



Gönderiliş Tarihi: 01/04/2020
Kabul Tarihi: 25/04/2020
ORCID 0000-0002-8670-3879

YEREL YÖNETİMLERE DAİR MUHALEFET PARTİLERİNİN VERMİŞ OLDUKLARI KANUN TEKLİFLERİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Orhan Veli ALICI*

ÖZ

Kamu yönetimi paradigmlarında yaşanan değişimle beraber dünyada yerelleşme eğilimi giderek yaygınlaşmaya başlamıştır. Söz konusu dönüşüm Türkiye’de kayda değer bir yerelleşme sürecini beraberinde getirmiş, böylece yerel yönetimlerin önemi giderek artmıştır. Özellikle göç ve nüfus artışına bağlı olarak kentsel alanların genişlemesinin yanı sıra teknolojik gelişmeler ile de yerel hizmetler giderek çeşitlenmiştir. Buna bağlı olarak hizmetlerin sunum yöntemlerinin de sürekli olarak iyileştirmesi gerekmiştir. Ancak yereli konu edinen ve süreklilik arz eden bu değişimlerin tatbik edilebilmesi için yerel yönetimlere ait mevzuatın güncellenmesi zorunlu hale gelmiştir. Günümüzde, yerel yönetimlere dair mevzuatın geçmişe nazaran sıklıkla iktidar partilerince düzenlemeye tabi tutulduğu görülmektedir. Ancak muhalefet partilerinin yerel yönetimlerin mevzuatına dair teklifleri ise genel olarak dikkate alınmamaktadır. Bu makalede de muhalefet partilerinin yerel yönetimlere dair kanun tekliflerinin mahiyeti ile öneriye konu edilen hususların gerekliliği hakkında bir değerlendirmeye gidilecektir.

Anahtar Kelimeler: Yerel Yönetimler, Kanun Teklifi, TBMM, İdari Özerklik, Mali Özerklik, Muhalefet.

Jel Kodu: H70, H72, G30

EVALUATION OF LAW PROPOSALS OFFERED BY OPPOSITION PARTIES ON LOCAL GOVERNMENTS

ABSTRACT

With the change in the public administration paradigms, the tendency of localization has started to widespread in the world. This transformation brought remarkable the decentralization process in Turkey, thus the importance of local governments has increased. As well as technologic developments, population grow the specially depending on them igration and, the expansion of urban are as caused diversification of local services. In parallel with, the delivery methods of the services have to be improve continuously. However, implementation of the se changes, which taking place in local issue sandre quiring continuity made the legislation of local government supdated. Nowadays, it is seen that the legislation on local governments is often regulated by the ruling parties compared to the past although the proposals of the opposition parties regarding the regulation of local government sare generally not taken into the consideration. As well in this article, an assessment will be made on content the law proposals of the opposition parties regarding loca l governments and about the necessity of the issues subject to the proposal.

Keywords: Local Governments, Law Proposal, Parliament, Administrative Autonomy, Financial Autonomy, Opposition.

Jel Codes: H70, H71, H72, H79

* Doç. Dr., Tarsus Üniversitesi İİBF Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü Öğretim Üyesi, orhanvelialici@tarsus.edu.tr

GİRİŞ

İnsanlığın topluluk halinde yaşamaya başlaması ile beraber mahalli müşterek hizmetlerin giderek daha sistematik halde sunulması gerekmiştir. Süreç içerisinde bir sorumluluğa ve göreve dönüşen, yönetim erklerince belirlenen usul ve esaslara göre sunulan hizmetlerin ifasında vatandaşların gereksinimlerinin de dikkate alındığı görülmektedir. Özellikle kentlerin oluşmasına sebep siyasal ve teknolojik gelişmeler hizmet sunumuna katılımı da gerektirmiştir. Böylece mahalli müşterek hizmetlerin sunumunda hizmetten faydalananların belirledikleri karar mercilerinin ve yönetsel yapıların giderek sistem içerisinde daha fazla yer edindikleri görülmektedir. Anılan gelişmeler öncelikle batı toplumlarında öne çıkmış, akabinde de diğer toplumlarda ve devletlerde hizmetin sunumunda kullanılan metot ve kabul gören mahalli müşterek hizmetler giderek yaygınlaşmıştır.

Küreselleşme kavramı ile beraber dile getirilen yerelleşme süreci; yirminci yüzyılda serbest piyasa ekonominin belirleyici bir fonksiyon üstlenmesi ile beraber ulusüstü oluşumların giderek yaygınlaşması ve Ulus-Devletlerin üzerinde düzenleyici bir güce erişmesi ile önem kazanmıştır. Anılan dönüşüm kamu yönetimi paradigmalarının değişimine de sebebiyet vererek merkeziyetçi yönetim anlayışı ile idare edilen yapıların yerelleşme ilkesi çerçevesinde yeniden kurgulanmasını gerektirmiştir. Nihayetinde ise merkezi yönetimin düzenleyici ve hakem olma vasfı ön plana çıkmış (Kandeğer, 2017: 839-841), yerel yönetimlerin görev, yetki ve sorumlulukları arttırılarak idari ve mali özerkliği pekiştirilmiştir. Türkiye özelinde de genel olarak bu yönde bir dönüşüm yaşanmış, buna bağlı olarak da 2004 yılında 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile 2005 yılında 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanununun yürürlüğe girmesi ile yerel yönetimlerin önemi ve işlerliği giderek artmıştır.¹

Diğer taraftan göç, sanayileşme, nüfus artışı gibi çeşitli nedenlerle kentlerin büyümesinin yanı sıra teknolojik gelişmeler neticesinde mahalli müşterek nitelikli hizmetler çeşitlenmiş, ayrıca her bir hizmetin sunumuna dair ayrıntılı usul ve esaslar belirlenmeye başlanmıştır. Ancak yaşanan hızlı dönüşümün gerektirdiği değişiklikler ile mevzuat boşlukları ve sorumlu idarenin belirsizliği gibi sebeplerle yerel yönetimlere dair kanunların güncel vaziyette tutulması da gerekmiştir. Hâlihazırda yerel yönetimlere dair kanunlarda önemli boşluklar, belirsizlikler ve hizmet sunucusuna dair yetki çakışmaları/örtüşmeleri bulunmaktadır. Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde (TBMM), kanun yapma yeter sayısına sahip iktidar partisinin tespit ettiği ve değişiklik yapma cihetine gittiği hususlarda hızlı bir kanun değişikliği süreci yaşanmaktadır. Söz konusu değişikliklerin ise genel olarak son yıllarda sayısı hayli artan torba kanunlar kapsamında gerçekleştirildiği görülmektedir.

Anılan süreçte muhalefet partilerinin tespit ettiği hukuki boşluklar, hizmet belirsizlikleri ve yerel yönetimlere dair gerekli değişiklik tekliflerinin ise Genel Kurul'da görüşülmeden evvel ilgili komisyonlarda rafa kaldırıldığı, dolayısıyla da kadük kale getirildiği bilinen bir gerçektir. Ancak söz konusu değişiklik tekliflerinin TBMM'de çoğunluğa sahip olan siyasi parti tarafından da gerekliliğinin kabul görmesi halinde mezkûr konuya dair teklifin iktidar partisi tarafından verildiği görülmektedir.

Bu çalışmada muhalefet partilerince TBMM'ye belirli bir süre kısıtı içerisinde verilen kanun tekliflerinin sayısı ve mahiyeti ile ilgili olarak bir değerlendirilmeye gidilmesi amaçlanmıştır. Yapılan değerlendirmede ise muhalefetin yerel yönetimlere ait mevzuat özelinde teklif ettiği değişikliklerin gerekliliği ile tekliflerin konu bakımından mahiyeti incelenecektir.

