

YENİ “HEMŞEHİRİ HUKUKU” ÇERÇEVESİNDE, BİR KERE DAHA “YÖNETİŞİM”

Atilla GÖKTÜRK*

Bilindiği gibi 2005 yılı içinde çıkarılan yasalar ile Kamu Yönetimi reform süreci çerçevesinde yapılan düzenlemelerde önemli bir yol kat edildi. Daha önce Meclis'ten geçen ancak veto veya iptal gerekçesi ile uygulamaya girmeyen bu yasalar, ilgili kamuoyunda yoğun tartışmalara konu oldu. Genel bir değerlendirme ile reform yasalarını sahiplenenler demokratiklik, katılımcılık, hesap verilebilirlik, saydamlık, verimlilik, yerelleşme vb. açılardan olumlu bir yaklaşım sundular. Yasalar, sahip çıkılan bu kavramlara birçok noktada atıf yaparken aynı çerçevede daha önce yasalarımızda yer almayan bazı yeni tanımlamalara da yer verdiler.

Bu çalışmada 2005 yılı itibari ile yasalarımızda yerini bulan ve daha önce yerel yönetim yasalarımızda yer almayan bazı yeni tanımlamalar ve tanımlamaların çeşitli yasalardaki birbirini tamamlayan yapısı üzerinde durulacaktır.

Yabancılara Mülk Satışı

Yerel yönetimleri ilgilendiren yasalar ile yapılan düzenlemeler ve bunların oluşturduğu yeni dokuya geçmeden önce bir başka gelişimin altını çizmekte yarar bulunmaktadır.

3.7.2003 tarih ve 4916 Sayılı Kanununun 19. maddesi, Tapu Kanunu'nun 35'inci maddesini değiştirerek yabancılara mülk satışını kolaylaştıran biçimde yeniden düzenledi. Söz konusu madde 'karşılıklı olmak ve kanuni sınırlamalara uyulmak kaydıyla, yabancı uyruklu gerçek kişiler ile yabancı ülkelerde bu ülkelerin kanunlarına göre kurulan tüzel kişiliğe sahip ticari şirketlerin TC sınırları içinde taşınmaz edinebilecekleri" şeklinde düzenlenmişti. Yasa değişikliğiyle yabancı uyruklu gerçek kişiler ile yabancı ülkelerde bu ülkelerin kanunlarına göre kurulan tüzel kişiliğe sahip ticaret şirketlerinin 30 hektardan fazla taşınmaz edinebilmesi Bakanlar Kurulu'nun iznine tabi kılınmıştı.

Anayasa Mahkemesi, 14 Mart 2005 tarihinde verdiği karar ile 4916 Sayılı Kanunun,

* Prof. Dr., Muğla Üniversitesi Kamu Yönetimi Bölümü

Tapu Kanunu'nun 35'inci maddesini değiştirerek yabancılara mülk satışını yeniden düzenleyen 19. maddesini iptal etti.

Konu ile ilgili hukuki boşluk doğmasına neden olan bu karar ile yabancıların mülk edinme talebiyle ilgili işlemlerini beklemeye alınması, hukuki boşluğu giderecek şekilde bir yasal düzenleme yapılması gerekliliği doğmuştu. Mahkeme, iptal kararıyla ortaya çıkacak yasal boşluğun giderilmesi için de iptal kararının, Resmi Gazete'de yayımı tarihinden 3 ay sonra yürürlüğe girmesini hükme bağlamıştı. Ancak yeni düzenleme, Anayasa Mahkemesi'nin verdiği 3 aylık süre içinde gerçekleştirilemedi ve iptal kararı Temmuz 2005'te yürürlüğe girdi.¹

Anayasa Mahkemesi'nin yabancıların Türkiye'de mülk edinmesine imkan tanıyan düzenlemeyi iptal etmesi, başta turizmciler olmak üzere ekonomi çevrelerinde endişeye yol açtı. Yasaklamayı AB ile uyum sürecine aykırı bulan turizmciler, "ülke imajı zarar görür." vb. değerlendirmelerde bulundu. Örneğin en fazla gayrimenkulun satıldığı Antalya'daki emlakçılar, konunun pek çok alanı yakından ilgilendirdiği görüşü ile: "Turizm kadar inşaat sektörü de zarar görür. Birçok müteahhit, yabancılara özel konut ve villa yaparak ayakta duruyor" derken, Yabancı Sermaye Derneği Genel Sekreteri Mustafa Alper ise kararın yabancı yatırımı artırma çabaları ile çelişecek bir boyut kazanmaması gerektiğini, belli bölgelere dönük hassasiyetlerin mevzuat değişikliği ile düzenlenebileceğini, top yekun sınırlamaların ülkeye duyulan güveni zedeleyeceğini vurguladı. Bu açıklamalara paralel bir biçimde yine Türkiye'nin, 2004 yılında yabancıların gayrimenkul alımlarından 1,3 milyar dolar gelir elde ettiği, ocak 2005'te bu miktarın 51 milyon dolar olduğu da aynı tartışmalar çerçevesinde belirtildi². Benzer bir yaklaşım diğer bir turistik yöremiz olan Bodrum'dan gelirken "Bodrum'da yabancıların son üç yılda mülk alımında yüzde 300 artış" olduğu, yasal engelin kalkması ile sadece 2006 için 2 bin 500 yabancı villa alımı anlaşmasının sağlandığı da belirtildi. Bodrum'da yılda yabancılara mülk satışında 5 bin rakamına rahatlıkla ulaşılacağı" gibi beklentilerin yanı

1 Yabancılara mülk satışı ile ilgili en son düzenleme Ocak 2006 yılında yapıldı ve yeni Kanuna göre, yabancılar, karşılıklı olmak ve kanuni sınırlamalara uyulmak kaydıyla, işyeri ya da mesken olarak kullanmak üzere, uygulama imar planı veya mevzii imar planı içinde, bu amaçlarla ayrılıp tescil edilen taşınmazları alabilecek. Yabancıların alabileceği taşınmaz ile bağımsız ve sürekli nitelikte sınırlı aynı hakların toplam yüzölçümü, 2,5 hektarı geçemeyecek. Bu yüzölçümü miktarını 30 hektara kadar artırmaya, Bakanlar Kurulu yetkili olacak. Yabancılar ile yabancı ticaret şirketleri dışındaki vakıf, dernek, kooperatif, cemiyet, topluluk ve cemaatlar, Türkiye'de taşınmaz alamayacak ve kendileri lehine sınırlı aynı hak tesis edilemeyecek. Türkiye ile arasında karşılıklı olmayan yabancı devletlerin vatandaşlarının kanuni miras yoluyla edindikleri taşınmaz ve sınırlı aynı hakların intikal işlemleri yapılarak tasfiye edilecek. Yabancı uyruklular ile yabancı ülkelerde kendi ülkelerinin kanunlarına göre kurulan tüzel kişiliğe sahip ticaret şirketlerinin, sulama, enerji, tarım, maden, sit, inanç ve kültürel özellikleri nedeniyle korunması gereken alanları, özel koruma alanları ile flora ve fauna özelliği nedeniyle korunması gereken hassas alanlarda ve stratejik yerlerde kamu yararı ve ülke güvenliği bakımından taşınmaz ve sınırlı aynı hak alamayacakları alanları belirlemeye ve yabancıların alabilecekleri taşınmazların, illerin yüzölçümüne göre binde 5'i geçmemek üzere oranını tespiti, Bakanlar Kurulu yetkili olacak. Bu kanunun da iptali için CHP milletvekilleri yine Anayasa Mahkemesine başvurdu ve Mahkeme Temmuz 2006'da konuyu gündemine aldı.

