

■ Neoliberal katılım modeli, vatandaşların merkezi düzeydeki karar-alma mekanizmalarına katılımı için herhangi bir yöntem öngörmemektedir, toplumsal hareketleri yerel düzeye kanallıze ederek, muhalefeti parçalamakta ve etkisizleştirmektedir. İktidarın parçalanması, muhalif hareketlerin yönelebileceği iktidarın merkezini hedeften uzaklaştırmakta ve gizlenmektedir

20

■ Belediye meclislerinin yapısı incelendiğinde, belediye meclis Düyelerinin önemli bir bölümünün emlakçı, mimar, inşaat mühendisi, müteahhit ve taşınmaz mal sahiplerinden oluştuğu görülmektedir. Kentin yeni gelişme alanlarının belirlenmesi, plan değişiklikleri, kentsel altyapıya ilişkin yatırım kararlarının önemli bir kısmı bu Düyeler aracılığıyla gerçekleştirilmektedir.

44

■ Neo liberal ideoloji, kamunun maliyetin altında ya da düşük kar oranıyla hizmet sunarak verimsiz yatırım yaptığını, asıl görevi yerine başka işlerle uğraştığını, hizmet alanın bedelini ödemesi gerektiğini kitlelere empoze etmeye çalışıyor. Bedelini ödemeyen, maliyetine katlanmayan hizmet alamaz anlayışı topluma kabul ettirilmek isteniyor.

55

dosya 08

TMMOB MİMARLAR ODASI ANKARA ŞUBESİ

BÖLTEM 54 / ARALIK 2008

yerel yönetimlerde katılım

- | | |
|---|----|
| ■ BUGÜN GELİŞEN YERDE KENT KONSEYLERİ VE YEREL GÜNDEM 21
ATILLA ÇÖKTÜRK | 6 |
| ■ YENİ YEREL YÖNETİM YASALARINDA KATILIM
A. ARGUN AKDOĞAN | 17 |
| ■ HİZMET SUNUMUNA KATILIM VE KAMU ÖZEL ORTAKLIKLARI
F. EDA ÇELİK | 28 |
| ■ KENT YÖNETİMİNE KATILIMDA YENİ BİR SORUN ALANI
KENTSEL RANTLARIN YÖNETİMİ
MENAF TURAN | 39 |
| ■ RANT VE PLANLAMADA UZLAŞMA: YEREL YÖNETİMLER
EMEL AKIN | 50 |
| ■ ÖZELLEŞTİRME, YAP-IŞLET-DEVRET, KAMU ÖZEL SEKTÖR
İŞBİRLİĞİ
FİKRET GÖLEN | 53 |
| ■ KENTSEL YÖNETİME KATILIMDA 'MAHALLE'
ADALET B. ALADA | 66 |



KATILIMCILIK ve DEMOKRASİ: **AĞIR BİR İPOTEĞİ KALDIRMAK**

Dosya Editörü: **Birgül Ayman Güler, A.Ü. SBF Öğretim Üyesi, YAYED Genel Başkanı**

Bildiğimiz hemen her tür siyasal yaklaşım, katılım ve katılımcı olmayı önemsiyor. Her yaklaşım, kendisinin katılım ve katılımcılığa öbür tüm yaklaşımlardan daha yakın olduğunu göstermek için çaba gösteriyor. Son otuz yılda yükselen neo-liberal ya da yeni-sağcı yaklaşım da böyle davranıyor. Hakkını teslim etmek gerekir ki, katılımcılığı son derece somut mekanizmalara dönüştürmüş bulunuyor.

Bu somut mekanizmalardan birinin adı, yönetimsiciliktir.

Yeni-sağcılaşa göre, *herkes* karar verme sürecine katılmalıdır. Demokrasi bunu gerektirir. Ama bir toplumda herkesi karar verme sürecine katmak nasıl mümkün olabilir? Bu soruya verilen yanıtta şöyle bir düşünme yolu izleniyor: Toplum milyonlarca bireyden oluşuyor; bireyler farklı özelliklere göre gruplandırılabilir. Cinsiyete göre kadınlar-erkekler; yaşa göre gençler-yaşlılar; fiziksel duruma göre farklılaşmayla engelliler; gördükleri işe göre köylüler, işçiler, işverenler, esnaf, vb... Bu gruplar arasında mevcut toplumun üretimini, dağıtımını, tüketimini gerçekleştirme ve yönetme gücü, toplumun özünü oluşturan mülkiyet hakkı ve piyasa mekanizması temelinde işgören

işverenlerde/özel sektörün kurucu unsuru olan şirketlerdedir. O halde, şimdi devlet/bürokrasi tekelindeki yönetim masasına bir sandalye daha koyulmalı ve oraya özel sektör oturtulmalıdır. Düşünme yolu insafı biçimde devam ediyor: Ama özel sektör tüm toplumu temsil etmez; geriye kalan insan gruplarını da katılım sürecine sokmak, masaya davet etmek gerekir. Bu ilgi alanı çeşitli, yapısı farklı grupları masaya yerleştirmek için bunları da ortak bir ad altında toplamak gerekir. Yeni-sağcılığın gruplandırmaya bulduğu isim, “sivil toplum kuruluşları”dır. Böylece her karar konusu ve düzlemine göre, karar verme gücü biri devlet/bürokrasi, ikincisi özel sektör; üçüncüsü STK olmak üzere bir “ortaklığa” devredilmiştir. Şimdi ortada “yönetim” değil “katılımcı yapıyı” anlatan “yönetişim” tarzı vardır; yöneten (devlet-bürokrasi) ile yönetilen (toplum-özel sektör ve STK) arasındaki uzaklık aşılmıştır. Artık kararlar bu üçlü tarafından verilecek, böylece yönetme yetkisi “toplum”a devredilmiş olacaktır.

Yönetişim formülü kısaca böyledir. Formül, tartışmaya yer bırakmayacak kadar açık biçimde katılımcıdır. Gerçekten de yönetme gücü “toplum”a açılmıştır. Burada asıl soru ise şudur: Katılımcılığın bu formülü demokratik midir?

Eğer demokrasiden “toplumun karar verme sürecini doğrudan kullanması” anlaşıyorsa, formül ilk bakışta demokratiktir. Ama daha dikkatli bir yanıt vermek istiyorsak, yönetişimin “toplum”u tanımlayışına bakmamız gerekecektir.

Yönetişimci katılımcılığın düşünme yolunu hiç değiştirmeden, yalnızca bir farklı önkabulle hareket ederek, başka bir mekanizma kurabiliriz. Şöyle ki: Toplum bireylerden oluşur; yol alabilmek için bunları gruplandırmak gerekir; yönetişimcinin belirlediği gruplar da kabul edilebilir. Ama, gruplar arasında yapılan tercih değiştirilmelidir. Toplumsal yaşamın temelini oluşturan “emek”tir; o nedenle devlet-bürokrasinin yanındaki sandalyeye işçi sınıfı ve onun doğal müttefiki köylü kesimi oturmalıdır. Düşünme yolu burada da insafı biçimde izlenmelidir; işçi-köylü dünyası tüm toplumu temsil etmez. Bunun dışında gençler, kadınlar, engelliler, işverenler, vb... pek çok farklı toplum kesimi vardır. Bunlar için bir toplayıcı başlık geliştirmeli ve yönetimin karar verme sürecinde yer almasını sağlamalıyız: Bizim varsayımımız “piyasa” ön kabulü değil “emek” ön kabulü üzerinde yükseldiği için, STK nasıl piyasa çevresinde toplanan burjuva toplumu kapsıyorsa biz de emek çevresinde toplanan toplumsal bütünü kucaklamalıyız. Üçüncü ortak bu doğrultuda “demokratik kitle örgütleri” (DKÖ) olabilir. İşte şimdi kararlar devlet-bürokrasi tekelinden alınmış ve tüm “toplum”a devredilmiştir.

Yönetişimciliğin akıl yürütme yolu değiştirilmeden, yalnızca temel kabuller ve bu doğrultuda temel tercihler değiştirilerek elde

edilen bu yeni mekanizma katılımcı mıdır? Kuşkusuz evet. Peki demokratik midir? Yönetişim formülü demokratik ise, bu formül için de kuşkusuz demokratik demek gerekecektir.

Açık ki, yönetişimcilik formülünün bu yeni çözümü, siyasal düşünceler dünyasında “proletarya diktatörlüğü” ya da “işçi – köylü devleti” olarak adlandırılmıştır. Liberal demokrasi düşüncesi, bu sistemi, en başından beri anti-demokratik, totaliter, otoriter, demir perde, kızıl sultanlık sistemi olarak adlandırıp kendine göre mahkum ettiği bilinir. Liberal düşüncenin neo-liberal katılımcılığı, sıraladığı bu sıfatları tümüyle ve olduğu gibi hak etmiyor mu?

Yeni sağcılığın yönetimsiciliği katılımcıdır; ve bir burjuva diktatörlüğü modelidir. Yönetişimcilik, katılımcılık yoluyla, demokrasi olarak adlandırılan burjuva diktatörlüğü tesisinden başka birşey değildir. Yönetişimciliğin çok açık gösterdiği üzere, katılımcılık “kim”, “neye”, “ne için” katılıyor soruları sorulmadan kabul edilecek üstün ve sorunsuz bir değer değildir. “Katılımcılık demokratiklik” önermesi sorunlu bir önermedir. Bu önermeyi yükselten, demokrasiden ne anladığını ortaya koymak ve katılımını istediği toplumsal sınıf ve kesimler temelinde ayrıntılı bir hesap vermek zorundadır.