1.YEREL YÖNETİMLERE DAİR MEVZUAT

1876 Kanuni Esasi'nin yürürlüğe girmesi ile beraber yerel yönetimler, idari teşkilat içerisinde yer almaya başlamıştır. Anayasal bu gelişme akabinde 5 Ekim 1877 tarihli Dersaadet Belediye Kanunu ve Vilayet Belediye Kanunu yürürlüğe girmiştir. 1913 yılında ise İdare-i Umumiye-i Vilayet

¹ Türkiye özelinde yaşanan yerelleşme süreci, öncelikle "idari vesayet" kavramı çerçevesinde merkezi idareye verilen çeşitli yetkilerin azaltılması ve bazı onay-karar süreçlerinin tamamen yerel yönetimlere bırakılması esasına dayanmaktadır. Nitekim bütçe de dâhil olmak üzere meclis kararlarının kabulünde mülki idari amirin onayı prosedürünün yerine belediye başkanının onayının esas alınması, kadro iptal ve ihdaslarının gerçekleştirilmesinde İçişleri Bakanlığının yetkisinin yerel meclislerle devredilmesi, idari ve mali anlamda özerkliğin tesisinde önemli değişiklikler olarak değerlendirilmiştir.

Kanunu Muvakkat-ı uygulamaya konulmuştur. Belediyeler ile ilgili mevzuat, 1930 yılında 1580 sayılı Belediye Kanununa yerini bırakmıştır. İl özel idareleri ile ilgili mevzuat ise uzunca bir süre uygulandıktan sonra 1987 yılında kabul edilen 3360 sayılı Kanun ile “İl Özel İdaresi Kanunu” adını almıştır. Akabinde de 04/03/2005 tarih ve 25745 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile mezkur kanun yürürlükten kaldırılmıştır. Hâlihazırda 5302 sayılı Kanun il özel idarelerinde uygulanmakta olup, 2005 yılından 2020 yılına dek 15 Kanun, 3 Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ve 1 Anayasa Mahkemesi kararı ile söz konusu kanunun 42 maddesinde değişikliğe gidilmiştir (mevzuat.gov.tr, 5302).

1580 sayılı Belediye Kanunu ise 13/07/2005 tarih ve 25874 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 5393 sayılı Belediye Kanunu ile yürürlükten kaldırılmıştır. 5393 sayılı Belediye Kanununda, 2005 yılından 2020 yılına dek 27 Kanun, 3 KHK ve 7 Anayasa Mahkemesi kararı ile 85 maddede değişikliğe gidilmiştir (mevzuat.gov.tr, 5393).

1981 yılına gelindiğinde metropol kentlerde özel ihtisas gerektiren bazı hizmetlerin özel amaçlı metropoliten kuruluşlar eliyle yürütülmesi gerekmiş, buna istinaden de 23/11/1981 tarih ve 17523 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun ile İSKİ Genel Müdürlüğü kurulmuştur. Akabinde yapılan değişikliklerle de bütün büyükşehir belediyelerinde İSKİ Modelinin uygulanması kararlaştırılmıştır. 2560 sayılı Kanunda, 1981 yılından 2020 yılına dek 4 Kanun, 3 KHK ve 1 Anayasa Mahkemesi kararı ile 9 maddede değişikliğe gidilmiştir (mevzuat.gov.tr, 2560).

Göç, sanayileşme ve nüfus artışı gibi sebeplerle hızla büyüyen kentlerde belediye yönetim modeli gereksinimleri karşılama yetersiz kalmış, buna istinaden de 1982 Anayasasının 127’nci maddesinde yer alan “Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir” hükmüne istinaden 9 Temmuz 1984 tarih ve 18453 sayılı Resmi Gazetede Yayınlanan 3030 sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun uygulamaya konulmuştur. Akabinde ise 3030 sayılı Kanun 23/07/2004 tarih ve 25531 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile yürürlükten kaldırılmıştır. 5216 sayılı Kanunda ise, 1984 yılından 2020 yılına dek 17 Kanun ve 2 KHK ile 65 maddede değişikliğe gidilmiştir (mevzuat.gov.tr, 5216).

06/12/2012 tarih ve 28489 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 6360 sayılı “On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ile yerel yönetimlere dair çeşitli kanunlarda önemli değişiklikler yapılmıştır. Anılan kanunla yeni büyükşehir belediyeleri teşekkül ettirilmiş, büyükşehir yönetim modelinin il mülki sınırı kapsamında hizmet sunması da hüküm altına alınmıştır. Yerel yönetimlere dair esas kanunlarda değişiklik yapan 6360 sayılı Kanunda da 2012 yılından 2020 yılına dek 7 Kanun ve 1 Anayasa Mahkemesi Kararı ile 12 maddede değişikliğe gidilmiştir (mevzuat.gov.tr, 6360).

Görüleceği üzere 2004 yılından günümüze değin özellikle 5393 ve 5216 sayılı Kanunlarda 150 maddede değişikliğe ve iptale gidildiği anlaşılmıştır. Anayasa Mahkemesince verilen iptal kararları dışında yaşanan söz konusu değişikliklerin tamamı iktidar partisince yapılmış olup, muhalefet partilerince verilen kanun tekliflerinin hiçbiri yasalasamamıştır.

Aşağıdaki bölümlerde belirli bir zaman kısıtı içerisinde muhalefet partilerince verilen kanun teklifleri incelenecektir.

2. MUHALEFET PARTİLERİNİN YEREL YÖNETİMLERE DAİR KANUN TEKLİFLERİ

TBMM’nin internet sitesi üzerinden yapılan tarama neticesinde muhalefet tarafından TBMM Başkanlığına yoğun bir şekilde kanun teklifi verildiği görülmektedir. Söz konusu kanun tekliflerinin zaman içerisinde belirli konulara özgülendiği, mükerrer nitelikte tekliflerde bulunduğu görülmüş olup, araştırmanın güncel ve belirli bir zaman kısıtı içerisinde yapılması gereği doğmuştur. Bu çerçevede makale kapsamında güncel mahiyetteki tekliflerin incelenmesi maksadıyla 2020 yılı 27/3 yasama dönemi kanun teklifleri araştırma kapsamına alınmıştır. Başka bir deyişle 1 Ocak 2020 tarihinden 31 Mart 2020 tarihine dek 2020 yılının ilk çeyreğinde muhalefet partileri tarafından TBMM Başkanlığına verilen kanun teklifleri incelenmiştir. Anılan süre zarfında muhalefet partilerince 257 adet kanun teklifinde bulunulmuş, bunlardan 26 adetinin yerel yönetimlerle ilgili olduğu tespit

edilmiştir. Söz konusu tekliflerin 24adetininCumhuriyet Halk Partisi (CHP), 1adetininİYİ Parti, 1 adetinin ise Halkların Demokratik Partisi (HDP) tarafından gerçekleştirildiği anlaşılmıştır.

Aşağıda, araştırma kapsamında yer alan yerel yönetimlere dair 26 adet kanun teklifi, kapsamaları itibariyle mali, idari, sosyal, kırsal alan ve diğer konu başlıkları altında sınıflandırılarak incelenmiştir.

2.1.Mali Nitelikte Kanun Teklifleri

Mali nitelikte olduğu değerlendirilen ve muhalefet partilerince önerilen kanun tekliflerine aşağıda yer verilmiştir.

a-) 17/01/2020 tarihinde TBMM Başkanlığına verilen “2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanununda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun Teklifi” ile belediye hizmet sınırları kapsamında gerçekleşen her türlü yolcu ve yük taşımacılık işlemlerine ilişkin tahsil edilecek ücretlerin, Büyükşehir Belediyelerinde Büyükşehir Belediye Meclisinin, diğer illerde ilgili Belediye Meclisinin alacağı ücrete ilişkin karar doğrultusunda tahsil edilmesi önerilmiştir (TBMM, 2-2557).

b-) 07/02/2020 tarihinde TBMM Başkanlığına verilen “İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi” ile Motorlu Taşıtlar Vergisi gelirlerinin %15'lik bölümünün %25'inin büyükşehir dışındaki belediyelere, %70'inin büyükşehir belediyelerine ve %5'inin il özel idarelerine ayrılması önerilmiştir (TBMM, 2-2613).

c-) 12/02/2020 tarihinde TBMM Başkanlığına verilen “Belediye Gelirleri Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi” ile belediyelerin ve bağlı kuruluşların tahsil etmesi gereken yol, su ve kanalizasyon tesislerine katılma paylarının tahsili zorunluluğunun kaldırılarak ilgili maddedeki ibarenin “Belediye Meclisinin kararı ile alınabilir” şeklinde düzenlenmesi talep edilmiştir (TBMM, 2-2628).