2 http://www.arkitera.com/v1/haberler/2005/03/15/gayrimenkul_yabanci.htm

sıra Kuşadası Emlakçılar Derneği İkinci Başkanı ise ilçede 2 bin 500 yabancıнын tapulu mülk edindiğini, "Önümüzdeki yıl 4 bin 500'e yakın kişinin konut alacağı"ni tahmin ettiklerini belirtti. Alanya Ticaret ve Sanayi Odası Başkanı Kerim Taç ise Alanya'da onay bekleyen 2 bin 500 tapu olduğunu söylerken, yabancılara mülk satışından yılda 2 milyar euro gelir elde edebileceğini vurguladı.³

Konu, ekonomik gerekçeleri ön plana çıkararak, yabancı sermaye girişini hızlandıran bir araç olarak gören bir yaklaşım içinde ülke genelinde tartışılan ve gündemde yer tutan bir boyut kazanırken⁴, yabancılara yapılan mülk satışının miktarı ve dağılımı konusunda da birbirini tutmayan farklı rakamlar basında yer aldı. Verilerdeki bu istikrarsızlık kamuoyunda çok yoğun tartışmalara yol açarken⁵, yabancılara mülk satışına il yüzölçümleri üzerinden konulan yasal sınırlılıkların izlenemediği ve kontrolün kaybedildiği kaygıları ağırlık kazandı⁶. Tapu Kadastro Genel Müdürlüğünün kendi sayfasında yayınladığı verileri ise toplam 61.803 yabancı uyruklu kişinin 56.953 taşınmaza sahip olduğunu bunların 17.903'ünün arazi, 5.143'ünün arazili bina, 33907 adedinin bağımsız

3 <http://www.evdose.com/tur/konut/kon0023.html>

4 YABANCILARA SATILAN ARAZİ VE MÜLKLERİN DAĞILIMI (1934-2005)

Taşınmaz sayısı 53.409, Toplam alan (dönüm) 273.300, Yabancı ülkelerin tüzel kişiliğe sahip şirketlerinin satın aldığı mülkler toplam 11 adet.

ÜLKEMİZDE EN FAZLA TAŞINMAZ EDİNEEN 10 ÜLKE: Almanya 13 bin 191, Yunanistan 12 bin 407 (11 bin 384 adedi Rum asıllı Türk vatandaşlarına ait), İngiltere 9 bin 14, Suriye 4 bin 633, Hollanda 2 bin 164, İrlanda 1.454, Avusturya 1.141, ABD 1.069, KKTC 1.044, İtalya 1.033, **TOPLAM 47.150**

19 Temmuz 2003 tarihinden Temmuz 2005 tarihine kadar yabancı uyruklu kişilere satılan taşınmazlar: Bina/bağımsız bölüm: 14 bin 077, Arsa-Arazi sayısı: 3 bin 247, Toplam alan: 10.455.448

19 Temmuz 2003'ten günümüze en çok mülkün satın alındığı 10 il: Antalya: 5 bin 566, Muğla: 3 bin 998, Aydın: 3 bin 35, İstanbul: 1.463, İzmir: 722, Mersin: 449, Hatay: 410, Bursa: 292, Ankara: 206, Balıkesir:133, TOPLAM: 16.274, <http://www.aksiyon.com.tr/detay.php?id=22684>

5 Bazı kesimlerde yasanın düzenlemelerinden duydukları kaygıyı şu tür haberler ile yansıttılar "Yasanın çıktığı tarihten bu yana ülke genelinde kimlerin mülk edindiklerine dair rakamlar ilginç: "14 bin 449 Yunan uyruklu, 4 bin 615 dekar; 11 bin 985 Alman uyruklu 6 bin 700 dekar; 31 bin 267 Amerika Birleşik Devletleri uyruklu 74 bin 523 dekar ve sıkı durun 38 bin 405 İsrail uyruklu da 114 bin 780 dekar arazi ve emlak satın almış.", <http://www.hasanonkas.com/gYazilar/gYazilar.htm>

6 Nitekim daha sonra Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu (DDK), bir yandan yabancılara günümüze kadar satılmış taşınmazların sağlıklı bir envanteri yoktur tanımlamasını yaparken, öte yandan yabancıların Türkiye'de edindikleri taşınmazların sayı ve alanının son yasayla birlikte arttığına dikkat çekti. "Rakamlara dikkat, taşınmaz edinmede konulan üst sınır aşıldı, bazı yabancılar bina dışında da mülk edindi" uyarısında bulunan. DDK, yabancıların mülk edinmesine 'karşılıklılık ilkesi konulmasını, şirket bazında sınırlama getirilmesini, il ölçeğinde konulan sınırlama yeterli olmadığından ilçe ölçeğinde de sınırlamaya gidilmesini' önerdi. DDK raporuna göre 19.07.2003-31.12.2004 tarihleri arasında taşınmaz edinmiş olan yabancı gerçek kişilerin sayısı 13 bin 263, bu kişilere ait taşınmaz sayısı 10 bin 955 ve taşınmazların yüzölçümü 6 milyon 833 bin metrekaredir. Buna göre, Suriye uyruklular dışındaki yabancı gerçek kişiler tarafından edinilmiş 42 bin 644 taşınmazın % 74.3'ü 4916 sayılı yasanın yürürlüğe girdiği 19.07.2003 öncesinde, % 25.7'si ise sonrasındaki yaklaşık 1.5 yıllık dönemde edinilmiştir. Ülkemizde, yabancı tüzelkişilerin mülkiyetinde toplam 7 milyon 522 bin 714 metrekare yüzölçümünde 2 bin 787 taşınmaz olduğu, bunların yüzölçümünün, ülkemizin kadastro görmüş alanlarının yüzbinde 2'sine eşit olduğu aynı raporda belirtildi.

29.07.2006, Radikal Gazetesi, <http://www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=194255>

birim olduğunu göstermekte olup bu taşınmazların toplam alanının da 178.702.061 m2 olduğu belirtilmektedir⁷.

Reform Yasalarında Yeni Tanımlamalar

Yabancılara mülk satışı ile ilgili yukarıda sunulan bu gelişmeler yaşanırken 2005 yılı içinde yürürlüğe giren yerel yönetim yasalarında reform çerçevesinde yapılan yeni düzenlemeler yürürlüğe girdi.

Bunlardan birisi olan ve 2005 yılı içinde yürürlüğe giren 5393 sayılı yeni Belediye yasamızın Hemşehri Hukuku kenar başlığını taşıyan 13. maddesi, aşağıdaki biçimde düzenlendi.

Hemşehri hukuku

MADDE 13. - Herkes ikamet ettiği beldenin hemşehrisidir. Hemşehrilerin, belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilendirme ve belediye idaresinin yardımlarından yararlanma hakları vardır. Yardımların insan onurunu zedelemeyecek koşullarda sunulması zorunludur.

Belediye, hemşehriler arasında sosyal ve kültürel ilişkilerin geliştirilmesi ve kültürel değerlerin korunması konusunda gerekli çalışmaları yapar. Bu çalışmalarda, üniversitelerin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, sivil toplum kuruluşları ve uzman kişilerin katılımını sağlayacak önlemler alınır.