Yönetişimcilik, günümüzde pek çok alanda uygulamaya girmiş durumdadır. 1990’lı yılların sonunda ortaya çıkan üstkurullar bu formülün

dosya

TMMOB Mimarlar Odası Ankara Şubesi Adına
Sahibi ve Yazı İşleri Müdürü
Nimet Özgönül

YAYIN BİRİMİ
Emel Akın, Cana Bilsel, Elvan Altan Ergüt,
Berin Gür, Serpil Özaloğlu,
Fatih Söyler

Yayına Hazırlayan
Deniz Aygün

Grafik Tasarım
Harman Şener Çakmak
Saadet Sönmez

Konur Sokak No: 4/3 Kızılay Ankara
Telefon: 0 312 417 86 65 - Faks: 0 312 417 18 04
e-posta: info@mimarlarodasiankara.org
http://www.mimarlarodasiankara.org

TMMOB Mimarlar Odası Ankara Şubesi Bültene
ekli olarak iki ayda bir yayımlanmaktadır.
6500 adet basılmıştır. Okuyuculara ücretsiz dağıtılır.
Burada yer alan yazıların içeriğinin sorumluluğu yazarına aittir.
Kaynak gösterilmek koşuluyla alıntı yapılabilir.
Baskı tarihi: Aralık 2008

Baskı
Matbaa Basımevi
İvedik Org. San., Matbaacılar Sitesi 538. Sk. No: 42 Ankara
Telefon: (0312) 395 20 54 (pbx)

en somut mekanizmalarından biridir. Örnek olarak Şeker Üstkurulu'na bakmak yeterlidir. Bu kurulda sanayi, tarım, maliye bakanlıkları (devlet-bürokrasi), Cargill ve Konya Şeker (özel sektör) ve Pankobirlik (STK) ile birlikte Türkiye'nin şeker üretim, ticaret ve dağıtımını beraberce yönetiyorlar: "Toplum", devlete katılmıştır!

Yerel yönetimler alanında yönetişimcilik, kendini *Yerel Cündem 21* adı verilen uygulamalarla göstermiştir. Başka bir uygulama *stratejik planlılık* adı verilen uygulamadır. Bu dergide bu iki uygulamayı ayrı birer yazı konusu olarak bulacaksınız. **Prof. Dr. Atilla Göktürk** ve **Dr. Argun Akdoğan**'ın yazıları, bu açıdan bilginiz ve aklınızı genişleten yazılardır.

Yeni sağcılığın katılımcılığını "neye katılmak" ve "nasıl katılmak" soruları çevresinde keşfetmek oldukça kolaydır.

Toplumların, toplumun tüm üyelerince eşit biçimde söz ve karar hakkı kullanarak birlikte yönetimini özlüyoruz. Bu büyük özlem, çeşitli siyasal düşünce ve hareketlerce dikkate alınıyor ve ortaya çeşitli mekanizmalar sunuluyor. Özlem, mekanizmaları söylenince ete kemiğe bürünüyor.

Yeni sağcılık, gerçekten katılımcı bir toplumsal yaşam sunduğunu ileri sürerek, sahiden somut mekanizmalar üretmeyi başarmıştır. Yönetişimcilikle "kimin katılımı" sorusunu yukarıda özetlediğimiz gibi yanıtladıktan sonra, "neye katılım" sorusuna da çok somut bir yanıt vermiştir: *Harcamalara katılım*.

Buna göre, bireyler yönetime ve yönetimin kararlarına karşı duyarsızdır; ama eğer kendilerine sunulan hizmetlerin bedelini doğrudan öderlerse "benim paramı nereye harcıyorsun" sorusunu sorma sorumluluğu sergileyeceklerdir. "Parasız hizmete duyarsızlık, yönetimi denetlemeye isteksizlik demektir." Yeni-sağcı demokrasi böylece sonuca varmıştır: "O halde, vergilendirme gibi dolaylı yoldan ödemeler yanlış, alınan her hizmeti ancak bedelini ödeyerek almak doğrudur."

Bu basit önerme, bütün bir toplumsal kuruluş ve işleyişi, yönetim sistemi dahil değiştirme gücüne sahiptir. Eğer, toplumsal yaşama sunulan her

hizmet bedeli karşılığı verilecekse, bu durumda vergilendirmenin yerini fiyatlandırma; kamu hizmetinin yerini piyasa işi; kamu örgütlenmesinin yerini de kar amaçlı şirket örgütlenmesi alacaktır.

Bu basit önerme, "kullanan öder"den başlayan yeni işleyişin "ödemeyen kullanamaz" noktasına gelmeden nasıl durduracağını söylemez. Çağdaş piyasa toplumlarının can yakan toplumsal eşitsizlik durumu karşısında ödeyemeyenlerin sorununu sorun saymaz. Eğer bir sorun varsa, "esnek hizmet" kavramını öne sürer: Herkes, cebine göre sağlık hizmeti bulabilir; herkes ödeme gücüne göre eğitim hizmetinden yararlanabilir; herkes ödeyebildiği evde barınır... Ölüm-kalım sınırının altında kalanlar için ise, kiliseler-tarikatlar-devlet ve vicdanlar yoksulluk fonuyla durumu idare etmenin bir yolunu bulur... Yoksulluk yönetimi, bir anlamda işte bu katılımcı felsefenin, "harcamalara katılım" felsefesinin bir sonucu olarak yükselmiştir.

Demek ki katılımcılık, mekanizmasına göre, bir toplumda insanların toplumsal eşitlik idealinin önündeki en büyük engel olabilir. Toplumsal eşitlik idealini terk etmiş ve hatta bu ideali doğal duruma aykırı görme temelinde politikalar geliştirmiş bir katılımcılık, burjuva demokrasisi anlamında demokratiktir; evrensel anlamda gerçek bir diktatörlük ve gayri insaniliktir.

Yeni-sağcılık, yönetimle kararverme mekanizmasına oturttuğu sermaye dünyasını, harcamalara katılım sloganıyla müşteriye dönüştürdüğü erimiş yurttaşlık dünyasıyla rahatlatmıştır. Şimdi, yönetişimcilerin kararlarına göre üretilecek kamu hizmetleri müşterilere sunulacaktır; ama bu sunum da katılımcı formülle gerçekleştirilmelidir. Hizmetlerin kamu değil özel sektör eliyle sunulması en doğrusudur; ne var ki bunun mümkün olmadığı durumlara da bir çözüm bulunmuştur. Kamu hizmetini doğrudan devlet-bürokrasi değil, bununla birlikte "toplum" katılımıyla sunmanın yolu bulunmuştur: Kamu – Özel Ortaklığı... Kamu hizmetlerini yarım yüzyıllık sözleşmelerle özel sektörün yerel, bölgesel, ulusal, küresel şirket ve tekelatine imtiyazen vermeden başka birşey olmayan bu sözde yeni katılımcı mekanizma, özellikle yerel yönetimleri vurmak üzere genişlemiş, yaygınlaşmıştır. Bu yöntemi, bu dergide, **F. Eda Çelik**'in incelemesinden öğrenebilirsiniz.

Ve, yerel yönetimler sözkonusu olunca, elbette "kentlin toprak ve taşınmaz rantı yönetimine katılmak", en önemli başlıklardan biridir. Toprak üzerinde özel mülkiyetin yönlendirdiği rant süreci, yeni-sağcı katılımcılıkla bir yandan "gayrimenkul yatırım ortaklığı", bir yandan "kentsel dönüşüm katılımcılığı", bir yandan farklılık rantlarıyla tekelleri rantlara doğrudan mülk ve özellikle büyük mülk sahiplerince el konmasını sağlayan imar düzeni katılımcılığı. Ortak yaşamdan, kamu karar ve harcamalarından doğan rantın, kamu yönetimi eliyle gerçek anlamda tüm topluma döndürülmesi yerine doğrudan mülkiyet sahibine döndürülmesi, gerçekten de "katılımcılık formülü"nü eşsiz uygulamalarından biridir. Kentsel rantlara "katılımcı yollarla el koyma" sürecini **Dr. Menaf Turan**'ın incelemesinden ve **Dr. Emel Akın**'ın yazısından izleyebilirsiniz.

Yeni-sağcı düzenin inşası 24 Ocak 1980 Kararları, 12 Eylül darbesi ve Turgut Özal sivilliği üçlemesinde yerleştirilmiş, 2002'den bu yana AKP iktidarlarınca yükseltilmiştir.

Hak, hürriyet, insan hakları, dünyayla bütünleşme, serbestleşme, açık toplum mimarlarından AKP iktidarları, Menderes – Kenan Evren – Turgut Özal çizgisinin sadık izleyicileri olarak, yeni-sağcı politikayı yasa hükümleri haline getirmiştir. Yasaların 5000'li sayılara yerleşmiş bölümü, bu politikaların belgeleridir. Bu belgeleri bir bütün olarak görmek, akılda tutmak, burjuva diktatörlüğünün kurucu belgeleri olarak ilan etmek, bunları yürürlükten kaldırılmalarını amaçlayarak kapsamlı hukuk mücadelelerine konu etmek gerekir. Elinizdeki dergide **Fikret Gülen**'in yazısı, böyle bir amaca yardımcı olmak üzere, yerel yönetimlerle ilgili olan başlıca yeni düzenlemeleri bir araya toplamış bulunuyor.

Yerel yönetimin en küçük birimlerinde, muhtarlıklar dünyasında durum, neo-liberalizmin öne çıkarmadığı bir dünya olarak ilginizi bekliyor.

Köy muhtarlıkları tüzelkişilik sahibidir; mahalle muhtarlıkları değil. Ülke genelinde 35.000 köy ve 20.000 mahalle muhtarlığı, günümüzde yönetsel yaşamdaki yerini büyük ölçüde yitirmiş görünüyor. Köyler ilçe genel yönetiminin, mahalleler belediyelerin görmezden gelici

ağırlıkları altında, günümüzde yasa değişiklikleri hazırlıklarına konu edilmiş bulunuyor. Bu yasa değiştirme girişimlerini karşılamaya hazırlanmak gerekir. Hazırlık, köy-mahalle muhtarlık dünyasını ilgi alanımıza çekmekle ve şimdi olduğundan daha yakından bilmekle mümkün olur. **Doç. Dr. Adalet Alada**'nın yazısı, böyle önemli bir boşluğu karşılıyor.

Son bir not olarak:

"Katılım demokrasi koşuludur" önermesi sorunludur. Önermenin sorunlarını çözmek için iki soruya yanıt verilmelidir. (1) Kimin, neye, nasıl katılımından söz ediliyor? (2) Demokrasi nasıl tanımlanıyor?

Demokrasi, evrensel tanımıyla "halkın halk için halk tarafından yönetimidir". 1945 yılından bu yana ise demokrasi "hür dünyanın mülkiyet hakkı ve piyasa düzeni temelinde kurduğu siyasal rejimdir." Bu yeni tanım, evrensel demokrasi tanımına ipotek koymuş, evrensel demokrasi idealini kapitalizmin ve daha doğru olarak burjuva diktatörlüğünün ideolojisi haline getirmiştir. Herhangi birimiz "ben demokratım", "biz demokrasiye bağlıyız" dediğimizde, sözlerimiz Vaşington ile Brüksel'de "ben piyasa düzenine bekçiyim" andı olarak anlaşıyor ve Atlantığın iki yakasındaki egemen kesim ve kadroların yüreklerini ferahlatıyor. Günümüzde, demokrasi ve demokratikleşme üzerine koyulmuş bu ipotek gözardı edilerek alınabilecek bir adımlık bir mesafe bile kalmamış bulunuyor.

