleri il özel idarelerinin fiili karar organı olarak hareket ediyorlardı. Reformla, toplantıları ve dolayısıyla etkinliği artan il genel meclisine karşı il encümeninin de bu fiili karar gücü zayıflamış oluyordu.

15 Yatırım programındaysa da teorik olarak yeni bir önergeye ihtiyaç duyulmaz.

Öte yandan reform, encümenin yapısında önemli bir değişikliğe giderek, encümende, seçilmiş üyelerin yanısıra biri malî hizmetler birim amiri olmak üzere valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyenin de il encümenine girmesini kanunlaştırdı. İşin ilginç yanı, bu değişiklik 1987 yılında 3360 sayılı eski il özel idaresinde yapılan bir değişiklikle gerçekleştirilmiş ama daha sonrasında Anayasa Mahkemesi ilgili maddeyi 'yerel yönetimlerin karar organlarının seçimle oluşturulması gerektiğine dair anayasal ilkeye aykırı bularak iptal etmişti (Keleş, 2000: 145). 2005'de yapılan aynı değişikliğin Anayasa Mahkemesi'ne dahi götürülmemiş olması herhalde encümenin artık bir karar organı olmaması, başka bir deyişle il genel meclisinin asli karar organlığının teslimi olarak yorumlanabilir. Öte yandan, Ömürgönülşen ve Sadioğlu (2009: 14), araştırmalarına katılan 12 İGM başkanından yedisinin il encümenini hala bir karar organı olarak gördüğünü, dolayısıyla üyelerinin tamamen seçilmişlerden oluşması gerektiğini düşündüklerini belirtir.

Vali ile genel meclis arasındaki iktidar mücadelesinin il encümenini aşan bir boyutu vardır. Gündemin belirlenmesinde meclis başkanlığının belirleyici hale gelmesi ve meclisin, valinin önerdiği gündem maddelerini değiştirme yetkisine kavuşmalarına yukarıda değinmiştik. Yeni yasa, gündem belirlemenin ötesinde meclis kararları bağlamında da yeni bir sistem getirmeyi amaçlamıştı. Önceki mevzuata göre il genel meclisinin tüm kararları için gereken vali onayı 5302 sayılı yeni yasa ile yumuşatıldı. Buna göre valinin meclis kararları üzerindeki onama yetkisi korunmuş olsa da, vali tarafından meclise iade edilen kararlara meclisin direnmesi durumunda vali söz konusu kararı onaylamak zorunda olacaktı. Fakat bu madde Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edildi. Mahkeme yasanın uygulamasında bir boşluk olmaması için yasama organına yeni bir düzenleme yapması için iki yıl süre verdi ve iptal kararının bu tarihten sonra yürürlüğe girmesine hükmetti. Mart 2009 tarihinde bu süre dolduğu halde yeni bir düzenleme yapılmadığı için ilgili madde iptal edildi. Böylece, valinin meclis kararlarını onama yetkisi eski düzenlemede olduğu gibi korunmuş oldu.

Anayasa Mahkemesi, valinin genel meclis kararları üzerindeki onama yetkisini kaldıran maddeyi iptal etmemiş olsaydı bile, atanmış kanadın meclis kararları üzerindeki etkisinin azalacağını öne sürmek pek mümkün değil. Bütçeden bahsederken vurguladığımız gibi meclis üyelerinin esas dikkatinin köylere yönelik projelerde olduğunu hatırlayacak olursak, il özel idarelerinin geri kalan faaliyet alanının pek de ilgi görmediği düşünülebilir. Kaldı ki, böyle bir ilgi gösterilse bile, teknik mevzuat ve uygulamalar karşısında il genel meclisi üyelerinin çoğunun idarenin tavsiye ve tercihlerine riayet etmekten başka çaresi kalmıyor. İdare kanadının, üyelerin talepleri veya sorularını karmaşık, teknik açıklamalar ve mazeretlerle geçiştirip, yönlendirme şansı olduğu inkâr edilemez. Özellikle, il genel meclisi üye profilleri incelendiğinde,

idarenin faaliyetlerini izleyebilecek donanıma ve tecrübeye sahip üyelerin azınlıkta olduğu gözleniyor.

