

Doç. Dr. Gürsel ÖNGÖREN
İ. Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi

BÜYÜK ŞEHİR BELEDİYELERİ

A - GENEL OLARAK

Belde halkının mahalli ve müşterek ihtiyaçlarını karşılayan ve karar ve yürütme organları halk tarafından seçilen belediyelerin; tâbi oldukları 1580 sayılı "Belediyeler Kanunu" ile, İstanbul, Ankara, İzmir gibi büyük şehirlerin ihtiyaçlarını karşılamakta zorlanması üzerine, önce 1982 Anayasası'nda büyük şehirler için özel yönetim biçimi getirilebileceği düzenlendi. Ardından büyük şehirlerin yönetimi için önce kararname sonra da 3030 sayılı Kanun çıkarıldı. İstanbul, Ankara, İzmir, Adana, Bursa, Gaziantep, Konya gibi şehirleşmenin yüksek olduğu şehirlerimiz bugün "Büyükşehir Belediyeleri" olarak özel bir statü ile yöneltılmektedirler.

Büyüyen şehirlerin sorunlarının çözülmesi, şehir büyüklüğü ile orantılı planlı çalışmalar yapılması ve özel yönetim biçimi getirilmesi ile ihtiyaçların karşılanmaya çalışıldığı büyük şehir belediye sistemi, Londra, Paris ve Newyork gibi dünyanın büyük şehirlerinde de uygulanmaktadır. (1).

Bizim sistemimize İdare Hukuku konusunda örnek ülke Fransa'dan, Paris, Marsilya ve Lyon gibi şehirlerin yönetimi incelenerek dahil edilen, büyükşehir belediye yönetiminin özelliklerini şöyle sayabiliriz.

- Büyük Şehir belediyesi ve ilçe belediyelerinden oluşmaktadır.
- Belediyeler tüzel kişiliğe sahiptirler.
- Karar ve yürütme organları halk tarafından seçilir.
- Organlık sıfatıyla ilgili olarak yargı denetimine tabidirler.
- Merkezi idare tarafından idari vesayet yolu ile denetlenirler.
- Görevleri ile orantılı olarak gelir kaynaklarına sahiptirler.
- 3030 sayılı ve 1580 sayılı kanunlara tâbidirler.

B. HUKUKİ DAYANAK

Anayasamızın 127. maddesinde "... büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir" denilerek, dayanağını Anayasa'dan alan büyük şehir belediyeleri,

ilk olarak 23.3.1984 tarihinde "Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname" ile düzenlenmiştir. Daha sonra 18. 11. 1984 tarihli "Mahalli İdareler Seçimi Hakkında Kanun" ve 9. 7. 1984 tarihinde "Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun" ile bu yeni yönetim biçiminin temel kuralları belirlenmiştir.

Yönetimde mahalli idarelere ağırlık verme çabalarının ürünü olan bu model, büyük şehirlerde, demokratik bir biçimde "Büyük Şehir" ve "ilçe" belediyelerinden oluşan iki dereceli bir sistem getirmektedir (2). Bu sistemde yukarıda saydığımız kanunların yanında 1580 sayılı "Belediye Kanunu"da büyük şehir yönetiminde kullanılmaktadır.

Ancak, belediyeler konusunda iki ayrı kanuni düzenlemeye gidilmesi, idarenin bütünlüğü prensibine aykırı düşmekte ve uygulama zorluğu doğurmaktadır. Bu yüzden bu iki yönetim biçimi tek bir kanunda birleştirilmelidir.

C. TEMEL İLKELER

12. 12. 1984 tarihli R.G.'de yayınlanan "Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında 3030 sayılı Kanun'un Uygulanması ile İlgili Yönetmelik", büyük şehir belediyelerinin temel ilkelerini şöyle sıralamıştır (3).

Büyük şehir belediyelerinin yönetimi ile ilgili olarak görev genişliği ölçüsünde yetki genişliği, sorumluluk ve hizmetlerde birlik ve beraberlik gereğinden hareketle;

A - Büyük Şehir bütünlüğünün her yönü ile etkili, yetkili ve verimli bir yapıya kavuşturulması,

B - Büyük Şehrin bütününe hitabeden;

a) Yatırım plân ve program hizmetleriyle imar, ulaşım ve toplu taşıma, su, kanalizasyon, her nevi gaz ve merkezi ısıtma gibi büyük şehir hizmetlerinin ve bu hizmetlerle ilgili mal ve ekipmanların bölünmemesi,

b) Çevre sağlığı ve korunması ile sağlık ve esenlik hizmetlerinin üst düzeyde ele alınarak yürütülmesi,

C - Büyük şehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasında her türlü tesis ile mal ve hizmet ilişkisinde, genel olarak hizmete tahsis kriterinin göz önünde tutulması.

