

Kanun Numarası	5216
Başlığı	BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ KANUNU
Kabul Tarihi	10/07/2004
Kabul Edildiği Birleşim	22.Dönem 2.Yasama Yılı 113.Birleşim
Cumhurbaşkanlığına Gidiş Tarihi	13/07/2004
Cumhurbaşkanlığından Geliş Tarihi	
Cumhurbaşkanınca Yapılan İşlem	
Resmi Gazete Tarihi	
Resmi Gazete Numarası	
Diğer Bilgiler	Tasarı/Teklif Bilgileri ve Komisyon Raporları

Kanun Tasarısının Metni	
Dönemi ve Yasama Yılı	22/2
Esas Numarası	1/768
Başkanlığa Geliş Tarihi	03/03/2004
Tasarının Başlığı	Büyükşehir Belediyeleri Kanunu Tasarısı
Tasarının Özeti	Büyükşehir Belediyelerinin hukuki statüleri yeniden düzenlenerek hizmetlerin büyükşehir dahilinde daha etkili ve verimli olarak ve koordinasyon içerisinde yürütülmesi amaçlanmaktadır.
Tasarının Son Durumu	KANUNLAŞTI

Komisyon Tipi	Adı	Giriş Tarihi	Çıkış Tarihi	Yapılan İşlem	Karar Tarihi
Tali Komisyon	İçişleri Komisyonu	04/03/2004	07/05/2004	Raporunu Verdi	
Esas Komisyon	Plan ve Bütçe Komisyonu	04/03/2004	28/06/2004	Raporunu Verdi	24/06/2004
Tali Komisyon	Avrupa Birliği Uyum Komisyonu	01/04/2004	14/05/2004	Raporunu Verdi	

Esas Komisyon Raporu(Sırasayısı) 619

Kanun Numarası: 5216

AYRIŞIK OY

Büyükşehir belediyelerinin ortaya çıkış nedeni yaşanan hızlı kentleşmedir. Dünyanın her yerinde görülen kentleşme özellikle gelişmekte olan ülkelerde daha hızlı bir gelişim göstermektedir. Hızlı kentleşme sonucunda büyük kentlerin daha çok büyümesi, belediye sınırlarının dışında düzensiz ve plansız gelişmelere yol açınca, anakentlerin yönetiminde özel model arayışı öncelik kazanmıştır. 1984 yılından itibaren çıkarılan yasalarla Büyükşehir uygulaması başlatılmıştır.

Büyükşehir belediye sistemi temelini 1982 Anayasasından almıştır. Anayasanın 127 nci maddesinde "Kanun, büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri getirebilir" hükmü yer almaktadır.

3030 sayılı Kanun ile Büyükşehir belediyelerinin yönetim yapısı, hukuki statüsü, görevleri düzenlenmiştir. Bu kanuna göre bir yerde Büyükşehir belediye yönetiminin kurulabilmesi için belediye sınırları içinde birden fazla ilçenin bulunması, şayet yoksa öncelikle merkezi idare tarafından en az iki ilçenin kurulması gerekmektedir. Ancak uygulamada durum böyle olmamıştır. Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, İzmit, Mersin ve Samsun illerinin Merkez belediyelerini büyükşehir belediyesine dönüştüren 2.9.1993 tarihli 504 sayılı Kanun Hükümünde Kararnamede, belediye sınırları içinde ilçe belediyesi bulunması koşulu aranmaksızın "alt belediyeler" kurulması ve bu alt belediyelerin ilçe belediyelerinin fonksiyonlarını yerine getirmeleri öngörülmüştür.

Komisyonunda görüşülen Tasarı, belediye sınırları içinde bulunması gerekli ilçe belediye sayısını en az üç olarak belirlerken 504 sayılı KHK'dekine benzer bir şekilde ilçe belediyesi fonksiyonunu yerine getirecek "ilk kademe belediyeleri" kurulmasını öngörmüş, 4 üncü madde hükmü ile, son nüfus sayımına göre toplam nüfusu 750.000'den fazla olan ilk merkez belediyelerinin, fiziki yerleşim durumları ve ekonomik gelişmişlik düzeyleri de dikkate alınarak kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebileceği hükme bağlanmıştır.

Tasarının katılmadığımız düzenlemeleri aşağıdadır:

1. Tasarının "Büyükşehir belediyesine katılma" başlığını taşıyan 6 ncı maddesinin birinci, ikinci ve üçüncü fıkraları;

1988 yılında Türkiye tarafından imzalanan "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı" 1991 yılında bazı çekinceler ile, 3723 sayılı Kanunla onaylanmıştır. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın Türkiye tarafından da benimsenen "Yerel Yönetim Sınırlarının Korunması" başlığını taşıyan 5 inci maddesi aynen şöyledir:

"Yerel yönetimlerin sınırlarında, mevzuatın elverdiği durumlarda ve mümkünse bir referandum yoluyla ilgili topluluklara önceden danışılmadan değişiklik yapılamaz"

"Avrupa Birliği Müktesabatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı" ile "Avrupa Birliği Müktesabatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karar"ın kabulüne ilişkin 23.6.2003 tarihli Bakanlar Kurulu Kararında; "...yerel yönetimlerin, ülkemizin de imzalayarak taraf olduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına uygun olarak yeniden yapılandırılması öngörülmektedir." denilmesine karşın, Tasarı ile yapılan düzenleme, tüzel kişilikleri sona erdirilip ilgili belediyeye katılması söz konusu toplulukların yani belediye ile köy halkının,

katılma konusunda kendilerine referandum yoluyla danışılmasını öngörmediğinden usulüne göre yürürlüğe konulmuş olan söz konusu uluslararası anlaşmaya aykırılık oluşturmaktadır.

