

# Büyükşehir Belediyelerinin Yerel Yönetim Sistemine Ait Yapısal Sorunları ve Çözüm Önerileri

Yılmaz Büyükerşen<sup>1</sup>

## A) Belediye Meclis Yapısı:

Mevcut yerel yönetim sistemimiz liyakate dayalı hiyerarşik iki kademedden oluşmaktadır.

Şöyle ki, ilçe belediyesi yalnızca kendi hakimiyet alanındaki halkın ihtiyacı olan hizmetleri yürütmekte iken, büyükşehir belediyesi il hudutları içerisinde (ilçeler de dahil) bütün il halkının ortak hizmetlerinin tamamından sorumludur. Örneğin: üst ölçekli bütün planların yapımı, su, yol, kanalizasyon, ulaşım, toplu taşıma, arıtma tesisinden, çöp bertaraf etme tesislerinden, bütün il halkına hizmet edecek yeşil alanlardan, kent içi trafik düzenlemelerinden, şehir halkının kültürel ve sanatsal faaliyetlerinden, kırsal kesimdeki tüm köy (şimdi mahalle), belde ve ilçelerin tarım ve hayvancılık hizmetlerinin geliştirilmesi büyükşehir belediyelerine görev olarak verilmiştir.

Hal böyle iken, Özal Hükümeti döneminde tasarısı Bedrettin Dalan'a hazırlanan Büyükşehir Belediyesi Kanunu, eskiden olduğu gibi, genel yönetim sistemindeki 'Millet Meclisi' ve 'Senato' modeli benzeri bir yasal yapıyla belirlenmiştir. Bunun sonucunda ortaya çıkan iki meclisli ve iki kademeli sistemde üst karar organı olarak Büyükşehir Belediye meclisi, onun altında ise ilçelerin belediye meclisleri yer almıştır.

Böylece ortaya çıkan yerel yönetim sistemi iki kademeli, hiyerarşik bir yapı oluşturmuştur. Hiyerarşide 'Büyükşehir Belediyesi' üst organ, 'İlçe Belediyesi' ise alt organ olarak yer almaktadır.

İlçe belediyeleri, mahallelerden oluşan yerleşim alanlarının sınırları içindeki halkın mahalli ihtiyaçlarını yerinden yönetimle karşılarken, 'Büyükşehir Belediyesi' il hudutları içindeki tüm yerleşim yerlerinde yaşayan halkın mahalli

<sup>1</sup> Prof. Dr. Yılmaz Büyükerşen, Eskişehir Büyükşehir Belediye Başkanı

müşterek ihtiyaçlarını, ortak faydalarını da göz önüne alarak, üst ölçekli planları yapar ve bütçelendirir.

1-) Bu sisteme göre, ilçe belediyelerinin bütçeleri ve yalnızca 1/1000 ölçekli uygulama planları kendi meclislerinde karara bağlanmakla beraber, sevk edildikleri Büyükşehir Belediye Meclisinden 'kabul' oyuyla geçmeksizin yürürlüğe girememektedir. Bu doğru bir uygulamadır. Çünkü bir şehrin ahenkli ve uyumlu bir büyüme gösterebilmesi için her ilçede temel ilke ve esasların farklı şekilde uygulanmalarına müsaade edilmemesi gerekir. Bu nedenle ilçe meclis kararlarının Büyükşehir Belediye Meclisinde incelenip, olumsuzlukları varsa düzeltilip onaylanması icap eder. Büyükşehir Belediye Meclisi karar alırken, farklı ilçelerin farklı ihtiyaçlarını şehrin toplam faydasıyla tamamlayıcı bütünleştirici bir rol oynar. Alt belediyelerde alınabilecek hatalı kararları düzeltir ve regüle eder. Üst ölçekli planların yapımında da bu amaç vardır. Onun için üst ölçekli planlar Büyükşehir Belediyesinde hazırlanıp yine kendi meclisinde kabul edilerek yürürlüğe girer.