D - Büyük şehir bütünlüğü içinde, ilçe belediyeleri arasında, görev ve yetki ayrımı ile hizmet dağılımında, mal ve ekipman tahsisinde;

a) Teknik ve mali imkânlar ile bütçe ve mal varlıkları,

b) Nüfus ve hizmet alanları ile hizmetlerin özellikleri,

c) Mevsimine göre ve ilçeden ilçeye değişebilen ihtiyaç ve gelişme durumları,

d) Sosyo-ekonomik ve kültürel yapıları, dikkate alınmak suretiyle amaca uygun etkili ve verimli bir denge sağlanması,

E - Kanunla büyük şehir belediyelerine tanınan ve genelde büyük şehir belediye başkanınca kullanılması öngörülen koordinasyon ve denetim hâk ve yetkisinin müeyyidesi ile birlikte kullanılması esastır.

D - GÖREVLERİ

a) Büyük Şehir Belediyelerinin Görevleri:

3030 sayılı büyük şehir belediyesinin yönetimi ile ilgili kanunda görevler şöyle sayılmıştır.

- Büyük Şehir yatırım plan ve programları yapmak.
- Büyük Şehir nazım planlarını yapmak ve yaptırmak ve onaylayarak uygulamak, ilçe belediyelerinin tatbikat imar planlarını onaylamak ve uygulanmasını denetlemek,
- Büyük şehir dahilindeki meydan, bulvar cadde ve Anayolları yapmak, yaptırmak, bakımı ve onarımını sağlamak ve kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek,
- Yolcu ve yük terminalleri, katlı otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek ve işletlendirmek
- Çevre sağlığı ve korunmasını sağlamak, 1,2 ve 3. sınıf sıhhi müesseselerin açılış ve çalışmalarına ruhsat vermek,
- Yeşil sahalara, parklar ve bahçeler yapmak, sosyal ve kültürel hizmetler sunmak,
- Büyük şehir dahilindeki su, kanalizasyon, her nevi gaz, merkezi ısıtma ve toplu taşıma hizmetlerini yürütmek,
- Yiyecekler ve içeceklerin tahlillerini yapmak üzere laboratuvarlar kurmak.
- Mezarlık ile ilgili çalışmaları yürütmek,
- Çöp ve sanayi atıklarının toplanma ve imhaları için gerekli çalışmaları yapmak,
- Toptancı halleri ve mezbahalar yapmak,
- İtfaiye hizmetlerini yürütmek,
- İlçe belediyeleri arasındaki ihtilaflardan zabıta ve diğer belediye hizmetlerinin koordinasyonunu sağlamak,
- Büyük şehir çapında ortak finansman ve yatırım gerektiren hizmetlerin gerçekleştirilmesini sağlamak,
- Büyük şehir belediyesince işletilen alanlarda zabıta hizmetleri, diğer belediye hizmetleri ve ruhsat verme işlemlerini yürütmek.

b) İlçe Belediyelerinin Görevleri:

3030 sayılı Kanunda ilçe belediyelerinin görevleri de düzenlenmiştir.

Buna göre; yukarıdaki sayılan görevlerin dışında kalan mevzuat uyarınca belediyelere verilen görevler ilçe belediyelerince yürütülür. Yeşil sahalara, parklar, bahçeler, sosyal kültürel, spor, dinlenme ve eğlenme hizmetleri de ilçe belediyelerinin görevleri-

dir. Ayrıca 1580 sayılı Belediyeler Kanununda sayılan ve 3030 sayılı Kanunla Büyük şehir belediyesine verilmeyen diğer görevler de ilçe belediyelerinin sorumluluğundadır.

c) Büyük şehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasında hizmetlerin dağılımı:

3030 sayılı Kanuna göre; büyük şehir belediyeleri görevlerine giren hizmetleri ilçe belediyeleri arasında dengeli olarak yürütmek zorundadır.