Nitekim, 48 farklı ilin 2004'te seçilmiş 1973 il genel meclis üyesi üzerine yaptığımız bir çalışma, genel meclis üyelerinin üçte birden biraz fazlasının (%36.3) üniversite mezunu olduklarını ve dörtte üçünün (%74.8) serbest meslek sahibi (%29.8), esnaf (%27.2) ve emekli olduğunu (%17.8). Eğitim ve mesleki tecrübe bakımından, idari işleyişe yeteri kadar aşına olamayabileceklerini düşünebileceğimiz bu meclis üyelerinin kurumun işleyişinde idari kanadın etkisinde kalabileceği beklenebilir. Öte yandan, Türkiye genelindeki üyelerin %86.4'ünün genel meclislerde ilk dönemlerini geçiriyor oluşu, üyelerin uygulamada kurumsal işleyişe yeteri kadar tanımış olma ihtimallerini de düşürüyor. Dolayısıyla, il özel idarelerinin içinde atanmış kanadın, seçilmişler üzerinde belli bir üstünlüğe sahip olduğu yadsınmaz.

Bu üstünlüğün en kristalleşmiş hali genel sekreterin kişiliğinde belirir. Mersin örneğinde, teknik bilgi gerektiren konulara hâkimiyetinin yanında, kişisel olarak da meclis üyeleri ile kurmayı başarabildiği samimi ilişki sayesinde tüm meclis üyelerince saygı gören ve görüşlerine değer verilen bir genel sekreter gözlüyorduk¹⁶. Bu sıcak ilişki sayesinde valiliğin ve il özel idaresinin talepleri meclis tarafından çok büyük oranda kabul edilmekteydi. Hatta yasal bir zorunluluk olmadığı durumlarda konular genellikle ihtisas komisyonlarına bile gönderilmeksizin mecliste karara bağlanmaktaydı. İhtisas komisyonu incelemesinin kaçınılmaz olduğu -ödenek ayrılması gibi- konularda da süreç çok hızlı işletilmekte, komisyonun raporu ertesi günkü oturuma yetiştirilmekteydi.

Yine de belli alanlarda seçilmişlerin bürokratik kanada daha fazla direndiği vurgulanmalıdır. Özellikle yukarıda da değindiğimiz gibi köy yollarının yapım, bakım ve onarımı konusunda meclis üyeleri idarenin tüm uyarılarına rağmen önerge vermeye devam etmişlerdir. Benzer bir yönelim meclisin yetki alanına girmeyen konularda alınan kararlarda da gözlenebilir. Diğer kamu kurumlarının yetki ve sorumluluk alanlarına giren sorun ve talepleri tavsiye kararı ile meclisten çıkarma uygulamasına sadece Mersin'de değil, diğer illerde de sıklıkla başvurulduğu bilinmektedir. Hatta bu tür kararların sayısının hızla artması sonucunda İçişleri Bakanlığı 13.05.2008 tarihinde 2008/36 sayılı bir genelge yayınlarak bu tür kararların yasadışı

16 Bu yazının kaleme alındığı günlerde genel sekreterin bir bakanlığın müsteşar yardımcılığına atanarak şehirden ayrılması, yeni genel sekreterle başlayacak dönemi geçtiğimiz dönemle kıyaslama imkanı tanınması bakımından ilginç sonuçlara gebe dir.

olduğu, hatta il özel idaresine verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasi kararlar alınması bakımından bir fesih sebebi olduğu özellikle belirtilmiştir. Ağır bir ultimatoma niteliğindeki bu genelge Mersin İl Genel Meclisinde büyük tepkiyle karşılandı ve benzer karar alma teşebbüslerine daha sonraki süreçte de rastlanıldı.

İl özel idarelerinin karar organı olan il genel meclisi ile icracı vali arasında yeni yasayla ortaya çıkan bir diğer muhtemel gerilim alanı, valinin her yıl mart ayı toplantısında meclise sunup, onay alacağı faaliyet raporudur. Eğer “faaliyet raporundaki açıklamalar, meclis üye tam sayısının dörtte üç çoğunluğuyla yeterli görülmezse, yetersizlik kararıyla görüşmeleri kapsayan tutanak, meclis başkanı tarafından gereği yapılmak üzere İçişleri Bakanlığına gönderilir” (m.18/5). Faaliyet raporu uygulaması ile meclise valiyi yıllık olarak denetleme gibi bir olanak verilmiş gözükse de, yetersizlik kararı durumunda nasıl bir sürecin başlayacağına dair soru işaretleri devam etmektedir. Yine de, Ömürgönülşen ve Sadioğlu (2009: 13) araştırmalarına katılan 12 validen sekizinin yeni durumun yetki-sorumluluk açısından kendi aleyhlerine görmekte olduğunu aktarır. Başka bir deyişle, yasal düzlemde meclis valiyeye ve atanmış kanada karşı güçlenmiş olsa da, uygulamada idarenin ağırlığı, en azından Mersin örneğinde, hala kendini hissettirmektedir. Seçilmiş kanadın yasal yetkilerini layıkıyla kullanamamasında, komisyon çalışmalarının da etkisi olduğu düşüncesi ile yazının son bölümünde bu komisyon çalışmalarını ele alacağız.

