

YEREL YÖNETİMLERLE İLGİLİ YASAL DEĞİŞİKLİKLER

Fikret Gülen

AKP Yerelleşme Gerekçesi Altında Nasıl Bir Kamu Yönetimi Tasarladı?

AKP, kamu yönetimi stratejisini, önce "Değişimin Yönetimi için Yönetimin Değişimi" başlıklı kitapta, daha sonra Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun'da ortaya koydu.

Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun'da: Merkezi yönetime, politika oluşturma; izleme; değerlendirme; denetleme; koordinasyon ve işbirliği görev ve yetkisi verilirken, merkezi yönetimin yerine getireceği görev ve hizmetler belirlenerek, kalan hizmetler yerel yönetimlere bırakılmıştı.

AKP'nin kamu yönetimi tasarımında, bakanlıklar ikiye ayrılmıştı. Sadece merkez örgütü olan bakanlıklar ve hem merkez hem de yerel örgütü olan bakanlıklar. Bir başka ifadeyle; Maliye, Çalışma, Dışişleri, İçişleri ve Milli Savunma Bakanlığı dışındaki tüm bakanlıkların taşra örgütlerinin kapatılması öngörülmekteydi. Ayrıca, merkezi yönetimde yer alan bakanlık dışı diğer kuruluşların kapatılması, bazılarının kapatılıp yerel yönetimlere devredilmesi, bazılarının ise merkezi örgütünün korunup taşra örgütünün yerel yönetimlere devredilmesi öngörülmekte idi.

Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun'da yer alan düzenlemelere göre; Maliye, Çalışma, Dışişleri, İçişleri ve Milli Savunma Bakanlığı dışındaki tüm bakanlıkların taşra örgütlerinin yapacakları hizmetler mahalli müşterek ihtiyaç kapsamında yerel yönetimlere devredilecekti. Belediye sınırları içindeki mahalli müşterek ihtiyaçların belediyelere, belediye sınırı dışında ve il sınırı içindeki mahalli müşterek ihtiyaçların da il özel idarelerine verilmesi öngörülmüştü.

Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun'da merkezi idarenin görevlerini tek tek sayılıyordu. Belediye Kanununun madde gerekçelerinde, merkezi yönetimler ile yerel yönetimlerin görev, yetki ve sorumluluklarının, getirilen yeni kamu yönetimi anlayışına uygun olarak ele alındığı; merkezi yönetimin görev ve yetkilerinin sayılarak sınırlandırıldığı, bunlar dışında kalanların yerel yönetimlerce yürütülmesinin öngörüldüğü belirtilmişti.

Görevleri tek tek saymanın doğal sonucu, merkezi idarenin özel yetkili, mahalli idarelerin de genel yetkili kuruluşlar olmasıdır. Oysa, Anayasadaki düzenleme, merkezi idarenin genel yetkili, yerel yönetimlerin ise özel yetkili kuruluşlar olduğunu göstermektedir. Anayasada merkezi yönetimin Devlet iktidarını yansıtabilecek biçimde tüm kamu hizmetlerinin yürütülmesini sağlamak üzere ülke genelinde, yerel yönetimlerin ise, sınırlı bir coğrafyada ortak yerel gereksinimlerin karşılanması konusunda örgütlenmesi öngörülmüştür. Yönetimsel örgütlenmede, merkezi yönetim, konu yönünden genel, yerel yönetimler ise, özel görevlidir.

Anayasal bu zorunluluğa karşın AKP, çıkardığı yasalarla yerel yönetimleri kamu hizmetlerinin yürütülmesi yönünden "genel görevli", merkezi yönetimi ise "özel görevli" kılmaya çalıştı. Anayasanın öngördüğü üniter devlet yapısı ile bağdaşmayan bu düzenlemeler toplumdaki yükselen etkili ve kararlı muhalefet nedeniyle Cumhurbaşkanı'nın yasayı geri göndermesinden sonra tekrar görüşüp yasalasamadı.

Böylece: Merkezi yönetimin, görev ve yetkilerinin sınırlandırılıp özel görevli durumuna düşürülmesi; yerel yönetimlerin genel görevli kılınması; merkezi yönetimin taşra örgütlerinin kimilerinin kaldırılması kimilerinin yerel yönetimlere devredilmesi; "yetki genişliği"ne dayanan güçlü merkezi yönetimin yerine, "görev ayrılığı"na dayalı güçlü yerel yönetim yapılanmasının yolunun açılması; üniter devlet modeli yerine "idari vesayetin" zayıflatılarak yerel ağırlıklı devlet modeline geçilmesine olanak sağlanması uygulamaya geçirilemedi.

Belediye ve İl Özel İdare Yasalarında Neler Değiştirildi?

Belediye Kanununda yapılan değişikliklerle: Belediye kuruluşundaki nüfus sayısı 2000'den 5000'e çıkarıldı. Daha önce merkezi idare tarafından kullanılan ruhsatlandırma yetkileri belediye sınırları ve mücavir alanlar dahilinde belediyelere devredildi. Belediye meclislerinin feshi konusundaki nedenler azaltıldı. Belediye borçlanmalarına belli sınırlamalar getirildi. Nüfusu 50.000 ve üzerinde olan belediyelere stratejik plan yapma zorunluluğu getirildi. Norm kadro ilke ve standartları getirildi. Kadro ihdas iptal ve değişiklikleri belediye meclislerinin yetkisine bırakıldı. Belediyelerin personel istihdamı için bütçelerinde personel giderlerine ayıracakları parasal miktara sınırlama getirildi. Belediyelerin, kamu kurum ve kuruluşlarına olan borçları hususunda takas ve mahsup olanağı sağlandı. Belediyelerin kentsel dönüşüm projeleri uygulamasına olanak tanındı. Kent konseylerinin oluşturulması öngörüldü.