İlçe belediyelerine ait görevlerden bir veya birkaçı mali külfeti kendilerince karşılanması ve talepte bulunmaları kaydıyla büyük şehir belediye meclisinin kararına dayanarak ortaklaşa veya bizzat büyük şehir belediyesince yapılabilir.

Büyük şehir dahilindeki, alt yapı hizmetleri ile kara ve deniz taşımacılığı hizmetlerinin bir koordinasyon içinde yürütülmesi amacıyla, büyük şehir belediye başkanının başkanlığında, yönetmelik ile tespit edilecek kamu kurum ve kuruluşları temsilcilerinin katılacağı bir "Altyapı Koordinasyon Merkezi" ile bir "Ulaşım Koordinasyon Merkezi"nin kurulacağı sözkonusu maddede belirtilmiştir. Yine aynı maddede, altyapı koordinasyon merkezi kamu kurum ve kuruluşlarınca büyük şehir dahilinde yapılacak alt yapı yatırımları için kalkınma planı ve yıllık programlara uygun olarak yapılacak taslak programlarının birleştirilerek kesin bir program haline getirileceği, bu programlarda birden fazla kurum ve kuruluşça aynı anda yapılması gerekenlerin ortak programa alınacağı belirtilmektedir.

Kanun ayrıca, alt yapı koordinasyon merkezine bağlı altyapı yatırım fonu oluşturulacağını belirtmektedir.

Ulaşım koordinasyon merkezi şehrin ulaşım planına göre, toplu taşıma araçlarının güzergah, zaman ve bilet tarifelerini yapmaya ve bu tarifeleri uygulamaya yetkilidir. Bu işlemler yapılırken, il trafik komisyonları ile gerekli koordinasyonun sağlanması görevi de ulaşım koordinasyon merkezinin görevleri arasındadır.

E - ORGANLARI

a) BÜYÜK ŞEHİR BELEDİYE MECLİSİ

Büyük şehir belediyeleri hakkındaki Kanun'a göre; Meclisin görev süresi 5 yıldır, meclis mahalli idare seçimlerini düzenleyen kanun uyarınca teşekkül eder. İlçe belediye başkanları, büyük şehir belediye meclisinin tabii üyeleridir. Büyük şehir belediyesinin genel karar organı meclistir. Genel olarak belediye meclislerinin kararlarının çoğu hiçbir yerin onayına gerek kalmadan doğrudan doğruya uygulanabilir. Buna karşılık bazı kararları, bütçede olduğu gibi, yasanın öngördüğü yerin onayından sonra geçerlilik kazanabilir (4).

Belediye meclisi siyasal konuları tartışır, toplantı yeri ve zaman dışında toplar veya görevini yerine getirmekten kaçınırsa Danıştay kararıyla dağıtılabilir.

d) BÜYÜK ŞEHİR GENEL SEKRETERLİĞİ

Büyük şehir hizmetlerini başkan adına, onun direktifi ve sorumluluğu altında yürütmek üzere bir genel sekreter atanacaktır. Genel sekreter, büyük şehir belediye başkanının teklifi üzerine İçişleri Bakanının onayı ile atanmaktadır.

Büyük şehirlerde ayrıca belediye başkan yardımcısı atanamayacaktır. Ancak, dört genel sekreter yardımcısı atanabilecektir. Genel sekreter yardımcıları doğrudan doğruya büyük şehir belediye başkanı tarafından atanırlar.

Büyük şehir belediyelerinde, genel sekreterin yönetimde, daire başkanlığı, müdürlük, şeflik ve memurluklar bulunur. Hizmet gereklilerine göre, büyük şehir belediye meclisinin kararı ve İçişleri Bakanının onayı ile yeni birimler kurulabilir.

Daire Başkanları ve diğer personeli atama yetkisi de büyük şehir belediye başkanına aittir.

F - GELİRLERİ

1 - Paylar

a) Genel bütçeden belediyelere vergi gelirlerinin yüzde 9,25 oranında pay verilmektedir. Bundan ne kadarının büyük şehir belediyesine verileceği Bakanlar Kurulu kararına bırakılmıştır.

b) Büyük şehir belediyelerine bir diğer pay daha verilmektedir. İlgili İl Genel Bütçe Vergi gelirleri tahsilatından da büyük şehir belediyelerine bir pay ayrılmaktadır. Örneğin; Bakanlar Kurulu bu payı, 1985 yılı için yüzde 5 olarak tespit etmiştir.