Günümüzün temel görevlerinden biri, evrensel demokrasi kavramını son yarım yüzyıllık soğuk savaşçı ve küreselci sağcılığın ipoteğinden kurtarmaktır.

Günümüzün temel görevlerinden ikincisi, amaçladığımız doğru katılımcılık düşüncesini, en az neo-liberallerin yaptığı kadar somut mekanizmalar haline dönüştürmektir.

Bu dergide değerlendirmenize sunulan yazılar, yeni-sağcı katılımcılığın kavramsal özünü ortaya koyarak bu iki temel görevi yerine getirmeye doğru atılmış bir ilk adım olarak görülmelidir.

BUGÜN GELİNER YERDE KENT KONSEYLERİ VE YEREL GÜNDEM 21

Atilla Göktürk, Prof.Dr., Muğla Üniversitesi, Kamu Yönetimi Bölümü

5393 sayılı Belediye Yasasının 76.maddesi, daha önce Türkiye'nin çeşitli kentlerinde zaten uygulanmakta olan "Kent Konsey"lerine¹, yasal bir nitelik kazandırmaktadır.

Kent konseyi

MADDE 76. - Kent konseyi, kent yaşamında; kent vizyonunun ve hemşehrlik 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, hemşehrlik bilincini geliştirmek, bir diğeri ise katılımı sağlamak olarak tanımlanmaktadır.

Yasada belirtilen Kent Konseylerinin oluşma ve çalışma usullerini belirleyen Kent Konseyi

Yönetmeliği'nde² ise aşağıdaki tanımlara yer verilmektedir.

Tanımlar

MADDE 4- (1) Bu Yönetmeliğin uygulanmasında;

(...)

b) Kent konseyi: Merkezi yönetimin, yerel yönetimin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının ve sivil toplumun ortaklık anlayışıyla, hemşehrlik hukuku çerçevesinde bulunduğu; kentin kalkınma önceliklerinin, sorunlarının, vizyonlarının sürdürülebilir kalkınma ilkeleri temelinde belirlendiği, tartışıldığı, çözümlerin geliştirildiği ortak akıl ve uzlaşmanın esas olduğu demokratik yapılar ile yönetim mekanizmalarını,

c) Yerel gündem 21 programı: Birleşmiş Milletler Rio Yeryüzü Zirvesinde 1992 yılında kabul edilen ve 21 inci yüzyılın gündemini belirleyen Gündem 21 başlıklı Eylem Planının 28 inci bölümü uyarınca, yerel yönetimlerin öncülüğünde, sivil toplumun ve diğer ortakların, birlikte kendi sorunlarını ve önceliklerini belirleyerek, kentleri için Yerel Gündem 21 olarak adlandırılan 1997 yılından itibaren uygulanan Türkiye Yerel Gündem 21 Programını,

d) Yönetişim: Saydamlık, hesap verebilirlik, katılım, çalışma uyumu, yerindenlik ve etkinlik gibi kriterlere dayanan, çok aktörlü ve toplumsal ortaklıklara dayalı yönetim anlayışını, (...) ifade eder.

Kent konseyinin görevleri

MADDE 6- (1) Kent konseyinin görevleri;

- a) Yerel düzeyde demokratik katılımın yaygınlaştırılmasını, hemşehrlik hukuku ve ortak yaşam bilincinin geliştirilmesini, çok ortaklı ve çok aktörlü yönetim anlayışının benimsenmesini sağlamak,
- b) Sürdürülebilir gelişme sorunlarının çözümüne yönelik uzun dönemli bir planın hazırlanması ve uygulanmasını sağlamak,
- c) Kente ilişkin temel stratejiler ve faaliyet planlarının belirlenmesinde, uygulama ve izleme süreçlerinde tüm kenti kapsayan ortak bir akıl oluşturmaya katkıda bulunmak,
- ç) Yerellik ilkesi çerçevesinde katılımcılığı, demokrasiyi ve uzlaşma kültürünü geliştirmek,
- d) Kentin kimliğine ilişkin tarihi, kültürel, doğal ve benzeri değerlere sahip çıkmak ve geliştirmek,
- e) Kent kaynaklarının etkili, verimli ve adil kullanımına katkıda bulunmak,
- f) Sürdürülebilir kalkınma anlayışına dayalı kentin yaşam kalitesini geliştiren, çevreye duyarlı ve yoksulluğu giderici programları desteklemek,
- g) Sivil toplumun gelişmesine ve kurumsallaşmasına katkıda bulunmak,
- ğ) Çocukların, gençlerin, kadınların ve engellilerin toplumsal yaşamdaki etkinliklerini arttırmak ve yerel karar alma mekanizmalarında aktif rol almalarını sağlamak,
- h) Kent yönetiminde saydamlık, katılım, hesap verebilirlik, öngörülebilirlik ilkelerinin uygulanmasına katkıda bulunmak,
- ı) Kent Konseyinde oluşturulan görüşlerin değerlendirilmek üzere ilgili belediyeye gönderilmesini sağlamaktır.

Bu yönetmelikten de izlenebileceği gibi kent konseyi, asıl olarak YG21 programına tabii olan bir uygulamadır ve "sürdürülebilir kalkınma" ilkeleri çerçevesinde "yönetişim" anlayışını, "hemşehrlik hukuku"na dayanarak hayata geçiren ve katılımın yaygınlaşmasını "kent vizyonu" etrafında geliştirilmesini sağlayan çok aktörlü bir yapıdır. Aynı yönetmeliğin "çalışma ilkeleri" kenar başlıklı 7. maddesi, yasada yer alan bu tanımlamaları bir kere daha açıkça vurgulamaktadır. Ülkemizde oldukça uzun bir zamandır, bu yasal düzenleme ve yönetmelik

öncesinde YG21 adı ile uygulanmakta olan proje kapsamında, bazı kentlerimizde farklı isimler ile oluşturulmuş olan ve kısaca hemen hepsini "kent konseyi" başlığı altında toplayabileceğimiz uygulamalar, yeni bir model olarak yerel yönetim yasalarımızın içine taşınmıştır.

Bugün 4. aşaması uygulanmakta olan YG21 Projesinin bu son aşaması ile ilgili kararın yayınlandığı Resmi Gazetede, bu yeni yasal düzenleme ile YG21 arasındaki ilişki için "Temel yerel yönetim birimi olan Belediye[için a.g.]5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 76'ncı Maddesi, Türkiye YG-21 Programı'nın da etkisiyle ve bu kapsamda oluşmuş bulunan genel modele dayalı olarak, Kent Konseyleri'nin kuruluşunu düzenlemektedir"³ denilmektedir. Bu ifadede de anlaşılabileceği ve aşağıda da değinileceği gibi Belediye Yasasında Kent Konseyi ile ilgili bir madde yer almasında, önceki süreçte yürütülmüş olan YG21 projelerinin önemli bir katkısı bulunmaktadır. "Kent halkının kent yönetimine katılımını sağlamak" gerekçesi ile dünden bugüne yasal zemine oturtularak geliştirilen bu model ve getirilerini kavramak açısından, konunun geçmişine biraz daha yakından bakmakta yarar bulunmaktadır.

GÜNDEM 21 ve YEREL GÜNDEM 21

1992 yılında Rio de Janerio'da yapılan BM Çevre ve Kalkınma Konferansı'nın bir ürünü olan Gündem 21(G21), kalkınma ve çevre arasında denge kurulmasını hedefleyen "sürdürülebilir kalkınma" kavramının yaşama geçirilmesine yönelik, küresel uzlaşmanın ve politik taahhütlerin en üst düzeydeki ifadesi olan bir eylem planı⁴ olarak ortaya çıkmaktadır.

G21, "sürdürülebilir kalkınma" hedefini gerçekleştirmenin vazgeçilmez yöntemi olarak, küresel ortaklık kavramını gündeme getirmektedir.⁵ G21'in kabulünde, az gelişmiş ülkelerin kendi kalkınma ve gelişmeleri uğruna, dünyanın daha da kirlenmesine yol açacak uygulamalarının, sanayileşmiş ülkelere engellenme arzusu yatmaktadır. Gelişmiş ülkelerin kendilerinin yaptığı hatanın tekrar edilmemesi, çevrenin daha az tahribini sağlayacak önlemler alınabilmesi için yoksul ülkelerin, daha fazla finansman desteği oluşturulması da dahil olmak üzere kirlenmeyi önleyici teknoloji kullanımı yönünde destek olunması G21'in genel hedefi olarak tanımlanmaktadır.

G21, bu hedefe ulaşmak için tanımladığı strateji ile, 1972 yılında Stockholm'de düzenlenen BM İnsan Çevresi Konferansı ve 1976 yılında Kanada'nın Vancouver kentinde yapılan ilk Habitat toplantısından ayrılmaktadır. Hızla büyüyerek artan dünya sorunlarına çözüm aranması amacı ile düzenlenen bu her iki toplantı da alınması gereken önlemler ve çözümler için devletler sorumlu tutulmuştur. Ancak, 1987 yılında BM Çevre ve Kalkınma Komisyonu tarafından hazırlanan "Ortak Geleceğimiz Raporu"yla birlikte ortaya çıkan "sürdürülebilir kalkınma" stratejisi gereği katılıma özel bir önem verilmiş ve 1992 yılında Rio'da yapılan Dünya Çevre ve Kalkınma Konferansında "G21" olarak adlandırılan hedef ve program ile sorumluluğun devlet dışı aktörlerce de paylaşılması gerektiği belirlenmiştir. "G21 ile sorunların çözümünde sadece devleti içeren tek özne yerine, hükümetler, iş adamları, ticaret birlikleri, bilim adamları, vatandaşlar, hükümet dışı kuruluşların da içinde bulunduğu çok taraflı görev ve sorumluluk üstlenen gruplardan yardım alınması" öngörülmüştür. G21, ulusal stratejilerini sürdürebilmeleri için hükümetlere çağrıda bulunurken, geçmişten farklı bir biçimde gönüllü kuruluşlar ve halkla işbirliğinin gerekliliğini de belirtmekte ve sivil topluma da bir rol tanımlamaktadır.