ç-) 17/02/2020 tarihinde TBMM Başkanlığına verilen “Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Teklifi” ile belediyeler ve bağlı kuruluşları ile sermayesinin yüzde ellisinden fazlası belediyelere ait iktisadi teşebbüslerin ve il özel idarelerinin TEDAŞ'a olan borçlarının zam ve faizlerinin silinerek kalan borçlarının taksitlendirilmesi teklif edilmiştir (TBMM, 2-2642).

d-) 18/02/2020 tarihinde TBMM Başkanlığına verilen “İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi” ile halihazırda genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden büyükşehir belediyelerine ayrılan %6'lık payın %10'a arttırılması, büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılan paylardan ise büyükşehir belediyelerine aktarılan %30'luk kısmın %50'ye çıkarılması teklif edilmiştir (TBMM, 2-2647).

e-) 19/02/2020 tarihinde TBMM Başkanlığına verilen “Belediye Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Teklifi” ile büyükşehir belediyeleri, belediyeler ile bağlı kuruluşlar ve sermayesinin yüzde ellisinden fazlası bu tüzel kişiliklere ait olan iktisadi teşebbüslerin Hazine'ye, kamu kuruluşlarına ve İller Bankası'na olan borçlarının asılları ve ferilerinin tamamının tahsilinden vazgeçilmesi önerilmiştir (TBMM, 2-2650).

f-) 21/02/2020 tarihinde TBMM Başkanlığına verilen “Maden Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi” ile maden arama ruhsatı için ödenen “Devlet hakkı” miktarının yarısının büyükşehir belediyesi hesabına aktarılması önerilmiştir (TBMM, 2-2653).

g-) 05/03/2020 tarihinde TBMM Başkanlığına verilen “375 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi” ile 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nda değişiklik yapılması teklif edilmiştir. Anılan teklifte; belediye personeline maaş haricinde ek olarak ödenen “sosyal denge tazminat” miktarlarının belirlenmesinde esas alınan tavan/üst tutarın kaldırılması, anılan tazminatı ödeme noktasında

belirlenen mali kısıtların esnek hale getirilmesi ve Sayıştay tarafından kamu zararı olduğu tespit edilen tazminat ödemelerinin ise tazmininden vazgeçilmesi önerilmiştir (TBMM, 2-2695).

ğ-) 12/03/2020 tarihinde TBMM Başkanlığına verilen “Belediye Gelirleri Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi” ile büyükşehir belediyelerinin olduğu illerde 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nda yer alan Kaynak Suları Harcı’nı hangi idarenin alacağı noktasındaki belirsizliğin giderilmesinin amaçlandığı görülmektedir. Anılan teklifle kaynak suları harcının, kaynak sularını kiralama yetkisine sahip su ve kanalizasyon idarelerince mi, büyükşehir belediyelerince mi yoksa ilçe belediyelerince mi alacağı noktasında belirsizlik bulunduğu belirtilmektedir. Anılan belirsizliğin giderilmesi için 2464 sayılı Kanunun 66’ncı maddesinde yer alan “... özel işletme konulması sırasında bu işi yapan belediyeye makbuz karşılığı peşin olarak ödenir” cümlesinde geçen “belediyeye” ibaresinin “ilçe belediyesine” şeklinde değiştirilmesi teklif edilmiştir (TBMM-2/2723).

h-) 16/03/2020 tarihinde TBMM Başkanlığına verilen “Belediye Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi”nde; 6360 sayılı Kanun gereğince tüzel kişiliği kaldırılan belde, köy ve mahalli idare birliklerinin borçlarının ödenmesi noktasında 5393 sayılı Belediye Kanununun 68’inci maddesinde yer alan borçlanma sınırının aşıldığı belirtilerek, sadece 6360 sayılı Kanun sebebiyle yüklenilen borçların ödenmesinde mezkur madde kapsamındaki borçlanma sınırının dikkate alınmaması adına bir geçici madde teklif edilmiştir (TBMM-2/2732).

ı-) 25/03/2020 tarihinde TBMM Başkanlığına verilen “Yeni Tip Koronavirüs Covid-19 Salgınının Olası Ekonomik ve Toplumsal Etkilerinin Azaltılması İçin Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi”nde; su, atıksu, evsel katı atık ücretleri ve çeşitli vergi alacaklarından feragat edilmesi ile belediyelere genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan paylardan kesinti yapılmaması hususu teklif edilmiştir (TBMM-2/2758).

Mali hususları içeren yukarıdaki 11 kanun teklifinin 10’u CHP, 1’i İYİ Parti tarafından verilmiştir. Tekliflerin ana temasının genel olarak; belediyelerin mali imkânlarının artırılması, borçlarının tazmininden vazgeçilmesi veya ertelenmesi, öz gelirlerinin ise affa tabi tutulması veya tamamen bu alacaklardan vatandaş lehine vazgeçilmesi hususlarına dayandığı anlaşılmaktadır. CHP tarafından verilen kanun tekliflerinde yerel yönetimlerin mali gücünün artırılması noktasında genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan payın artırılması talep edilirken vatandaşın tahsil edilmesi gereken vergiler ve katılma paylarından ise imtina edilmesi hususunun ön plana çıktığı görülmektedir. İYİ Parti tarafından verilen kanun teklifi ise sosyal denge tazminatı ile ilgili olup, belediyelerin mali gücünün artırılması ve vatandaşların lehine olacak biçimde mali düzenlemeleri içermemektedir. Teklifin, sadece belediyeler ve bağlı kuruluşlarında çalışan memurlara ödenen sosyal denge tazminatındaki tavanın kaldırılması, fazla ödenen var ise tazmin edilmemesi, sosyal denge tazminatı ödeme noktasındaki mali kısıtların kaldırılması hususlarını içerdiği anlaşılmaktadır.

Diğer taraftan kaynak suları harcının hangi idarelerce tahsil edileceği yönündeki belirsizliğin yukarıda zikredilen değişiklik teklifi ile giderileceği önerilse de, bu yöndeki teklifin kabulü ile anılan hususta başka bir sorun ve belirsizliğin yaratılmış olacağı anlaşılmaktadır. Mezkur teklifin kabulü ile büyükşehir belediyelerinde kaynak suları harcının ilçe belediyelerince tahsili sağlanırken, diğer 51 adet il belediyesinde ilçe belediyelerinin mücavir alanı dışında bulunup sadece il belediyesinin sorumluluk alanında çıkarılan kaynak sularında il belediyesi kaynak suları harcını tahsil edemeyecektir. Görüleceği üzere kanun teklifleri kaleme alındığında, önerilen teklifin var olan sorunun çözümünü sağlamakla birlikte başkaca bir soruna sebebiyet verip vermeyeceği yönünde bir muhakemeye gidilmediği, başka bir deyişle mevzuatta değişiklik yapılması istenilen konuyla ilgili kanun teklifinin yazımı sırasında uzman kişilerden yeterince destek alınmadığı değerlendirilmektedir. Kaynak suları harcı konusunda mevcut hükümden bir değişikliğe gidilmeyerek yeni bir ek cümle ile “Büyükşehir belediyelerinde anılan harcı tahsil etmeye ilçe belediyeleri yetkilidir” şeklinde bir düzenlemenin daha rasyonel bir çözüm olacağı öngörülmektedir.

