

KENT YÖNETİMİNDE BASKI GRUBU OLARAK ESNAF VE SANATKAR ODALARI

Doç.Dr. Zerrin TOPRAK KARAMAN

9 Eylül Ü.I.I.B.F.Kamu Yönetimi Bölümü

Kentlerin sanayileşmiş ve gelişmekte olan topluluklarında coğrafi, sosyo-ekonomik ve yönetsel faktörler zaman içinde daha çok işletmecilik görüşünü kuvvetlendirmektedir. Devlet (merkezi/yerelyönetim) ekonomik ve politik sistem içinde gelişmektedir. Bu sistemde, partiler baskı grupları ve yönetim önemli bir role sahiptir. Buna bağlı olarak kent yönetimi en basit bir anlatımla, kamusal mal ve hizmetlerin dağıtımıdır. Kentlerin kurumsal biçimi, bu dağıtımın gerçekleşmesinde etkili bir rol oynamaktadır. Bu noktada, "gücün" asıl sahibinin araştırılması ilginç olabilmektedir. Kenti yöneteni araştırdığımızda, "yasal karar alıcıları" yönlendirenler kimdir, sorusu karşımıza gelmektedir.

Yerel yönetimler kuruluş olarak, hizmetlerin etkinliği ve yerindeliğin belirlenmesinde dağıtım aracı görünümündedir. Bu bir anlamda yerel sorumluluk konusunun incelenmesini gerekli kılmaktadır. Metropol/büyük kent alanlarında yönetim ve kurumsal biçiminin incelenmesinde genelde aşağıda gösterilen faktörler önem taşımaktadır. Buna göre ilk olarak büyük kent alanında yerel gücün sahipliği nasıl oluşmaktadır. İkincisi, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki il veya bölge düzeyindeki kontrolü için hangi ilkeler dikkate alınmaktadır. Son olarak da yerel yönetimlerin mali özerkliğinin sınırı nedir. Bu faktörler, "özerklik", "paylaşım" ve "etkinlik" olarak formüle edilebilir.

Kentin sosyal, ekonomik, fiziki ve politik çevresi kararları etkilemektedir. Ayrıca, demokratik bir toplumun temel taşları sayılan baskı gruplarının faaliyetleri aynı zamanda toplum yararı ile de dengelenmelidir. Bu noktada yönetimin kamusal fayda tercihi önem kazanmaktadır. Bununla birlikte, toplumun genelde çok büyük ıstıraba düşmedikçe ve tercih ettiği hareket-sizliğe de bağlı olarak, baskı gruplarının giderek yasal karar alıcıları kendi menfaatleri doğrultusunda etkilemekte daha çok başarılı oldukları görülmektedir. Aşağıda bu konu "esnaf ve sanatkâr odaları" yönüyle kısaca incelenmektedir.

1964 tarihli ve 507 sayılı Esnaf ve Küçük Sanatkârlar Kanunu'nun bazı maddeleri, 1991 tarihli ve 3741 sayılı Kanunla değişikliğe uğramıştır. Kanunda adı geçen "dernek" deyimini, "oda"ya dönüşmüş ve sanatkârlar ifadesinin başında yer alan "küçük" sözcüğü kalkmıştır (Değişik 3741, Ek. md.10).

Belirtilen isim değişikliğinin nedeni, başka dernekler ile karıştırılma (?) kaygısına ve diğer "odaların" sahip olduğu "nüfuza" öncelikle isimde yaklaşma düşüncesine dayandırılabilir. Aslında başka derneklerle karıştırılma endişesi bize göre yersizdir ve esnaf ve sanatkâr kuruluşlarının, güçlü bir baskı grupları olduğunu farketmemek mümkün görülmemektedir.

Esnaf ve sanatkâr odaları; oda kurulması istenen yerde çalışmakta olan, sanat, hizmet, meslek sahipleri ile esnaftan en az 200 kişinin isteği ve Bakanlığın izni ile kurulabilmektedir (Değişik. 3741, md.1).

Esnaf ve sanatkâr odalarının çalışma bölgesi, bulundukları ilçenin sınırlarıdır. Birden fazla ilçe bulunan büyük kent il merkezlerinde kurulan derneklerin çalışma bölgesi büyük kent yönetim alanıdır (Değişik. 3741, md.4).

Esnaf ve Sanatkâr Odaları;

- * esnaf ve sanat sahipleriyle bunların yanlarında çalışanların müşterek ihtiyaçlarını karşılamak,

- * mesleki faaliyetlerini kolaylaştırmak ve mesleğin genel menfaatine uygun olarak gelişmesini sağlamak,

- * meslek mensuplarının birbirleriyle ve halk ile olan ilişkilerinde dürüstlüğü ve güveni temin etmek,

- * meslek disiplini ve ahlâkı korumak,

maksadıyla, meslek sahiplerini olduğu kadar tüketiciyi de korumayı (Değişik. 3741, md.6) üstlenen kamu kurumu niteliğinde tüzel kişiliğe sahip meslek kuruluşlarıdır. Oda'nın üst kuruluşu birlikler, federasyonlar ve konfederasyondur.