İl Özel İdaresi Kanununda yapılan değişikliklerle: İl genel meclisine kendi başkanını seçme yetkisi tanınarak valinin il genel meclisinin başkanı olma uygulamasına son verildi. Vali, encümenin başkanı olarak kaldı. İl Özel İdaresinin stratejik plân hazırlanması öngörüldü. İl özel idaresi örgütünün; genel sekreterlik, malî işler, sağlık, tarım, imar, insan kaynakları, hukuk işleri birimlerinden oluşması öngörüldü. İl özel idarelerinin diğer kamu kurum ve kuruluşlarına ait yapım, bakım, onarım ve taşıma işlerini bedelli veya bedelsiz üstlenmesi veya bu kuruluşlarla ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, dernekler, vakıflar Esnaf ve Küçük Sanatkarlar Kanunu kapsamına giren meslek odaları ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilmesi öngörüldü. İl özel idarelerinin borçlanmalarına sınırlama getirildi.

Belediye ve İl Özel İdare yasalarında yukarıda özetlenenlere benzer başka değişiklikler de oldu. Farklı siyasal görüşler arasında az çok mutabakat sağlanan ve fazla tartışma çıkmayan konular dışında asıl büyük anlaşmazlık ve tartışma, yine merkezi yönetimi özel yetkili, yerel yönetimleri ise genel yetkili kılmak isteyen düzenlemeler konusunda çıktı.

Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanunu yasalaştıramayacağını anlayan AKP, yerel yönetimleri genel yetkili kılabilecek başka çıkış yolları aradı. Belediyeler Kanunu Tasarısı ve İl Özel İdareleri Kanunu Tasarısında merkezi idarenin görevli olduğu alanlar¹ dışındaki iş ve hizmetleri tek tek sayarak yerel yönetimlere görev olarak verme yolunu seçti. Anayasa Mahkemesi kararlarına göre, özel görevli olmanın doğal sonucu görevlerin tek tek sayılması olduğundan, yerel yönetim yasalarında belediyelerin ve il özel idarelerinin görevleri genel olarak (eğitim, tarım şeklinde) tek tek sayıldı. Ayrıca, yerel yönetimlerin genel görevli olmasını sağlayacak "kanunlarla başka kamu kurum ve kuruluşlarına verilmeyen mahalli müşterek nitelikteki her türlü görevin belediye/ il özel idaresi tarafından yerine getirileceği" gibi bazı ibareler yasa tasarılarına eklendi.

¹ Adalet, savunma, güvenlik, istihbarat, dış ilişkiler, maliye, hazine, dış ticaret, gümrük, milli eğitim, diyanet, sosyal güvenlik hizmetleri, tapu kadastro, nüfus ve vatandaşlık işleri.

İl Özel İdaresi Kanunu'nda il sınırları içindeki; eğitim, sağlık, tarım, sanayi ve ticaret, çevre düzeni planı, bayındırlık ve iskan, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, sosyal hizmet ve yardımlar, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtlarına ilişkin hizmetlerle, belediye sınırları dışındaki; imar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma, kültür, turizm, gençlik ve spor, orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma ve park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetler, il özel idarelerine görev olarak verildi.²

Cumhurbaşkanı hem Belediye Kanununu hem İl Özel İdaresi Kanununu bir kez daha görüşülmek üzere geri gönderdi. İktidar, açıkça Anayasaya aykırılıklar nedeniyle Cumhurbaşkanının geri gönderme gerekçeleri doğrultusunda bazı düzeltmeler yapmak zorunda kaldı. CHP, her iki yasayı da Anayasa Mahkemesine götürdü.

Cumhurbaşkanının Belediye Kanununu geri gönderme gerekçesinde: belediye tanımlanırken, "belde halkı" yanında "belde" ayrıca belirtilerek, beldenin yerel ortak gereksinimlerini karşılama görevi de belediyelere verildiği, bu ayrımla belediyelerin, genel yönetimle ilgili konuları da kapsayacak biçimde, genel yetkili yönetim birimi gibi tanımlandığı ileri sürülmüştü. Yasa görüşülürken, geri gönderme gerekçesinde belirtilen nedenle (a) bendinde yer alan "Beldenin ve" ibaresi madde metninden çıkarıldı.

İl Özel İdaresi Kanunu'nda: Valiliğin, il özel idaresinin organları içindeki yeri son sıraya düşürüldü: Valilerin il genel meclisi başkanlığı görevine son verildi. İl genel meclisinin tek karar organı olması, başkanını kendi üyeleri arasından seçmesi, meclis gündemini başkanın belirlemesi, yılda iki kez yerine her ay toplanması öngörüldü. Meclis kararlarının kesinleşmesi için valinin "onay"ına sunulma zorunluluğu kaldırıldı. İl özel yönetimi hizmetlerinin genel sekreterce yürütülmesi, genel sekreterin valiye karşı sorumlu olması öngörüldü. İl encümenine valinin bulunmaması durumunda genel sekreterin başkanlık yapacağı vurgulanarak vali yardımcılarının yerel organlardaki yetkisi kaldırıldı.