Belediye sınırları içinde oturan, bulunan veya ilişkisi olan her şahıs, belediyenin, kanunlara dayanan kararlarına, emirlerine ve duyurularına uymakla ve belediye vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarını ödemekle yükümlüdür.

Yasada yapılan bu düzenlemede çok özenli bir dil kullanıldığı ve "hemşehri" tanımlamasının "herkes"i kapsayacak biçimde genişletildiği ve hemşehrilik için gerekli koşulunda, uyuşuna bakılmaksızın beldede "ikamet" etmek ile sınırlandırıldığı dikkate çekmektedir. Nitekim yasanın bu maddesinin son fıkrasında hemşehrilik hukukunun dayanağına açıklık getirilmek istenircesine, bir belediye sınırları içinde yaşayan herkesin yükümlülükleri tanımlanmakta ve uyuşuna bakılmaksızın bu yükümlülüklerini yerine getirenin de hemşehri olma hakkının doğduğu iması yaratılmaktadır.

Bu yaklaşımı tamamlayan bir başka boyut aynı yasanın 76. maddesinde yer alan ve daha önce Türkiye'nin çeşitli kentlerinde zaten uygulanmakta olan "Kent Konseyi" ile ilgili olup⁸, yine yeni bir tanımlamayı yasanın içine taşımaktadır.

7 Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü 7.07.2006 tarihli raporu, <http://www.tkgm.gov.tr/turkce/dosyalar/diger/icerikdetaydh205.rtf>

8 Türkiye'de Kent Konseyi yada Kent Meclisi oluşumları ile ilgili daha detaylı bilgi için bakınız A. Göktürk, S. Kavili, "'Bilgi Çağı' Kamu Yönetimi İçin Önerilen Bir Model 'Gündem 21'", I.Ulusal Bilgi,Ekonomi ve Yönetim Kongresi Bildirileri Kitabı , 2002, Hereke-Kocaeli, s.989-1010 veya S. Kavili, Kent Yönetimine Katılım ve Türkiye'de Yerel Gündem 21 Uygulamaları, Mersin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2001, yayınlanmamış yüksek lisans tezi

Kent konseyi

MADDE 76. - Kent konseyi, kent yaşamında; kent vizyonunun ve hemşehrilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmeye çalışır.

Belediyeler, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, varsa üniversitelerin, ilgili sivil toplum örgütlerinin, siyasi partilerin, kamu kurum ve kuruluşlarının ve mahalle muhtarlarının temsilcileri ile diğer ilgililerin katılımıyla oluşan kent konseyinin faaliyetlerinin etkili ve verimli yürütülmesi konusunda yardım ve destek sağlar.

Kent konseyinde oluşturulan görüşler belediye meclisinin ilk toplantısında gündeme alınarak değerlendirilir.

Bu maddeden de izlenebileceği gibi kent konseyinin amaçlarından birisi hemşehrilik bilincini geliştirmek, bir diğeri ise katılımı sağlamak olarak tanımlanmaktadır. Yasanın bu maddesi 13. maddede tanımlanan "hemşehrilik hukuku" ile birlikte ele alındığında, kent konseyinde hemşehri tanımlaması içine giren "herkesin" yer almasını destekleyen, bu çerçevede katılım ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmeye çalışan bir düzenleme yapıldığı izlenmektedir.

5393 sayılı Belediye yasamızın ve 5302 sayılı İl Özel Yönetimi Yasamızın⁹ "katılım" boyutunda getirdiği bir diğer yenilikte "Hizmetlere Gönüllü Katılım" ile ilgili yapılan düzenlemedir.

Belediye hizmetlerine gönüllü katılım

MADDE 77. - Belediye; sağlık, eğitim, spor, çevre, sosyal hizmet ve yardım, kütüphane, park, trafik ve kültür hizmetleriyle, yaşlılara, kadın ve çocuklara, özürllülere, yoksul ve düşkünlere yönelik hizmetlerin yapılmasında beldede dayanışma ve katılımı sağlamak, hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliği artırmak amacıyla gönüllü kişilerin katılımına yönelik programlar uygular.

Gönüllülerin nitelikleri ve çalıştırılmalarına ilişkin usul ve esaslar İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle belirlenir.

Her iki yasada da yer alan bu düzenleme ile "beldede dayanışma ve katılım" sağlanmanın yanı sıra "tasarruf ve verimlilik" yaratma hedeflendiği belirtilmektedir. Bu hedeflerin gönüllüler aracılığı ile hayata geçirilmesi için Türkiye'nin benzer uygulamalarından

9 Aynı madde 5302 sayılı yasada aşağıdaki gibidir.

İl özel idaresi hizmetlerine gönüllü katılım

MADDE 65. - İl özel idaresi sağlık, eğitim, spor, çevre, trafik ve kültür hizmetleriyle yaşlılara, kadın ve çocuklara, özürllülere, yoksul ve düşkünlere yönelik hizmetlerin yapılmasında ilde dayanışma ve katılımı sağlamak, hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliği artırmak amacıyla gönüllü kişilerin katılımına yönelik programlar uygular.

Gönüllülerin nitelikleri ve çalıştırılmalarına ilişkin usul ve esaslar İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle belirlenir.

ortaya çıkan tablo¹⁰ bir kenara bırakılır ise "gönüllü hizmet" tanımlamasının bir ucu da "herkes"e kadar uzanmaktadır. Bu durum açık bir biçimde bu madde ile ilgili yönetmelikte gözlenmektedir. Nitekim, bu maddeden de izlenebileceği gibi yasada daha detaylı açılım için yönetmelikler çıkarılacağı belirtilmiş olup, Hizmetlere Gönüllü Katılım ile ilgili yönetmelik 9.10.2005 tarihli Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiş bulunmaktadır. Söz konusu yönetmelik gönüllü tanımının yanı sıra gönüllülerde aranan özelliklere de açıklık getirmektedir.

Madde 4 – Bu Yönetmelikte geçen;

Gönüllü: Bilgi, beceri ve yeteneğini, her türlü ortak çalışma, imkan ve zamanını ortaya koyarak çalışma alanı konusunda maddi bir kazanç bekleme-sizin yerel yönetim hizmetlerine katılan gerçek ve tüzel kişiler ile bünyesindeki gönüllüleri bu hizmetlerde görevlendirecek kamu kuruluşlarını, ilgili birim: İl özel idaresinde veya belediyede gönüllülerin çalışma konusunu, alanını, sayısını, kayıtlarını ve benzeri hizmetleri yürüten birimi ifade eder.

Madde 7 – Gönüllülerde aşağıdaki özellikler aranır.

- a) Reşit olması veya reşit olmayanlardan en az oniki yaşını bitiren küçükler yasal temsilcisinin iznini almış olması,
- b) Tüzel kişiler için yetkili organlarından karar alınmış olması,
- c) Sivil toplum kuruluşları için ilgili konuda faaliyette bulunuyor olması,
- d) Çalışma alanlarına bağlı olarak, gerektiğinde yetkili sağlık kuruluşlarından alınmış sağlık raporunun bulunması,
- e) Yabancı uyruklu gönüllüler için ayrıca, 27/2/2003 tarihli ve 4817 sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun ve bu Kanuna dayanılarak çıkarılan yönetmelikler ile bu Yönetmelik hükümlerine aykırı olmamak kaydıyla mahallin en büyük mülki amirine bildirilmiş olması, gerekir.