2. Büyükşehir Belediyeleri Kanunu Tasarısının 10 uncu maddesi hükmü ile, Büyükşehir belediyesine, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin imar uygulamalarını denetleme yetkisinin verilmesi yerinde olmakla beraber yapılan yasadışı uygulamaların tümüyle ortadan kaldırılması için yeterli değildir. Ülkemizde 1980'li yıllardan bu yana yaşanan imar uygulamaları belediyelerin imar uygulamalarını denetleyecek il veya bölge kurullarının oluşturulmasını gerekli kıldığı düşüncesindeyiz. Tasarı bu açıdan eksiktir.

3. Tasarının 24 üncü maddesi büyükşehir belediyelerinin gelirlerini düzenlemektedir.

Gerek Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı gerekse yerel yönetimlerle ilgili tasarıların kendilerinden beklenen sonucu sağlamaları için gerekli olan olmazsa olmaz koşulların arasında yeterli malî kaynağın düzenli bir şekilde sağlanması gelmektedir. Belediyelerin gelirleri ile ilgili çok çeşitli mevzuat bulunmaktadır. Böyle bir blok kanun tasarısı geldiğinde en azından temel gelirlere yönelik düzenlemelerin ya bu tasarılar içinde ya da hazırlanacak olan yeni bir yerel yönetim gelirleri tasarısı içinde ele alınması gerekmektedir.

Tasarıların kaynak yapısını ve akışını ortaya koyacak bir çerçeve içinde ele alınmaması ve hazırlanmaması önemli bir eksikliklerdir. Özellikle belediyelerin gelirlerini düzenleyen mevzuatın içinde yer alan maktu tutarların (2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu başta olmak üzere) uzun bir süre değişmediği de dikkate alındığında bu eksiklik çok daha ön plana çıkmaktadır.

Tasarılarda genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılacak pay büyükşehir belediyeleri için yüzde 5 olarak belirlenmiştir. Bakanlar Kurulu bu oranı iki katına kadar artırmayacak veya yüzde 5'e kadar indirebilecektir. Belediyeler ve il özel idarelere ilişkin tasarılar da bir oran belirlenmemiştir. Yani 2380 sayılı Kanuna göre belediyelere yüzde 6 il özel idarelerine yüzde 1.12 oranında pay verilmeye devam edilecektir. Bu durum yerel yönetimlere devredilen yetkilerle orantılı değildir. Yani görev ve kaynak dağılımı konusunda merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasından denge kurulmuş olmamaktadır. Bu konu yerel yönetimlerce kendilerine devredilen görevlerin sağlıklı bir şekilde yerine getirilmesi bakımından oldukça önemlidir.

Malî kaynak paylaşımı konusunda sistematik bir yaklaşım ortaya koymayan tasarılar bu konuları anlaşıldığı kadarıyla başka düzenlemelere ihale etmektedir. Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ile onu tamamlayıcı nitelikte olması beklenen yerel yönetimler tasarılarının bu konuda daha somut bir çerçeve koyması gerekirdi.

Büyükşehir belediyelerinin ve il özel idarelerinin üstlendikleri hizmetlerin Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısının öngördüğü çerçevede artacağı varsayımında vergi benzeri kaynak yaratma konusundaki yetkileri artırılmalıdır. Belki daha önemlisi bu konuda bu kurumsal yapıları zorlayıcı çeşitli düzenlemelerin yapılması gerekmektedir.

Büyükşehir belediyelerinin belediye sınırları içinde toplanan gelirden alacağı payın dağıtımını konusunda yapılacak düzenlemeler büyükşehir belediyelerinin gelirlerini önemli ölçüde değiştirmektedir. Örneğin 2003 yılında yapılan değişiklikle toplanan gelirlerin yüzde

40'ının doğrudan ilgili büyükşehir belediyesine, yüzde 60'ını ise havuzda toplanıp nüfuslarına göre tekrar büyükşehir belediyeleri arasında dağıtımı; Diyarbakır belediyesinin aldığı payın yaklaşık 6 kat, Konya belediyesinin aldığı payın yaklaşık 2,5 kat, Antalya belediyesinin aldığı payın ise yaklaşık 2 kat artmasına yol açmıştır. Bununla birlikte, Ankara, İstanbul ve Kocaeli Büyükşehir Belediyelerinin ise aldıkları pay hissedilir ölçüde düşmüştür. Yeni getirilen sistemin mali etkisinin ne olacağını iyi anlaşılması için 2003 gerçekleştirmelerine göre değerlendirmelerin yapılması gerekmektedir. Eğer mali eşitlik sağlanması temel amaç olarak ön plana çıkıyorsa yüzde 75, yüzde 25 oranı bunu sağlama konusunda yetersiz kalacaktır. Konuya ilişkin Anayasa Mahkemesi kararları da dikkate alınarak Tasarıda kabul edilenin dışında yeni bir düzenleme yapılması gerekmektedir.