G21 hedeflerinin hayata geçirilmesi için tek tek yereller düzeyinde önemli bir araç olarak öne sürülen Yerel Gündem 21 (YG21) ise, "Gündem 21'de ele alınan sorunların ve çözümlerin büyük bir bölümünün yerel düzeydeki faaliyetlere dayalı olması nedeniyle, belirlenen hedeflerin gerçekleştirilmesinde yerel yönetimlerin katılımı ve işbirliği, belirleyici bir etken olacaktır" görüşü ile ortaya getirilmektedir.⁷ Bu görüşü tamamlayan yaklaşım çerçevesinde YG21, G21'in hedeflerine ulaşmayı amaçlayan, yerel sürdürülebilir kalkınma sorunlarının çözümüne yönelik uzun dönemli, stratejik bir planın hazırlanması ve uygulanması hedefine yönelmektedir. Bu hedef çerçevesinde katılımcı, çok sektörlü, yerel ortaklıklara dayalı "yönetişim" (governance) anlayışının yaşama geçirilmesini gerekli kılan bir program olarak tanımlanmaktadır.⁸ G21'in hedefinin yerel düzeye indirilmesini sağlamayı hedefleyen bu yaklaşım yerel düzeyde katılımın zorunluluğunu da tanımlamaktadır. Bunun yanı sıra, ayrıca, uluslararası topluluk ile yerel yönetimler

arasındaki işbirliğinin artırılması ve uluslararası ölçekte yerel yönetimler arasındaki işbirliğinin güçlendirilmesine yönelik adımlar atılması, teşvik edilmesi de programın hedefleri arasında yer almaktadır. Sunuluşundan da anlaşılacağı gibi burada tanımlanan yerel kavramı, herhangi bir ulus devlet sınırları içinde yer alan yönetsel bir birimi ve bu birimde yer alan tüm unsurların konulan hedef çerçevesinde sorumluluk üstlenmesinin beklendiğini ifade etmektedir. Bu tutum geçmişten farklı bir yönetim tanımının da giderek gündeme gelmesinin zeminini oluşturarak, governance (yönetişim) kavramını öne çıkarmaktadır.

Yerel Gündem 21, 1992 yılından bu yana, yaklaşık 135 ülkedeki binlerce kentte uygulanmaktadır. Yerel Gündem 21 adı arka planda tutularak, aynı sürece yönelik benzer adlar altında ("Sürdürülebilir Kentler Programı", "Sağlıklı Kentler Programı", vb.) yürütülen çalışmalar dikkate alındığında, bu süreçteki kent sayısı daha da artmaktadır.

Gündem 21'in dünya ölçeğindeki koordinatör kuruluşu olan UNDP – Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı-, aralarında Türkiye'nin de bulunduğu 85 ülkede, Yerel Gündem 21 süreçlerini desteklemektedir. 2000'li yılların başında Avrupa'da 4,000'in üzerinde belediyenin YG-21 sürecini etkin olarak yürüttüğü belirtilmektedir.⁹

Türkiye'de Yerel Gündem 21¹⁰

Türkiye'de YG21 uygulamalarının ilk aşaması "Türkiye'de Yerel Gündem 21'lerin Teşviki ve Geliştirilmesi Projesi" ile başlamıştır. Bugün dördüncü aşamasında olan bu program, yerel yönetişimin güçlendirilmesine yönelik olarak, sivil toplumun karar alma sürecine katılımının ve yerel yatırımlarda söz sahibi olmasının sağlanması amacıyla, Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği (IULA-EMME), Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı tarafından Bursa Büyükşehir Belediyesi ile işbirliği içerisinde geliştirilmiştir. Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) Türkiye Daimi Temsilciliği ve UNDP Capacity 21 Programının çatısı altında ve desteğiyle gerçekleştirilen proje, Eylül 1997 içerisinde UNDP ve T.C. Hükümeti tarafından imzalanarak yürürlüğe girmiştir.¹¹ On sekiz ay sürmesi öngörülen projenin başlangıcında, örnek uygulamalar için 9 kent ilk ortaklar olarak belirlenmiştir.¹² Ekim 1998'de kesinleşen proje

revizyonu ile 3 Büyükşehir Belediyesi ve 10 Belediye ile 1 İl Özel idaresi de proje ortakları arasına katılmıştır.¹³ Aralık 1998'de Denizli ve İzmit (Bursa)¹⁴ Belediyeleri'nin de katılımıyla proje ortağı olan kentlerin sayısı 25'e ulaşmıştır.¹⁵ Projede ayrıca tümü IULA-EMME üyesi olan, Akdeniz Belediyeler Birliği, Doğu Karadeniz Belediyeler Birliği, Ege Belediyeler Birliği, GAP Belediyeler Birliği ve Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği de yer almıştır.

Projenin birinci aşaması için 18 aylık bir dönem planlanmış olmasına karşın, iki yılı aşan bir uygulama dönemi sonunda, proje Aralık 1999'da tamamlanmıştır. İki temel hedef üzerine kurulan proje çalışmalarının birinci hedefi, ülke ölçeğinde YG21 kavramının ve bunun yerel 'yönetişim' üzerindeki etki ve sonuçlarının tanıtımı, ikinci hedef ise, proje ortağı kentlerde yerel ilgi gruplarının katılımına dayalı bir planlama sürecinin gelişmesine yönelik mekanizmalar oluşturulması ve bunlara işlerlik kazandırılması olarak belirlenmiştir.¹⁶ Birinci hedef YG21'in Türkiye'de tanıtımı ve yaygınlaştırılmasını ele alırken, ikincisi proje ortağı kentlerde yapılacak çalışmalar üzerinde yoğunlaşmıştır. YG21'in birinci aşamasının uygulanmasında kent konseyleri ve benzeri yapıların, çalışma grupları ya da kozaların ve destekleyici mekanizmaların oluşturulması, özen gösterilen noktalar olarak gözlenmektedir.¹⁷ YG21'de yerelin temsili, genellikle belediye yapısı içerisinde işlevsel olarak anlam kazanabilmiş, yanı sıra beş yılda bir yapılan seçimlerin etkisini azaltma gayreti de sürdürülmüş, hemen her kent konseyi ya da (kent) meclisi oluşum biçimini (katılımcılar, organlar) tanımlayan, birbirinin benzeri yönergeler düzenlenmiştir. Birinci aşamanın sonuçlanmasından sonra, yapılan değerlendirmede, bazı belediyelerde bilgilendirme toplantısı dışında çalışma yapılamazken, Bursa, İzmir, Antalya Büyükşehir Belediyeleri, Gölbaşı, Aliağa vb. belediyelerinin proje kapsamındaki çalışmaları başarılı olarak değerlendirilmiştir.

Projenin ikinci aşaması olarak tasarlanan "Türkiye'de YG21'lerin Uygulanması" projesi de birinci aşamada olduğu gibi, IULA-EMME'nin koordinasyonunda ve UNDP desteğiyle Ocak 2000'de başlatılmış ve 2003 yılı ortalarına kadar sürmüştür. Toplam iki yıllık bir süreç sonunda tamamlanması öngörülen projeye katılan belediye sayısı 46'ya ulaşmıştır. Projenin bu

ikinci aşaması için beş temel hedef konulmuş olup, bunlardan birinci hedef, YG21'e katılan yerel yönetimlerin sayısında artış sağlanmasını ve yeni proje ortağı kentlerde katılımcı süreçlerin oluşturulmasını öngörmektedir. İkinci hedef, yeni proje ortağı kentlerde eylem planları hazırlanmasını, devam eden projelerde de bunların uygulanmasını kapsamaktadır. Üçüncü hedef, halkın bilgilendirilmesine ve uluslararası tanıtıma yönelik kampanyalardır. Dördüncü hedef, YG21 sürecinin uzun dönemli sürdürülebilir destek görmesinin sağlanması olarak belirlenirken, Marmara depremi sonrasının yeniden yapılanma sürecinde YG21'in önemli bir işlev görmesi, son hedef olarak öngörülmüştür.¹⁸ Projenin II. aşamasında "Yaylak Kırsal Kalkınma Projesi" ve "Afetleri Önlemek ve Hazırlıklı Olmak için Yerel Kapasite Geliştirme Projesi" adı altında iki alt proje uygulandığı belirtilmektedir.¹⁹ IULA-EMME'nin koordinatörlüğünde yürütülen bu ikinci aşama proje için "ortaklık" yaklaşımının yalnızca ulusal değil, uluslararası ölçekte de en geniş kapsamlı ve etkileyici uygulamalarından birini sergilediği belirlenmekte ve BM ile yerel aktörler arasındaki ilişki örnek olarak verilmektedir. Kent konseyleri ya da benzeri platformların, farklı büyüklükteki ve özellikteki birçok proje ortağı kentte, değişik kurumların temsilcilerini düzenli olarak bir araya getiren etkin katılımcı mekanizmalar olarak işlev gördüğü; temsile özen gösterilmesi, değişik gruplar arasındaki temsil dengesizliğini giderecek yöntemler geliştirilmesi, örgütsüz kesimlerin ve çalışma gruplarının bu platformlarda temsil edilmesi gibi konularda düzenleyici çalışmaların sürdürüldüğü; Yerel Gündem 21 süreci ile ilgili çeşitli yayınların hazırlanmasına ve basımına devam edildiği; yerel gelişme sorunlarının çözümüne yönelik projelerin belirlenme çalışmalarının gündeme geldiği; proje kentlerinin birçoğunda belde halkının hizmetine giren "Yerel Gündem 21 Evleri" oluşturulduğu belirtilmektedir.²⁰

Üçüncü aşamayı oluşturan "Türkiye'de Yerel Gündem 21 Yönetişim Ağı" yoluyla BM Binyıl Bildirgesi Hedefleri ve Johannesburg Uygulama Planı'nın Yerelleştirilmesi Projesi", 2004-2006 yılları arasında sürdürülmüştür. Üçüncü aşama projesinin iki amacı, "kampanyalardan ve kapasite geliştirme girişimlerinden yararlanarak, yerel ve ulusal düzeylerde YG-21 süreçlerinin ve mekanizmalarının kurumsallaştırılması ve Binyıl Bildirgesi Hedefleri ve Uygulama Planı'nın yerel düzeyde teşvik edilmesi ve somutlaştırılması