Yönetmeliğin ilgili maddelerinin getirdiği açıklama çerçevesinde "maddi bir kazanç bekleme-sizin" hizmet sunumuna katılacak "herkes" gönüllü olabilmektedir. Yönetmeliğin 7. maddesinin "e" bendinden "yabancı uyrukluların" da gönüllü hizmet verebileceği anlaşılmakta olup, bu yaklaşım yasanın diğer maddelerinde yer alan "hemşehrilik" tanımlaması ile uygunluk sunmaktadır.

Henüz taslak halinde olmakla birlikte yasada belirtilen Kent Konseylerinin oluşma ve çalışma usullerini belirleyen Kent Konseyi Yönetmelik Taslağında¹¹ ise aşağıdaki tanımlara yer verilmektedir.

Tanımlar

MADDE 4- (1) Bu Yönetmeliğin uygulanmasında;

- c) Kent konseyi: Merkezi yönetimin, yerel yönetimin, kamu kurumu niteliğindeki

10 Gönüllü Hizmet sunumu ile ilgili Türkiye uygulamaları konusunda Bakınız, A. Göktürk, "Gönüllülük" Kamu Yönetiminde Yeni Bir "İstihdam" Biçimi mi?", 9 Türk Sosyal Bilimler Kongresi, 7-9 Aralık 2005, ODTÜ, Ankara

11 <http://www.mahalliidareler.gov.tr>, ulaşım tarihi 28.07.2006

meslek kuruluşlarının ve sivil toplumun ortaklık anlayışıyla, hemşerilik hukuku çerçevesinde bulunduğu; kentin kalkınma önceliklerinin, sorunlarının, vizyonlarının sürdürülebilirlik ilkeleri temelinde belirlendiği, tartışıldığı, çözümlerin geliştirildiği demokratik yapılar ile yönetim mekanizmalarını,

d) Yönetişim: Saydamlık, hesap verebilirlik, katılım, çalışma uyumu, yerindenlik ve etkinlik gibi ölçütler temelinde, çok aktörlü ve toplumsal ortaklıklara dayalı yönetimi, ifade eder.

Kent konseyinin görevleri

MADDE 5- (1) Kent konseyinin görevleri;

- a) Yerel düzeyde demokratik katılımın yaygınlaştırılmasını, hemşerilik hukuku bilincinin geliştirilmesini, çok ortaklı ve çok aktörlü yönetim anlayışının benimsenmesini sağlamak,
- b) Kente ilişkin temel stratejiler ve eylem planlarının belirlenmesi, uygulama ve izleme süreçlerinde tüm kenti kapsayan bir ortak akıl oluşturmak,

Bu taslaktan da izlenebileceği gibi kent konseyi "hemşerilik hukuku" çerçevesinde buluşulan ve katılımın yaygınlaşmasını "hemşerilik hukuku" bilincinin geliştirilmesini sağlayan çok aktörlü bir yapıdır. Kent konseyi yönetim anlayışının benimsenmesi için etkili bir araç olarak görülmektedir.

Tüm bu yasal düzenlemeler bir arada ele alındığında geçmişte "yurttaş" tanımlaması temelinde ele aldığımız bir çok kavramın ve bunlara bağlı düzenlemelerin içerik ve niteliğinin değiştiği izlenilmektedir. Başka bir ifade ile yerel yönetimlerimiz ile ilgili yeni düzenlemelerde, "küreselleşen dünyaya" uygun biçimde ülkemizde mülk alımında bulunan yabancılar da göz önünde bulundurularak "herkes" tanımlaması içinde yer almaları ve kent yönetimine, söz ve karar süreçlerine katılımları sağlanmıştır.

Bu konu, yerel düzeyde katılım konusu, demokrasi ve yerel yönetimler arasındaki ilişkinin, genellikle merkezîyetçiliğe bir alternatif arayışının veya merkezi iktidarın gücünün artmasına bir tepkinin sonucunda hep gündeme gelmiştir. 20. yüzyılın başından itibaren yerel yönetimin demokrasi idealleri, "kolektif projelere topluluğun etkin katılımını öngörmekte" olup, kimi kamu hizmetlerini halka etkin bir biçimde sunmaları varlık nedenleri arasındadır¹² Bu çerçevede yapılan tartışmalar "halkın katılımı" kavramı etrafında toplanmıştır.

Hem örgüt olarak hem de yürütülen hizmetler olarak halka yakın olma etkin bir yönetim anlayışının temel dayanaklarından birisi olarak görülmüştür. Buradan yola çıkılarak günümüzde önem kazanan popüler bir kavram, **Subsidiarity (Hizmette Halka Yakınlık)** ilkesi, "devlet ya da herhangi bir üst yetke ile onun kuşattığı yerel veya işlevsel toplumsal gruplaşmalar arasındaki ilişkide, özerklik ve bağımlılık sınırlarının çiziminde, bir yandan aktörlerin azami bağımsızlığının diğer yandan da genel kamusal yararın gözetilmesi" olarak tanımlanmaktadır. Bu ilke, bir üst otoritenin yetkisini ancak yakın

12 Çiçek ve M. Ökmen, Küreselleşme süreci ve yerel yönetimler, *Türk İdare Dergisi* 417 (Aralık 1997), s:126-127.

otoritenin yetersiz kaldığı noktada kullanmasını da kapsar.¹³ Yurttaş temelinde bir katılım özlemine ifade eden demokrasi ve katılım adına yapılan bu tanımlamalar ve yukarıda özetlenen düzenlemelerin yapıldığı zemin önem kazanmaktadır. Çünkü, katılımın yeni ve etkili bir modeli olarak sunulan “yönetişim” yaratılan yeni zemin üzerinde yerini tanımlamaktadır. Başka bir ifade ile, yönetişimin kamu yönetimindeki “katılımcı” boyutu temsil etmesi, hem kamu politikalarındaki değişimin hem de bu değişim çerçevesinde önerilen bu yeni modelin ele alınmasını gerektirmektedir. Çünkü, değişen politikalar ile ortaya çıkan yeni kamu yönetimi anlayışının katılımcısı, yani bu yeni kamu yönetimi anlayışının muhatabının kimliği de önem kazanmaktadır.

Kamu Politikalarındaki Değişim

Bugün geriye dönüp bakıldığında Türkiye için bir milat özelliği taşıyan 1980 yılı ile başlayan ve günümüze kadar uzanan sürece “neoliberal politikaların” damgasını vurduğu herkes tarafından kabul gören bir gerçekliktir. Özünde devlet-piyasa ilişkilerinin yeniden düzenlenmesi yatan bu politikalar, hem kamu yönetiminin yapısını hem de devletin ekonomiye müdahalesinin daraltılmasını hedefleyen bir dizi uygulamayı kapsamıştır. Devletin çeşitli sektörlerde üstlendiği görevleri ve bu görevlerle ilgili kamu örgütlenmelerini yeniden düzenleyen “yapısal uyum” çalışmaları 1980 ve 1990’lı yıllara damgasını vurmuştur.