İhtisas ve Denetim Komisyonları

İl özel idarelerinin karar organı ile ilgili bir diğer değişiklik ihtisas komisyonlarının kurulmasıyla yaşandı. Meclis tarafından kendi üyeleri arasından seçilen bu komisyonlar meclis gündemine gelen konuların incelemesini yapmakla sorumludur. Siyasi partilerin genel meclislerdeki koltuk sayısına bağlı olarak temsil edildikleri bu komisyonların çalışmalarına ildeki ilgili kamu kurumları, muhtarlar, sivil toplum örgütü temsilcileri, uzmanların ve vatandaşların da katılması ile katılımcı bir işleyiş hedeflenmiştir. Böylelikle, il genel meclislerinin çalışmalarının siyasi niteliği partilerin ötesinde de bir boyut kazanır.

İhtisas komisyonlarına ek olarak kurulması zorunlu hale getirilen denetim komisyonu il özel idaresinin bir önceki yıl gelir ve giderleri ile hesap ve işlemlerinin denetiminden sorumludur. Böylelikle, il özel idareleri bünyesinde bir iç denetim mekanizması kurularak, il genel meclisinin il özel idaresinin çalışmaları üzerindeki ağırlığı biraz daha arttırılmış olur. Bu da siyasi kanadın reformla biraz daha güçlenmiş olmasının bir başka işaretidir.

İhtisas komisyonları kanun uyarınca bir yıl için partilerin meclis içindeki ağırlılıkları dikkate alınarak seçilir. Seçimlerin fiili uygulaması gözlemlendiğinde, kanunda aslında bir boşluk olduğu göze çarpacaktır. Çünkü yasa her partiye komisyonlarda üye sayısı oranında bir koltuk tahsis etse de, komisyon üyeliklerinin genel meclis seçimi ile olmasını öngörmüştür. Mersin örneğine bakacak olursak, seçimler her komisyona yönelik adaylarını ilan ederler ve meclis bu üyeleri oylar. Her parti idarenin belirlediği üye sayısı kadar aday gösterdiği ve her parti sadece kendi üyesine oy verdiği için seçimler sadece formalite icabı gerçekleştirilir; seçim adına yapılan, parti gruplarının kararlarının meclis tarafından onanmasıdır. Ama bu onamanın gerçekleşmemesi durumunda yani partililerin başka üyeleri aday gösterip onlara oy vermesi durumunda ne olacağı tam bir muammadır. Daha açık olmak gerekirse, iktidardaki parti, komisyondaki üye hakkından daha fazla aday çıkarır ve onlara oy verirse, nasıl bir yol izleneceğine dair bir yasal düzenlemeye kanunda ve yönetmelikte rastlanmamıştır. Komisyonların belirlenmesindeki tek sıkıntı bu seçimdeki atama-seçim çelişkisinden ibaret kalmaz.

İhtisas komisyonlarının üyelerinin, aslen siyasi parti grupları tarafından belirlendiğini yukarıda vurgulamıştık. Grupların üye seçimlerini nasıl yaptığı sorusuna da Mersin örneğinden hareketle verebileceğimiz cevap, grupların kendi iç dengelerini gözeterek, her zaman liyakat ilkelerine bağlı kalmaksızın üye seçiminde bulduklarıdır. Bu durumun sebebi bizi yine meclis üyelerinin huzur hakları sorununa getirir çünkü üyelerin aylık ücretleri katıldıkları meclis ve komisyon toplantılarına göre belirlendiği için, her meclis üyesi bir ihtisas komisyonunda görev almayı arzu eder¹⁷. Özellikle, diğer komisyonların 5 günlük toplanma haklarının aksine 10 günlük toplanma hakkına sahip olan imar ve bayındırlık komisyonunun daha büyük bir ilgi gördüğü bilinmektedir.

