

Başkanı Atanmış Belediyelerde Alınması Gereken Bazı Tedbirler



Mahmut ESEN
E. Mülkiye Başmüfettişi

1 5.08.2016 gün ve 674 sayılı KHK ile getirilmiş özel düzenleme uyarınca terör veya terör örgütlerine yardım ve yataklık suçları sebebiyle görevden uzaklaştırılan/tutuklanan/kamu hizmetlerinden yasaklanan ikisi il belediyesi olmak üzere toplam 28 belediye başkanı görevden alınmış; yerlerine *İçişleri Bakanlığı/il valilerince* belediye başkanı atanmış; atanmış (mansup) başkanları görevlerine başlamışlardır.

Atanmış belediye başkanlığı *döneminde belediye meclisi toplantısı* yapılmayacak, meclisin görevleri belediye encümenince atanmış üyeleri aracılığıyla yerine getirilecektir. Ayrıca anılan belediyelerin muhasebe işlemleri de Maliye Bakanlığının taşradaki saymanlık birimlerine gördürülecektir.

Böylece çok sayıda belediye yönetimine atama yapılması şeklinde bir uygulama başlatılmış bulunmaktadır. Bu dönemin; yaşanabilecek asgari seviyedeki sıkıntı ile geçitirilebilmesi, el konulu amaçlarının hızla gerçekleştirilmesi, el konulan belediyelerdeki halkın özlediği kamu hizmetlerine kavuşturulması, belde halkının yeni belediye yönetimlerine ve dolayısıyla merkezi hükümete desteğinin artırılabilmesi için *İçişleri Bakanlığı başta olmak üzere*, atanmış belediye başkanlarına,

mülki idare amirlerine önemli görevler ve sorumluluklar düşmektedir.

1980'li yılların başlarında atanmış belediye başkanlığı görevinde bulunmuş, deneyimli/emekli denetim elamanı olarak; **atanmış belediye başkanlığı uygulamasının başarılı olması, arzu edilen hedeflere ulaşılabilmesi, benzeri durumların tekrar yaşanmaması bağlamında yetkili makamlar tarafından alınması gereken kısa ve uzun vadeli tedbirlere ilişkin bazı görüş ve önerilerim, yararlı olabileceği düşüncesiyle (özet olarak) aşağıya çıkarılmıştır.**

A. KISA VADELİ TEDBİRLER

1. El konulmuş belediyelerde eş zamanlı/eşgüdümlü uygulamalar yapılması, benzer konularda farklı/çelişkili uygulamaların önüne geçilmesi, atanmış başkanlara rehberlik hizmetlerini yerine getirmek üzere; karşılaşılan sorunlarının üstesinden gelebilecek güç ve yetenekte **bir koordinasyon merkezinin İçişleri Bakanlığı bünyesinde oluşturulması gerekmektedir.**

Koordinasyon merkezi, anılan belediyelerde yapılacak/yapılması gereken iş ve işlemlere yönelik olarak; öncelik verilecek hizmet türleri, hizmetlerin sunumlarında izlenecek yöntem, hizmet için öngörülen süre vb.

konularda bir strateji belgesi düzenlemeli; olası çok başlılık/karışıklıkların/sinama deneme şeklindeki olası uygulamaların önü alınmalıdır.

Bu bağlamda;

1. Yeni belediye yönetimini ve dolayısıyla merkezi yönetimi sıkıntıya sokabileceği, belirli kişi/gruplara rant sağlayacağı iddialara yol açabileceği dikkate alınarak; kamu kurum ve kuruluşlarının ivedilik arz eden/gecikmesinde sakınca bulunan talepleri veya **zorunlu haller dışında (geçiş döneminde) ek imar planı/imar plan tadilatı yapılması şeklindeki uygulamalara gidilmemelidir.**

2. Taşeron işçi çalıştırılmasını kapsaması, yolsuzluğa açık alan olması bakımından hizmet alım ihaleleri, belediyelerde özel bir önem arz etmektedir. Bu nedenle hizmet alım ihaleleri konusunda izlenecek yol/yöntemler konusunda ilkeler öncelikle belirlenmelidir.

Bu bağlamda hizmet alım ihalelerinde yaklaşık maliyet unsurlarındaki (*kâr oranı, taşıt araçlarında tüketilen akaryakıt miktarı vb.*) uygun değerlerin tespit edilmesi, devam eden ihalelerin feshi, yeni yapılacak olan ihalelerin türü ve süreleri, eski taşeron işçilerin işe hangi hallerde devam edebileceği vb. konularda atanmış belediye başkanlarına yardımcı olunmalı; bu konularda yapılacak uygulamalarda birlik sağlanmalı; iyi uygulama örneklerinden derlenerek İçişleri Bakanlığında oluşturulacak olan bir tür veri bankası atanmış belediye başkanlarının istifadelerine sunulmalıdır.

