

Mülki İdare Açısından Büyükşehirler Hakkında Bir Değerlendirme



Saffet Arıkan BEDÜK
Türk İdareciler Derneği
Genel Başkanı

Büyükşehir belediyelerinin il mülki sınırları ile eşleşmesini getiren 6360 sayılı Kanun, Türkiye’de mahalli idareler açısından önemli bir değişimi beraberinde getirmiştir. Bu değişimin uygulamaya aktarılması birçok zorluğun yaşanmasına sebep olmuştur. Bu çalışmada Türk İdareciler Derneği tarafından büyükşehir belediyesine sahip olan 30 ilde mülki idare ve yerel yönetimlerde farklı konumlarda görev yapan uygulayıcılarla genel bir görüş alışverişinde bulunulmuş olup, çalışma ile 6360 sayılı Kanun kapsamında gerçekleşen bu değişim sonucunda ortaya çıkan sorunların ve buna ilişkin önerilerin analizi ortaya konulmaya çalışılmıştır.

Kurumlar ile yapılan görüşmelerde, 6360 sayılı Kanunun yayımından sonra başta belediyeler olmak üzere birçok kamu kuruluşunun 6360 sayılı Kanun hükümlerini çok iyi anlamadığı, 6360 sayılı Kanunda belirtilen “yönlendirici işlemlerin” neler olduğu, yargı yerlerinde dava konusu yapıp yapılmayacağının bilinmediği, ayrıca eskiden il özel idarelerince yapılan hizmetlerin kimin tarafından yürütüleceği konusunda tereddütler olduğuna ilişkin tespitler yapılmıştır.

6360 sayılı Kanun ile Büyükşehir merkezine uzak olan yerleşim yerlerine etkin ve verimli hizmet götürülmesi noktasında sıkıntıların yaşanılacağına, il özel idarelerinin hizmet odaklı bir yönetim anlayışına sahipken, belediyelerin oy odaklı yaklaşımlarının farklı hizmet kalitesi ve vatandaş memnuniyeti bakımından da bazı sorunlar çıkaracağına, köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılması ve kırsal alanda emlak vergisi, çevre temizlik vergisi ile harç ve katılım tutarlarını ödemelerinin kırsal alanda sıkıntılar yaratacağına vurgu yapılmaktadır. Öte yandan, büyükşehir belediye başkanı ile büyükşehir

ilçe belediye başkanlarının ayrı siyasi partilerden olması durumunda büyükşehir belediyesinin görevleri göz önüne alındığında bazı tikanmaların yaşanma olasılığının bulunduğu ve kentsel yönetim birimleri olan belediyelerin kırsal hizmetleri nasıl yürüteceğine ilişkin problem noktalarına işaret edilmiştir.

Ayrıca yaşanan yetki kargaşası nedeniyle ilçelerde trafik, itfaiye hizmetleri, imar kanunu kapsamındaki işlemler, köy ve mahalle isim değişiklikleri, köy tüzel kişiliklerinin kaldırılmasıyla köye ait taşınır/taşınmaz malların kullanımı, bakımı ve onarımına yönelik işlemler ile özellikle afet yönetimi konularında vatan-daşlar ve yerel idareler arasında sorunlara yol açtığı belirtilmiştir.

Görüşülen kurumlar tarafından, 6360 sayılı Kanun sonrası karşılaşılan sorunlara ilişkin köylünün sähipsiz kalması, yeni kanun ile ilçe belediyelerinin önemli ölçüde işlevsizleştirilirken büyükşehirlerde önemli bir gücün temerküz etmesi, mahallelerden çıkan oy dağılımına göre şekillenen bir hizmet anlayışının egemen olması noktalarına dikkat çekilmektedir. Bu bağlamda, hudut ve karakol yolları dâhil olmak üzere ilin bütün yollarından büyükşehir belediyesinin sorumlu olmasının kanunda açıkça yazılması, büyükşehir belediyelerinin imar yetkilerinin sınırlandırılarak çevre ve şehircilik il müdürlüklerinin aktifleştirilmesi, büyük çaplı yatırımlar için imar ve ruhsat yetkisinin çevre ve şehircilik il müdürlüklerine verilmesi, belediye meclis kararlarının yürürlüğe girmesinden önceki karar sürecinde valiye daha etkili bir yasal durum kazandırılması, büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyelerine sağlanan mali kaynakların yetki, görev ve sorumluluklarıyla orantılı olarak tahsis edilmesi, köy muhtarlıklarının -en azından belli nüfusun üzerindeki- tüzel kişilikleri ve bütçeleri ile yeni köy

kanunu tasarılarında düşünüldüğü mantıkla ihdas edilmesi, ilçe belediyelerinin görev ve bütçe olarak daha yeterli hale getirilmesi, mevzuat düzenlemelerinin açık ve net bir şekilde yapılması hususlarında öneriler getirilmiştir.