507 sayılı kanunun kapsamına;

"İster gezici olsun, ister bir dükkânda veya bir sokağın belli yerinde sabit bulunsun, ticareti sermayesi ile birlikte vücut çalışmalarına dayanan ve geliri o yer gelenek ve teamülüne göre "tacir" niteliğini kazanmasını gerektirmeyecek miktarda sınırlı olan ve bu bakımdan ticaret sicili ve dolayısıyla ticaret ve sanayi odasına kayıtlı olmayı gerektirmeyen sanat, meslek ve hizmet kolunda çalışanlar girmektedir. (507 sayılı Kanun, md.2).

Bu kanuna tabi esnaf ve sanatkârlarca üretilen mal ve hizmetlerin ücret tarifeleri, bağlı bulundukları odalarca hazırlanmakta ve mensubu oldukları Birlik Başkanlar Meclisince onandıktan sonra yürürlüğe girmektedir. (Değişik. 3741, Ek.md.28).

Belediyeler ve/veya o yerin en büyük mülki amiri belirlenen bu tarifeleri uygun bulmadıkları takdirde ve esnaf teşekkülü ile anlaşmaya varamadıklarında 15 gün içinde o yerin mülki amirinin görevlendireceği Sanayi ve

Ticaret müdürünün başkanlığında, ticaret ve sanayi odasından bir temsilci ile esnaf odaları birliği başkanından kurulacak bir komisyona itiraz edebileceklerdir. Komisyon kararına karşı ilgililer, yazılı bildirim tarihinden itibaren 10 gün içinde ticari davaları görmeye yetkili mahkemeye itirazda bulunabilmektedir. Bu mahkemenin kararı kesin olup bir üst mahkemeye mraaat yolu bulunmamaktadır.

507 sayılı Kanundaki bize göre "kamu yararını" ilgilendiren önemli değişiklikler ek madde 9 ile getirilmiştir (Değişik. 3741, md.33). Buna göre; 1580 sayılı Belediye Kanununun 15 inci maddesinin 3. bendinde yer alan, "umumun yiyip içmesine, yatıp kalkmasına, taranıp temizlenmesine, eğlenmesine mahsus lokanta, birahane, gazino, kahvehane, kıraathane, meyhane, han, otel, hamam, sinema, tiyatro, bar, dansing ve emsali yerlerin ve bu mahallerde satılan ve kullanılan şeylerin ücret tarifelerinin tanzim ve tasdikine ilişkin hüküm ile; 43. bendinde yer alan, "ete, ekmeğe, yaş meyve ve yaş sebze ile odun ve mangal kömürüne...", yine aynı kanunun encümenin görevlerini içeren 83 üncü maddesinin 7 nci bendinde yer alan, "ulaşım vasıtalarına mahsus ücret ve tarifelerle, zaruri ihtiyaçlara mahsus narhların tespiti";

3030 sayılı Büyük Kent Belediyelerinin Yönetimine İlişkin Kanunun toplu taşıma araçlarının bilet tarifelerinin yapılmasıyla ilgili 7 nci maddesinin 6 inci fıkrası hükmü;

İl zel İdaresi Kanununda, encümenin görevleri arasında yer alan, Belediye sınırları dışında; umumun eğlenmesine, dinlenmesine, yiyip içmesine mahsus yerlerle benzerlerinin ücret tarifelerini mesleki teşekküllerin görüşlerini de alarak düzenlemek ve sınıflarını tespit etmek, bu gibi yerlerle diğer iř yerlerinin açılma, kapanma ve öğle dinlenme saatlerini belirlemek ve iln etmek (md.144/14), tasarruflarının 507 sayılı Kanuna tabi Esnaf ve Sanatkârlar için uygulanmayacağı hükme bağlanmıştır.

Ek madde 9 genel olarak değerlendirildiğinde, kamuya sunulan daha önce yerel yönetimlerin "doğrudan kontrolündeki" gıda, ulaşım vb, kamuya yönelik sunulan hizmetlerin ücret tespitlerinin esnaf ve sanatkâr odalarına verildiği görülmektedir. Belirtilen değişimi, uygulamayı da dikkate alarak bir örnek olay ile ilişkilendirilerek incelemek yerinde olacaktır.

İzmir Büyük Kent Bütününde, ekmek fiyatının serbest piyasada oluşabileceği kararından itibaren (14.12.1987) en son yasal düzenleme ile de bütünleşen belediyenin narh koyma yetkisinin elinden alınmasına bağlı olarak, satışa sunulan ekmekler neredeyse "sandviç ekmeğine" dönüşmüş ve bu kararlar bir bakıma "fırıncılar odasının" zaferiyle sonuçlanmıştır. Buna karşılık, kendi ilerinde fiyat birliğini de sağlayabilmiş değillerdir. Halkın satın alma gücüne bağlı olarak ilgisizliği veya olumsuz tepkisi, aynı gram ve tip

ekmeğin farklı mekânlarda değişen satışlarına yol açmıştır. Başka bir ifadeyle, kamu yararına bile olsa, tespit edilen fiyatın altında bir bakıma haksız rekabet olarak değerlendirebileceğimiz satışlar engellenememiştir. Özetle, aşağıdaki temel eleştirilere yer verilmektedir.