***“Sürdürülebilir kalkınma”
gelişmekte olan ülkelerin
kalkınma talebini çözmediği gibi
doğal kaynaklar da dahil olmak
üzere her türlü kaynaklar
üzerinde yeni kontrol araçlarını,
bu kontrolün yapılacağı mekansal
ölçütü ve her düzeydeki
muhatapları değiştirmekte,
yeniden biçimlendirmektedir.
Kavram, parçacı, piyasacı,
yönetişimci ve dolayısı ile
ekonomiden yana tercih kullanan
bir nitelik sunmaktadır.***

amacıyla, bir Yerel Gündem 21 Küçük Ölçekli Hibeler Programı başlatılması” olarak belirlenmiştir. Birinci hedef ile ilgili çıktılarda “hazırlanmakta olan “Yerel Yönetim Reformu Paketi” içerisinde, özellikle Hükümet’in Acil Eylem Planı’nda yer alan “yönetişim” ve “Kent Konseyleri” bölümlerine dayalı olarak, YG-21’in uygun şekilde dahil edilmesini sağlayacak girişimlerde bulunulması” tanımlamasına yer verilmiştir. Proje süresi içinde değişen Belediye Yasasına eklenen 76. madde bu hedefe ulaşıldığını göstermekte olup, yukarıda da sunulduğu gibi, IV. aşamaya ilişkin proje metninde bu durum açıkça belirtilmiştir. Ayrıca proje kapsamında, merkezi yönetimin ilgi ve desteğinin artırılması ve tanıtım eksikliğinin giderilmesi öngörülmekte ve ilgili küresel hedeflerin yerelleştirilmesinde, dünya ölçeğinde örnek oluşturacak uygulamalar sergilenmesi hedeflenmektedir.²¹

Bu üçüncü aşama, birbirini destekleyen bir dizi projeyi içermektedir. İlk olarak, UNDP desteğiyle başlatılan “Türkiye’de Yerel Demokratik Yönetişimi Teşvik Amacıyla Sürdürülebilir İlişkiler Ağı Kurulması” başlıklı proje kapsamında, mevcut web sitesi etkileşimli bir yapıya kavuşacak şekilde yenilenmiş ve ülke ölçeğinde “Yerel Gündem 21 Yönetişim Ağı”nın oluşmasına çalışılmıştır. Hollanda Hükümeti’nce desteklenen “Şeffaflık İçin Yerel Ortaklıklar ve İşbirliği Ağı Oluşturmada Kadınların ve Gençlerin Rolünün Güçlendirilmesi” başlıklı

ikinci proje kapsamında ise, kadınların ve gençliğin yerel karar alma süreçlerine ve yerel yönetişimin tüm alanlarına katılımının artırılması yönünde çalışmalar yürütülmüştür.

Proje kapsamında uygulanan “Yerel Projeleri Destekleme Programı(YPDP)”, kendi Yerel Gündem 21 süreçlerini başlatan tüm katılımcı platformlara açık olarak, BM Binyıl Bildirgesi Hedefleri’nin ve Dünya Sürdürülebilir Kalkınma Zirvesi (WSSD) Uygulama Planı’nın öncelikleri doğrultusunda, kentlerde yoksulluğun azaltılması, kentlerde yaşam kalitesinin artırılması ve çevresel sürdürülebilirliğin sağlanması öncelikli konuları çerçevesinde başlatılmıştır. Program’a sunulan projelerin, Yerel Gündem 21 süreçleri ile oluşturulan Kent Konseyleri (veya benzeri adlar taşıyan il-kent ölçekli), Kadın Meclisleri, Gençlik Meclisleri ve özel ilgi gruplarına yönelik katılımcı yapılarca hazırlanan veya sahip çıkılan projeler başta olmak üzere, çok-ortaklı projeler olması şart koşulmuştur.²²

YG-21 Programı Ulusal Yönlendirme Kurulu (UYK)²³ ve UYK tarafından davet edilmesi uygun görülen YG-21 Programı kapsamında işbirliği yapılan diğer kuruluşların temsilcilerinden oluşan YG-21 YPDP Seçim Kurulu tarafından yapılan proje değerlendirmesi ve seçimi süreci sonucunda 23 yerel proje desteklenmeye uygun bulunarak seçilmiştir. Seçilen projelerin uygulanmasına Eylül 2005 içerisinde başlanmış ve Ekim 2006 içerisinde sonlanmıştır. Bu projeler arasında kadınlara yönelik eğitim, destek, beceri artırma, istihdam yaratma vb. konularda çok sayıda projenin yanı sıra özürülere yönelik projeler, sosyal yaşamı geliştirme, afete karşı eğitim, sokak yenileme gibi konuları kapsayan projeler bulunmaktadır.²⁴

Bu aşamada proje ortaklarının sayısı 62 yerel yönetime ulaşmış olup, bu Yerel Yönetimlerin 11 tanesi B.Belediyesi, 3’ü İl Özel İdaresi, 23’ü İl Belediyesidir.

Projenin IV. Aşaması “Türkiye’de Yerel Gündem 21 Yönetişim Ağı Kanalıyla BM Binyıl Kalkınma Hedefleri’nin Yerelleştirilmesi” başlığını taşımakta olup, 1997-2005 yılları arasında uygulanan bir dizi demokratik yönetim projesini içeren Türkiye Yerel Gündem 21 (YG-21) Programı’nın sağladığı ivmeden yararlanılmakta olduğu belirtilmektedir. 2006-2008 yıllarını kapsaması hedeflenen proje ile Türkiye YG-21 Programı kapsamındaki deneyimine dayalı olarak, BM Binyıl Kalkınma Hedefleri’nin (BKH)²⁵ teşvik yoluyla

yerelleştirilmesi amaçlamaktadır. Proje stratejisi, sivil toplumun ve vatandaşların yerel düzeyde BKH’nin gerçekleştirilmesine ve bu konudaki yetersizliklerin belirlenmesine yönelik harekete geçmesi, cinsiyet eşitliğinin sağlanmasında yerel yönetimlerin oynadığı önemli rolün vurgulanması ve merkezi yönetimin BKH konusundaki taahhütlerinin yerelleştirilmesine, özel sektör dahil, toplumun daha geniş kesimlerinin dahil edilmesi için katılımcı yerel yönetişime dayanmayı hedeflemektedir. BKH’nin sekizinci hedefi olan “kalkınma için küresel ortaklıklar geliştirmenin” 18. alt hedefi, “Başta bilgi ve iletişim olmak üzere yeni teknolojilerden yararlanmak için özel sektör ile işbirliği içinde olmak” biçiminde tanımlanmış olup, bu hedef ülkemizde “Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB) ve bünyesindeki yerel odalar ve borsalar ile bunların üyeleriyle kurumsal ortaklık ve işbirliği içerisinde, Türkiye’nin kalkınması ve BKH’nin yerelleştirilmesi yoluyla hedeflerine ulaşılması amacıyla, yerel yönetişimin aktörleri ve özel sektör kuruluşları arasında “en iyi uygulama” örneği oluşturacak ortaklıklar geliştirilmesinin teşviki” olarak belirlenmektedir. Nitekim bu hedef doğrultusunda UNDP ve TC. Hükümetinin yanı sıra TOBB da proje ortakları arasına katılmış ve proje finansmanına katkı koymuştur.²⁶ Proje belgelerinde belirtildiği üzere “Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB), BKH’nin Türkiye’deki kilit özel sektör ortağıdır. Özel sektörün en üst düzeyde temsil eden şemsiye kuruluş olarak TOBB, Ulusal BKH Raporu’nun (2005) hazırlık sürecine etkin olarak katılmış olup, BKH’nin gerçekleştirilmesini desteklemektedir”.²⁷ Sonuç olarak ve bu proje aracılığıyla TOBB, projenin temel ortakları arasında yer almaktadır. Proje dokümanı TOBB, özel sektörün BKH’ni ve YG-21 süreçlerini destekleme potansiyelinin geliştirilmesi konusunda, geniş ulusal temsil ağıyla ve yerel ve bölgesel düzeylerde, bünyesindeki Ticaret ve Sanayi Odaları, Ticaret Odaları, Sanayi Odaları, Deniz Ticaret Odaları ve Borsalar (Türkiye genelindeki toplam 364 oda ve borsa) kanalıyla, kilit bir konuma ve role sahip olduğunu da belirlemektedir.

Türkiye YG-21 Programı’nın dördüncü aşaması, ortaklıklarının sürdürme kararı alan üçüncü aşama ortağı yerel yönetimleri ve bu yeni aşamaya katılma kararı alan yeni yerel yönetimleri kapsamaktadır. Bu bağlamda, artık UCLG²⁸ adını almış olan Dünya Teşkilatı’nın üyesi ve YG-21 Programı ortağı olan yerel yönetimler, Belediye Meclisi kararıyla UCLG üyeliği başvurusunda bulunan (ve aynı zamanda, “Kentimiz BM Binyıl

Kalkınma Hedeflerini Destekliyor!” başlıklı kampanyaya katılma kararı alan), 10 Büyükşehir Belediyesi, 1 İl özel idaresi, 21 İl Merkezi Belediyesi, 39 Belediye olmak üzere 71 ortaklıktan oluşan yerel yönetimlerdir. Proje halen sürmektedir.