2.2 İdari Nitelikte Kanun Teklifleri

İdari nitelikte olduğu değerlendirilen ve muhalefet partilerince önerilen kanun tekliflerine aşağıda yer verilmiştir.

a-) 18/02/2020 tarihinde TBMM Başkanlığına verilen “*Büyükşehir Belediyesi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Teklifi*” ile büyükşehir belediyelerinde halihazırda Çevre ve Şehircilik Bakanı tarafından atanan genel sekreterin doğrudan belediye başkanı tarafından atanması önerilmiştir (TBMM, 2-2643).

b-) 04/03/2020 tarihinde TBMM Başkanlığına verilen “*2872 Sayılı Çevre Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi*” ile Çevresel Etki Değerlendirme Raporunun Vesayet Makamınca gerekli görülmesi halinde bu hususta karar vermeye yetki genişliği² esasına göre büyükşehirlerde belediye meclislerinin, diğer illerde ise il genel meclislerinin yetkili olması yönünde bir talepte bulunulmuştur (TBMM, 2-2683).

İdari mahiyette olan yukarıdaki iki kanun teklifi de CHP tarafından verilmiş olup, ilk teklifte büyükşehir belediyelerindeki genel sekreter atamalarının belediye başkanı tarafından yapılması yönünde bir teklifte bulunulduğu görülmüştür. 5216 sayılı Kanuna göre idari özerkliğe sahip olan belediyelerde genel sekreter dışındaki bütün personel belediye başkanı tarafından atanmaktadır. Söz konusu değişiklik teklifi büyükşehir belediyelerinin idari özerkliğini pekiştirecek bir mahiyet içermektedir. Yine ÇED Raporu konusunda da belediye meclislerinin karar verici erk haline getirilmesi de aynı şekilde idari özerkliğe tesis edecek bir teklif olduğu değerlendirilmektedir.

2.3.Sosyal Nitelikteki Kanun Teklifleri

Sosyal nitelikte olduğu değerlendirilen ve muhalefet partilerince önerilen kanun tekliflerine aşağıda yer verilmiştir.

a-) 08/01/2020 tarihinde TBMM Başkanlığına verilen “*5393 Sayılı Belediye Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi*” ile ortaklarının tamamı kadınlardan oluşan kooperatiflerin sosyal fayda sağlayan girişimlerinin belediyelerce desteklenmesi ve anılan kooperatifler ile ortak projeler gerçekleştirilebilmesi önerilmiştir (TBMM, 2-2521).

b-) 08/01/2020 tarihinde TBMM Başkanlığına verilen “*Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Teklifi*” ile nüfuslarına bakılmaksızın belediyeler tarafından bakıma muhtaç kişiler için bakımevi, çocuklar için kreş ve gündüz bakımevi açma zorunluluğu getirilmesi önerilmiştir (TBMM, 2-2530).

c-) 12/02/2020 tarihinde TBMM Başkanlığına verilen “*Belediye Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Teklifi*” ile belediyelere öğrenci yurdu yaptırabilme ve bu yurtları işletme yetkisinin tanınması önerilmiştir (TBMM, 2-2631).

ç-) 26/02/2020 tarihinde TBMM Başkanlığına verilen “*Belediye Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi*” ile 5393 sayılı Kanun uyarınca halihazırda nüfusu yüz binin üzerindeki belediyelerde kadınlar ve çocuklar için açılan konukevlerinin yanı sıra bakıma muhtaç engelli ve yaşlılar için de yatılı bakım evlerinin açılması teklif edilmiştir (TBMM, 2-2665).

d-) 11/03/2020 tarihinde TBMM Başkanlığına verilen “*Devlet Memurları Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Teklifi*” ile kamu çalışanlarının çocuklarının bakımını da kapsayacak şekilde bir teklifte bulunulmuştur. Anılan teklifte, büyükşehir belediyeleri ile nüfusu yüz binin üzerindeki belediyelerce 0-6 yaş arasındaki çocuklar için mahalle bazında çocuk bakım evlerinin açılmasının zorunluluk haline getirilmesi, diğer belediyelerde ise bu görevin mali durum ve hizmet önceliğine göre ihtiyari bir görev kapsamında değerlendirilmesi yönünde bir

² Yetki Genişliği, merkezi idarenin taşrada hizmet sunumunda karşılaşması muhtemel sakinlerini bertaraf etmek adına kullanılan bir yetkidir. 1982 Anayasasının 126'ncı maddesinde “*İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır*” hükmü yer almaktadır. 1949 yılında yürürlüğe giren 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 3'üncü maddesinde ise “*İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır*” ifadesi bulunmakta, 4'üncü maddesinde ise “*İl genel idaresinin başı ve mercii validir*” hükmü yer almaktadır. Dolayısıyla yetki genişliği ilkesi merkezden yönetim ilkesinin bir gereği olup, sadece Vali tarafından kullanılan, hiyerarşi kavramı kapsamında olan bir yetkidir. Başka bir deyişle yetki genişliği, merkezi yönetimin sakinlerini bertaraf ederek idamesini sağlayan ve merkeze ait olan bir yetkinin merkez adına illerde sadece vali tarafından kullanılmasıdır. Bu açıklamalardan hareketle yukarıda zikredilen kanun teklifinde yer alan “yetki genişliği” kavramının merkezden yerele aktarılması önerilen bir yetki kapsamında kullanılmayacağı açıktır. Bu ve benzeri kavramsal hatalardan hareketle kanun tekliflerinin yazımı sürecinde yeterince hukuki destek alınmadığı anlaşılmaktadır.

düzenlemenin 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14'üncü maddesine eklenmesi yönünde bir talepte bulunulduğu anlaşılmıştır (TBMM-2/2707).

Yukarıda yer alan sosyal nitelikteki 5 teklifin 4'ü CHP'ye, 1'i ise HDP'ye aittir. CHP, ortaklarının tamamı kadın olan kooperatiflerin aynı ve nakdi yardımlarla desteklenmesi ve bu kooperatiflerle ortak projeler gerçekleştirilmesi, öğrenci yurtları yapılması ve işletilmesi, kadınlar ve çocuklar haricinde bakıma muhtaç yaşlı ve engelliler için de yatılı bakım evlerinin açılması ile altı yaşına dek çocuklar için mahallelerde bakım evlerinin açılması konularında teklif vermiştir. HDP ise kanunda yer alan yüz binlik nüfus şartı aranmaksızın bütün belediyelerce bakıma muhtaç kişiler için bakımevi, çocuklar için kreş ve gündüz bakımevi açma zorunluluğu getirilmesini teklif etmiştir. Bu çerçevede sosyal mahiyetteki tekliflerin genel olarak bakıma muhtaç yaşlı ve engelliler ile öğrenciler özelinde yoğunlaştığı görülmektedir.

2.4. Kırsalda Bulunan ve Mahalleye Dönüşen Yerleşim Birimleri İle İlgili Kanun Teklifleri

Kırsal yerleşim yeri olmakla birlikte köy tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleye dönüştürülen alanlarla ilgili olduğu değerlendirilen ve muhalefet partilerince önerilen kanun tekliflerine aşağıda yer verilmiştir.

a-) 14/02/2020 tarihinde TBMM Başkanlığına verilen “6305 Sayılı Afet Sigortaları Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Teklifi” ile 6360 sayılı Kanun ile köy tüzel kişiliğini kaybederek mahalleye dönüşen kırsal alanda bulunan yapıların zorunlu deprem sigortasından muaf tutulması talep edilmiştir (TBMM, 2-2644).

b-) 05/03/2020 tarihinde TBMM Başkanlığına verilen “6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi” ile 30 Mart 2014 tarihinde tüzel kişiliğini kaybederek mahalleye dönüştürülen ve en yakın belediyeye bağlanan köyler ve beldeler için tanınan muafiyet ve indirimlerin 2008 yılında 5216 sayılı Kanuna eklenen Geçici 2'nci madde kapsamında tüzel kişiliğini kaybeden köylere de tanınması talep edilmiştir (TBMM, 2-2680).