Gerçekten de Mersin örneğinde ihtisas komisyonlarının Kasım 2007'deki üye dağılımı incelendiğinde¹⁸, 48 kişilik meclisin, 4 istisna haricindeki tüm üyelerinin 54 üye kontenjanı olan ihtisas komisyonlarında görev aldığını gözlemliyoruz. Bu dört üyeden birisi meclis başkanı iken diğer bir üyenin de mecliste grubu olmayan dolayısıyla komisyonlarda kontenjanı bulunmayan SHP'nin üyesi olduğunu görüyoruz¹⁹. Bir üçüncüsünün de partisi ile sorunlar

17 Hatta komisyonların ücretten mahrum kalmamak için, meclise komisyonun toplanmasını gerektirecek bir önerge verilmediği durumlarda, kendi alanlarına yönelik gündem önerdikleri yönünde bir iddianın dile getirildiğini de vurgulamalıyız.

18 Mersin İl Özel İdaresi Bülteni, Kasım 2007.

19 Kanunda öngörülmemiş olsa da İçişleri Bakanlığı tarafından 9/10/2005 tarihinde yayınlanan 25961 sayılı "İl Genel Meclisi Çalışma Yönetmeliği"nin 20. maddesinin

yaşadığını ve ilerleyen aylarda partisinden istifa edip, başka bir partiye geçtiğini biliyoruz. Bir başka deyişle sadece bir üyenin söz konusu dönemde komisyonlarda görev almadığını ilk bakışta açıklayamıyoruz. İstisnalar dışında, komisyon üyeliklerinin belirlenmesinde parti grubu içindeki adil dağıtımın gözetilmesine çalışılarak, herkesin komisyon üyeliğine bağlı huzur hakkından faydalanmasına özen gösterildiğini belirtebiliriz.

Komisyon üyeliklerinin belirlenmesinde temel arayış, meclis üyelerinin üyeliğe bağlı huzur hakkından faydalanmasını sağlamak olunca, komisyonun çalışma alanına ilişkin bilgi, tecrübe veya ilginin temel belirleyici olmayabileceğini öngörebiliriz. Nitekim, Mersin örneğindeki gözlemlerimiz, komisyonların çalışmalarının genelde belli üyeler üzerinden yürüdüğünü ve komisyon toplantılarının düzenli ve etkin bir şekilde yapılamadığını göstermiştir. Genelde belli üyelerin, çoğunlukla da komisyon başkanının idare ile yürüttüğü çalışmalar ışığında şekillenen komisyon kararları daha sonra diğer üyelerden elden imza alınması şeklinde raporlaştırılmaktadır. İyi çalıştığı meclis üyeleri tarafından da sık sık ifade edilen belli başlı komisyonlar haricindeki ihtisas komisyonlarının işleyişinin kağıt üzerinde kaldığı dikkati çeken bir noktadır. Yoklama sırasındaki mazeret dilekçesi trafiğine benzer bir trafik, belli komisyonların raporlarının imzalanması için de yaşanır. Komisyon üyeleri arasında imza için elden ele gezen raporların yanı sıra, komisyonun zaman zaman basına ayrılmış masanın etrafında toplanarak, imzaları tamamlamaya çalıştığı mecliste yadırganmayan görüntüler arasındadır.

Bu anlamda yasanın 16. maddesi dördüncü fıkrasındaki “Kaymakamlar ve ildeki kamu kuruluşlarının amirleri ve ildeki kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversite ve sendikalar ile gündemdeki konularla ilgili köy ve mahalle muhtarları ile sivil toplum örgütlerinin temsilcileri, oy hakkı olmaksızın kendi görev ve faaliyet alanlarına giren konuların görüşüldüğü ihtisas komisyonu toplantılarına katılabilir ve görüş bildirebilir” ifadesinin; yani komisyonların katılımcı ve demokratik bir şekilde işlemlerini öngören çerçeveye uygulamada çok da rastlanılmadığı vurgulanmalıdır. Değil ilgili muhtarlar, kamu ya da sivil toplum kuruluşlarının temsilcileri, komisyonların kendi üyelerinin bile komisyon çalışmalarına çok da etkin katılmadığını gözlemliyoruz. Bu siyasi ilgisizlik de haliyle, komisyon çalışmalarında ilgili idari birimlerin ağırlığını artırmakta; meclis adına inceleme ve raporlama yapan

üçüncü fıkrası komisyon üye kontenjanının toplam üye sayısını geçmesi halinde komisyon üyeliği hakkı bulunmayan partilere bağlı ya da bağımsız üyelerin meclis kararıyla komisyonlarda görev alabilmesi imkanını getirmiş olsa da uygulamada bu yola başvurulduğunu gözlemliyoruz.

komisyonlar fiilen idarenin telkinleriyle hareket etme durumunda kalmaktadır. Dolayısıyla, meclisin karar işlevini uygulamada üstlenen komisyonların üstündeki bu bürokratik etki de, il genel meclislerinin karar süreçlerinin fiili olarak idarenin gölgesinde kalmasına neden olmaktadır.