Büyükşehirlerde genel yetkili olarak hizmetleri yapmakla görevlendirilen belediyelerin çoğu kez "siyasi saiklerle" tarafsızlık ilkesi dışlanarak hizmet sunduklarından yakınılmaktadır. Mülki idare amirleri onayı beklenmeksizin, fiili durum yaratılarak cadde ve sokak adlarının topluca değiştirilmesi yoluna gidildiğine işaret edilmektedir. Kamuya ait ya da kamu yatırımlarına tahsisli arsaların sistematik biçimde yeşil alana çevrilmesi uygulamasına dikkat çekilmektedir. Karla mücadele konusunda yeterince etkili olamamalarından yakınma olmaktadır. Ayrıca kamu hizmeti için belediyelerden talep edilen araçların verilmemesi problemine de değinilmektedir.

Bu problemlerin çözümü doğrultusunda büyükşehir belediyelerinin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun olarak, devlet ve devletin taşradaki temsilcileri ile uyumlu bir çalışma sistemine girmesi konusunda mekanizmalar oluşturulmasının yerinde olacağını ifade etmek gerekmektedir. Ayrıca itfaiye gibi acil müdahale birimlerinin müstakil bir yapılanması da düşünülmelidir.

Kurumlar ile yapılan görüşmeler çerçevesinde, genel olarak Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarına (YİKOB) ilişkin konu ve sorunların öne çıktığı dikkati çekmektedir. Bu sorunların, YİKOB'ların tüzel kişiliğinin olmaması, nitelikli personel sayısının azlığı ve teşkilat yapısı ile görev durumuna ilişkin mevzuat eksikliği gibi üç temel başlık altında toplandığı görülmüştür. YİKOB'lara ilişkin sorunlara yönelik çözüm önerilerinin ise YİKOB'lara tüzel kişilik kazandırıl-

ması ve teşkilat yapısı ile görev çakışmalarının önlenmesine ilişkin mevzuat değişikliğinin yapılması, nitelikli personelin YİKOB'larda çalışmasının teşvik edilmesi için mali ve sosyal haklarda iyileştirilmelerin yapılmasına odaklandığı gözlemlenmiştir.

6360 sayılı Kanun ile hayata geçirilen YİKOB'ların hak, alacak ve borçlara sahip olmaması yani tüzel kişiliğinin olmamasını görüşülen kurumların neredeyse tamamı sorun olarak görmektedir. Burada özel bir bütçeye sahip olmama sorunu bir tüzel kişilik sorunu olarak değerlendirildiğinden ayrıca bir değerlendirilmeye tabi tutulmamıştır.

Keza görüşülen kurumların ezici bir çoğunluğu, teşkilat yapısı ile görev durumuna ilişkin mevzuat eksikliklerinin bir sorun teşkil ettiğini düşünmektedir. Mevzuat eksikliğine ilişkin en çok göze çarpan husus ise YİKOB'larda hukuk müşavirliği ya da hukuk işleri müdürlüğü ile bazı şube müdürlüklerinin olmaması, 112 Acil Çağrı Merkezinin YİKOB bünyesinden çıkarılarak müstakil bir müdürlük haline getirilmesi ve görev çakışmalarının önlenmesine yönelik düzenlemeler olduğu görülmektedir. Ayrıca muhtarların maaş ödemelerinin ilçe kaymakamlıkları veya mahalli idareler il müdürlüğünce yapılmasına ilişkin istemler ile YİKOB'ların gelirlerinin artırılmasına yönelik talepler mevzuat değişikliklerine olan diğer talep konularını oluşturmaktadır.

YİKOB'lara ilişkin sorunların üçüncü en büyük bileşenini ise nitelikli personel yetersizliğinin oluşturduğu görülmüştür. Bu konuda görüşülen kurumların çoğunluğu, nitelikli personel eksikliğinin YİKOB'ların görevlerini etkin ve verimli bir şekilde yerine getirmesine engel teşkil ettiğini düşünmektedir. Bu kapsamda nitelikli personel eksikliği hem YİKOB'lardaki iş yükünü artırmakta hem de yapılması

gereken iş ve işlemlerin daha da uzamasına neden olmaktadır.

Kurum/kuruluşlar tarafından mevzuat değişikliğine yönelik öneriler özellikle YİKOB'ların tüzel kişiliğinin olmaması, hukuk müşavirliği, muhasebe, insan kaynakları müdürlüğü gibi yeni birimlerin kurulması, rehberlik ve denetim faaliyetlerinin sınırlarının net olarak belirlenmesi, madenler, doğal mineralli sular ve jeotermal sulardan elde edilen gelirlerin YİKOB'lar tarafından kullanılması, YİKOB'ların diğer bakanlık kurum ve kuruluşları ile bakanlığımıza ait il müdürlükleri arasındaki görev mükerrerliğinin önlenmesi, muhtar maaşları noktalarına dikkat çekmektedir.

Avrupa Birliği'nin önde gelen ülkelelerinde merkezi yönetim ile yerel yönetim ilişkileri, ülkenin kendi özelliklerine göre düzenlenmektedir. Bununla birlikte yerel yönetimlerin merkezin denetim alanı içinde ve vesayeti altında görevlerini yerine getirdikleri görülmektedir. Bu bağlamda üç ülkedeki uygulamalara aşağıda dikkat çekilmektedir.