c-) 16/03/2020 tarihinde TBMM Başkanlığına verilen “On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Teklifi” ile mahalli seçimlerin yapıldığı 2014 yılından 2019 yılına dek köy ve belde iken mahalleye dönüşen yerlerde içme ve kullanma suları için alınacak ücretin en düşük tarifinin %25'ini geçemeyeceği hükmünün yer aldığı, akabinde 27/12/2018 tarihli ve 7159 sayılı Kanunun 6 ncı maddesiyle anılan indirimin 31/12/2022 tarihine dek uzatıldığı belirtilmiş, ancak madde metninde geçen “Bu yerlerde içme ve kullanma suları için alınacak ücret 31/12/2022 tarihine kadar (bu tarih dâhil) en düşük tarifinin % 25'ini geçmeyecek şekilde belirlenir” hükmü nedeniyle kırsal alanda bulunan marina, tatil köyü, eğlence merkezi gibi ticari yerlerin de bu indirimden faydalandıkları, böylece özkaynaklarda azalışın yaşandığı belirtilerek anılan indirimden sadece kırsal alanda yaşayan konut sahibi halkın faydalanması talep edilmiştir. Yukarıda zikredilen 6360 sayılı Kanunun 1'inci maddesinin 15'inci fıkrasının ikinci cümlesinin “Bu yerlerde konutlarda içme ve kullanma suları için alınacak ücret 31/12/2025 tarihine kadar (bu tarih dâhil) en düşük tarifinin % 25'ini geçmeyecek şekilde belirlenir” şeklinde değiştirilmesi teklif edilmiştir (TBMM-2/2727).

ç-) 16/03/2020 tarihinde TBMM Başkanlığına verilen “Büyükşehir Belediyesi Kanununda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun Teklifi”nde; 5216 sayılı kanuna bir geçici madde eklenerek; kırsal alanda bulunan ve mahalleye dönüşen köylere tekrar tüzel kişilik verilerek, daha evvel katıldıkları belediyelere devredilen malvarlıklarının anılan köylere devredilmesi teklif edilmiştir (TBMM-2/2728).

Tamamı CHP tarafından verilen 4 kanun teklifinin, genel olarak köy tüzel kişiliğine son verilerek mahalleye dönüştürülen kırsal alanlarda yaşayan vatandaşlara yönelik iyileştirmeler içerdiği anlaşılmaktadır. Tekliflerde özetle, büyükşehir belediyesi olmayan diğer illerdeki gibi köylerde yaşayan vatandaşların zorunlu deprem sigortasından muaf olduğu gibi büyükşehir belediyelerinin

kırsal kesimlerinde bulunan mahallelerde yaşayan vatandaşların bu muafiyetten faydalanmaları, 2014 yılı itibariyle mahalleye dönüşen köylere tanınan çeşitli muafiyetlerle beraber içme suyu ve atık su ücretlerindeki indirim 2008 yılında mahalleye dönüştürülen köyler için de uygulanması hususlarının talep edildiği görülmektedir.

Söz konusu tekliflerden birisi ise, kırsalda yaşayan vatandaşlar için öngörülse de maddenin yazımı sebebiyle kırsal alanda bulunan bütün aboneleri kapsayan bu indirimin kaldırılmasına dönüktür. Başka bir deyişle mahalleye dönüşen köylerde yaşayan ve bu yerde mukim olan vatandaşlar dışında marina, tatil köyü, eğlence merkezi gibi ticari yerlerin de anılan indirimden ve muafiyetlerden yararlandığı belirtilerek söz konusu indirimin ve muafiyetin sadece bu yerlerde yerleşik olanlara ait konutlarda uygulanması talep edilmiştir. Ancak hâlihazırda 2014 yılından günümüze dek bu yönde bir değişiklik gerçekleşmemiştir. Ayrıca 2022 yılı sonunda nihayete erecek olan bu indirim ve muafiyetlerin 2025 yılı sonuna dek uzatılması da teklif edilmiş, böylece kırsalda yaşayan, ancak kentsel alanda mukim olan sakinlerle özdeş vergi ve ödeme yükümlülüğü altına sokulan vatandaşların bu yükümlülüklerden bir süre daha korunmasının amaçlandığı anlaşılmaktadır.

2.5. Diğer Konulardaki Kanun Teklifleri

Mahiyeti itibariyle mali, idari, sosyal ve kırsal konuları içermeyen hususlarla ilgili olduğu değerlendirilen ve muhalefet partilerince önerilen diğer kanun tekliflerine aşağıda yer verilmiştir.

a-) 07/02/2020 tarihinde TBMM Başkanlığına verilen “*Muhtar Ödenek ve Sosyal Güvenlik Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Teklifi*” ile muhtarlık binalarının elektrik, su, internet, doğalgaz ve telefon giderlerinin buldukları belediyenin bütçesinden karşılanması önerilmiştir (TBMM, 2-2612).

b-) 04/03/2020 tarihinde TBMM Başkanlığına verilen “*Belediye Kanununda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun Teklifi*” ile 5199 sayılı Hayvanları Koruma Kanununun 6’nci maddesinde yer alan “*Sahipsiz veya güçten düşmüş hayvanların en hızlı şekilde yerel yönetimlerce kurulan veya izin verilen hayvan bakımevlerine götürülmesi zorunludur*” hükmüne atıf yapılarak, söz konusu görevin büyükşehirlerde ilçe belediyesinin mi yoksa büyükşehir belediyesinin mi görevi olduğu konusu yeterince sarıh olmadığından anılan belirsizliğin giderilmesinin amaçlandığı ileri sürülmüştür. Teklifte ise nüfusu yüz binin üzerindeki belediyelere, sahipsiz ve güçten düşmüş hayvanlar için hayvan bakımevleri açma yükümlülüğünün getirilmesi amaçlanmıştır (TBMM, 2-2686).

c-) 10/03/2020 tarihinde TBMM Başkanlığına verilen “*Belediye Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Teklifi*” ile 5216 sayılı Kanunda tarım ve hayvancılığın desteklenmesi yönünde bir hüküm bulunmakta iken 5393 sayılı Kanunda bu yönde bir düzenleme olmaması nedeniyle anılan Kanunun 75’inci maddesinde yer alan “*meslek odaları*” ibaresinden sonra “*tarımsal amaçlı üst birlikleri, yetiştirici birlikleri, üretici birlikleri, tarımsal kalkınma ve sulama kooperatifleri*” ibaresinin eklenilmesi teklif edilmiştir (TBMM-2/2709).

ç-) 16/03/2020 tarihinde TBMM Başkanlığına verilen “*Büyükşehir Belediyesi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Teklifi*” ile 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 23’üncü maddesine “*Tarımsal sulama hizmetlerinin yapım, bakım-onarım ve işletilmeleri ile ilgili hizmetlerin sürdürülebilmesi için büyükşehir belediyelerine genel bütçeden aktarılan ödenek*” hükmünün eklenerek anılan konudaki belirsizliğin giderilerek gerekli kaynağın aktarılmasının teklif edildiği anlaşılmıştır (TBMM-2/2729).

Yukarıdaki 4 kanun teklifi de CHP tarafından TBMM Başkanlığına verilmiş olup, söz konusu tekliflerin; muhtarlıkların zaruri giderlerinin belediyelerce karşılanması, nüfusu yüz binin üzerindeki belediyelerde bulunan sahipsiz ve güçten düşmüş hayvanlar için hayvan bakımevlerinin açılması, meslek odaları dışında çeşitli birliklerin de desteklenmesi ve tarımsal sulama konusunda büyükşehir belediyelerinin daha açık bir şekilde yetkilendirilmesi ve gerekli mali kaynağın sağlanması yönünde çeşitli istemleri içerdiği görülmektedir.