İşte bu iki kademeli hiyerarşik ve liyakate dayalı yapısı ile yerel yönetimleri ortak özellik ve faydada birleştirici bir sistem kurulması amaçlanmıştır. Ama ne yazık ki bu sistem sağlıklı olarak işlememektedir. Çünkü seçmenler ilçelerde (kırsal kesim dahil) ilçe belediye başkanını, ilçe belediye meclisini birde yalnızca Büyükşehir Belediye başkanını seçmekte ve fakat uygulamada Büyükşehir Belediye Meclisi üyeleri için oy vermemektedirler. Böylece Büyükşehir belediyesinde seçilmiş tek unsur başkandan ibaret kalmaktadır. Çünkü Büyükşehir Belediye Meclisini de alt belediye başkanları ile meclis üyeleri oluşturmaktadır. Bu çelişik durumun getirdiği sorunlar sürekli karşılaşılan problemlerin ana nedenidir.

2-) Öte yandan belediye meclislerinin aldığı kararlar Büyükşehir Belediye Meclisinden geçmedikçe yürürlüğe girememektedir. Yasa bu kararların üst kademe olan Büyükşehir Belediye Meclisinden geçmesini öngörmektedir. Oysa büyükşehir meclisinin, alt kademedeki ilçe belediye başkanları ve meclis üyelerinden oluşturulması, sistemin mantığı ile garip bir tezat teşkil etmektedir. Bunun sakıncaları oldukça büyüktür. Örneğin, nazım imar planları büyükşehir meclisinden geçerken, meclisi oluşturan çeşitli partilerden ilçe belediye başkanları ve meclis üyeleri, kendileriyle ilgili konularda, karşılıklı tavizlerle hazırladıkları önergelere (*anlaşmalı*) oy vermeleri nedeniyle (*-Sen benim değişiklik önergeme oy ver ben de seninkine...*) değiştirdikleri imar planlarını çağdaş uygarlığın gereklerinden ve plan ilkelerinden uzaklaştırdıkları bilinen bir gerçektir.

3-) Mevcut sistemde bir başka garip çelişki de, ilçe ve büyükşehir meclis üyeliklerinden birinin istifa veya ölümüyle boşalması durumunda yerine gelecek yedeklerle ilgilidir. 2972 Sayılı Kanununun 24.maddesine göre, ilçe belediye

meclisinden bir üye istifa ettiğinde, Seçim Kurulunca, o üyenin yerine aynı partiden yedek sırasındaki bir üye gönderilmektedir. Bu normaldir ve doğrudur. Ancak aynı durum Büyükşehir Belediyesinde böyle değildir.

Büyükşehir belediye meclisinden istifa veya ölüm ile ayrılan üyenin yerine, seçim kurulu, sıra esasına göre, ayrılanın partisinden olmayan bir başka partinin yedek üyesini asil üye olarak belirleyebilmektedir. Bu da son derece yanlış ve adaletsiz bir uygulama olup, boşalan Büyükşehir Belediye Meclisi üyesinin yerine yine o partinin yedek üyesinin gelmesi (*seçmen iradesini göstermesi bakımından*) gerekmektedir.

**4-) Temsilde** adalet ilkesi gereği, ilçelerden büyükhşehire gelen belediye meclis üye sayısı o ilçenin nüfusu ile doğru orantılı olmalıdır. Oysa mevcut uygulamada, temsilde adalet söz konusu değildir. Örneğin Eskişehir’de 700.000 nüfuslu Odunpazarı ve Tepebaşı Merkez ilçeleri büyükhşehir belediye meclisine 16 üye göndermekte ve toplam nüfusları yaklaşık 90.000 civarında olan kırsaldaki diğer on iki ilçe ise 29 üye göndermektedir. Bu durum, nüfusa göre temsilde adaletsiz sonuçlar doğurduğu gibi, demokrasiye de aykırıdır.