Cumhurbaşkanının İl Özel İdaresi Kanununu geri gönderme gerekçesinde; eğitime ilişkin tüm hizmetlerin il özel yönetimlerin görevi içine alındığı ve böylece eğitim hizmetleri bakımından il özel idarelerinin genel yetkili kılındığı, merkezi yönetimin eğitim hizmetleri bakımından özel yetkili olmasının Anayasa'ya aykırı olduğu belirtilmişti. Geri Gönderme Tezkeresinde belirtilen gerekçeler doğrultusunda madde yeniden düzenlenerek "eğitim" ibaresi "ilk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetleri il sınırları içinde" ibaresi şeklinde değiştirildi. Cumhurbaşkanının geri gönderme gerekçesinde kanuni dayanağı bulunmayan, mevzuatımızda yer almayan halk denetçisi ile ilgili 10. Maddenin (k) bendinin Anayasaya aykırı olduğu belirtilmekte idi. Geri Gönderme Tezkeresinde belirtilen gerekçeler doğrultusunda halk denetçisi ile ilgili (k) bendi madde metninden çıkarıldı. 3 üncü maddenin (a) bendinde yer alan "il ve il sınırları içindeki halkın" ibaresinin il özel idarelerini genel yönetimle ilgili konuları da kapsayacak biçimde genel yetkili yönetim birimi gibi tanımlandığı ileri sürülmüştü. Geri Gönderme Tezkeresinde belirtilen gerekçeler doğrultusunda "il ve il sınırları içindeki halkın" ibaresi "İl halkının" şeklinde değiştirildi. Geri Gönderme Tezkeresinde il özel idaresi; kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahalli müşterek nitelikteki her türlü görev ve hizmeti yapar, gerekli kararları alır, uygular ve denetler hükmünün il özel yönetimlerini

² 3360 sayılı Kanunda İl Özel İdarelerinin görevleri bayındırlık; kültür ve eğitim; tarım ve hayvancılık; sağlık ve sosyal yardım; ekonomik ve diğer görevler olmak üzere altı başlık altında toplanmıştı. Yıllar içinde İl Özel İdarelerine verilen görevlerin çoğu merkezi yönetim kuruluşları tarafından yapılı hale geldi. İl Özel İdaresinin bayındırlık ile ilgili görevlerinin çoğu Karayolları, DSİ ve Köy Hizmetleri Genel Müdürlükleri tarafından yerine getirilmekte idi. İl Özel İdarelerinin eğitim ile ilgili görevleri ise, bazı okul binalarının yapımından ibaret hale gelmişti. Aynı şeyler sağlık, tarım, ormancılık ve hayvancılık faaliyetleri için de söz konusudur.

genel görevli kıldığı belirtilmişti. Geri Gönderme Tezkeresinde belirtilen gerekçeler doğrultusunda bu ibare madde metninden çıkarıldı.

AKP tüm bu geri adımlara karşın, belediyelerin okul öncesi eğitim kurumları açabilmesine olanak veren hükmü ve belediyenin, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahallî müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de yapar veya yaptırır biçimindeki yerel yönetimi genel yetkili kılan hükmü yasalastırdı.

Ancak, belediyeleri genel yetkili kılan hüküm ile belediyelerin okul öncesi eğitim kurumları açabilmesine olanak veren hüküm, CHP'nin başvurusu üzerine Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edildi.

Yerel yönetimlerin yapacağı iş ve hizmetler (sağlık, tarım, sanayi ve ticaret şeklinde genel bir ifadeyle) tek tek sayılarak yerel yönetimlere görev olarak verilse de, merkezi yönetimin bu alanlardaki genel görevli olma konumu sona erdirilemediğinden; aynen Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanunda olduğu gibi Belediye ve İl Özel İdaresi yasasında da üniter devlet yapısı ile uyumlu olmayan temel düzenlemeler yürürlüğe sokulamadı. Ancak, bu yaklaşımın uzantısı olan bazı düzenlemeler yasalarda kaldı.

AKP Kamu Yönetimi Tasarımını Parça Parça Yerine Getirmeye ve Yapmak İstediklerini Özellikle İl Özel İdareleri Üzerinden Gerçekleştirmeye Yönelde.

Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanunda, İl Özel İdaresi Kanununda ve Belediye Kanununda istediklerini yapamayan AKP, daha sonra, niyetlerini küçük parçalar halinde yapma stratejisini sürdürdü. Ama fazla ileri gidemedi. Tepkiler yüzünden hastanelerin il özel idarelerine devrinden vazgeçildi. İl, ilçe ve beldelerde bulunan ulusal müzeler dışındaki müzelerin, kütüphanelerin, galerilerin, kültür merkezlerinin belediye sınırları içinde belediyelere, belediye sınırları dışında il özel idarelerine devredilmesini öngören Kanun Tasarısı TBMM komisyonlarında görüşülerek kabul edildi. Ama bu Kanun Tasarısı ve benzerleri gibi, büyük planın çökmesi üzerine TBMM Genel Kurulu'nda görüşülerek yasalasamadı. Ancak, bu arada Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun'un öngördüğü idari yapıyla uyumlu kanun tasarılarının bir bölümü yasalastı. Örneğin, Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün il özel idarelerine devri ve Kalkınma Ajansları'nın kuruluşu böyle oldu.