3.KANUN TEKLİFLERİNE DAİR GENEL DEĞERLENDİRME

Yukarıda yer alan 26 adet kanun teklifi mali, idari, sosyal, kırsal ve diğer konular özelinde sınıflandırılmış, böylelikle muhalefetin yerel mevzuat özelindeki tekliflerinin mahiyeti daha açık bir

şekilde anlaşılabilmiştir. Bu çerçevede anılan tekliflerin mevzuatta yer alan boşlukları doldurma ve belirsizlikleri gidermesi, mali gücün artırılması, idari özerkliğin tesis edilmesi, sosyal mahiyette sunulan hizmetin çeşitlendirilmesi gibi temel noktalara dayandığı anlaşılmıştır.

Daha ayrıntılı şekilde değinmek gerekirse mali nitelikteki kanun teklifleri; Belediyeler için yeni mali kaynakların yaratılması ve genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan payların artırılması hususlarını içermektedir. Öte yandan belediyelerin borçlanma kapasitesinin limitinin yükseltilmesi, merkezi idareye ait kurum ve kuruluşlara olan borçların tahsilinden vazgeçilmesi ve mahalli müşterek hizmetlerden istifade eden vatandaşlar lehine su, atıksu, evsel katı atık ücretleri ile çeşitli vergilerden feragat edilmesi yönünde teklifler de bulunmaktadır. Bu bakımdan tekliflerde, belediyelerin mali yapılarının merkezi idare tarafından yapılan transferlerle güçlendirilmesi ön plana çıkarken belediyelerin öz gelirlerinin tahsili noktasında mali kayıplara sebebiyet verecek nitelikte vatandaşlar lehine kanun tekliflerinin verildiği de anlaşılmaktadır. Bu noktada yerel düzeyde alınan vergi ve ücretlerde affa gidilmesi yerel hizmetlerin tüketimini artıracak gibi önemli düzeyde çevre kirliliğine de sebebiyet verecektir. Diğer taraftan bu yönde bir teklifin kabulü halinde, yerel siyasete olan katılım azalacak gibi yerel idarelerin vergi yükü giderek azalan vatandaşlar nezdinde “kamuoyu denetimi” ile yeterince değerlendirilmesine de mani olacaktır.

İdari nitelikteki kanun teklifleri ise genel olarak gerek belediye gerekse de büyükşehir belediyesi kanunlarında zikredilen “idari özerklik” hususunu pekiştirecek nitelikte olduğu değerlendirilmiştir.

Sosyal tekliflere gelince; genel olarak bakıma muhtaç yaşlı ve engellileri kapsayacak şekilde yatılı bakım evlerinin açılması, öğrencilere yönelik yurt yapılması ve işletilmesi konularını içerdiği görülmektedir.

Köy tüzel kişiliği kaldırılan ve mahalleye dönüştürülen yerleşim yerlerinde yaşayan vatandaşları esas alan kanun tekliflerinde ise kentsel alan olarak değerlendirilen bu yerlerde mukim olanların ödemesi gereken vergiler ve katılma paylarındaki muafiyet ile su ve atıksu ücretlerindeki indirimin devam ettirilmesi gerektiği tekliflerden anlaşılmaktadır. Bu hususta önemli bir teklif ise bu yerlerde uygulanan su ve atıksu indirimi ile diğer muafiyetlerden sadece konutların faydalanması yönündeki tekliftir. Nitekim günümüzde mahalleye dönüşen yerlerde bulunan marina, tatil köyü, eğlence merkezi gibi ticari yerler de söz konusu indirim ve muafiyette yararlanmaktadır. Bu da yerel idareler özelinde önemli bir gelir kaybına yol açmaktadır.

Diğer konulardaki teklifler ise genel olarak yerel yönetimlere dair mevzuatta hüküm bulunmayan hususlarda olup, birliklerin desteklenmesi, sahipsiz ve güçten düşmüş hayvanlar için bakım evlerinin açılması, tarımsal sulama görevinin ifası ve bu sebeple gerekli mali kaynağın sağlanması ile muhtarlıkların zaruri giderlerinin karşılanması konularında olduğu anlaşılmıştır.

TBMM’de çoğunluğu bulunan siyasi parti ve/veya Cumhurbaşkanlığıınca, söz konusu teklifler içerisinde gerekli olduğu kanaatine varılan ve ivedi bir şekilde düzenlenmesinde yarar görülen hususlar ise büyük ölçüde dikkate alınmaktadır. Anılan değişiklik gereksinimleri, zaman içerisinde iktidar partisince verilen yeni bir kanun teklifi veya “torba kanun” düzenlemeleri sırasında süratle işleme alınarak kanunlaştırma çalışmaları nihayete erdirilmektedir. Örnek vermek gerekirse; 27/3 yasama yılı kapsamında 25/03/2020 tarihinde TBMM’ye verilen “*Yeni Tip Koronavirüs Covid-19 Salgınının Olası Ekonomik ve Toplumsal Etkilerinin Azaltılması İçin Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklif*”inde; su, atıksu, evsel katı atık ücretleri ve çeşitli vergi alacaklarından feragat edilmesinin yanı sıra belediyelere genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan paylardan kesinti yapılmaması hususu teklif edilmiştir. Tekliften kısa süre sonra 29 Mart 2020 tarih ve 31083 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “*Büyükşehir Belediyeleri, İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Bunların Bağlı Kuruluşlarının Borçlarına Karşılık Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilat Toplamı Üzerinden Ayrılacak Paylardan Yapılacak Kesintilere İlişkin Esaslarda Değişiklik Yapılmasına Dair Esaslar (Karar Sayısı: 2323)*” ile “*Nisan, Mayıs ve Haziran 2020 döneminde 5779 sayılı Kanun uyarınca genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere aktarılan paylardan yüzde sıfır oranında kesinti yapılması*” yönünde bir geçici madde ile işlem tesis edildiği tespit edilmiştir.

Diğer taraftan hukuki boşluk veya hizmetin hangi idarece ifa edileceği noktasında yaşanan belirsizlikler konusunda da gerekli düzenlemelerin yapılmadığı görülmektedir. Daha önce de

değ inildiğ i gibi araştırma süreci içerisinde verilen bir kanun teklifinde kaynak suları harcının hangi belediye tarafından alınacağı hususunda bir açıklık bulunmamaktadır. Bu yüzden büyükşehir belediyesi, ilçe belediyesi ile su ve kanalizasyon idareleri arasında vuku bulan söz konusu hizmet ve harç tahsili sürecindeki belirsizliğin giderilmesi amacıyla kanun teklifi verilmiştir. Ancak düzenlemeye konu edilen 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun ve 66'ncı maddesinin 1981 yılından beri yürürlükte olması da nazara alındığında yerel mevzuattaki belirsizlikler konusunda uzun süreden beri var olan bir kayıtsızlığın söz konusu olduğunu söylemek doğru olacaktır.

Bu ve benzeri durumlarda idarenin sürekliliğ i ilkesi gereğ ince, vesayet makamının verdiğ i görüşlerle ve/veya yargı kararları ile var olan hukuki belirsizlik açıklığ a kavuşturulmaktadır. Örnek vermek gerekirse 2560 sayılı İSKİ Kanunu uyarınca yağmur sularının uzaklaştırılması görevi, bu idarelerce yerine getirilmesine rağmen gerçekleştirilen giderlerin “ilgili belediyelerden” alınacağını düzenleyen madde hükmünde de benzer bir belirsizlik ortaya çıkmıştır. 1981 yılından günümüze dek sirayet eden bu belirsizlik mevzuat anlamında devam etmekte olsa da gerek vesayet makamının görüşü, gerekse de yargı erklerinin içtihatları ile süreç içerisinde giderilmiştir.

Bütün bu açıklamalardan hareketle, muhalefet tarafından gerekli olduğu ileri sürülen değ işiklik tekliflerinin mali konularda yoğunlaştığı, akabinde sosyal konular ile kırsal alana dair konuları da içerdiğ i görülmektedir. Kapsam itibarıyla de mevzuattaki belirsizliklerin giderilmesinin yanı sıra yeni düzenlemelerin de yapılması, belediyelerin mali kaynaklarının ve borçlanma kapasitesinin artırılması ve merkezi idareye olan borçlarının tahsilinden vazgeçilmesi, vatandaşlar lehine yerel ücret ve vergilerin tahsilinden vazgeçilmesi, idari özerkliğ in tesis edilmesi, yerel hizmetlerin sunumunda kırsal alanda yaşayan vatandaşların indirim ve muafiyetlerle korunması, sosyal mahiyette olan ve bilhassa yaşlı ve engellilere yönelik bakım evlerinin açılması hususlarının tekliflere konu edildiğ i görülmektedir.