YG21 bünyesindeki AB Projeleri

Türkiye’de uygulanmakta olan YG21 sürecine paralel olarak ve farklı kentlerde, değişik ölçeklerde, YG21 üyesi yerel yönetimlerin yine birden fazla konuda AB fonlarından sağlanan projeler uyguladıkları izlenmektedir. Binyıl kalkınma hedeflerinin yerelleştirilmesi ile Türkiye’nin AB’ye katılım süreci arasında bağlar kurulması vb hedefler ya da başlıklar taşıyabilen bu projeler kapsamında; AB’ye proje hazırlama konusunda kapasite geliştirme, AB gençlik programları bilgilendirme seminerleri, gençlik demokrasi projeleri atölye çalışmaları, Avrupa gönüllü hizmeti eğitimi vb. projelerin yanı sıra Kuşadası örneğinde olduğu gibi ülkemizin Avrupa Birliği (AB) uyum sürecinde, çevre alanındaki mevzuat uyumlaştırma ve uygulamaya dönük yükümlülüklerini karşılayabilmesine destek sağlamak amacıyla hazırlanmış ve AB tarafından desteklenmiş Katı Atık Yönetimi ile ilgili KATSİS Projesi veya Bursa’da olduğu gibi katılımcıların karşılıklı geleneksel yemek kültürlerini tanıtarak kültürler arası diyaloga katkı koydukları yemek projesi ya da kış sporu aktiviteleri aracılığıyla kültürler arası öğrenmeyi sağlamak için uygulanan kış değişim projesi gibi başlıklar taşıyabilmektedir. Bu projeler, Tatvan’da, “sahil havzası entegre ekonomik ve sosyal gelişim projesi”, “Tatvan kadını eğitimi ve bilinçlendirme merkezi projesi”, “Tatvan heyelan bölgesi ağaçlandırma projesi” olurken, Kocaeli’nde “Kocaeli itfaiye teşkilatı yeniden yapılandırılması ve güçlendirilmesi projesi”, “perakende satış elemanı yetiştirme projesi (persa)”, “yerel iş banışı projesi”, “kariyer geliştirme merkezi (kagem) projesi” ya da “engellilere yönelik bir proje” olabilmektedir.²⁹

YG21 Projesinin Finansmanı

Projenin birinci aşamasında, Türkiye’deki YG21’in toplam bütçesi 1.600.000 dolar olarak belirlenmiştir. Bunun 200.000 doları UNDP/Capacity 21, 500.000 doları UNDP Türkiye temsilciliği, 900.000 doları ise IULA-EMME ve pilot belediyeler tarafından

karşılacaktır.³⁶ Ancak, 14 yeni pilot ilin programa dahil edilmesiyle birlikte UNDP ve program ortakları tarafından sağlanması gereken bütçe 700.000 dolar daha arttırılmıştır.³⁷ Projenin uygulanabilmesinde temel bir önkoşul, maliyet paylaşımıdır. UNDP önkoşulun yerine getirilmiş olduğuna veya yerine getirileceğine emin olduktan sonra projeye katkı sağlamayı taahhüt etmektedir.³⁸ Projenin finansmanının, UNDP, IULA-EMME ve projeye katılan belediyeler ve hükümet tarafından sağlanması kararlaştırılmıştır. Uygulama yapan yerel yönetim, kapsamı ölçüsünde projeye maddi katkı sağlarken, UNDP de ilgili yerel yönetimin sağladığı katkı oranında projeye katkı koymaktadır. Dönemsel bütçeler ulaşılması hedeflenen uygulama sayısı dikkate alınarak belirlenmiştir. Proje kapsamında birinci aşamanın finansmanı 900.000 dolar ve 39.850 milyar liradan oluşmaktadır. Revizyon planının doğal sonucu olarak projenin bütçesinde ortakların payı 500.000 dolar, UNDP'nin payı da 200.000 dolar arttırılmıştır. Projenin ikinci aşamasının bütçesinin toplamı 2.000.000 dolar olup, bunun 1.000.000 doları UNDP girdisidir.³⁹ Yerel Yönetim birimlerinin projeye ilişkin giderlerini, bütçelerinde yer alan "Uluslararası Kuruluşlarla İlgili Hizmetler" kaleminden karşılamaları Kasım 2000'de yayınlanan genelgeyle⁴⁰ bildirilmiştir. Proje üzerinde yapılacak herhangi bir değişiklik, sınırları belirlenmiş olmakla beraber ancak UNDP Daimi Temsilcisi'nin imzasıyla ve diğer imza sahiplerinin önerilen bu değişiklikleri kabul etmeleri koşuluyla yapılabilecektir. Projenin 3. aşamasının Bütçesi 2.000.000 dolar olarak belirlenmiştir. Proje anlaşmasına göre 1.333.333 doları Türkiye, 600.000 doları UNDP tarafından karşılanırken, proje uygulama birimi 66.667 dolar katkıda bulunacaktır.

Projenin IV. aşamasının bütçesi ise 1.300.000 dolar olup, bu meblağın 500.000 dolarının proje ortağı olan TOBB tarafından, 600.000 dolarının Hükümet tarafından karşılanması öngörülmüştür.⁴¹

Türkiye YG21 projesinin mali denetimi özel denetim firmaları tarafından yapılmakta olup, söz konusu firmalar periyodik ve dönemsel raporlar hazırlamakta ve ilgili taraflara sunmaktadır.

SÜRDÜRÜLEBİLİR KALKINMA VE YG21

Yukarıda sunulan bu özet değerlendirme çerçevesinde, YG21 ile ülkemizde gündeme getirilen "Kent Konseyleri" süreci arasında birebir çakışma söz konusu olduğu gözlenmektedir.

Yukarıda da vurgulandığı gibi G21 veya YG21 projelerinin gerekçesini oluşturan anahtar kavram "sürdürülebilir kalkınma" dır. Birçok açıdan tartışılabilir bir kavram olan "sürdürülebilir kalkınma"ya konumuz sınırları içinde baktığımızda, öncelikle, gelişmekte olan ülkeler için dönün "ulusal kalkınma" kavramının yerini aldığı belirtilmelidir. "Sürdürülebilir Kalkınma" ile bir yandan gelişmekte olan ülkelerin kalkınma çabaları "çevreyi tahrip" etmeyecek biçimde sınırlanırken, diğer yandan gelişmiş ülkelerin tüketim düzeylerinin de olduğu gibi kalması aynı anda mümkün olmaktadır. "Sürdürülebilir kalkınma" gelişmekte olan ülkelerin kalkınma talebini çözmediği gibi doğal kaynaklar da dahil olmak üzere her türlü kaynaklar üzerinde yeni kontrol araçlarını, bu kontrolün yapılacağı mekansal ölçütü ve her düzeydeki muhatapları değiştirmekte, yeniden biçimlendirmektedir. Kavram, parçacı, piyasacı, yönetimsel ve dolayısı ile ekonomiden yana tercih kullanan bir nitelik sunmaktadır. Özünde "ulusal"ın yerini her düzeyde "yerel"in alması yeni biçimlendirmenin etkili bir aracı olmuş, geçmişte bir mekansal alan ile o mekandaki toplumsal ilişkileri birlikte ele alan ve kendisine en yakın yerel-üstü (ulus-devlet) tarafından tanımlanan yerel, bugün artık, küresel ölçekte tanımlanan ve yönlendirilen bir birim olarak algılanmaya başlamıştır. Artık, kalkınma, toplumsal adalet, sosyal yardım, yoksullukla mücadele, işsizliğe çözüm üretilmesi gibi politikaların tamamı ekonomik bir birim olarak görülen ve muhatap oluşturan yerel aracılığı sürdürülmektedir. Türkiye YG21 uygulaması, bu yaklaşımın çarpıcı örnekleri ile doludur. Ulusal ve makro düzeydeki politikalarla ilişki kurmamış, merkezden bağımsız, süreklilikten uzak, proje bazında yürütülen ve her yerelin kendi "özgün" sorunlarını çözmeye yönelen bir yaklaşım ile bütünlüklü bir kalkınma gerçekleştirmek mümkün gözükmemektedir. Üstelik bu uygulama, "kaynak kullanımında etkinliğe özel bir önem verilmesi gerektiği" tanımı yapan "sürdürülebilir kalkınma" çerçevesinde gerçekleştirilmekte, zaten kıt olan kaynakların kullanımı tartışmaya açık bir biçimde gerçekleştirilmektedir.

YG21 kapsamında her yerel altyapı, işgücü, bilgi birikimi, toplumsal uzlaşma, pazar, hammadde vb. bakımından mekansal farklılığını, yeteneklerini ve özgünlüklerini ortaya koyarak küresel olanakları kendisine çekmeye ve pazarlık yapmaya çalışmaktadır. Bu süreç kapitalizmin eşitsiz gelişme kuralı gözardı edilerek, ulusal/bölgesel dengesizlikler hiçe sayılarak, yerelin var olan koşulları üzerinden değerlendirilmesi ile sürdürülmekte, yerellerin ikili, üçlü... bir yapı içinde YG21 projesi içinde konumlanması sağlanmaktadır.

Özetle, hem yereller arasında hem de yerelin kendi içindeki dengesizlikler üzerine kurulu bir kademelenme hızla kendisini hissettirmekte, geçmişte bu dengesizlikleri gidermek, en azından azaltmak için önlemler almayı üstlenen devletin devre dışı bırakılması ile YG21, "yönetimi" uygulamaya koyarak sürdürülebilir bir kalkınma sağlamaya çalışmaktadır.

Proje metinlerinde açıkça belirtildiği üzere Türkiye YG21 etkin ve başarılı bir projedir. Projenin hem UNDP hem de AB tarafından yakından izlendiği bu süreçte, yerel yönetim alanında yapılan yeni düzenlemelere proje metinlerinde övgülü bir biçimde yer verilmektedir. Ancak, aynı süreçte yerel yönetim yasalarına paralel bir biçimde Çevre Yasamızda yapılan değişikliklerin görülmemiş olması çarpıcıdır. "Sürdürülebilir Kalkınma" kavramına her düzeyde vurgu yapan bu yeni yasal düzenlemeyi gerçekleştiren 5491 sayılı yasada amaç maddesinden itibaren bir yandan "sürdürülebilir kalkınma" ilkelerine bağlılığı vurgulanırken, öte yandan yeni düzenlemeler ile CED kapsamının daraltıldığı, ekonomik öncelikleri olan, yönetimsel ve piyasacı teşvik yöntemlerinin hakim kılındığı, çevre korumanın "kullanılan öder" ilkesi çerçevesine dayandırıldığı, yerele kurumsal yetki devrine müsait bir dokunun üretildiği, çevre suçlarının hapis cezalarında indirimine giden ve hatta zamanaşımı vb. tanımlamaları yapan bir dizi yeni uygulama ile "bütün canlıların ortak varlığı olan çevrenin" korumasına nasıl yeni bir boyut getirildiği izlenmektedir.⁴²

Sonuç Yerine "Yönetişim"

YG21'in IV. aşaması ile ilgili proje metninde önceki aşamalar değerlendirilerek "Bu program, kamu kuruluşları, yerel yönetimler ve sivil toplum kuruluşları üçgeninde yerel karar alma süreçlerini oluşturarak, Türkiye'de yeni bir yerel

yönetişim modelinin gelişmesini sağlamıştır. Programın beş yıllık uygulama süreci, "yerel yönetim yapılanmasını geliştirme ve demokratikleşme sürecini hızlandırmanın yanı sıra, ülkenin AB'ye giriş sürecini de hızlandıran bir sosyal dönüşümü tetikleyecek güçte olduğunu ortaya koymuştur"⁴³ tespitinde bulunmaktadır.