AKP, özellikle il özel idarelerinin görev ve yetki alanını genişletmeye yöneldi. İlk olarak, Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü, İl Özel İdarelerine devredildi. Böylece; yol, su elektrik, kanalizasyon, toprak ve su kaynaklarının verimli bir şekilde kullanılması vb. hizmetlerin yerine getirilmesi yetki ve sorumluluğu bir merkezi yönetim kuruluşu olan Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünden alınarak il özel idarelerine verildi.

5747 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile İl Özel İdarelerinin görevli olduğu mekanın alanı da genişletildi. Bu kanun, nüfusu 2000'den az olan belde belediyelerinin köye dönüştürülmesini öngörüyordu. Böylece 2011 belde belediyesinin 863'ü nüfusları 2000'in altına düştüğü için köye dönüştürüldü. Tüzel kişiliği kaldırılarak köye dönüştürülen belediyelerin bulunduğu yerleşim birimlerinde; içme suyu, kanalizasyon, temizlik, çöp toplama, ulaşım, itfaiye ve diğer hizmetlerin, il özel idaresi veya köylere hizmet götürme birlikleri tarafından yürütülmesi kabul edildi.

AKP, hem merkezi yönetimin hem belediyelerin görevli ve yetkili olduğu alanları azaltma, buna karşılık İl Özel İdarelerinin ve köylere hizmet götürme birliklerinin görev alanlarını genişletme stratejisini ısrarlı bir şekilde sürdürdü. Son olarak merkezi yönetimin

yapacağı kamu yatırımlarının il özel idareleri ve köylere hizmet götürme birlikleri aracılığı ile yapılması için yasal düzenleme yapıldı.

Merkezi idare tarafından yürütülen görev ve hizmetlere ait yatırımlardan ilgili bakanlıkça uygun görülenlerin, ödeneklerinin ilgili kuruluş tarafından il özel idaresi bütçesine aktararak il özel idareleri eliyle de gerçekleştirilebilmesi için 2006, 2007 ve 2008 yılı Bütçe Kanunlarına hüküm konulmuştu. Böylece kamu kurumlarının yatırımlarının il özel idareleri aracılığı ile yapılmasının yolu açılmıştı. Yatırımları il özel idareleri aracılığı ile yapmak için Bütçe kanunlarına konulan hükümlerle yetinmeyen AKP, 2008 yılında yasalaştırdığı 5793 sayılı Kanunla 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 6 ncı maddesinin ikinci fıkrası değiştirilerek kalıcı bir düzenleme getirdi. Getirilen düzenlemeye göre; "Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları; yapım, bakım ve onarım işleri, devlet ve il yolları, içme suyu, sulama suyu, kanalizasyon, enerji nakil hattı, sağlık, eğitim, kültür, turizm, çevre, imar, bayındırlık, iskan, gençlik ve spor gibi hizmetlere ilişkin yatırımlar ile bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşlarının görev alanına giren diğer yatırımları, kendi bütçelerinde bu hizmetler için ayrılan ödenekleri il özel idarelerine aktarmak suretiyle gerçekleştirebilecek Aktarma işlemi ilgili bakanın onayıyla yapılacak ve bu ödenekler tahsis amacı dışında kullanılamayacak. İşler, il özel idaresinin tabi olduğu usul ve esaslara göre sonuçlandırılacak. İl özel idareleri de bütçe imkanları ölçüsünde bu yatırımlara kendi bütçesinden ödenek aktarabilecek. Bu fıkraya göre, bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları tarafından aktarılacak ödenekler ile gerçekleştirilecek yatırımlar, birinci fıkrada öngörülen görev alanı sınırlamasına tabi olmaksızın bütün il sınırları içinde yapılabilecek.

Ayrıca, 5793 sayılı Kanunla 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanununun 18 inci maddesinin üçüncü fıkrası değiştirilerek hem merkezi idare kuruluşlarının hem il özel idarelerinin yatırım ödeneklerini köylere hizmet götürme birliklerine aktarmalarının ve yatırımların köylere hizmet götürme birlikleri aracılığı ile yapılmasının yolu da açıldı. Düzenlemeye göre: "Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları ile il özel idareleri; köye yönelik hizmetlere ilişkin yapım, bakım ve onarım işleri, bölünmüş yol, elektrifikasyon, köy yolu, içme suyu, sulama suyu ve kanalizasyon yatırımlarını, kendi bütçelerinde bu hizmetler için ayrılan ödenekleri köylere hizmet götürme birliklerine aktarmak suretiyle gerçekleştirebilirler. Aktarma işlemi merkezi idare kuruluşlarında ilgili bakanın, il özel idarelerinde valinin onayıyla yapılır ve bu ödenekler tahsis amacı dışında kullanılamaz. Bu takdirde iş, birliğin tabi olduğu usul ve esaslara göre sonuçlandırılır. Köylere hizmet götürme birlikleri de bütçe imkânları ölçüsünde bu yatırımlara kendi bütçelerinden ödenek aktarabilirler. Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları ile il özel idareleri tarafından aktarılacak ödeneklerle gerçekleştirilecek yatırımlar, birliğin hizmet ve görev alanı sınırlamasına tabi olmaksızın yapılabilecek.

Yerel Yönetimleri Güçlendirmedeki Asıl Amacının İhaleler Yoluyla Rant Kanallarını Yerel Yandaşlarına Aktarmak Olduğu Açıkça Ortaya Çıktı

İl Özel İdareleri ve bu idarenin kontrolü altındaki köylere hizmet götürme birlikleri aracılığı ile 2005 yılında KÖYDES, 2008 yılında BELDES Projeleri uygulamaya koyuldu.