Bu çerçevede devletin ekonomik girişimlerini tasfiye ederek üretici konumdan uzaklaştırılmasını hedefleyen, ekonomik ve mali liberalizasyon politikaları Birinci Kuşak Yapısal Reformlar, devletin konumunu düzenlemeyi hedefleyen siyasal ve yönetsel liberalizasyon politikalarının ise İkinci Kuşak Yapısal Reformlar olarak tanımlandığını¹⁴ belirlemektedir. Küreselleşen dünyaya uyum sağlamak, treni kaçırmamak ve çağın gereksinimlerine ayak uydurmak gerekçeleri ile hayata geçirilen bu politikalar, çeşitli platformlarda farklı bir biçimlerde değerlendirilmiştir.

Birinci Kuşak Yapısal Reformlar, 24 Ocak kararları ile ilan edilmiş ve 12 Eylül askeri darbesi sonrasında oluşturulan anti-demokratik ortamda IMF, Dünya Bankası(DB), OECD gibi uluslararası kuruluşların belirlediği doğrultuda adım adım uygulamaya konulmuştur. Bu çerçevede son 25 yılda Türkiye’de yaşanan süreci, küreselleşme, özelleştirme, yerelleşme kavramları ile özetleyebilir ve tanımlayabiliriz.

Bu süreçte; öncelikle deregülasyon (kuralsızlaştırma) uygulamaları ile paralel bir biçimde KİT’lerin tasfiyesi gerçekleştirildi, kamu kaynakları, tesisleri ve hizmetlerinin özelleştirilmesi yolu ile devletin hem yetki alanı hem de ekonomideki gücü zayıflatıldı. Mali

13 Ö. Bozkurt ve diğerleri, *Kamu yönetimi sözlüğü*, Ankara: TODAİE Yay, 1998, s:227.

14 2004 yılında TBMM’den geçen ancak Cumhurbaşkanı tarafından veto edilen, Kamu Yönetimi Temel Yasa Tasarısı’nın genel gerekçelerinde “1980’li yıllarda uygulanan ve daha çok engelleri kaldırma üzerine kurulu “birinci dalga” yapısal uyum politikaları, yeniden yapılanmayı gerektiren ve daha zorlu olan “ikinci dalga” yapısal uyum politikaları ile tamamlanamamıştır. Diğer bir ifade ile daha çok “engellerin kaldırılması ve serbestleşme” üzerine kurulu reformlar yapılmış, ancak devletin rolünü yeniden tanımlayıcı ve genel olarak “yeniden yapılanma” gerektiren ikinci dalga reformlarında tam olarak başarıya ulaşamamıştır” tanımlaması yapılmaktadır.

sermayenin küresel ilişkilerini kurmak için gerekli yasal düzenlemeler yapıldı ve kurumları oluşturuldu. Devletten boşalan yer, yabancı sermayeyi de teşvik eden düzenlemeler ile yerli ve yabancı sermayeye devredildi. Kamu örgütlenmesinin merkezi ve taşra birimleri işlevsizleştirildi. Bu çerçeveyi tamamlayan uygulamaların, Dünya Bankasının öngördüğü çerçevede “kamusal işlevlerle ilgili yetki ve sorumluluğun merkezi hükümetten bağlı ya da yarı-bağımsız hükümet organizasyonlarına veya özel sektöre transferi” biçimindeki desantralizasyon tanıma uygun şekilde ve “politik, idari, mali ve pazar desantralizasyonu” kapsayacak biçimde gerçekleştirilmesi hedeflendi¹⁵. Tablo kamu istihdam politikalarında yapılan ve yapılması hedeflenen değişiklikler ile tamamlandı.

Konumuz kapsamında bu süreçte ortaya çıkan net bir gelişmenin devletin kamu hizmeti üretimini sınırlandırması olduğu belirtilebilir. Bu uygulama hizmetin kalitesini arttırmak, maliyetleri ve fiyatları aşağı çekmek amacı gerekçe gösterilerek, “hizmetin rekabete açılması” biçiminde gerçekleştirildi. Bu kapsamda, hizmetin, kullanıcıdan alınan bir bedelle finanse edilmesi ya da hizmetin hukuksal statüsünün değiştirilmesi, hizmeti yüklenen kamu örgütlenmesinin tasfiye edilmesi yanı sıra hizmetin statüsü değiştirilmeksizin metalaştırılarak sermayenin kar amacına tabi kılmak için özel kişilere gördürülmesi yollarından birisi tercih edildi¹⁶. Bu düzenlemeler, bir yandan hizmetin finansmanın kullananların ödediği bedelle sağlanmasını, öte yandan da yurttaşların hizmetten ancak karşılığında bir bedel ödeyerek yararlanmasını sağladı. Bu aynı zamanda geçmişte bir kamu hizmeti olarak görülen ve kamu örgütlenmesi eliyle görülerek bütçeden finanse edilen hizmetlerin yerini, giderek bedelli hizmetin almasını ya da hizmetin özel kişilere gördürülmesinin yolunu da geliştirdi.

Bu yaklaşımlarda gerekçe hizmet kalitesinin yükselmesi oldu ve hedefin en üst düzeyde tanımlı “müşteri odaklı” lık ifadesi ile sunulurken, kamu hizmetinden yararlanmada temel dayanak olan “yurttaşlık” kavramını da bir kenara itildi.

Katılımın Yeni Yolu Yönetişim mi?

İçinde bulunduğumuz süreçte küreselleşmenin ulaştığı boyut gerekçe gösterilerek yeni küresel kurallar ve küresel davranışlara gerek olduğu tanımlanmakta, ekonominin yanı sıra yönetim alanında da piyasaların serbestçe gelişimi kadar insani ve toplumsal gelişimin de önem kazandığı yeni bir kalkınma sisteminin oluştuğu belirtilmektedir¹⁷. Bu çerçevede yönetim boyutunda önerilen yeni kavram ise “yönetişim” (governance)dir.

BM belgelerinde “bir ülkenin her düzeydeki işlerinin yönetiminde iktisadi, siyasi ve idari otoritenin kullanımı”¹⁸ şeklinde tanımlanan iyi yönetim¹⁹ terimi, 1989 yılında “sür-

15 B.Hoca, “Dünya Bankası ve Desantralizasyon”, *İktisat Dergisi*,2003, No. 439, s.-41-45

16 Detaylı bir inceleme için Bknz. F.Ataay **Kamu Reformu İncelemeleri**, ATO Yayını, 2005,Ankara.

17 E. Yücaoğlu, *AB yolunda Türkiye’de iyi yönetim konferansı açış konuşması*, İstanbul: TÜSİAD Yay, 19. 09. 2000, s:3.

18 Habitat II, İstanbul+5 ülke raporu-Yönetişim alt bölümü değerlendirme için taslak, Ağustos 2000, Erişim tarihi: 31.01.2001, www adresi: www.toki.gov.tr /habitat/yönetişim.html, s:1.

19 “Good governance” terim olarak DB tarafından kullanılmaktadır

dürülebilir kalkınma" ile birlikte ilk kez DB tarafından kısaca, "elbirliği ile hep birlikte yönetim" olarak tanımlanmıştır. İyi yönetim terimi, "piyasa dostu devlet" ve reform çabalarını destekleyen sivil toplumu öngörmektedir²⁰. Bu yaklaşımla, yönetişimin, vatandaşların ve grupların, çıkarları doğrultusunda hukuki haklarını kullanabilecekleri, yükümlülüklerini yerine getirebilecekleri ve farklılıklarının arasını bulabilecekleri mekanizmaları, süreçleri ve kurumları kapsadığı ifade edilmektedir²¹.