Sonuç

Son yerel yönetim reformları sonrasında, il özel idarelerinin siyasal karakterinde ne gibi değişikliklerin gözlemlendiğine dair tartışmamızın sonucunda, yeni yasa çerçevesindeki potansiyel siyasallaşma eğiliminin en azından Mersin örneğinde pek de gözlenmediğini teslim etmeliyiz. Görev alanı genişleyen ve başkanını seçme ve gündemini belirleme gibi siyasal yetkilere kavuşmuş il genel meclislerinin siyasal karakterinde radikal değişimler olmadığını ve bu yetkilerin kullanımında hala diğer yerel siyasal dinamiklerin ve/veya bürokrasinin ağırlığını taşıdığını gözlüyoruz. Bu anlamda, il genel meclisleri bağlamında il özel idareleri henüz yerel siyaset sahnesinde özerk ve muktedir bir siyasal güç olarak yer almıyorlar.

İl genel meclislerinin mevcut durumunda en etkili faktörün, meclis üyelerinin il özel idaresinin işlevine dair yaklaşımları olduğu düşünülebilir. Kurumu siyasal bir mekanizmadan ziyade bir hizmet makamı olarak gören duruş önceliği seçim bölgesinin somut taleplerine cevap vermek olarak gördüğü için, meclis hizmete odaklı bir yaklaşım sergiliyor. Dolayısıyla da, somut hizmetlerle doğrudan ilgili olmayan, politika belirleme, planlama gibi meclisin yeni kazanılan yetkileri üyeler tarafından çok da ilgi görmüyor. Bu anlamda, meclisin yeni kazandığı yetkiler içinde en büyük önem verilen alanın köylere yönelik hizmetler olduğu anlaşılıyor. Kırsalın altyapı, yapım, bakım ve onarım ihtiyaçlarına somut hizmetler götürmeyi sağlayan bu hizmet alanı, üyelerin en çok sahip çıktığı ve önem verdiği işlev olarak göze çarpıyor. Öyle ki, meclis üyeleri bu yetkiye dayanarak seçim bölgesine somut hizmetler götürmeyi ana işlevleri olarak görüyorlar. Bu işlevin yürütülmesinde de, temel dinamik seçmenlerin talepleri olduğu için, meclis üyeleri bu talepleri il özel idaresine iletmeyi temel görevleri olarak algılıyorlar. Bu sebeple, bir üyenin 'arzuhalcilik' olarak tasvir ettiği meclis işlevinin çok da yanlış bir niteleme olmadığını ifade etmeliyiz.

Bu 'arzuhalcilik' olarak ifade edilen özelliğin diğer bir çehresinde bürokratik kanatla olan ilişkiler göze çarpıyor. Üyelerin temel kaygısı seçim bölgelerine hizmet götürmek olunca, geri kalan yetki ve görev alanlarına karşı genelde kayıtsız kaldıklarını gözlüyoruz. İlgilendikleri alanlarda da, bürokratik kanadın teknik üstünlüğüne karşı koyabilecek, onların yaptıkları açıklamaları ve gerekçeleri sorgulama şansları olmadığı için, atanmış kanadın il özel

idaresinin işleyişindeki üstünlüğü yeni yaşanan seçilmiş kanada kazandırdığı, yeni yetkilere rağmen devam etmektedir. Hal böyle olunca da, meclis üyelerinin genel politika belirleme, strateji saptama gibi kurumun temel siyasal önceliklerini belirleme sürecindeki rolü sorgusuz bir onamayla sınırlı kalabiliyor. Başka bir deyişle, meclis üyelerinin seçmenlerine karşı arzuhalcilik olarak nitelenebilecek hizmet götürme kaygısı, bürokratik kanada karşı da 'noterlik' benzeri bir doğa sergiliyor.