**SONUÇ:** Sıralanan bu nedenlerle Türkiye’de modern ve çağdaş şehirlerin gerçekleştirilebilmesi ile yerel yönetimlerde gerçek demokrasiye ulaşılabilmesi için mevcut iki kademeli (alt-üst) meclis sisteminin düzgün işleyebilmesi gerekmektedir. Bunun için tek çözüm yerel seçimlerde bütün şehir seçmenleri tarafından büyükhşehir belediyesi başkanı ile birlikte, büyükhşehir belediye meclisi üyelerinin de ayrıca seçimi yapılmalıdır. Hatta (*senatolardaki benzeri gibi*) Büyükşehir Belediye Meclisinde sanayi, ticaret, turizm, mimar, mühendis, planlamacı odaları, işçi konfederasyonu, doktorlar birliği ve kent konseylerinin en üst organları tarafından belirlenmiş (*parti listelerinden aday gösterilmeyen*) birer kontenjan üyesi bulunmalıdır. Hiç kuşku yok ki, büyükhşehir belediye meclisine (*kendileri ile ilgili ortak kararlar almacağı için*) ilçe belediye başkanları ile birer meclis üyesi de katılmalıdır.

## **B) Mali Konular ve Gelirler:**

6360 sayılı Yasa ile görev alanı il mülki sınırlarına genişleyen büyükhşehir belediyelerinin, görev ve yetkileri olağanüstü artmasına rağmen, gelirlerinde aynı oranda bir artış olmamıştır. Belediyelere gelir yaratmak için vatandaşa yeni vergiler ve mesuliyetler yüklenmesine, prensipte karşı olmamıza rağmen, aşağıda yazılı hususlara dikkat çekmek isteriz.

**1-)** Belediye gelirleri, genel bütçe vergi gelirleri tahsilatlarından alınan paylar ve öz gelirlerden oluşmaktadır. Genel bütçeden alınan payların dağıtımı, 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Gelirlerinden Pay

Verilmesi Hakkındaki Kanuna göre yapılmaktadır. Payların dağılımı adaletsizdir. Bu konunun ivedilikle düzenlenmesi gerekmektedir.

2-) Belediyelerin kamuya olan borçları, genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları paylardan kesilmektedir. Son aylarda, Belediyelerimize gelen paylardan yapılan kesintiler, mali yapımızı son derece olumsuz etkilemektedir. Geçici bir düzenleme ile belediyelerin kamuya olan borçları bir defalığına affedilmeli ya da en azından faizsiz bir şekilde yapılandırılmalı ve kaynaktan kesme uygulamasına son verilmelidir.

3-) Belediyelerce 2464 sayılı kanununun 34.maddesine göre alınan elektrik ve havagazı vergisinin, elektrik ve doğalgaz vergisi olarak düzenlenmesi gerekmektedir. Çünkü günümüzde havagazı kullanımı sona ermiş olup bunun yerini doğalgaz almıştır.

4-) Belediyelerce, 2464 sayılı kanununun 29 ve 32. Maddelerine göre; telefon, data, telex ve faks ücretleri üzerinden alınan haberleşme vergisine, internet ve cep telefonu ücretlerinden alınacak vergiler de dahil edilmelidir.

5-) Özellikle turistik şehirlerde, konaklama tesisleri nedeniyle, alt yapı, yol, su, kanalizasyon, ulaşım gibi hizmetlerden dolayı belediye harcamaları artmaktadır. Bu sebeple, gelişmiş Avrupa ülkelerinde olduğu gibi, konaklama bedeli üzerinden kent vergisi veya konaklama vergisi gibi belediyelere yeni kaynak oluşturacak vergiler alınmalıdır. Şerefiye vergisi yeniden konulmalıdır.

6-) Toplu taşımada kullanılan akaryakıttan alınan %18 olan KDV oranının kaldırılması ya da düşürülmesinin yararlı olacağı düşüncesindeyiz. Büyükşehir belediyelerinin en büyük gider kalemlerinden birini toplu taşıma oluşturmaktadır. Özellikle 6360 sayılı yasa ile ilçe toplu ulaşımını da eklenince, katlanması zor bir yükü karşı karşıyayız.