* Mevzuat değişikliği, kuruluş amacında üyelerini korumak ve kollamak olan bir kuruluşa kamusal hizmetlerde "danışma" yerine "ücret belirleme" görevinin verilmesi ve hak adına hareket eden yerel yönetimleri özellikle hızla kentleştirdiğimiz göz önüne alındığında belediyeleri, "danışılan" organ durumuna dönüştürmüştür.

* Çeşitli hizmet kollarını bünyesinde barındıran oda birliğinin kontrol ve tek vücutluğu sağlamayı üstlenmesi, ülkemiz koşullarında temenni olmaktan öteye geçemeyecek bir yapı arz etmektedir. Bu olumsuzluk, nihai kontrol mekanizması olarak görülen mahalli mülki amirin gerekli gördüğünde işleri "komisyon havalesi"ne dayanarak çözülebilecek kadar basit bir sistem değildir. Ayrıca, bütün kent komisyonlarda zamanını geçirecek gibi görülmektedir.

* Belirtilen düzenlemeler değişik mekânlarda, kent yönetiminde baskı gruplarının etkisinden ve şikayetlerinden korunmak için, seçilerek gelen organların bir bakıma görevden kaçması veya "topu esnaf odalarına" atarak seçmenleriyle sık sık yüz yüze gelmesini önleyen ve/veya yönetimleri zor durumlardan kurtaran bir "buluş" olarak da değerlendirilebilir.

SONUÇ

Yerel yönetimler, halkın yerel nitelikli müşterek ve medeni ihtiyaçlarını düzenlemek ve sonuçlandırmak amacıyla kurulmuşlardır. Türk Kamu Yönetiminde, tüm kamu hizmetleri için geçerli ve zorunlu iki temel koşuldan ilki; "hizmetin kamuya yöneltilmiş ve kamuya yararlı olması" diğeri ise, "hizmetin kamu kuruluşlarınca ya da ilgili kamu kuruluşunun sıkı denetimi altında özel kişilerce yürütülmesi" koşuludur.

Daha ayrıntılı kamu hizmeti tanımı ise, "Devletin veya diğer kamu tüzel kişilerinin gözetim ve denetimleri altında genel, kolektif ihtiyaçları karşılamak ve kamu yararını sağlamak için kamuya sunulmuş sürekli ve düzenli faaliyetler" olarak yapılabilir. Genelde, kamu hizmetinin temel ilkeleri, "süreklilik", "eşitlik" ve "etkinlik" olarak belirtilebilir.

Yukarıda belirtilen değerlendirmelere bağlı olarak, öncelikle "kârlılık" ve "verimlilik" koşullarında ve "mesleki faaliyetleri" kollayan esnaf odalarının kamu kuruluşu sayılsa bile yerel yönetimleri aşarak, fiyat tespiti yapması yerinde değildir. Başka bir ifadeyle kamu yararı bulunmamaktadır.

Yasal düzenleme ile, bir yerel kuruluş olan belediye ve köy yönetimleri atıl bırakılarak bir bakıma "habersiz" hale düşmesi kolaylaştırılmış, genel idarenin nüfuzunu taşıyan mülki amirleri özellikle Valileri, son yıllarda çeşitlenen, çevre koruma ve arazi planlama kararları ve uygulaması gibi farklı hizmet konularına ilave yeni yüklerle karşı karşıya bırakmıştır.

Bireyler Devletin faaliyetleri, kendi çıkarlarını arttıracak şekilde düzenlemesini isterken sadece parasal çıkarlarını değil, bağlı bulundukları değerleri de fayda fonksiyonlarına sokmaktadır. Bilindiği gibi, her olayın "kişisel çıkar" arzusundan etkilendiği görüşü ekonominin öncelikli ilkeleri arasında yer almaktadır. Bununla beraber insanlar gerek ruhsal gerekse madde olarak ihtiyaçlarının tatmininde diğerlerine bağımlıdır.

Bu nedenle, tek tek birey veya topluluk haklarından önce toplumun haklarının belirlenmesinde "kamusal hizmet" kararlarında ihtiyatla hareket etmek ve "bencilliği" aşmak veya "destek olmamak" yönetici için önem kazanmaktadır. Öte yandan bir ortamda "üretici" konumda olan diğer bir ortamda "tüketici" olduğunu unutmamalıdır. İster seçimle gelsin, ister atansın, ancak halkın isteklerini dikkate alan yöneticilerin başarı sağlayabileceklerini hatırlatmak yerinde olacaktır.