Belediyenin asli/sürekli nitelikteki görevlerinin, memur statüsündeki kamu görevlileri aracılığıyla yerine getirilmesi gerektiği kuralına işlerlik kazandırılmalıdır.

3. Ülkemizde belediyelerin gelirlerinin giderleri karşılamadığı, büt-

Atanmış belediye başkanlarını bekleyen en güncel sorunun borç ödemeleri konusu olacağı tahmin edilmektedir.

çelerdeki gelir/gider dengesinin borçla kapatıldığı bilinmektedir. El konulan belediyelerinin büyük bölümü de borçlu durumdadır. Üstelik bu borçlar ağırlıklı olarak kısa vadeli kaynaklardan oluşmaktadır ve pasif toplamlarına oranları da yüksektir. Likidite/finansman oranlarının düşüklüğü nedeniyle kısa vadeli borç ödemelerinde sıkıntı yaşanmaktadır. Belediyelerin kısa vadeli borçlarla finanse edildiği görülmektedir.

Belirtilen nedenlerle atanmış belediye başkanlarını bekleyen en güncel sorunun borç ödemeleri konusu olacağı tahmin edilmektedir. Belediye başkan değişikliğinin de etkisi ile belediye alacaklılarının, alacaklarını tahsil edebilmek için daha ısrarlı olacakları, hatta yargı yoluna da başvurmaları durumunun kaçınılmaz olduğu düşünülmektedir.

Belirtilen nedenlerle el konulan belediyelerde borç ödenmesi yönüne ilişkin bir politika geliştirilmesinde yarar bulunmaktadır. Bu bağlamda belediye borçları yapılandırılmalı, borç ödemelerinin bir plan dâhilinde, dengeli/adaletli bir şekilde yürütülmesi sağlanmalıdır.

Bu arada artacak likidite sıkıntısını gidermek, gerektiğinde alımları peşin ödemeli olarak yapabilmek için bu belediyelere İller Bankasınca avans niteliğinde veya ilerisi aylara ait hisselerine mahsuben ek ödemede bulunulmasında yarar vardır.

4. Bu arada su satış bedelleri başta olmak üzere belediye alacaklarının tahsilatına hız verilmesinde, tahakkuk/tahsilat oranının artırılmasında yarar vardır.

5. Mali yönetim ve kontrol açısından özel durumları nedeniyle belediyelerde boş bulunan iç denetçi kadrolarına gerekli memur atamaları yapılmalıdır.

6. Atanmış başkan görevlendirilmiş belediyelerde; belediyenin mali işlemlerinin bu konularda yetkin denetim elemanları aracılığıyla teftişi yaptırılmalı, hatalı uygulama/aksaklıkların önü alınmalı, bu suretle yeni yönetime rehberlik hizmeti verilmelidir.

B. UZUN VADELİ TEDBİRLER

7. 5393 sayılı Belediye Kanununun 23. maddesinde yer alan, 'Mülkî idare amiri hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine idarî yargıya başvurabilir.' biçimindeki kural; Anayasa Mahkemesince (04.02.2010 tarihli ve E: 2008/27, K: 2010/9 sayılı Kararı ile) merkezi idarece Anayasa'nın 127. maddesinde çizilen çerçeve içinde kullanılması gereken, idarenin bütünlüğü ilkesinin gerektirdiği bir vesayet yetkisini tam olarak içermediği, merkezi idareye daha geniş yetki verilmesi gerektiği gerekçesiyle iptal edilmiştir.

Ancak iptal kararından bu yana altı yıl gibi uzun bir süre geçtiği halde, iptal kararı doğrultusunda, mülki amirlerin hukuka aykırı gördüğü belediye meclis kararlarına karşı (kişisel iptal davası açması yerine) vesayet yetkisi bağlamında idari yargı nezdinde itirazda bulunmalarını sağlayacak türden yasal bir düzenleme hala gerçekleştirilememiştir.

Anılan noksanlık giderilmelidir.

8. Belediyelerin personel çalıştırmaya dayalı hizmet alımı ihale yap-



maları konusu bir kurala (koşula) bağlanmalıdır. Bu amaçla 5393 sayılı Belediye Kanununun 67. maddesindeki ihale yoluyla üçüncü kişilere gördürülebilecek olan gelecek yıllara yaygın hizmetler, belediye grupları itibarıyla, yeniden düzenlenmelidir. Bu düzenlemede 4857 sayılı İş Kanununun 2. maddesinin 6 ve 7. fıkrasındaki hükümleri dikkate alınarak, belediyelerin yardımcı nitelikte olan ve teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektirecek işleri dışında kalan ve belediyelerin asli işleri olan (çöp toplama/nakliyesi, kanalizasyon, alt yapı, toplu ulaşım ve taşıma vb.) hizmetleri madde kapsamından (ihale konusu olmaktan) çıkarılmalıdır.