2008 yılında Köylerin Altyapısının Desteklenmesi Projesi (KÖYDES) kapsamında köylerin altyapı ihtiyaçları için il özel idareleri ve/veya köylere hizmet götürme birliklerine, 500 milyon YTL ödenek ayrıldı. Aynı projeye 2005 yılında 200 milyon YTL, 2006 yılında 2 milyar YTL, 2007 yılında 2 milyar YTL ödenek ayrılmıştı. 2008 yılında Belediyelerin Altyapısının Desteklenmesi Projesi (BELDES) kapsamında nüfusu 10.000'in altında olan belediyelerin altyapı ihtiyaçları için belediyelere, 300 milyon YTL ödenek ayrıldı. Aynı projeye 2007 yılında 300 milyon YTL ödenek ayrılmıştı.

KÖYDES Projelerinin büyük bir kısmı il özel idareleri aracılığı ile değil köylere hizmet götürme birlikleri aracılığı ile yerine getirildi. BELDES Projelerini de köylere hizmet götürme birlikleri aracılığı ile yerine getirme isteği, Plan ve Bütçe Komisyonundaki girişimler sonucu engellendi. Yatırımları ve bunlarla ilgili ihaleleri il özel idareleri aracılığı ile değil de, köylere hizmet götürme birlikleri aracılığı ile yerine getirme isteğinin altında yatan şey; köylere hizmet götürme birliklerinin Kamu İhale Kanuna ve Kamu İhale Kurumunun denetimine tabi olmamasıdır. (Köylere hizmet götürme birlikleri ihalelerini kendi ihale yönetmeliğine göre yapmaktadır. Sayıştay'ın küçük belediyeleri ve mahalli idare birliklerini denetleyemediği de bilinmektedir.) Böylece KÖYDES ve BELDES projeleri aracılığı ile kamu kaynaklarından iktidarın yerel destekçilerine denetimsiz ve kontrolsüz bir ortamda pay verildi. 5793 sayılı Kanuna konulan hükümlerle denetimsiz ve kontrolsüz alan genişletildi, dağıtılacak pay büyütüldü.

AKP'nin iktidar olduğu dönemde Kamu İhale Kanunu kapsamı dışında iş yapma yaygınlaştı. Hatırlanacağı gibi, Hükümet kurulur kurulmaz Kamu İhale Kanunu ile ilgili şikayetler dile getirilmeye başladı. Yükselen tepkiler nedeniyle tasarıyla getirdikleri bir kısım düzenlemelerden vazgeçmek zorunda kaldılar ancak yine de, KİT'lerin 3 trilyona kadar olan mal ve hizmet alımları ile enerji, telekomünikasyon sektöründe faaliyet gösteren KİT'ler ihale yasası kapsamı dışında tutuldu. İdarelerin kurdukları şirketlerin o idarelerin ihalelerine katılmaları olanaklı hale getirildi. Pazarlık usulünün temel ihale usulü olmasının yolu açıldı. Yabancı ülke vatandaşları tarafından kurulmuş bulunan ve vergi kanunları açısından "tam mükellef" sayılan tüzel kişiliklerin de yerli istekli sıfatıyla ihalelere katılımı sağlandı. Büyükşehir belediyesi sınırları dahilinde bulunan idarelerin onbeş milyara kadar olan alımları ile temsil ağırlama kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iaseye ilişkin mal ve hizmet alımlarının da (bir ihale yöntemi olmayan) doğrudan temin yöntemiyle yapılması kabul edildi.

51 maddeden oluşan 4964 sayılı Kanun ile gerçekleştirilen değişikliklerle: Kamu İhale Kanunu'nun 11 maddesi tamamen değişti. 36 maddesinde fıkra, 14 maddesinde bent değişikliği yapıldı. Yasaya 1 yeni madde, 4 yeni fıkra ve 11 yeni bent eklendi. Benzer şekilde Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun 4 maddesi tamamen değişti, 5 maddesinde fıkra değişikliği yapıldı. AKP ilerleyen tarihlerde Kamu İhale Kanunu'nu 6 kez daha değiştirdi.

İhale Kanunu'ndaki değişikliklerle yetinilmedi. Belediye Kanunu'na konulan hükümlerle, genel yönetim kuruluşlarından farklı olarak belediyelerin yatırım projeleri de dahil olmak üzere neredeyse tüm hizmetleri için, 5 yıllık bir dönemi kapsayacak şekilde gelecek yıllara yaygın yüklenmelere girişilebilmesine olanak sağladı. Böylece, İhale mevzuatındaki sınırlamaların dışına çıkılarak; park bahçe bakımı, araç kiralama, kontrollük, temizlik, güvenlik, yemek hizmetleri, makine bakım ve onarımı, bilgisayar ve elektronik hizmetler, fuar panayır sergi, kanal bakım ve temizleme, altyapı ve asfalt, toplu ulaşım gibi hizmetlerin yıllara sari olarak yapılması sağlandı.

Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanun'a konulan bir hükümlerle, belediyelerin yenileme alanlarında yapılacak uygulamalarda her türlü mal ve hizmet alımları ile yapım işleri, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümlerinden muaf tutuldu.

Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu kapsamındaki kültür varlıklarının rölöve, restorasyon, restitüsyon projeleri, sokak sağlıklılaştırma, çevre düzenleme projeleri ve bunların uygulamaları ile değerlendirme, muhafaza, nakil işleri ve kazı çalışmalarına ilişkin mal ve hizmet alımları Kamu İhale Kanunu'nun istisnaları arasına sokuldu.