7-) 5520 sayılı Kurumlar Vergisi Kanununun beyan esasıyla ilgili 14. Maddesinin 6. Fıkrasında 'Mükellefin bağlı olduğu vergi dairesi, kurumun kanuni veya iş merkezinin bulunduğu yerin vergi dairesidir.' hükmü yer almaktadır.

Bu maddeye istinaden fiili bir örnek verelim: Buzdolabı üreten Koç Holding'in Arçelik fabrikası; İstanbul, Ankara ve Eskişehir'deki tesislerinde üretim yapılmasına karşın, işyeri merkezi İstanbul'da olduğu için Eskişehir'den elde ettiği katma değer, ticari kazanç payına düşen kurumlar vergisini de kurumun bağlı olduğu vergi dairesi itibariyle İstanbul'da ödemektedir.

Kurumlar vergisine tabi gelirlerin, elde edildikleri şehirde, yararlandıkları Belediye hizmetlerine karşılık, ödenmesi gereken payın önemli bir kısmı bir havuzda toplanıp daha sonra belediyeler arasında nüfuslarına göre dağıtılmakta, bundan da İstanbul, Ankara ve İzmir haksız olarak yararlanmaktadır. Böylece hak edilen gelirlerin dağılımında açıkça adaletsizlik olmaktadır. 'Vergi Adaleti' kadar, vergi gelirlerinin dağılımında da adalet ilkesi aranmalıdır. Bu

durum Melih GÖKÇEK'in Ankara Büyükşehir Belediye Başkanı olarak TBMM'de kanunlar çıkarken yaptığı müdahaleler sonucu ortaya çıkmış ve durum bir türlü düzeltilememiştir.

Aynı kanunun 7.Fıkrasında '*Maliye Bakanlığı, mükelleflerin bağlı oldukları vergi dairelerini, kanuni veya iş merkezlerine bakmaksızın belirlemeye yetkilidir.*' hükmü mevcuttur. Bu madde hükmünün Maliye Bakanı'nca uygulanması bile adaletsizliği ortadan kaldırmayacaktır.

8-) Yakın zamana kadar Yerel Yönetimlerin kolay ödenebilen dış kredi, anapara ve faiz borçları, son zamanda meydana gelen döviz artışlarından dolayı, büyük ölçüde belediyeleri ödeme zorlukları ile karşı karşıya bırakmakta, bu da belediyelerin, dış bankalardaki kredibilitesini düşürmektedir. Kur artışları, kredi borçlanması yapan Belediyelerin suçu veya kusuru değil, genel ekonomi politikasının yöneticisi hükümetindir. Dövizdeki kur farkının getirdiği artışın hükümetçe üstlenilmesi zaruri hale gelmiştir.

### C- Görev ve Yetki:

1-) Şehir içi trafik hizmetleri, Belediye Kanunu ile belediyelerin görevi olarak düzenlenmiş olmasına rağmen uygulamada Emniyet Trafik Müdürlüğü ve Karayolları Genel Müdürlüğüyle yetki karmaşası yaşanmaktadır. Şehir içi trafik hizmetlerinin altyapısını oluşturmak belediyelere verilmişken, yönetimi ve denetimi (*diğer bir deyişle yaptırım gücü*) verilmemiştir. Örneğin yaptırım gücü Trafik Polisinde, şehir içi trafiğin şehirlerarası yollarla ilgisinde ise, Karayolları Genel Müdürlüğündedir. Tüm bu hizmetlerin bir bütün olarak görülmesi ve sistemi kurma, işletme, denetleme, gerektiğinde ceza kesme yetkileri tek elde toplanmalı, bu yetkiler belediyelere verilmelidir.