Bu metinden de anlaşılacağı üzere YG21, "yerel karar alma süreçlerinin" oluşumunda, kent konseyleri için tartışılmaz bir model olarak "yönetişim"i önermektedir. Başka bir ifade ile, YG21'in bizzat kendisi bir yönetim uygulamasıdır. BM belgelerinde "bir ülkenin her düzeydeki işlerinin yönetiminde iktisadi, siyasi ve idari otoritenin kullanımı"⁴⁴ şeklinde tanımlanan iyi yönetim terimi, "sürdürülebilir kalkınma" ile birlikte DB tarafından kısaca, "elbirliği ile hep birlikte yönetim" olarak tanımlanmıştır. İyi yönetim terimi, "piyasa dostu devlet" ve "reform çabalarını destekleyen sivil toplumu" öngörmektedir.⁴⁵ Bu yaklaşımla, yönetişimin, vatandaşların ve grupların, çıkarları doğrultusunda hukuki haklarını kullanabilecekleri, yükümlülüklerini yerine getirebilecekleri ve farklılıklarının arasını bulabilecekleri mekanizmaları, süreçleri ve kurumları kapsadığı ifade edilmektedir.⁴⁶ Yeni bir arayış olarak sunulan yönetişimin, hiyerarşik yönetim anlayışı yerine, karşılıklı etkileşmeye dayanan bir yönlendirme süreci olduğu iddia edilmektedir.⁴⁷ Yönetişim kavramı, katılımcı demokrasi, hukukun üstünlüğü, şeffaflık, sorumluluk, uzlaşma arayışı, eşitlik, etkinlik, hesap verebilirlik ve stratejik vizyon gibi kavramlara dayanarak yönetim kavramından farklı kılınmaya çalışılmaktadır. Devlet yapısının yönetimle birlikte yerini katılıma bıraktığı, böylece kamu, özel ve sivil aktörlere fırsat veren çoğulcu ve ortaklıklara dayalı bir yönetimin "çok aktörlü" olarak oluştuğu ifade edilerek, bu durum "katılımcı demokrasi" olarak tanımlanmaktadır. Kamunun hantal bürokrasisinin ve geri siyasetlerinin şeffaflaşmasını ve hesap vermesini sağlamak için bunun gerektiği de belirtilmektedir. Bu tanımlamalar, DB'nın politik olan her şeye ve yönetime duyulan güvensizlikten yola çıkarak yönetim kavramının zeminini oluşturduğunu göstermektedir.

Oysa, DB'nın bu yaklaşımının ortak noktasını, katılım ve demokratikleşme değil ekonomik öncelikler oluşturmakta, toplumun büyük bir

bölümünün gereksinimlerinin karşılanması için hizmet sunumunu gerçekleştiren kamu, kâr 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. Refahın yükselmesi, yaşam kalitesinin artması gibi insanlığın hedeflerinin eşit ölçüde yükselmesi savlanırken, toplumsal yapıdaki mevcut dengesizlikler gündeme hiç getirilmeyecektir. Asıl hedef, yönetişimin öznelere olarak ortaya çıkarılan bu unsurların, geleneksel olmayan bir tarz ile söz ve karar süreçlerini de içeren yönetim yapısı içine her durumda doğrudan ortak edilmesidir. Türkiye YG21 Projesi nin I. aşamasına ortak olan Harran'ın bir yandan "aşiretleri bugün hala toplumsal yapının tanımlanmasında en önemli bileşen olarak" görmesi ve "Aşiret mensubu olmayan bireylerin toplumda kabul görmeleri oldukça zordur. ... Bölgede büyük bir saygınlığa ve etkinliğe sahip olan şihlar aşiretler üstü kişiler olarak değerlendirilmektedir. ..." tanımlaması yapması hiç sorun olmaz iken, öte yandan bu toplumsal yapıya karşın "katılımın" yaygınlaştırılması amacı ile "[S]ürdürülebilirliğin bütüncül ve katılımcı bir yaklaşımla yeniden sorgulanması" gerekmektedir. Bu süreç, bölgede etkin kişi, kurum ve kuruluşların katılımı ile Harran'ın sosyal, ekonomik, çevresel ve kültürel kimliği ve uzun dönem vizyonunun oluşturulmasını içermelidir. Bu amaçla, kentte gelişmenin ilk etkileri ve Yerel Gündem 21 ilkeleri doğrultusunda Harran özelinde [proje uygulamasının sürdürülmesinin a.g.] bir sakıncası bulunmamaktadır. YG21, aşiret gibi feodal değerler ile bağlayıcı bir yapı içerisinde kimin katılacağını sorgulamamakta (çünkü yanıt, aşiret ileri gelenleri ve şih olacaktır) ekonomik ve toplumsal yapıyı verili durum olarak kabul etmektedir.

Yerel düzeydeki bu tutumun yanı sıra YG21, yönetişimin ayakları olan üç unsurun, uluslararası alanı da dikkate almasını beklemektedir. Çünkü uluslararası örgütler (hükümetler-arası, hükümetler-dışı), Çok Uluslu Şirketler ve bireyler, uluslararası ilişkilerde devletlerin muhatapı olabilmektedirler. Bu yönü ile bakıldığında "yönetişim", iddia edildiği gibi, hiyerarşik yönetim anlayışından vazgeçmemekte, hiyerarşinin üst noktasını değiştirmektedir. YG21'in tüm dünyada yürütülmesini üstlenen Birleşmiş Kentler ve

Yerel Yönetimler Teşkilatı (UCLG)'nin⁴² görevi ve hedefleri bu durumu açıkça ortaya koymaktadır. UCLG'nin görevi "yerel yönetimler arasında ve dünya toplumu içinde işbirliği yoluyla yerel yönetimin değerlerini, amaçlarını ve çıkarlarını geliştirerek, demokratik yerel yönetimin dünya ölçeğinde birleşik sesi ve sözcüsü olmak"⁴³tır. Bu amacı gerçekleştirmek için "yerel yönetimler ve onların teşkilatları arasında ademi merkeziyetçi ve uluslar arası işbirliğini gerçekleştirmek; BM ve bağlı kuruluşlar arasında olmak üzere uluslar arası toplumda yerel yönetimlerin güçlü politik temsilini güvenceye almak; yönetişimin yerel alanlarındaki farklılıkların bileşimini ve işlevselliğini yansıtan güçlü bir demokratik örgüt olmak;..."⁴⁴ hedefleri dikkate alındığında ulus-devlet üstü bir örgütlenmenin ötesinde, yerel yönetim politikalarının belirlenmesinde yeni bir hiyerarşik güç odağı olduğu da gözlenmektedir.

Bu yeni hiyerarşik yapının yerel düzeydeki ayağı olan YG21 kapsamındaki "kent konseyleri"nin bizzat kendisinin oluşturulma biçimi⁴⁵, katılımı sınırlayıcı bir yapı önermektedir. Böylece, daha "ayrımçı" ya da başka bir ifade ile "seçkin" bir yönetim biçiminin ifade edilmesine olanak sağlamaktadır. Çünkü modelin getirdiği katılım süreci, tüm sivil topluma (ve onların örgütlerine) aynı yakınlığı duymamakta ve fırsatı tanımamaktadır. Üstelik bu modelin uygulamasında bireyi odağına alan bir katılım değil, örgüt temelli bir katılım modeli önerilmektedir. Küreselleşme ile birlikte hızla büyüyen yoksullaşma ve işsizlik oranları, emek cephesinde var olan örgütlülüklerin de varlığını sürdürmesine önemli darbe vururken, sivil toplum kuruluşlarından büyük ölçüde sermaye tabanlı örgütler ve firmaları tanımladığı ortaya çıkmaktadır. Yönetişim yaklaşımı, toplumun görece refah içindeki kesimlerinin sivil toplum örgütleriyle, firmaların ve yerel yönetimlerin birlikte yönettiği işbirlikçi bir yapı tanımlamaktadır.

Bireysel katılımı sınırlayan, belirli örgütlü kesimler dışındaki kent yaşayanlarını dikkate almayan, zaten söz ve karar süreçleri üzerinde etkili olabilecek kesimlerden oluşan kent konseyine, kent yoksullarının katılımı ancak kararı başkaları tarafından alınan ve "yoksulluğu sürdürülebilir" kılan projeler düzeyinde olmaktadır. Bu açıdan bakıldığında YG21 uluslararası, yerel ve yerel altı (belirli toplum kesimlerine yönelik projeler) düzeyinde karar süreçleri üretmektedir. YG21'in asıl hedefi olması

gereken demokratik bir toplum için "katılımcılığının" mutlaka sağlanması beklenen geniş toplum kesimleri, bu karar süreçlerinin en alt düzeyinde yer almakta ve yine kendisi için uygun bulunan "kurtarıcı" projeler ile yetinmek durumunda kalmaktadır.

Bu duruma ilişkin daha önceden de yapılmış "demokrasinin en önemli ayağını oluşturan katılım talebini karşılayacağı" gerekçesi ile önerilen "yönetişim" modelinin çeşitli yasalarımızda biçimlenen ilk uygulamalarının örgütlü sermaye kesimleri lehine yarattığı örnekler, demokratikleşme yaklaşımına ve yeni demokrasi anlayışına da açıklık getirmektedir. "Demokratikleşme savı ile ortaya atılan bu modelin bizzat kendisinin, örgütsüz ve yoksul geniş toplum kesimlerini kapsayan mevcut demokratik uygulamaların da sınırlandırılmasının aracı olabileceği kaygısını da dile getirmek gerekmektedir"⁴⁶ tanımlamalarının ne kadar manidar olduğu YG21'in IV. aşamasında gözükmetedir. Projenin resmi ortağı konumunda bulunan TOBB için proje dokümanında yapılan "sosyal sorumluluk anlayışı ve sorumlu girişimcilik ruhuyla" TOBB, Yerel Gündem 21 süreçleri bağlamında, yerel yönetimler ile özel sektör arasındaki işbirliğinin önemli bir yeri olduğuna inanmaktadır. BKH'nin başarıya ulaşması için desteklenmesi gerektiğini savunan TOBB, "Türkiye'de ekonomik büyümeyi, refahı, yerel demokrasiyi arttıracak ve yoksulluğu azaltma, istihdam yaratma ve sürdürülebilir insanî kalkınma gibi stratejik kalkınma konularını hayata geçirmeyi sağlayacak süreç ve mekanizmaları destekleyerek bir istikrar ve güven havası yaratmaya çalışmaktadır"⁴⁷ tanımlaması YG21'in gerçek muhatapını da ortaya koymaktadır.