Yeni bir arayış olarak sunulan yönetişimin, hiyerarşik yönetim anlayışı yerine, karşılıklı etkileşmeye dayanan bir yönlendirme süreci olduğu iddia edilmektedir²². Yönetişim kavramı, katılımcı demokrasi, hukukun üstünlüğü, şeffaflık, sorumluluk, uzlaşma arayışı, eşitlik, etkinlik, hesap verebilirlik ve stratejik vizyon gibi kavramların kullanımı ile yönetim kavramından farklı kılınmaya çalışılmakta, devlet yapısının yönetişimle birlikte yerini katılıma bıraktığı, böylece kamu, özel ve sivil aktörlere fırsat veren çoğulcu ve ortaklıklara dayalı bir yöntemin 'çok aktörlü' olarak oluştuğu ifade edilerek bu durum "katılımcı demokrasi" olarak tanımlanmakta, kamunun hantal bürokrasisinin ve geri siyasilerinin, şeffaflaşmasını ve hesap vermesini sağlamak için bunun gerektiği belirtilmektedir²³.

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Küreselleşme Özel İhtisas Komisyonu'na²⁴ göre, küreselleşme olgusunun getirisi olan yönetişim bizlere aklın rehberliğinde bir yönetim biçiminin gerekliliğini öğretmektedir. Yönetişim kavramının içeriği ile ilgili yaklaşımları değerlendiren Göymen²⁵ 'sistemsel olarak yönetişimi', devletin klasik ve otoriter karar alma süreçleri ve resmi kurumsal yapısı ile belirlenen hükümetten daha geniş bir kavram olarak tanımlanmakta, klasik devletin güç ve yetkiyi kendinde toplama çabasına karşın, yönetişimin güç ve yetkiyi yeni aktörlere dağıtımını öngörmesini vurgulamaktadır.

Öte yandan katılımcılık açısından da yönetişimin üç ayağı olduğu belirtilmektedir: Ekonomik, siyasi ve yönetsel. "Ekonomik yönetişim" bir ülkenin ekonomik faaliyetlerini ve diğer ekonomilerle olan ilişkilerini etkileyen karar süreçlerini; "Siyasi yönetişim" siyasa oluşturmadaki karar süreçlerini; "Yönetsel yönetişim"

20 C. Aygül, Neo-liberalizmin "başarısızlığı" ve "yönetişim", *Toplum ve Bilim* 76, Bahar 1998, S:231- 242.

21 Habitat II, a.g.e. s:1.

22 İ. Tekeli, Yerel siyaset ve demokrasi, çoğulculuk, sivil toplum. WALD (Derl.) içinde, *Sivil Toplum için Kent, Yerel Siyaset ve Demokrasi Seminerleri* (195-232). Demokrasi Kitaplığı. İnceleme Dizisi:1. İstanbul: WALD. 1998:222; E. Yüceltürk, Yönetişim kavramı ve katılımı örgütlemeye bir örnek: Bolu il kurultayı. *Yerel Yönetimler Sempozyumu*, Ankara: TODAİE Yay, Yayınlanmamış, 2000, s:2.

23 B. Eczacıbaşı, İyi Yönetişim, özel sektör ve sivil toplum örgütleri, *Avrupa Birliği Yolunda Türkiye'de İyi Yönetişim Konferansı Kapanış Konuşması*, İstanbul: TÜSİAD Yay, 19.09.2000, s:3; Habitat II, a.g.e. s: 1.; .T. Karaman, Yönetim stratejilerindeki gelişmeler, *Türk İdare Dergisi* 426, Mart 2000, s: 44.; N. Üzan, Belediyeler ve Yerel gündem 21, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi* 3, Ocak 1999, s: 99; Bozkurt ve diğerleri, a.g.e. s: 274; G. Aktan, İstanbul bilmiyor. Erişim tarihi:14.05.2001. www adresi: <http://www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=281>, 21.04.2001, s: 1.; I. Türkmen, 8 Ağustos 2000. Yönetişim. *Hürriyet*, 5

24 DPT, *Sekizinci beş yıllık kalkınma planı-Küreselleşme özel ihtisas komisyonu raporu*, Erişim tarihi: 04.05.2001, www.adresi: <http://ekutup.dpt.gov.tr/dunya/oiik560.pdf>., 2000b, s: 104.

25 K. Göymen, Türkiye'de yerel yönetimler ve yönetişim, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi* 3, Nisan 2000, s: 6-7.

ise siyasa uygulama sistemini içermektedir²⁶. Bu kapsamda yeni “yönetişim” ilişkilerinin, yatay ve düşey olarak içiçe geçen başlıca üç düzeyde yoğunlaştığı belirtilmektedir. Bunlar, merkez-yerel, yerel-yerel ve uluslararası ilişkilerdir. Merkez-yerel ilişkilerinde görev, yetki ve kaynak paylaşımında yeni bir denge kurulması gerekmektedir. Yetki devri yerine kurumlararası yetki paylaşımı ile merkezi yönetiminin, demokratik katılım açısından yerel aktörleri ‘ortaklar’ olarak görmesi, ‘ortaklık ve işbirliği’ ilkelerine dayanması tanımlanmaktadır. Yerel-yerel ilişkilerinde ise yerel yönetimler, STK ve diğer ortaklar ile dikey hiyerarşi yerine yatay ilişkiler kurulmalı, demokratik ve katılımcı anlayışla farklı kesimleri kapsayan STK'lara yer verilmelidir. Yönetişim ilişkilerinin uluslararası boyutu da, ulusal hükümetler, yerel yönetimler ve STK arasında bir küresel ortaklık kurulması yönünde gelişmeye başlamıştır²⁷.

Göymen'e²⁸ göre yönetim, tanımlanan yeni aktörler arasından yeni iş yapım ve denetim biçimlerini içermektedir ve “devlet artık tek aktör değildir”. Üstelik kimi önemli işlevler ve güçler ulus-devletlerin tekelinden çıkmaktadır ve mutlak egemenlik karşılıklı rızayla çok-katmanlı uluslarüstü yapılara kaydırılmaktadır ve AB bunun en güzel örneklerinden biridir.²⁹ Bu doku içindeki her düzeydeki güç eşitsizlikleri ve toplumsal yapıdaki mevcut ve oluşacak dengesizliklerin Göymen tarafından dikkate alınmadığı gözlenmektedir.

Toplumun yeniden yapılanmasında, ulusal düzeyde dernekler ve meslek odaları gibi çıkar kuruluşları, uluslararası düzeyde ise hükümet dışı kuruluşlar tanımlamasına giren her düzeydeki örgütlenme, üçüncü sektör olarak adlandırılan STK'yı oluşturmaktadır. Dünyaya paralel olarak Türkiyede de STK'nın ortak çözüm arayışına önemli katkılarda bulunması beklenirken³⁰ “Türkiye artık, dış politikasında ve dolayısıyla iç politikasının belirlenmesinde, bu aktörleri dikkate almak zorundadır”³¹ tanımlamalarına yer verilmektedir.