Bu suretle günümüzde, üzerinde belediye ismi ve amblemi yazılı olsa bile, çöp toplama, yol yapımı, kanalizasyon vb. işlerde görevlendirilmiş taşıt araç ve gereçlerinin veya belediye üniforması taşıyor olsalar da itfaiye, zabıta, temizlik, fen işleri, büro görevlisi vb. personelin büyük bölümü, artık belediyelere değil taşeron firmalara ait olma durumunun önüne geçilmelidir.

9. Belediyelerin şirket kurmaları/kurulu şirketlere ortak olmaları, ihalelere katılmaları konularında kısıtlayıcı yasal düzenlemeler yapılmalıdır.

Günümüzde büyükşehir belediyeleri başta olmak üzere belediyelerimizde; sermayesinin yarısından fazlası belediye ve belediyeye bağlı kuruluşlara ait, çok sayıda faal nitelikte şirket (belediye şirketi) bulunmaktadır. Belediyelerin ihalelerine idare şirketlerinin de katılabilmesi, şirketlerin belediye yöneticilerine sağladığı kolaylıklar, birçok hizmetin hizmet satın alma suretiyle yapılar hale gelmesi vb. nedenlerle belediye şirketi sayıları hızla artmaktadır.

Fen işleri/ulaştırma/imar/destek hizmet/kültür ve sosyal işler başkanlıkları gibi hizmet birim başkanlıklarının görev alanlarına paralel kurulmuş ve bu birim başkanlıklarından daha fazla personel araç ve gerece sahip belediye şirketleri bulunmaktadır. Her geçen yıl bu şirketlerin daha fazla kurumsallaştıkları ve sektör içerisinde daha fazla yer işgal etmeye başladıkları görülmektedir.

Hizmet alımları başta olmak üzere belediyeler tarafından yapılan ihaleler büyük ölçüde belediye şirketlerince üstlenilmektedir.

Belediye şirketleri, TTK hükümlerine tabi olup özel hukuk tüzel kişisi statüsündedir. Bu yüzden belediyelerdeki kamu kaynaklarının önemli bir bölümü; kamunun denetim alanı dışında kalan belediye şirket-

leri aracılığı ile özel hukuk hükümleri çerçevesinde kullanılmaktadır. Belediyelerin şirket kurmasıyla, Anayasa'nın 123, 127 ve 128'nci maddelerine aykırı olarak, mahalli ihtiyaçların kamu tüzel kişilikleri dışında gördürüldüğü, yerel yönetim ilkesiyle çelişir bir yapılanma modeli ortaya çıkmıştır. Şirketler nedeniyle belediyelerde etkin bir vesayet ve dolayısıyla yargı denetimi olanağı zayıflatılmıştır.

10. İçişleri Bakanlığına belediyelerin dış (mali) denetimi yapabilme yetkisi (yeniden) verilmelidir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu uyarınca, 2005 yılından itibaren, belediye yönetimlerinde harcama sonrası yapılacak tüm mali kontrol işlemlerini kapsayan dış denetim faaliyeti (yetkisi) sadece Sayıştay'a bırakılmıştır. Dolayısıyla İçişleri Bakanlığının; 5393 sayılı Belediye Kanununun 55. maddesi ile düzenlenmiş olan belediyelerin mali işlemleri dışında kalan diğer idari işlemlerini, hukuken uygunluk ve idarenin bütünlüğü yönünden denetleme gibi kısıtlı bir yetkisi bulunmaktadır.

Buna karşın Mülkiye müfettişleri aracılığıyla yürütülen genel teftişlere de 2013 yılından itibaren ara verilmiştir. Özel teftişlerden de umulan faydanın sağlanmadığı/sağlanamayacağı anlaşılmaktadır.

Belediye faaliyetlerinin Anayasanın 127/5 maddesinde belirtilmiş ilkelere çerçevesinde yürütülmesinin sağlanması, belediyeler üzerindeki Sayıştay denetiminin nicelik olarak yetersiz kalması vb. nedenler dikkate alınarak; İçişleri Bakanlığına, mahalli idareler üzerinde (eskiden olduğu gibi) tüm mali işlemlerinin kontrol edilmesini sağlayacak olan dış denetim yetkisi verilmesinde yarar bulunmaktadır.