2 - Emlak Vergisi Payı

İlçe belediyelerince alınacak emlak vergisinden yüzde 15'i il özel idareleri payı olarak ayrıldıktan sonra kalan miktarının yüzde 20'si büyük şehir belediyesi payı olarak ayrılır.

3 - Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi

Tahsil olunacak elektrik ve havagazı tüketim vergisinin yüzde 50'si, hizmetlerin büyük şehir belediyesi tarafından yapılması şartıyla, büyük şehir belediyesine verilecektir.

4 - Müze Giriş Ücreti Payı

TBMM'ne bağlı milli saraylar hariç, müzelerin giriş ücretlerinin yüzde 40'ı belediye payı olarak alınır. Büyük şehir belediyelerinde bu pay büyük şehirlere verilir. Yüzde 75'i nüfus esasına göre, büyük şehir belediyesince ilçe belediyelerine dağıtılır.

5 - Yol, su ve Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Payları

Eğer, yol su ve kanalizasyon hizmetleri büyük şehir belediyesi tarafından yapılmıyor ise, Belediye Gelirleri Kanununda belirtilen nispet ve ilkelere göre, büyük şehir belediyeleri yol, su ve kanalizasyon harcamalarına katılma paylarını alacaklardır.

- 6 - Kamu İdare ve kurumlarının yardımları,
- 7 - İç ve dış borçlanmalar ve tahvil gelirleri,
- 8 - Şartlı ve şartsız bağışlar,
- 9 - Büyük şehir belediyesinin taşınır ve taşınmaz mal gelirleri,
- 10 - Yapılacak hizmetlere karşı alınacak paralar,

11 - Büyük şehir belediyesi iktisadi teşebbüslerinin safi hasılatında, büyük şehir belediye meclisince belirlenecek oranda alınacak hisseler,

12 - Büyük şehirlere bırakılan yerlerden alınacak belediye vergi resim ve harçları ile ilan ve reklam vergileri ve ücretleri,

13. Diğer gelirler.

G - GİDERLERİ

Büyük şehir belediyesinin giderleri yukarıda açıkladığımız görevleri yapılması için yapılan ve diğer kanunlarla verilen görevleri yerine getirmek amacıyla yapılan harcamalardır.

Bunun dışında büyük şehir belediyelerine bağlı kuruluşlara sermaye verebilirler. Yardım yapabilirler. Ortaklıklarına katılabilirler.

Büyük şehir belediyesinin mallarının vergi, resim, harç ve sigorta giderleri ile diğer giderleri de bunlara eklemek gerekir.

H - BÜTÇESİ

Büyük şehir belediyelerinin bütçelerinin hazırlanması ve uygulanması ile ilgili olarak yeni kurallar getirilmemiştir. Diğer belediyelere uygulanan hükümler aynen büyük şehir belediyelerinin bütçelerinin hazırlanması ve uygulanması yönünden geçerlidir.

Büyük şehir belediye bütçeleri büyük şehir belediye meclisince kabul edildikten sonra valiler tarafından onanır.

İlçe belediye bütçeleri ise, büyük şehir belediye meclisince, yatırım ve hizmetler arasında bütünlük sağlayacak şekilde aynen veya değiştirilerek kabul edildikten sonra valiler tarafından onanır (5).

Vali büyük şehir ve ilçe belediye bütçelerini onaylarken bazı hususları gözönünde tutmak zorundadır. Ayrıca, kanunda açıklanan hususlarda değişiklik yapmak yetkisine de sahiptirler. Vali tarafından yapılacak değişikliklere büyük şehir belediye başkanlarınca İdari Yargı merciileri nezdinde 20 gün içinde itiraz edilebilir İtirazlar 30 gün içinde İdari Yargı merciilerince karara bağlanır (6).

I - BÜYÜK ŞEHİR BELEDİYESİ İLE İLÇE BELEDİYELERİ ARASINDAKİ KOORDİNASYON VE UYUŞMAZLIKLARIN ÇÖZÜMÜ

Büyük şehir dahilindeki ilçe belediyelerince yürütülen bütün belediye hizmetlerinin koordinasyonu ile kanunlara uygunluk, hizmetlerde birlik ve beraberlik sağlama görev ve yetkisi büyük şehir belediyesine ve başkanlıklarına aittir.