Özelleştirme uygulamaları için 4046 sayılı Kanun çerçevesinde yapılacak her türlü danışmanlık hizmet alımları da Kamu İhale Kanunu'nun istisnaları arasına sokuldu.

Genel yönetimi zayıflatıp yerel yönetimleri güçlendirmedeki asıl amacının ihaleler yoluyla rant kanallarını yerel yandaşlarına aktarmak olduğu daha sonra "Ali Dibo" vakaları ile ortaya çıktı. İhale Yasası değişiklikleri de bu amaca hizmet etti.

Taşınmaz Malların Kullanım Kuralları Değiştirildi. Değişen Kurallar, Yandaşlara Rant Aktarmanın Diğer Bir Yolu Oldu.

AKP iktidarı boyunca taşınmaz malların kullanımı konusunda çok sayıda yasal değişiklik yapıldı.³ Maden Kanunu'nda yapılan değişiklik ile; orman, muhafaza ormanı, ağaçlandırma alanları, kara avcılığı alanları, özel koruma bölgeleri, milli parklar, tabiat parkları, tabiat anıtı, tabiatı koruma alanı, tarım, mera, sit alanları, su havzaları, kıyı alanları ve sahil şeritleri, karasuları, turizm bölgeleri, alanları ve merkezleri ile kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri, askerî yasak bölgeler ve imar alanları ile mücavir alanları madencilik faaliyetlerine açıldı.

3.7.2003 tarihinde kabul edilen 4916 sayılı Kanun ile 4706 sayılı Hazineye Ait Taşınmaz Malların Değerlendirilmesi ve Katma Değer Vergisi Kanunu'nda Değişiklik Yapılması Hakkındaki Kanun'un 5. maddesi değiştirilerek: Belediye ve mücavir alan sınırları içindeki Hazineye ait taşınmazların satış bedellerinden belediyelere ve köylere ve il özel idarelerine pay verilmesi kabul edildi. 4916 sayılı Kanun hükümlerine göre, 1/5000 ve 1/1000 ölçekli imar planı dışındaki (plansız) yerlerde bulunan Hazineye ait taşınmazların satış işlemlerinden ilgili belediyelere pay verilmesinin söz konusu olmadığını herkes açıkça anladığında Maliye Bakanı 03.05.2006 gün ve 18303 sayılı genelge ile 1/5000 ve 1/1000 ölçekli imar planı dışında kalan Hazineye ait taşınmazların satış ihalelerini durdurdu. Bu arada atı alan Üsküdar'ı geçti ve bazıları imarsız olduğu için ucuza kapattıkları hazine arazilerinden daha sonra imar planı geçirterek büyük rantlar elde ettiler. Maliye Bakanı imarsız hazine arazilerinin satışından belediyelerin pay alamadığından söz ederek belediyeleri bu satışlardan pay almak için imar planı yapmaya çağırdı.

5084 sayılı Yatırımların ve İstihdamın Teşviki İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile, illerde en az on kişilik istihdam öngören yatırımlara girişen gerçek veya tüzel kişilere; Hazineye, katma bütçeli kuruluşlara, belediyelere veya il özel idarelerine ait arazi veya arsaların mülkiyetin bedelsiz olarak devri öngörüldü.

Daha sonra, Belediye Kanunu'na konulan bir madde ile, kamu hizmetlerinde kullanılan veya Maliye Bakanlığı'nca üzerinde sınırlı ayrı hak tesis edilmiş olanlar dışında kalan Hazine'ye ait taşınmazlardan 1/5000 ölçekli nazım imar plânı içinde kalanlar; belediye ve mücavir alan sınırları içinde belediyeye, büyükşehir belediye teşkilâtı kurulan yerlerde beşbin metrekarenin üzerinde olanların büyükşehir belediyesine bedelsiz devredilmesi hükme bağlandı. Ancak aradan üç hafta geçmeden kabul edilen bir torba yasa içindeki hükümlerle bu düzenleme yürürlükten kaldırıldı.

Yine Belediye Kanunu'na konulan bir hükümlerle, belediye veya mücavir alan sınırları içerisindeki en az ellibin metrekare olan yerlerin kentsel dönüşüm alanı ilan edilebilmesi ve bu alanda eskiyen kent kısımlarını yeniden inşa ve restore etmek; konut alanları, sanayi ve ticaret alanları, teknoloji parkları ve sosyal donatılar oluşturmak, deprem riskine karşı tedbirler almak veya kentin tarihî ve kültürel dokusunu korumak amacıyla kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri uygulanabileceği hükme bağlandı.

³ Bu yasal değişikliklerin bir bölümü; yabancıların taşınmaz mal edinmeleri, orman kanunu, mera kanunu gibi konularda gerçekleşmiştir. Bunlar büyük ölçüde merkezi yönetimin görev alanında kaldığı için söz konusu yasal düzenlemeler bu çalışmanın kapsamı dışında tutulmuştur.

5366 sayılı Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanun hükümleri ile, şehir merkezlerinin eskiyen dokularının ve yerleşim alanlarının, kültürel miras değerlerinin korunması, restore edilerek kullanılması, otopark sorununun çözüme kavuşturulması, sosyal donatı alanlarının büyütülmesi, konut, ticaret, kültür, turizm ve sosyal donatı alanları oluşturulması ve bu alanların "kentsel dönüşüm ve gelişim alanı" olarak ilan edilmesi kabul edildi.