Son olarak, bu arzuhalcilik ile noterlik arası bir siyasi makam olarak nitelediğimiz il genel meclisi profilinin Türkiye çapında genelleştirilebilir olduğunu iddia edebilecek görgül bulguya sahip değiliz. Gözlemlerimiz, 2008'en beri devam eden araştırma projesi çerçevesinde Mersin özelinde gerçekleştiği için, bulgularımız aslen bu çerçeve içinde geçerlidir. Kaldı ki, meclis bünyesinde de, tasvir ettiğimiz portreye uymayan, il genel meclisinin yeni yetkilerine daha çok sahip çıkması gerektiğini savunan üyelerin olduğunu da özellikle vurgulamalıyız. Bizim buradaki gözlemlerimiz genele dair olduğu için bireyler bazındaki istisnaları yansıtamadığı bir gerçektir.

Vurgulanması gereken son nokta, bu yazı çerçevesinde dile getirdiğimiz bulgularımızın gerçekleştirilen reformların başarısı ya da başarısızlığı bağlamında bir sonuç hedeflemediğidir. Reformun üstünden henüz dört yıl gibi kısa bir zaman geçtiği ve dahası yeni yasa çerçevesindeki ilk yerel seçimlerin Mart 2009'da yapıldığı, dolayısıyla il özel idaresinin yeni yapısının bilincinde olarak seçilen üyelerin yeni göreve başladığı göz önünde bulundurulursa, reforma dair kesin yargılara varmak ya da bulgularımızı reformun başarısı ya da başarısızlığı ile ilişkilendirmek doğru olmaz. Kaldı ki, 29 Mart seçimleriyle göreve gelen yeni Mersin İl Genel Meclisi'ne dair gözlemlerimiz, yukarıda dile getirdiğimiz birçok eğilimin şimdiden değişmekte olduğunu düşündürmektedir. Bu dönüşümü zaman içinde yakından izlemek için Mersin'de ve diğer illerde benzeri araştırmaların yapılmasına ihtiyaç olduğu ortadadır.

Kaynakça

- BACHRACH, Peter/BARATZ, Morton S. (1963), "Decisions and non-decisions: An analytical framework," *The American Political Science Review* (57/3): 632-642.
- BAYRAKTAR, Ulaş (2009), "Yerel Yönetimler 'For Rent'," *Express*: 29.
- BOURNAZEL, Alain (1984), *Le Nouveau Conseil Général et l'Administration du Département* (Paris: Editions du Moniteur).
- CAN, Hasan H. (2007), "Uygulamada Yeni Mahalli İdare Yasaları," GÖKTÜRK, Atilla/ÖZFİDANER, Mahmut/ÜNLÜ, Güler (eds.), *KAYFOR IV Kuramdan Uygulamaya Bildiriler Kitabı* (Muğla: Muğla Belediyesi Yayınları): 9-24.
- COŞKUN, Bayram/UZUN, Turgay (2005), "İl Özel İdaresi'nde Yeniden Yapılanma," ÖZGÜR, Hüseyin/KÖSECİK, Muhammet (eds.), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I* (Ankara: Nobel Yayıncılık):157-174.

- DERDİMAN, R. Cengiz (2007), "İl Özel İdaresi Kanununun Uygulamasında Ortaya Çıkan Bazı Sorunlar ve Çözüm Önerileri," ÖZGÜR,Hüseyin/KÖSECİK, Muhammet (eds.), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-II* (Ankara: Nobel Yayıncılık): 3-24.
- GÜLER, Birgül Ayman (2005), *Devlette Reform Yazıları* (Ankara: Paragraf Yayınları).
- KELEŞ, Ruşen (2000), *Yerinden Yönetim ve Siyaset* (İstanbul: Cem Yayınları).
- LASWELL, Harold Dwight (1936), *Politics: Who Gets What, When, How* (New York: McGraw-Hill).
- ÖMÜRGÖNÜLŞEN, Uğur/SADIOĞLU, Uğur (2009), "Türkiye'de Yakın Dönemde Yapılan Yerel Yönetim Reform Çalışmalarının İl Özel İdarelerine Yansımaları," *Çağdaş Yerel Yönetimler* (18/1): 1-22.
- PARLAK, Bekir (2005), "Tarihi Perspektifte ve Reform Sürecinde İl Özel İdareleri," ÖZGÜR,Hüseyin/KÖSECİK, Muhammet (eds.), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I* (Ankara: Nobel Yayıncılık):175-200.