Tekliflerin; duyulan gereksinim ve gereklilik üzerine, özellikle yerel yönetimlerin sorunlarını çözme gayesiyle kaleme alındığı, kentsel alanın yanı sıra özellikle kırsal alanda mukim olan vatandaşların yerel ödemeler karşısında korunması amacının ön plana çıktığı, sosyal belediyeciliğ in bir gereğ i olan sosyal hizmetlerin çeşitlenmesi yönündeki gereksinimin yinlendiğ i, bu ve benzeri hizmetlerin karşılanması noktasındaki mali kaynağın ise ağırlıklı olarak genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan paylar suretiyle karşılanması yönündeki yaygın kanaate dayandığ i değerlendirilmiştir.

Kanun tekliflerinin yazımına gelince, bazı tekliflerde kavramsal hatalar yapıldığı, bazı tekliflerde de var olan sorunun giderilmesine dönük teklifin kabulü halinde başkaca sorunlara sebebiyet verilebileceğ i tespit edilmiştir. Bu çerçevede kanun tekliflerinin yazımı sırasında değ işikliğ e konu edilen alanda uzman kişiler ile hukukçulardan yeterince destek alınmadığı sonucuna da varılmıştır.

SONUÇ

Türkiye'de uzun yıllar yürürlükte kalan ve gereksinimlere cevap veremeyen 1580 sayılı Belediye Kanunu ile beraber 3030 sayılı Kanun da yürürlükten kaldırılmış, 2004 yılında 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 2005 yılında ise 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile 5393 sayılı Belediye Kanunu yürürlüğe konulmuştur. Ancak teknolojik gelişmeler, kentlerin çeşitli sebeplerle hızla genişlemesi gibi etkenlerle beraber yerel hizmetlerin çeşitleri artmış, içerikleri ise daha kapsamlı hale dönüşmüştür. Yaşanan bu hızlı değ işikliklerin ise yerel idarelerce karşılanması için yerel yönetimlere ait kanunlarda gerekli değ işikliklerin yapılması gerekmektedir. Başka bir deyişle mevzuatın sürekli olarak yaşanan değ işime uygun hale getirilmesi, gereksinimlerin bu şekilde karşılanması zaruri hale gelmiştir.

2004 yılından 2020 yılının ilk çeyreğ ine dek yerel yönetimlere ait 5216, 5302 5393 sayılı temel kanunların toplam 192 maddesinde değ işikliğ e gidildiğ i tespit edilmiştir. TBMM'de çoğunluğ a sahip olan parti tarafından gerekliliğ in ortaya çıkması halinde söz konusu değ işiklikler kısa sürede kanunlaşmakta olup, çoğu kez bu değ işikliklerin “torba kanun” lafzı ile anılan düzenlemeler kapsamında, kısmen de KHK'lar yoluyla yapıldığı görülmektedir. Süreç içerisinde muhalefetin kanun tekliflerinin hiçbirinin iktidar partisince mecliste kabul edilmediğ i de bilinmektedir. Bu noktada

muhalefet partilerinin süreç içerisinde vermiş olduğu kanun tekliflerinin sayısı ve mahiyetinin önem taşıdığı değerlendirilmektedir. Ancak muhalefet partilerince önerilen kanun tekliflerinin sayısının hayli fazla olması nedeniyle mezkûr araştırma kapsamında güncel ve sınırlı bir tarih aralığı alınmıştır. 2020 yılının ilk üç ayında toplam 257 Kanun teklif edilmiş, bunlardan 26 adetinin yerel yönetimlerle ilgili olduğu, anılan tekliflerin de 24 adetinin CHP, 1 adetinin İYİ Parti, 1 adetinin ise HDP tarafından TBMM Başkanlığı'na verildiği tespit edilmiştir. Söz konusu kanun teklifleri mali, idari, sosyalve kırsal alan ile diğer konular kapsamında bir tasnife tabi tutulmuştur. Anılan tekliflerde;

-Belediyelerin mali kapasitesinin güçlendirilmesi adına yeni kaynakların yanı sıra ağırlıklı olarak genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan paylar ile borçlanma limitinin artırılması, belediyelerin merkezi idareye olan borçlarının affa tabi tutulması, su, atıksu, evsel katı atık ücretleri ile çeşitli vergilerden vatandaşlar lehine feragat edilmesi,

-İdari nitelikteki teklifler kapsamında genel sekreterin atanmasında belediye başkanının yetkili kılınması, ÇED raporlarında da belediye meclislerine yetki verilmesi,

-Sosyal teklifler özelinde bakıma muhtaç yaşlı ve engellileri kapsayacak şekilde yatılı bakım evlerinin açılması, öğrencilere yönelik yurt yapılması ve işletilmesi,

-Köy tüzel kişiliği kaldırılan ve mahalleye dönüştürülen yerleşim yerlerinde yaşayan vatandaşlar için uygulanan katılma payları ve çeşitli vergi muafiyetleri ile su ve atıksu indiriminin uzatılması, bu muafiyet ve indirimlerden ise sadece konutların istifade etmesi, ticari işyerlerinin kapsam dışına çıkarılması,

-Diğer konular kapsamında da birliklerin desteklenmesi, sahipsiz ve güçten düşmüş hayvanlar için bakım evlerinin açılması, tarımsal sulama görevinin ifası ve bu sebeple gerekli mali kaynağın sağlanması,

Hususlarına yer verildiği görülmüştür.

Bu teklif başlıkları nazara alındığında belediyelerin mali kapasitesinin güçlendirilmesi adına genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan payların artırılması uygulamasının kabul gördüğü, başka bir deyişle mali özerkliğin tesisi ve öz gelirlerin artırılmasından ziyade mali anlamda merkezi idareye bağımlılığının kanun tekliflerinde ön plana çıktığı, genel olarak yerel vergiler özelinde vatandaş lehine bir tutumun sergilendiği anlaşılmıştır. Öte yandan genel sekreterin atanmasında belediye başkanının, ÇED raporlarında ise yerel meclislerin yetkilendirilmesi tekliflerinin ise “idari özerklik” ilkesini pekiştirmeye yönelik olduğu değerlendirilmektedir. Kırsal alan belediyciliği uygulamasının bir sonucu olarak dezavantajlı duruma gelen kırsaldaki mahalle sakinlerine tanınan muafiyet ve indirimlerin süresinin uzatılması ile anılan yerlerdeki nüfusun korunması gayesinin güdüldüğü kanaatine varılmıştır. Yine sosyal nitelikteki çeşitli hizmetlerin zorunlu hale getirilmesi talepleri de sosyal belediyciliğin bir gereği olarak karşımıza çıkmaktadır. Nihayetinde ise bütün bu taleplerin yerel yönetimlere dair dile getirilen sorunların giderilmesi amacıyla hâsıl olan gerekliliğe istinaden yapıldığı değerlendirilmektedir.

Bu çerçevede nihai olarak; muhalefet partileri arasında CHP'nin yoğun bir şekilde kanun teklifi verdiği, söz konusu tekliflerin daha çok mali konularda yoğunlaştığı, sosyal hizmetler ile kırsal alan nüfusunun korunmasına dair tekliflerin de önemli düzeyde olduğu müşahede edilmiştir. Kimi tekliflerin ise mevzuattaki belirsizlikleri gidermeye yönelik olduğu, bu hususta da süreç içerisinde iktidar partisince bir düzenleme gayretinin ortaya konulmadığı da tespit edilmiştir. Özellikle mevzuattaki boşlukların ve belirsizliklerin vesayet makamınca verilen görüşlerle ve yargı içtihatları ile giderildiği de anlaşılmıştır. Muhalefet tarafından kanun tekliflerine konu edilen hususların az da olsa bir kısmının ilerleyen süreçte iktidar partisince dikkate alındığı ve gerekli düzenlemelerin gerçekleştirildiği de gözlemlenmiş olup, bu noktada yasama süreci içerisinde muhalefetin kanun tekliflerinin iktidarı yönlendirici ve harekete geçirici bir fonksiyon da üstlendiği kanaatine varılmıştır.