Fransa'da 1980 sonrası dönemde etkili bir yerelleşme reformu süreci yaşanmaktadır. Ancak bu reformlar yerelleşme ve yetki genişliği dengesi içinde yürütülmektedir. Anayasanın 72. maddesine göre, yerel yönetimler, kendilerini seçilmiş meclisleri tarafından, yasada öngörülmüş koşullarla, vesayet denetimine tabi olarak, özgürce yönetirler. Buna göre, idari açıdan genel yetki merkezde olup, yerel yönetimlerin yetkileri kanunlar tarafından belirlenmektedir. Anayasa gereği devlet, yerel yönetimlerin işlemleri üzerinde yasallık temelinde bir idari (vesayet) denetim yapar. Bu denetimin amacı, devletin üniter yapısını, ulusal çıkarları ve ülke üzerindeki hukuk bir örnekliğini korumaktır.

Almanya federal olarak teşkilatlanmış bir ülkedir. Bu sebeple, yönetim sistemi içindeki ilçelerin yetki görev

ve teşkilatlanmaları farklılaşabilmektedir. Kaymakam (ilçe yöneticisi) bazı eyaletlerde halk tarafından doğrudan seçimle, bazen ilçe meclisince, bazen de merkezi yönetimce atanır. İlçe yöneticisi hem merkezi idarenin taşradaki yöneticisi ve eyalet hükümetinin ilçedeki temsilcisi, hem de ilçe yerel yönetiminin sunduğu hizmetlerin icracısıdır. Bu bağlamda belediyeler üzerinde denetim yapmaktadır. Belediyelerin kendi yürüttüğü görevler ve merkezin adına sunduğu görevler bulunmaktadır. Kendi adına yürüttüğü görevler için merkez tarafından kanunilik denetimi yapılırken, merkezin adına yürüttüğü görevler için ilçe kaymakamı kanunilik ve yerindelik denetimi yapar.

Birleşik Krallık'ta yerel yönetimler, birçok farklı alanda kamu hizmeti sunuyor olsa da, merkez ile ilişkilerinde özerk bir yapıya sahip değildir. Bu bağımlılığın temelinde anayasal dayanaklarının bulunmaması ve merkezi yönetimin kaynaklarına ihtiyaç duymaları bulunmaktadır. Bu bağlamda sistemin merkezi ve üniter bir siyasal yapıya sahip olduğu ifade edilebilir. Birleşik Krallık yerel yönetim sisteminde temel ilke, yasa ile yetkilendirme ilkesidir. Yerel yönetimler, kendilerine yasa ile açık bir şekilde yetki verilmeyen herhangi bir alanda faaliyet gerçekleştiremezler. Kıta Avrupası'nda yerel yönetimler için bulunan "genel yetki" sistemi, Birleşik Krallık'ta bulunmamaktadır. Merkezi yönetim, yerel yönetimlerin hizmet kapsamını ve hizmetlere ilişkin standartları belirleyebilmektedir. Yerel yönetimlerin sundukları hizmetlerin denetimi ilgili bakanlıklarca yapılmaktadır. Yerel yönetimlerin faaliyetleri anayasaya uygunluk açısından dava konusu olabilmektedir. Merkez ile ilişkilerinde mahkemeler artan oranda sürece dâhil olmaktadır. Yasalar tarafından kendilerine verilmiş olan yükümlülükleri yerine getiremedikleri durumlarda mahkemeler

bu hizmetlerin yerine getirilmesi için yerel yönetimleri zorlayabilmektedir. Benzer biçimde, yerel yönetimlerin yetersiz görüldükleri hizmet alanlarında merkezi yönetim, herhangi bir yargı kararına gerek duyulmaksızın, bu işlevleri başka bir kamu teşkilatına aktarabilmektedir.

Ülkemizde devleti ve hükümeti temsil eden mülki idare amirleri büyükşehir il ve ilçelerinde de devlet otoritesinin varlığını, kamu düzeni ve güvenliğinin sağlanmasını güvence altına alır. Görev alanında devletin üniter yapısının, yasaların uygulanmasının ve yasalara saygının teminatını sağlar. Bu bağlamda, büyükşehirlerde görev yapan mülki idare amirlerine, yeni roller başka bir ifadeyle yeni görev ve sorumluluklar da verilebilir. Özellikle vatandaşlara sunulan hizmetlerin tarafsız ve adil biçimde yürütülmesi konusunda yeni işlevlerin verilmesi düşünülebilir.

Sonuç itibarıyla, Türk idare sistemine 2012 yılında 6360 sayılı Kanun ile eklenen, görev alanı il mülki sınırları olan büyükşehirler 2014 yılında uygulamaya geçmiştir. Ancak geçiş sürecinde önemli sorunlar ortaya çıkmıştır. Kadim devlet geleneğimize uygun biçimde bu sorunların çözümlenmesi, hem yönetim sistemi içinde uyumu artıracak hem de halka sunulan kamu hizmetlerinin daha kaliteli olmasını sağlayacaktır.