2-) '*Atık Su Alt Yapı ve Eysel Katı Atık Bertaraf Tesisleri Tarifelerinin Belirlenmesinde Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik*' hükümlerine göre; atık üretiminin su ve kanalizasyon idareleri tarafından su faturası üzerinden tahsili öngörülmektedir. Su ve Kanalizasyon idarelerinin görevi olmayan ve büyük oranda ilçe belediyeleri için yapacağı tahsilat, toplam fatura bedeli içinde yer alacak ve su bedeli artışı gibi algılanacaktır. Böyle bir uygulama, vatandaşta '*suyu daha pahalı alıyorum*' düşüncesine yol açacaktır. Yönetmeliğin uygulanması bu sorunlar nedeniyle 2011 yılından beri ertelenmektedir. Bu nedenle, ilçe belediyeleri bu alacaklarını emlak vergileri ile beraber tahsil etmelidir. Büyükşehir Belediyelerinin su ve kanalizasyon idareleri, bu vergilerin tahsilinde tahsildar olarak kullanılmamalıdır.

3-) İlçe belediyeleri tarafından tahsil edilen otopark ücretlerinin, 5216 sayılı Kanununun 27. Maddesine göre belirlenen sürede büyükşehir belediyesi hesabına aktarılması gerekmektedir. Bu madde uygulamada pek çok zorluğa

yol açmaktadır. Örneğin ilçe belediyesinin hesabında haciz bulunduğu, haciz veya tedbir kalkmadan paranın transferi sağlanamamaktadır. İlçe Belediyelerinin tahsil ettikleri, Büyükşehir'e ödemeleri gereken meblağları harcamaları ayrı bir sorun yaratmaktadır. Bu nedenle, otopark ile ilgili ücretin ilgilisi tarafından doğrudan büyükşehir belediyesine yatırmasını sağlayacak hukuki düzenleme yapılmalıdır.

### **D-İmar ve Kentsel Dönüşüm Konuları:**

Küreselleşmeyle birlikte hızlanan dengesiz kentleşme olgusu, günümüzde, kent yönetimlerini giderek büyüyen sıkıntılar ile karşı karşıya bırakmaktadır. Bir taraftan mevcut hizmetler iyileştirilip il bütününde sunulmaya çalışılırken, diğer taraftan giderek artan ve çeşitlenen hizmet taleplerine, malesef giderek azalan kaynaklarla, cevap verilmeye çalışılmaktadır.

Yerel yönetimlerin, yerelin sorunlarını, taleplerini, ihtiyaçlarını en yakından bilen olduğu şiar edinilerek yapılacak her türlü uygulama, yerelin kimliğini koruyarak gelişmesini sağlayacaktır.

Bu kapsamda;

- Çevre ve Şehircilik Bakanlığına verilen plan yapmak, ruhsat vermek ve benzeri imar uygulamaları ilgili belediyelerin görüşü alınmadan yapılmakta ve plan bütünlüğünü bozmaktadır. Belediyelerin yerel yönetimler olarak, icraatlarıyla ilgisi olan diğer kamu kuruluşlarının bu yetkileri yeniden gözden geçirilerek sınırlandırılmalıdır. Her ölçekte plan yapma yetkisi münhasıran Büyükşehir Belediyelerine bırakılmalıdır.
- 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ile 5393 sayılı Belediye Kanununa ilişkin yeni düzenlemelerin yapılması; sonrasında ise uygulama yönetmeliklerinin hazırlanmasının Belediye Meclislerine bırakılması büyük önem arz etmektedir.
- Planlı Alanlar İmar Yönetmeliği (*tip yönetmelik*) doğrultusunda şehirlerin kendi hazırladıkları imar yönetmeliklerinin yürürlüğe girmesi yerelin şehir kimliğini ortaya koyması açısından önemlidir.
- 5393 sayılı kanunun 73. Maddesi kapsamındaki kentsel dönüşüm ve gelişme projeleri için uzlaşmaya dayalı imar uygulama yönetmeliği çıkarılmalı; bu alanlarda yürütülen bürokratik işlemleri (*tapu işlemleri, tebliğat, kamulaştırma vb.*) azaltacak düzenlemeler yapılmalıdır.
- 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıkları Koruma Kanunu ve alt mevzuatları arasındaki çelişkilerin ortadan kaldırılması gerekmektedir.
- KUDEB Yönetmeliğinin büyükşehir belediyeleri yetki ve sorumlulukları dahilinde güncellenmesi gerekmektedir.

- Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Ait Katkı Payı dağılımları valilikler tarafından yürütülen bir işlem olup belediyeler ve diğer kamu kurumları arasında adil olarak paylaşılmamaktadır.

Kültür varlıklarının korunmasına ve yaşatılmasına yönelik en büyük yatırımları yapan büyükşehir belediyeleri kaynak sıkıntısı yaşamakta olup, katkı paylarına dair adil paylaşımın zorunlu olacağı yasal bir düzenleme veya Katkı Payının dağıtılması görevinin büyükşehir belediyelerine devir işlemi yapılmalıdır.

### **E-Diğer Sorunlar:**

1-) 2464 sayılı kanununun 86.maddesine göre; yol harcamalarına katılma payının alınması meclis kararına bağlanmıştır. Bu düzenleme, vergide kanunilik ilkesine aykırı olup belediyeler arası keyfi ve farklı uygulamalara yol açabilmektedir. Bu düzenleme kaldırılarak belediye meclislerine bu konuda herhangi bir yetki verilmemeli, yol harcamalarına katılma payının belediyelerce alınması kanunla zorunlu hale getirilmelidir.

2-) Toplu ulaşımda 65 yaş ve üzeri vatandaşların ulaşım hizmetlerinden ücretsiz yararlanması, toplu ulaşım araçlarındaki doluluğu artırmakta ve özellikle işe-okula gidiş ve dönüş saatlerinde araçlarda büyük sıkışıklıklar yaratmaktadır. Bu sebeple ücretsiz yararlanma hakkı, doluluğun nispeten az olduğu örneğin 10.00-16:00 saatleri gibi belli saatlere özgülenmeli ya da günde ancak iki defa kullanım gibi kısıtlanmalıdır. Bunun mümkün olmaması halinde, belediyelerin ücretsiz toplu taşımadan kaynaklı maddi zararlarının, aynen özel halk otobüslerinde olduğu gibi, bakanlık tarafından finanse edilmesi gerekmektedir.

3-) Pazarlık usulünün düzenlendiği 2886 sayılı kanununun 51/g maddesinin belediye taşınmazlarında uygulanmayacağına ilişkin Sayıştay ve Danıştay kararları bulunmaktadır. 2886 sayılı kanun kapsamında olan belediye taşınmazlarında bu usulün uygulanamayışı büyük sorunlara sebebiyet vermektedir. Bu nedenle anılan kanununun 51/g maddesinin belediyelerde de uygulanmasını sağlayacak yasal düzenleme yapılmalıdır.

4-) Büyükşehir belediyelerinde, ilçe belediyelerinde olduğu gibi meclis üyesi başkan yardımcısı atama yetkisi verilmemiştir. Genel Sekreter ve yardımcıları kurum içi bürokrasiyi yönetmektedir. Bu nedenle norm kadrolarda büyükşehir belediye başkanına meclis üyeleri içinden en az üç tane başkan yardımcısı kadrosu ile atama yetkisi verilmelidir.

5-) Belediye Kanununun 70. Maddesi, belediyelerin görev ve hizmet alanlarında şirket kurabileceklerini düzenlemiştir. Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 26. Maddesinde ise hafriyat sahası, toplu ulaşım hizmetleri, sosyal tesisler, büfe, otopark ve çay bahçelerinin işletmesini ihale mevzuatına tabi olmaksızın meclis kararıyla belediye şirketlerine devredebileceği düzenlenmiştir. İki madde birbiriyle çelişmektedir. Belediye hizmet ve görevine giren tüm alanlarda şirket kurulabilmesi olanaklı olduğuna göre, belediye şirketlerinin tümü 26. Maddede tanınan imkândan, sınırlama olmaksızın, yararlanabilmelidir.