4. Tasarı ile bir ilk gerçekleştirilmektedir. Büyükşehir belediyesinin gelirlerini düzenleyen 24 üncü maddenin (c) bendinde Elektrik ve Gaz Tüketim Vergisinden söz edilmektedir. 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununda Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi olup Tasarıda yer alan şekliyle Elektrik ve Gaz Tüketim Vergisi bulunmamaktadır. Anlaşılan hükümet ileride halen uygulaması olmayan Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisinin adını değiştirmek suretiyle doğalgazdan ek bir vergi alınmasını düşünmektedir. Ancak gelecekte yürürlüğe konulması planlanan bir verginin bir yasa tasarısında ismen anılması Türk Hukuk Tarihi açısından ilginç bir örnek oluşturacaktır.

5. Tasarının "Belediyeler arası hizmet ilişkileri ve koordinasyonu" başlığını taşıyan 26 ncı maddesinin birinci fıkrasında,

"Büyükşehir kapsamındaki belediyeler arasında hizmetlerin yerine getirilmesi bakımından uyum ve koordinasyon Büyükşehir belediyesi tarafından sağlanır. Büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediyeleri arasında hizmetlerin yürütülmesiyle ilgili ihtilaf çıkması durumunda, Büyükşehir belediye meclisi yönlendirici ve düzenleyici kararlar almaya yetkilidir." denilmiştir.

Hızlı kentleşme sonucunda artan yerel hizmet talebinin karşılanmasında verimliliği sağlamak ve rekabet ortamı oluşturarak hizmet kalitesini yükseltmek amacıyla, bazı devlet hizmetlerinin özelleştirilmesi yönünde çalışmalara devam edilmektedir. Ancak, özelleştirme politikası, hizmetlerin kamu kesiminden özel sektöre aktarılmasına odaklanmış; yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve kurumsal kapasitenin artırılması amaçlı önlemler ihmal edilmiştir. Özelleştirme uygulamalarında belediyelerin güçlü bir eşgüdüm ve denetim sistemi oluşturamamaları, verimlilikte düşümlere yol açabilmekte, hizmet özelleştirmelerinde gerçek bir rekabet ortamı sağlanamamaktadır.

Açıklanan nedenlerle, hizmetlerin yerine getirilmesinde ve özellikle özelleştirme uygulamalarında belediyelerin güçlü bir eşgüdüm ve denetim sistemi oluşturmaları açısından maddede bu bağlamda ek düzenleme yapılmasında yarar görülmektedir.

6. Tasarıda, servis araçları ile taksi sayılarının büyükşehir belediyelerince belirlenmesi esası getirilmektedir. Bu uygulama, meslek odalarına, kamu kurum ve kuruluşlarına ve hatta fabrikasına işçi taşıyan özel sektöre müdahale anlamı taşır.

7. Büyükşehir belediyelerinin görevleri belirlenirken görev alanları oldukça geniş tutulmuş ilçe ve alt kademe belediyelerinin görevleri ise sınırlı kalmıştır.

8. Bugün yerel yönetimlerin temel sorunu kaynak yetersizliğidir. Kaynak sorununun çözümlenmediği bir ortamda, yerel yönetimlerde yeni düzenlemelere gitmek sorunları

çözmeyecektir. Bu nedenle öncelikle yerel yönetimlerin kaynak sorununu çözen tasarıların TBMM'ye getirilmesi gerekirdi.

9. Belediye Kanunu, Büyükşehir Belediye Kanunu ve İl Özel İdaresi Kanunu tasarılarında çok sayıda yetki ve görev mükerrerlikleri vardır. Böyle bir düzenleme, tasarılar yasalaştığında pek çok bürokratik işlemin doğmasına ve bürokraside gereksiz çekişmelere ortam hazırlayacaktır.

10. Belediyeler Kanunu için getirdiğimiz eleştiri ve öneriler bu Tasarı için de geçerlidir.

Osman Coşkunolu
Uşak
Gürol Ergin
Muğla
M. Akif Hamzaçebi
Trabzon
A. Kemal Deveciler
Balıkesir

Enis Tütüncü
Tekirdağ
Bülent Baratalı
İzmir
Osman Kaptan
Antalya
Birgen Keleş
İstanbul

Kazım Türkmen
Ordu
Kemal Kılıçdaroğlu
İstanbul
M. Mesut Özakcan
Aydın
A. Kemal Kumkumoğlu
İstanbul