Küreselleşmeye koşut olarak etkili ve verimli bir yönetimin özel sektör, gönüllü kuruluşlar, uluslararası örgütler ve yerel yönetim kuruluşlarıyla işbirliğiyle sağlanabileceği görüşünden yola çıkan Çiçek ve Ökmen³² bu işbirliğinde birinci sıranın özel sektöre verilmesi gerektiğini ifade etmektedir. Bu bakış açısına göre, kamu kurumlarının kural koyucu ve uygulayıcı makam, özel sektörün de kârlılık ilkesini koruması nedeniyle, her iki

26 Habitat II, a.g.e. s:1.

27 E.Yüçetürk, 1-2 Kasım 2000. Yönetişim kavramı ve katılımı örgütlemeye bir örnek: Bolu il kurultayı. *Yerel Yönetimler Sempozyumu*. Ankara: TODAİE; Gündem 21 nedir, Erişim tarihi: 02.03.2001. www adresi: <http://iula-emme.org/lyg21/index.htm>., 28.02.2001, s: 7.

28 K.Göymen, *Türkiye’de kent yönetimi*, İstanbul: Boyut Yay, 1997, s: 171-172.

29 Y. Argüden, Farklılıkların yönetimi, Erişim tarihi: 11.04.2001 www adresi: <http://www.kalder.org/kongre/html/forum2000ak.htm>., 2000.

30 İçişleri Bakanlığı, G21, Erişim tarihi: 28.02.2001, www adresi: <http://www.iula-emme.org/LA21-TUR/calismalar-index.htm>, 19.03.1998.

31 DPT, 2000b, *Sekizinci beş yıllık kalkınma planı-Küreselleşme özel ihtisas komisyonu raporu*. Erişim tarihi: 04.05.2001. www.adresi: <http://ekutup.dpt.gov.tr/dunya/oiok560.pdf>. s:68.

32 Çiçek ve Ökmen, a.g.e. s: 144.

tarafın da potansiyel çıkar çatışmalarına dikkat etmek zorunda olduğu görülmektedir.

Kimlerin nasıl katılacağı tartışıldığı bu süreçte yukarıda da sunulduğu gibi mevcut kamu yönetimindeki aksaklıkların giderilmesi için sermaye ve örgütlü kesimleri temsil eden sivil toplum kuruluşları (STK) ön plana çıkarılmıştır. Katılımcı süreçleri geliştireceği savı ile öne çıkarılan kavram devletin küçültülmesi, serbestleşme ve deregülasyonu içeren bir bütün içinde demokratikleşme vurgusu ile anılmaya başlanmış, hatta STK katılımının varlığının önkoşulu olarak öne sürülmüştür³³.

Görüldüğü gibi bu görüşler doğrultusunda yönetişim kavramı, devletin dışında tanımlanan piyasa ve asıl olarak piyasa güçlerinin temsilini de üstlenen sivil toplum alanında faaliyet gösteren örgütlerle ilişkilendirilmektedir. Nitekim DB de politik olan her şeye ve yönetime duyulan güvensizlikten yola çıkarak yönetişim kavramının zeminini tanımlamıştır. Bu bakış açısıyla, kamu kaynak kullanımında verimsizdir ve kaynakların verimliliğini artırmanın bir yolu olan özelleştirme bütün dünyada yayılma eğilimi gösterirken; buna dayanan alternatif hizmet sunma yöntemleri işbölümünü geliştirecektir. Bu çerçevede yönetim her şeyi üstlenmeyecek, bir ortaklık anlayışı içinde işlerin yapılmasını sağlayacaktır. Bu ortaklık anlayışının yöntemleri ise, ihale, özel amaçlı hizmet kuruluşları, hizmet sözleşmeleri, kiralama sözleşmeleri, gönüllü katkılar, vb.dir.³⁴ Bu yaklaşımların ortak noktasını ekonomik öncelikler oluşturmakta, toplumun büyük bir bölümünün gereksinimlerinin karşılanması için hizmet sunumunu gerçekleştiren kamu, kar amacı gütmeyen etkinlikleri nedeni ile verimsiz ilan edilmektedir. Kamunun sunduğu hizmetlerden çekilmesi özel sektör için çok önemli kar alanları yaratacak ve verimlilik ve hizmet kalitesi de artacaktır. Bu doku içinde, yönetişimin aktörleri olarak üç boyut öne çıkmaktadır; özel sektör(sermaye), STK ve bürokrasi³⁵. Refahın yükselmesi, yaşam kalitesinin artması gibi insanlığın hedeflerinin eşit ölçüde yükselmesinin bu üç kesim ile sağlanacağı savlanmakta³⁶ ancak, bu üç kesimin toplumsal yapıdaki mevcut dengesizliklerin oluşumundaki rolü ve payı gündeme hiç getirilmemektedir. Asıl hedef, yönetişimin öznelere olarak ortaya çıkarılan bu unsurların, geleneksel olmayan bir tarz ile söz ve karar süreçlerini de içeren yönetim yapısı içine doğrudan ortak edilmesidir. Bununla da kalınmamakta, küreselleşme süreci ve bu doğrultuda ortaya konan beklentiler çerçevesinde, yönetişimin ayakları olan bu üç unsurun, uluslararası alanı da dikkate alması beklenmektedir. Çünkü, uluslararası örgütler (hükümetler-arası, hükü-

33 Yönetişim ve Kent Konseyi konularında daha detaylı bilgi için bu makalenin oluşumunda yararlanılan şu kaynaklara başvurulabilir; A. Göktürk, S. Kavili, "Yerel Gündem 21 ve Katılım", *Yerel Yönetimler Sempozyumu 2000 Bildirileri Kitabı*, TODAİE Yayın No.: 304, 2002, Ankara, s.237-249; ile A. Göktürk, S. Kavili, "Bilgi Çağı' Kamu Yönetimi İçin Önerilen Bir Model 'Gündem 21'", *I. Ulusal Bilgi, Ekonomi ve Yönetim Kongresi Bildirileri Kitabı*, 2002, Hereke-Kocaeli, s.989-1010

34 Çiçek ve Ökmen, a.g.e. s: 143; Göymen, 2000:10.

35 H.T. Şengül, Yerel yönetim kuramları: Yönetimden yönetişime. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi* 3, Temmuz 1999b, 12; Eczacıbaşı, a.g.e. s: 3; A.Göktürk ve S.Kavili, Yerel Gündem 21 ve katılım...! TODAİE (Düz.), *Yerel Yönetimler Sempozyumu*, Yayımlanmamış, 2000, s:4; Habitat II, a.g.e. s:1; Karaman, a.g.e s: 42; B.A.Güler, Yerel yönetimler: Nereye 2, *Kuvayı Milliye Dergisi* 22, Mayıs-Haziran 2000b, s: 29.

36 Eczacıbaşı, a.g.e. s: 3.

metler-dışı), Çok Uluslu Şirketler ve bireyler, uluslararası ilişkilerde devletlerin muhatapları olabilmektedirler.