Bütün bunların yanı sıra milletvekilleri ve dolayısıyla da siyasi partilerce verilen kanun tekliflerinin yazımı sırasında, teklifin başkaca sorunlara ve belirsizliklere sebebiyet verip vermeyeceği hususunda da bir muhakemeye gidilmesinin yerinde olacağı değerlendirilmekte olup, bu süreçte konu ile ilgili uzmanlar ve hukukçulardan da istifade edilmesinin bir gereklilik olduğu müşahede edilmektedir.

KAYNAKÇA

- 14/04/1930 tarih ve 1471 sayılı Resmi Gazetede Yayımlanan 1580 sayılı Belediye Kanunu.
- 23/11/1981 tarih ve 17523 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun.
- 09/07/1984 tarih ve 18453 sayılı Resmi Gazetede Yayımlanan 3030 sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun.
- 23/07/2004 tarih ve 25531 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu.
- 04/03/2005 tarih ve 25745 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan İl Özel İdaresi Kanunu.
- 13/07/2005 tarih ve 25874 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 5393 sayılı Belediye Kanunu.
- 06/12/2012 tarih ve 28489 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun.
- Kandeğer, B. (2017). Bir Söylem Olarak Yönetimde Değişim Kamu Yönetimi Temel Kanunu. *Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Özel Sayı, 839–853.
- TBMM, 08/01/2020 tarih ve 2/2521 Esas Nolu “5393 Sayılı Belediye Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi”, (E.T. 01/04/2020), <https://www2.tbmm.gov.tr/d27/2/2-2521.pdf>
- TBMM, 08/01/2020 tarih ve 2/2530 Esas Nolu “Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Teklifi”, (E.T. 01/04/2020), <https://www2.tbmm.gov.tr/d27/2/2-2530.pdf>
- TBMM, 17/01/2020 tarih ve 2/2557 Esas Nolu “2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanununda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun Teklifi”, (E.T. 01/04/2020), <https://www2.tbmm.gov.tr/d27/2/2-2557.pdf>
- TBMM, 07/02/2020 tarih ve 2/2612 Esas Nolu “Muhtar Ödenek ve Sosyal Güvenlik Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Teklifi”, (E.T. 01/04/2020), <https://www2.tbmm.gov.tr/d27/2/2-2612.pdf>
- TBMM, 07/02/2020 tarih ve 2/2613 Esas Nolu “İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi”, (E.T. 01/04/2020), <https://www2.tbmm.gov.tr/d27/2/2-2613.pdf>
- TBMM, 12/02/2020 tarih ve 2/2628 Esas Nolu “Belediye Gelirleri Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi”, (E.T. 01/04/2020), <https://www2.tbmm.gov.tr/d27/2/2-2628.pdf>
- TBMM, 12/02/2020 tarih ve 2/2631 Esas Nolu “Belediye Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Teklifi”, (E.T. 01/04/2020), <https://www2.tbmm.gov.tr/d27/2/2-2631.pdf>
- TBMM, 14/02/2020 tarih ve 2/2644 Esas Nolu “6305 Sayılı Afet Sigortaları Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Teklifi”, (E.T. 01/04/2020), <https://www2.tbmm.gov.tr/d27/2/2-2644.pdf>
- TBMM, 17/02/2020 tarih ve 2/2642 Esas Nolu “Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Teklifi”, (E.T. 01/04/2020), <https://www2.tbmm.gov.tr/d27/2/2-2642.pdf>
- TBMM, 18/02/2020 tarih ve 2/2643 Esas Nolu “Büyükşehir Belediyesi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Teklifi”, (E.T. 01/04/2020), <https://www2.tbmm.gov.tr/d27/2/2-2643.pdf>
- TBMM, 18/02/2020 tarih ve 2/2647 Esas Nolu “İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi”, (E.T. 01/04/2020), <https://www2.tbmm.gov.tr/d27/2/2-2647.pdf>
- TBMM, 19/02/2020 tarih ve 2/2660 Esas Nolu “Belediye Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Teklifi”, (E.T. 31/03/2020), <https://www2.tbmm.gov.tr/d27/2/2-2650.pdf>
- TBMM, 21/02/2020 tarih ve 2/2665 Esas Nolu “Maden Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi”, (E.T. 31/03/2020), <https://www2.tbmm.gov.tr/d27/2/2-2653.pdf>
- TBMM, 26/02/2020 tarih ve 2/2665 Esas Nolu “Belediye Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi”, (E.T. 30/03/2020), <https://www2.tbmm.gov.tr/d27/2/2-2665.pdf>
- TBMM, 04/03/2020 tarih ve 2/2683 Esas Nolu “2872 Sayılı Çevre Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi”, (E.T. 30/03/2020), <https://www2.tbmm.gov.tr/d27/2/2-2683.pdf>
- TBMM, 04/03/2020 tarih ve 2/2686 Esas Nolu “Belediye Kanununda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun Teklifi”, (E.T. 30/03/2020), <https://www2.tbmm.gov.tr/d27/2/2-2686.pdf>
- TBMM, 05/03/2020 tarih ve 2/2680 Esas Nolu “6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanununda Değişiklik

- Yapılmasına Dair Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi”, (E.T. 30/03/2020), <https://www2.tbmm.gov.tr/d27/2/2-2680.pdf>
- TBMM, 05/03/2020 tarih ve 2/2695 Esas Nolu “375 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi”, (E.T. 30/03/2020), <https://www2.tbmm.gov.tr/d27/2/2-2695.pdf>
- TBMM, 10/03/2020 tarih ve 2/2709 Esas Nolu “Belediye Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Teklifi”, (E.T. 29/03/2020), <https://www2.tbmm.gov.tr/d27/2/2-2709.pdf>
- TBMM, 11/03/2020 tarih ve 2/2707 Esas Nolu “Devlet Memurları Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Teklifi”, (E.T. 29/03/2020), <https://www2.tbmm.gov.tr/d27/2/2-2707.pdf>
- TBMM, 12/03/2020 tarih ve 2/2723 Esas Nolu “Belediye Gelirleri Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi”, (E.T. 29/03/2020), <https://www2.tbmm.gov.tr/d27/2/2-2723.pdf>
- TBMM, 16/03/2020 tarih ve 2/2727 Esas Nolu “On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Teklifi”, (E.T. 29/03/2020), <https://www2.tbmm.gov.tr/d27/2/2-2727.pdf>
- TBMM, 16/03/2020 tarih ve 2/2728 Esas Nolu “Büyükşehir Belediyesi Kanununda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun Teklifi”, (E.T. 29/03/2020), <https://www2.tbmm.gov.tr/d27/2/2-2728.pdf>
- TBMM, 16/03/2020 tarih ve 2/2729 Esas Nolu “Büyükşehir Belediyesi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Teklifi”, (E.T. 29/03/2020), <https://www2.tbmm.gov.tr/d27/2/2-2729.pdf>
- TBMM, 16/03/2020 tarih ve 2/2732 Esas Nolu “Belediye Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi”, (E.T. 29/03/2020), <https://www2.tbmm.gov.tr/d27/2/2-2732.pdf>
- TBMM, 25/03/2020 tarih ve 2/2758 Esas Nolu “Yeni Tip Koronavirüs Covid-19 Salgınının Olası Ekonomik ve Toplumsal Etkilerinin Azaltılması İçin Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi”, (E.T. 29/03/2020), <https://www2.tbmm.gov.tr/d27/2/2-2758.pdf>