5104 sayılı Kuzey Ankara Girişi Kentsel Dönüşüm Projesi Kanunu ile Kuzey Ankara girişi ve çevresini kapsayan alanlarda kentsel dönüşüm projesi uygulanması kabul edildi. Daha sonra yeni ihtiyaçlar söz konusu gerekçesi ile yeni düzenlemeler yapıldı ve 5481 sayılı Kanun ile 5104 sayılı Kanun değiştirildi.

AKP ilerleyen günlerde, belediyelerin kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri uygulanabilmesine olanak veren Belediye Kanununun 73. Maddesindeki düzenlemelerin yetersiz olduğu gerekçesiyle hiçbir sınırlamaya tabi olmadan dönüşüm projeleri uygulama olanağı getiren "Dönüşüm Alanları Kanun Teklifi" adı altında yeni bir tasarı hazırladı. Ancak oluşan büyük tepkiler yüzünden teklif geri çekildi.⁴

Özelleştirme programındaki kuruluşlara ait arsa ve arazilerin, Kıyı Kanunu ve Turizmi Teşvik Kanunu kapsamında bulunması halinde bu yerlerde imar plânlarını yapma yetkisi Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'na verildi. Aynı yasada Kıyı Kanununa bir fıkra eklenerek, kıyı ve dolgu alanlarında yat ve kruvaziyer limanları yapımına olanak sağlandı.

KİT'lerin kamu bankalarının, büyükşehir belediyeleri, belediyeler ve il özel idarelerinin borçlarına karşılık, mülkiyeti bu idarelere ait taşınmazlarından genel bütçeye dahil daireler ve katma bütçeli idarelerce ihtiyaç duyulanların takdir edilecek değeri üzerinden, Maliye Bakanlığınca satın alınabilmesi ve tespit edilen değerine eşit tutarda Devlete ait olan borçlarının terkin edilmesi hükme bağlandı.

Belediyeler mücavir alan sınırları içerisinde yer alan özelleştirme programına alınmış kuruluşlara ait arsa ve arazilerde Özelleştirme Yüksek Kurulu'nun onayı ile imar planı değişikliği yapılabiliyordu. Yasa değişikliği ile, Kültür ve Turizm Bakanlığı'nca, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nca Denizcilik Müsteşarlığı'nca veya belediyelerce yapılması ve onaylanması gereken her ölçekteki imar planı ve imar planı değişiklikleri ile mevzi imar planlarının da Özelleştirme Yüksek Kurulu'nun onayı ile yapılması kuralı getirildi.

Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü kaldırdı. Arsa Ofisi Kanunu'nda öngörülen görev ve yetkiler, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı'na devredildi. Toplu Konut İdaresi Başkanlığı'na imar planı yapma yetkisi verildi. Daha sonra bir torba yasaya konulan hükümlerle, Toplu Konut İdaresi, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kapsamında çıkarıldı. Böylece TOKİ, Maliye Bakanlığının ve TBMM'nin bütçe prosedüründen ve Sayıştay denetimi kapsamında çıkarıldı.

Gecekondu Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı hazırlanarak Gecekondu Kanunu uygulamasında Bayındırlık ve İskan Bakanlığına ait olan görevlerin Toplu Konut İdaresi Başkanlığına devredilmesi öngörüldü.

⁴ Kanun Teklifinde; otlak, mera, orman ve kıyılar da dahil olmak üzere kamu kurum ve kuruluşlarının mülkiyetindeki bütün taşınmazların üst ölçek planlara, imar, çevre ve koruma mevzuatına bağlı olmadan dönüşüm alanları ilan edilmesi öngörülmüyordu. Dönüşüm alanı olarak ilan edilen alanlarda; Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu, Milli Parklar Kanunu, Çevre Kanunu, Özel Çevre Koruma Kurumu Kurulmasına Dair KHK, Kıyı Kanunu, Boğaziçi Kanunu, Maden Kanunu, Orman Kanunu, Köye Yönelik Hizmetler Hakkında Kanun, Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu, Mera Kanunu, Türk Sivil Havacılık Kanunu, Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısı İle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun hükümleri uygulanmayacaktı..

Toptancı hallerinin kuruluş izni Sanayi ve Ticaret Bakanlığında belediyelere verilirken, daha önce sadece tahsis yolu ile işletilen hallerdeki kamu emlaklerinin kiralama ve satış yolu ile de işletilmesine olanak sağlandı.

Taşınmaz mallarla ilgili yasal değişikliklerin hasılası, imar planlarındaki değişiklikler oldu. Bu dönemde imar planı değişikliği patlaması oldu. Özellikle kentsel dönüşüm gerekçesi altında yandaşlara büyük rantlar aktarıldı. Oluşan rantlardan kamuya pay vermek hiç akla gelmedi.

Yerel Yönetimlerin Görevleri Artırıldı Ama Yeterli Gelire Kavuşturulmadı.

Anayasanın 127. maddesinin son fıkrasında "mahalli idarelere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır" hükmü vardır. Yerel yönetimlere merkezi yönetim vergi gelirlerinden yeterli düzeyde pay aktarılmamaktadır. Yerel yönetimlere aktarılan hizmet alanı ölçüsünde kaynak sağlanmaması bir eksiklikten çok, yerel yönetimleri kaynağı piyasadan bulmaya zorlayan bir anlayıştan kaynaklanmaktadır.