Kamu Yönetiminin her boyutunu etkilemesi ve yönlendirmesi düşünülen bu modelin bir ucu da yerel yönetimlerdeki değişimi kapsamaktadır. Nitekim, Yalçındağ,³⁷ Türkiye’de, yerel yönetimlere halk katılımında, sorgulama ve denetimin sağlanamadığı bir sürecin hakim olduğunu vurgulamaktadır. Hatta halkın da bunu yapacak bilinçten uzak olduğu da söylenebilmektedir. Bununla beraber aynı yazara göre Türkiye’de yerel yönetimlerde 1980 sonrasında önemli değişiklikler yaşanmıştır. Bu değişikliklerin nedenlerinden biri, gelişmiş ülkelerin öncülüğündeki devleti küçültme ve özelleştirme uygulamalarının, ikili ilişkiler ya da uluslararası finans kuruluşları yoluyla benimsetilmesidir. Bir diğer neden ise, 1980’de 24 Ocak kararlarıyla başlayan makro ekonomik politika değişiklikleridir. 1983’ten sonra da güçlenerek süren bu yeni politikayla, anakentler de dahil, belediyelerin büyük bir çoğunluğu görev alanına giren işleri özelleştirme, ihale etme, şirketleştirme gibi yeni yöntemlerle devretmiştir³⁸. Görünen odur ki, yerel yönetimlerde, daha “bilinçli” ve ileri hamlelere geçmek, bu yönetimler üzerinde piyasa güçlerinin doğrudan denetimini ve kararlarda etkinliğini oluşturmak için yeni yasal düzenlemelere gitmek zorunluluğu doğmuş ve bu da gerçekleştirilmiştir. Bu yapı, beklentilere yanıt verecek bir biçimde, piyasa güçlerinin kamusal kararlarda etkinliğini sağlayacak katılım modeli olan “yönetişim”in hayata geçirilmesi ile iyice güvence altına alınacaktır.

Sonuç Yerine

Bu makalenin gerekçesini oluşturan ve Yerel yönetim Reformları ile yasalarımıza giren yeni maddeler, küreselleşme sürecinde kamu politikalarındaki değişimin bir parçası olarak karşımıza çıkmaktadır. Hemen belirtmek gerekir ki, 1980 sonrasında gerçekleştirilen ve yönetimin güçlendirilmesi adına sunulan yaklaşımların tamamı demokrasinin güçlendirilmesi amacıyla değil, bu düzenlemeleri destekleyen çeşitli yazarların da tanımladığı gibi küreselleşme sürecine uyum sağlamak amacıyla ve Uluslar arası kuruluşların yönlendirmesi ile yapılmıştır.

Genelde son dönem çıkan yasalarımızda özelde ise yerel yönetim yasalarında yapılan düzenlemeler, küreselleşmeye uyum gerekçesi ile uluslararası alanın beklentileri çerçevesinde birbirini tamamlayan bir zincirin parçası durumundadır. Ancak bu zincir tek tek parçalara bakıldığında çok da net fark edilememektedir.

Nitekim yazının başlangıcında da sunulduğu gibi Türkiye yabancılara mülk satışı ile ilgili yasal düzenlemeler ve edinilen taşınmazların miktarı ile uğraşırken, yabancıların mülk edinmesinin bir başka boyutu kent yönetimine katılımında ortaya çıkmaktadır.

Yukarıdaki yasa maddeleri ve diğer mevzuatın ortaya koyduğu tablo birlikte ele alındığında dikkati çeken önemli nokta, bu düzenlemelerin hemen hepsinin katılımı

37 S. Yalçındağ, Helsinki Yurttaşlar Derneği tarafından düzenlenen Boğaziçi Semineri’nde yapılan konuşma, T. Belge, ve O. Bilgin (Derl.) içinde, *Yurttaş Katılımı-Sivil Toplum Kuruluşları ve Yerel Yönetimler Arasında Ortaklık İşbirliği*, Bursa: Helsinki Yurttaşlar Derneği- Bursa BŞB Yay, 1997, s:102.

38 Keleş, 1998, s:401.

arttırmak gerekçesine dayanmasıdır. Katılımın gerçekleşeceği birim açısından durum değerlendirildiğinde ise karşımıza “kamu yönetimi” çıkmaktadır. Nitekim yerel yönetim yasalarımızdaki yeni maddelerin hedefi, yerel düzeyde hizmet üretimini gerçekleştiren kamu yönetimi birimleri olan Belediyeler ve İl Özel yönetimleri aracılığı ile kent yönetimine, yönetimin karar süreçlerine katılım olarak gözükmekte, katılımcının kimliği ise yurttaş yerine “herkes” olarak tanımlanmaktadır.

Yerel yönetim yasalarına giren bu düzenlemeler çok tartışılan bir başka kavram olan “yönetişim” ile zemin bulmakta ve yönetime yaptığı atıflar ile de dikkat çekmektedir. Böylece bir anlamda yönetişimin muhataplarına da açıklık kazandırmaktadır. Bu yazının yönetişimle ilgili bölümünde sunulduğu gibi bu yeni yönetim modelinin en önemli katılımcısı olarak sermaye (yabancıları da kapsayacak biçimde) öne çıkmaktadır.

Toplumsal bir talep olan demokratikleşme beklentisini araç olarak kullanan ve katılımı gerçekleştireceği varsayılan “yönetişimin” gerçek katılımcılarını tanımlaması, küreselleşmenin sınır tanımazlık ile ne kastettiğinin anlaşılması açısından, yeni yasal düzenlemeler çarpıcı ip uçları sunmaktadır. Türkiye'nin 2005 yılı içinde hazırlığını tamamladığı (yasallaşması bir sonraki yıla kalmış olan diğer) yasalarında bu bütünlüklü dokunun tamamlanıyor olması tartışılan konu açısından önemli bir veridir. Bu çerçevede 2005 yılı boyunca tartışılan “Bölge Kalkınma Ajansları Yasa Tasarısı”nın³⁹ amaç maddesinin “işbirliğini geliştirmeyi” hedeflediği kesimlerin yanı sıra Ajansların organlarının oluşumu ile ilgili tanımlamalar çarpıcıdır. Kalkınma ajanslarının organları arasında yer alan Kalkınma Kurulu ile Yönetim Kurulu'nu oluşturan aktörlerin yasada tanımlanışı ile aynı zamanda yönetişimin katılımcılarına ilişkin net bir görüntü de sunulmaktadır. Söz konusu yasa hem yönetişimin hedeflerini, hem de katılımcılığın muhatabını tanımlamak açısından çok net düzenlemelere yer vermiştir. Bu çerçevede Ajansların, yerli-yabancı sermaye ayrımı yapmaksızın tüm yatırımcılara etkili ve hızlı hizmet verme anlayışı çerçevesinde kamu kurum ve kuruluşları üzerindeki yasada tanımlanan etkisi bu makale çerçevesinde ele alınan diğer yasalarda yer alan “herkes” tanımlaması ile bütünleşmeyi sağlayan bir başka boyutu sunmaktadır.

Tüm bu düzenlemeler, küreselleşme süreciyle “ulus devlet” ve önceliklerini, ekonomik etkinlikler ve sermaye hareketleri üzerindeki sınırlamalar olarak tanımlayan yaklaşımın bir ürünü olarak karşımıza çıkmaktadır. Uyuşma bakılmaksızın mülk üzerinden yönetime ve karar süreçlerine katılımı düzenleyen ve bu hakkı “gerçek” ve “tüzel” kişilere tanıyan bir dizi yeni düzenlemenin, “halk” yada “yurttaş” boyutundan çok (özellikle yabancı) “mülkiyete” güvence veren ve yönetime müdahale hakkı tanıyan bir boyut içerdiği gözlenmektedir.

39 Söz konusu tasarı, 25.01.2006 tarihinde 5449 sayılı ile “Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun” adı ile yasalaşmıştır.