İlçe belediyelerinin kendi aralarında veya büyük şehir belediyesi ile atalarında uyuşmazlık çıkması veya ilçe belediyeleri arasında farklı uygulamalar bulunması halinde, bu uyuşmazlık ve farklı uygulamaları ortadan kaldırmak amacıyla, büyük şehir belediye meclisi yönlendirici ve düzenleyici karar ve tedbirleri almaya yetkilidir.

Büyük şehir belediye meclisi toplantı halinde değilse, bu yetki büyük şehir belediye encümenine aittir.

Büyük şehir belediye başkanı bu görev ve yetkisini, taraflardan birisinin müracaatı üzerine kullanabileceği gibi, haline icaplarına göre re'sen de kullanabilir.

Bu uyuşmazlık ve farklı uygulamaları ortadan kaldırma konularında büyük şehir belediye meclisi veya büyük şehir belediye encümenince alınan kararlar ilgili belediye veya belediyeler için bağlayıcıdır, ve derhal uygulanır.

Büyük şehir belediye meclisinin veya encümeninin kararlarına karşı ilgililer 10 gün içinde o ilin valisine itiraz edebilirler. Vali itirazı 10 gün içinde karara bağlar. Valinin kararı kesindir.

J - SONUÇ

Büyük şehir düzeyinde halkın mahalli müşterek ihtiyaçlarını daha iyi karşılamak üzere İdare Sistemimize dahil edilen büyük şehir belediye yönetimi günümüzde, bu amacını gerçekleştirmek yolunda önemli adımlar atmaktadır. Ancak bu yönetim biçiminde tüm sorunların çözüldüğü de söylenemez.

Büyük şehir belediyeleri yönetim biçiminde, önce kanun yeniden ele alınarak düzenlenmeli, bunun için 1580 sayılı Belediye Kanunu ile 3030 sayılı Büyük Şehir Belediye Kanunu tedvin edilmeli, birbirini tamamlar biçiminde tek bir metin olarak düzenlenmelidir. Bu düzenlemede de ilçe belediyelerin görevleri açıkça belirtilmelidir.

Genel olarak, mahalli idarelerin işlevlerine uygun biçimde, halkın ihtiyaçlarının yerinde çözülmesi yolunda, büyük şehir belediyeleri ile ilçe belediyelerinin arasında bir bütünlük sağlanmalıdır. Hizmetlerin süratle yerine getirilmesi amacıyla da, büyük şehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasında gidip gelen yazılar en az seviyeye indirilip, kırtasiyecilik azaltılmalıdır. Ayrıca bu belediyeler arasındaki hizmetler daha iyi koordin edilip görevlerin çatışması veya çakışması sorunu çözülmelidir.

Son yıllarda, belediye gelirlerindeki artışların sonucunda ortaya çıkan kaynak israfı önlenerek, merkezi idare denetimleri ile belediyelerin kaynaklarını daha verimli kullanmaları sağlanmalıdır.

Son olarak mahalli idarelerin en önemli işlevi olan halkın yönetime etkin katılımı yolunda büyük şehir belediyeleri şeffaflaşmalı ve bu yönde büyük şehir halkına açılarak onların görüşleri ve istekleri yönünde hizmet planları yapmalıdırlar.

KAYNAKÇA

- (1) TORTOP, Nuri, "**Mahalli İdareler**" Ankara, 1986. s. 183.
- (2) İstanbul Büyük Şehir Belediyesi ve T.C. Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği, "**Metropolitan Yönetim, Dünya'da ve Türkiye'de**", İstanbul 1987, s. 187.
- (3) AYTAÇ, Fethi, "**Açıklamalı Belediye Kanunu**" Ankara, 1988, s. 879. ÜNLÜ, Cengiz "**Belediye Mevzuatı**" Ankara, 1987, s. 1070.
- (4) GÖZÜBÜYÜK, Şeref, "**Yönetim Hukuku**" Ankara 1983, s. 78.
- (5) TORTOP, Nuri, a.g.e. s. 182.
- (6) NADAROĞLU, Halil, "**Mahalli idareler**", İstanbul, 1986 s. 309.