Daha AKP iktidara gelmeden önce, 2001 yılında yapılan yasa değişikliği ile dağıtımına esas olan oran %6'ya düşürülmüştü. Yine 2002 Haziran ayında yapılan yasal düzenlemeyle akaryakıt ve motorlu taşıt, içki ve sigara satışlarından alınan ÖTV tutarları yerel yönetimlere aktarılacak payın hesabında matrah dışında tutuldu. (4760 sayılı Özel tüketim Vergisi Kanununun 17. maddesi hükmüne göre, akaryakıttan tahsil edilen özel tüketim vergisi hâsılatının tamamından, motorlu araçlardan tahsil edilen özel tüketim vergisi hâsılatının % 28'inden ve içki, sigaradan tahsil edilen özel tüketim vergisi hâsılatının % 60'ından pay veriliyordu.)

1981 yılında çıkarılan 2380 sayılı Kanuna göre, Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilat toplamının % 5'inin belediyelere verilmesi hükme bağlanmıştı. Bu oran 1984 yılında %10.30, 1986 yılında %8.55, diğer yıllarda %10.30 olarak uygulanmıştı. 2001 yılında 4629 sayılı Kanunla belediyelere ayrılacak payın oranı %6, il özel idarelerine ayrılacak payın oranı %1.12 olarak değiştirildi. Geçici maddeye konulan hüküm ile %6 oranının 2004 yılına kadar %5 olarak uygulanması da hükme bağlandı.

AKP, iktidara geldiğinde Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilat toplamından ayrılacak pay oranını artırmadığı gibi 2003 Bütçe Kanununa koyduğu hükümlerle belediyelere ayrılan pay oranını %6'dan %5'e indirme uygulamasını sürdürdü. AKP, büyükşehir belediyelerinin genel bütçe vergi hasılatından aldıkları payı da düşürmüştü. 2003 yılı Bütçe Kanununa koyduğu hükümlerle % 4.1 oranını % 3.5'e indirdi. Daha sonra 5216 sayılı yasada bu oran % 5 olarak belirlendi.

Yerel yönetimlerin toplam gelirlerinin yüzde 60'ına yakını vergi gelirlerinden kaynaklanmaktadır. Bu gelir toplamının yüzde 90'ı genel bütçeden aldıkları vergi paylarından oluşmaktadır. Yani yerel yönetimlerin tümü açısından en önemli gelir kaynağı, bütçe vergi hasılatından ayrılan paylardır. Öncelikle bu payların anlamlı bir orana yükseltilmesi ve nüfus dışı ölçütlerin de dikkate alınarak yerel yönetimlere dağıtılması gerektiği her platformda dile getirildi.

ÖTV gelirlerinin Genel Bütçe Vergi Gelirleri Hasılatının matrahı dışında tutulması uygulaması uzun süre yürürlükte kaldı. ÖTV gelirlerinin matrah dışında tutulması yüzünden dağıtım bu tutarlar üzerinden değil yaklaşık %25 oranında daha düşük olan tutarlar üzerinden yapıla geldi. Bu uygulama 2008 yılına kadar devam ettirildi. Yeni yerel yönetim seçimlerinin yaklaşması yerel yönetimlerin gelirleri ile ilgili yasal düzenlemenin yürürlüğe sokulmasına vesile oldu. Ama getirilecek yeni mali yükümlülükler seçim öncesi aleyhimize olur korkusu ile Tasarıda öngörülenlerin çoğundan vazgeçildi.

Yerel yönetimlerin gelirleri ile ilgili olan ve 2007 yılında yürürlüğe giren 5679 sayılı Yasadan önce, transferler nüfus ölçütüne dayalı olarak gerçekleştirilmekte idi. Ayrıca dağıtılacak bütçe vergi gelirleri matrahına ÖTV vergi gelirleri katılmıyordu. Bu Yasadan önce Büyükşehir Belediyelerine bütçe vergi gelirlerinden ayrılan payın oranı %5 idi. Genel bütçe vergi gelirlerinin %6'sı belediyelere, %1.122'si ise il özel idarelerine ayrılmakta idi.

5679 sayılı yasada yer alan hükümlere göre, il özel idareleri ve belediyelere genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden verilecek payların hesaplanması ve oranı şöyle olacaktır: Genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının; % 2,85'i büyükşehir dışındaki belediyelere, %2,50'si büyükşehir ilçe belediyelerine, % 1,15'i il özel idarelerine ayrılacaktır. Büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının; % 5'i ile, Genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılan payların % 30'u büyükşehir belediye payı olarak ayrılacaktır.

5679 sayılı Yasa, payların dağıtımında nüfus kriteri yanında gelişmişlik endeksinin de dikkate alınmasını, nüfusu 10 binin altında olan belediyelere "mali denkleştirme" adı altında bir mekanizmanın getirilmesini ve Özel Tüketim Vergisi (ÖTV) ile Özel İletişim Vergisi (ÖİV) hasılatından yerel yönetimlere pay verilmesini engelleyen yasal hükümlerinin yürürlükten kaldırılmasını öngörmektedir. Eski düzenlemeye göre 2007 yılı rakamlarına göre genel bütçe vergi gelirlerinin %8.5'i yerel yönetimlere aktarılmıştır. Yasa bu oranı, 2007 yılı için %11.7'ye yükseltmektedir.

Bu düzeydeki bir artışın yeterli olmayacağı açıktır. Öte yandan küçük belediyelerin göreceli olarak daha az pay almaları sorunu da giderilmemiştir.