Son söz olarak denilebilir ki, yereli öne çıkardığı, yerel demokrasiyi merkezi düzeydeki temsili demokrasiye göre daha katılımcı bir çerçeveye kavuşturduğu öne sürülen yönetim modelinin çarpıcı bir örneği olan YG21, sorumluluk alan elemanlar arasındaki ilişkiyi, yatay (eşitlerin sorumluluğu) olarak tanımlayarak, katılımcılığın ve saydamlığın güvencesini bu yatay ilişkiye bağlamaktadır. Yukarıda da sunulduğu gibi projenin IV. aşaması için TOBB ve yerel düzeydeki odalarının projedeki resmi ortaklığı ve bu ortaklığın proje belgelerinde ifade edilmiş biçimi, bu yatay ilişkinin muhatapını doğrudan göstermekte ve YG21 kapsamındaki "kent konseylerinin" gerçek katılımcıları da nihayet tartışma götürmeyecek biçimde açıklık kazanmaktadır.

DİPNOTLAR

¹ Daha önceki dönemlerde Türkiye'de Kent Konseyi ya da Kent Meclisi oluşumları ile ilgili daha detaylı bilgi için bakınız; S. Kavilli, **Kent Yönetimine Katılım ve Türkiye'de Yerel Gündem 21 Uygulamaları**, Mersin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2001, yayınlanmamış yüksek lisans tezi.

² <http://www.mahallidareler.gov.tr/Mevzuat/Yonetmelik.aspx>, ulaşım tarihi 05.10.2008

³ Resmi Gazete, 24.04.2007, sayı 26502

⁴ "Gündem 21 Nedir?", www adresi: <http://www.deu.edu.tr/gundem21>, Erişim tarihi: 04.10.1999,

⁵ "Yerel Gündem 21", **Yerel Gündem 21 Bülteni**, 5:6, Ekim 1999, s:2

⁶ "Gündem 21-Habitat" www adresi: <http://www.satko.com.tr/doga/TGN21.htm>, Erişim tarihi: 14.03.2000,

⁷ <http://www.la21turkey.net/index.php?pages=topic&op=c&at&cid=101&tid=260>, erişim tarihi 05.10.200

⁸ "Yerel Gündem 21 Nedir?", <http://www.deu.edu.tr/gundem21>, Erişim tarihi: 04.10.1999, ve <http://www.la21turkey.net/index.php?pages=topic&op=c&at&cid=101&tid=260>, erişim tarihi 05.10.2008

⁹ <http://www.la21turkey.net/index.php?pages=topic&op=c&at&cid=101&tid=260>, erişim tarihi 05.10.2008

¹⁰ Türkiye YG21 projesinin I. ve II. Aşamasına ilişkin bilgilerin sunumunda yazarın Sultan Kavilli ile birlikte sunduğu "Yerel Gündem 21 ve Katılım", **Yerel Yönetimler Sempozyumu 2000 Bildirileri Kitabı**, TODAİE Yayın No: 304, 2002, Ankara, s.237-249'dan yararlanılmıştır.

¹¹ "Türkiye'de Yerel Gündem 21'lerin Teşviki ve Geliştirilmesi Projesi", <http://www.deu.edu.tr/gundem21/proje.htm> erişim Tarihi: 04.10.1999,

¹² Bursa, İzmir, Antalya, Büyükşehir Belediyeleri ve Adıyaman, Ağrı, Çanakkale, Gölbaşı (Ankara), Harran (Şanlıurfa) ve Trabzon Belediyeleri

¹³ Diyarbakır, Gaziantep ve İzmit Büyükşehir Belediyeleri, Afyon, Alağa (İzmir), Burdur, Çatalca (İstanbul), Çeşme (İzmir), Çorum, Foça (İzmir), Kaş (Antalya), Kızkalesi (İçel) ve Zonguldak Belediyeleri ile Kastamonu İl Özel İdaresi

¹⁴ Projenin son değerlendirmelerinde bu iki belediye toplam sayıya dahil edilmemektedir.

¹⁵ "Türkiye'de Yerel Gündem 21'lerin Teşviki ve Geliştirilmesi Projesi", <http://www.deu.edu.tr/gundem21/proje.htm> Erişim Tarihi: 04.10.1999,

¹⁶ "Türkiye'de Yerel Gündem 21'lerin Teşviki ve Geliştirilmesi Projesi",

<http://www.deu.edu.tr/gundem21/proje.htm> erişim Tarihi:04.10.1999

¹⁷ "Türkiye'de Yerel Gündem 21'lerin Uygulanması Projesi", *Tanıtıcı Bilgiler*, IULA-EMME, İstanbul 2000, s:4

¹⁸ "Türkiye'de Yerel Gündem 21'lerin Uygulanması Projesi", *Tanıtıcı Bilgiler*, IULA-EMME, İstanbul 2000, s:5

¹⁹ <http://www.la21turkey.net/index.php?pages=topic&op=cat&cid=105&tid=279>, erişim tarihi 05.10.2008

²⁰ <http://www.la21turkey.net/index.php?pages=topic&op=cat&cid=105&tid=278>, erişim tarihi 05.10.2008

²¹ <http://www.la21turkey.net/index.php?pages=topic&op=cat&cid=104>, erişim tarihi 05.10.2008

²² <http://www.la21turkey.net/index.php?pages=topic&op=cat&cid=104&tid=272>, 05.10.2008

²³ UYK üyeleri: TC Başbakanlık (Sosyal ve Kültürel İşler Başkanlığı), TC Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, TC İçişleri Bakanlığı, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, TC Çevre ve Orman Bakanlığı, TC Başbakanlık Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü, TC Avrupa Birliği Genel Sekreterliği

²⁴ http://www.la21turkey.net/dil/yg21/III_Asama/YPDP_projeler.pdf, erişim tarihi 05.10.2008

²⁵ Bin Yıl Kalınma Hedefleri: Mutlak Yoksulluk ve Açlığı Ortadan Kaldırmak, Herkesin Temel Eğitim Almasını Sağlamak, Kadınların Durumunu Güçlendirmek ve Toplumsal Cinsiyet Eşitliğini Sağlamak, Çocuk Ölümlerini Azaltmak, Anne Sağlığını İyileştirmek, HIV/AIDS Sırma ve Diğer Salgın Hastalılarının Yayılımını Durdurmak, Çevresel Sürdürülebilirliği Sağlamak, Kalkınma için Küresel Ortaklıklar Geliştirmek

²⁶ <http://www.la21turkey.net/index.php?pages=topic&op=cat&cid=103>

²⁷ Resmi Gazete, 24.04.2007, sayı 26502

²⁸ YG-21 Programı, başlangıcından bu yana, IULA-EMME – Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği, Doğu Akdeniz Ortadoğu Bölge Teşkilatı tarafından koordine edilmektedir. Dünya ölçeğindeki birleşme süreci sonucunda, 2004 yılında yerel yönetimlerin yeni dünya teşkilatı, "Birleşmiş Kentler ve Yerel Yönetimler" (UCLG) adıyla resmen kurulmuştur. IULA-EMME de faaliyetlerini, UCLG-MEWA – Birleşmiş Kentler ve Yerel Yönetimler, Orta Doğu ve Batı Asya adıyla sürdürmeye başlamıştır. Haziran 2005'te Pekin'de yapılan UCLG Dünya Yönetim Kurulu toplantısı sırasında, tüm dünyadaki yerel yönetimlerin BKH'nin yerelleştirilmesi konusunda taahhütte bulunmalarını teşvik amacıyla, küresel bir kampanya başlatılmıştır. Bu kapsamda, UCLG'nin dünyadaki yedi bölge teşkilatından biri olarak, IULA-EMME (UCLG-MEWA), Türkiye'deki ilgili etkinliklerin desteklenmesi ve koordinasyonu açısından daha güçlü bir konuma gelmiştir, Remi Gazete, 24.04.2007, sayı 26502

²⁹ <http://www.la21turkey.net/index.php?pages=topic&op=cat&cid=143>, erişim tarihi 05.10.2008

³⁰ "Promotion and Development of Local Agenda 21s in Turkey", Erişim Tarihi:15.07.2000, <http://www3.undp.org/c21/reports>

³¹ "Promotion and Development of Local Agenda 21s in Turkey", Erişim Tarihi:15.07.2000, <http://www3.undp.org/c21/reports>

³² Resmi Gazete, 1998, s:906.

³³ Proje aşamalarının bütçelerine ilişkin bu veriler 1998, 1999, 2001 yıllarında yayınlanan Resmi Gazetelerden derlenmiştir.

³⁴ İçişleri Bakanlığı, Genelge. <http://www.iula-emme.org/LA21-TUR/calismalar-index.htm>, 07.11.2000.

³⁵ Resmi Gazete, 24.04.2007, sayı 26502

³⁶ Çevre yasamız ile ilgili değerlendirme için bakınız "Mürihan Şengül, Türkiye'de Kamu Yönetimindeki Neoliberal Yeniden Yapılanmanın Çevresel Sonuçları", Kayfor- IV Bildiriler Kitabı, 2007, Muğla

³⁷ Resmi Gazete, 24.04.2007, sayı 26502

³⁸ Habitat II, İstanbul +5 Ülke raporu-Yönetişim alt bölümü değerlendirme için taslak, Ağustos 2000, <http://www.toki.gov.tr/habitat/yonetisim.html>, s:1. Erişim tarihi: 31.01.2001

³⁹ C. Aygül, Neo-liberalizmin "başansızlığı" ve "yönetişim", *Toplum ve Bilim* 76, Bahar 1998, S:231- 242.

⁴⁰ Habitat II, İstanbul +5 Ülke raporu-Yönetişim alt bölümü değerlendirme için taslak, Ağustos 2000, <http://www.toki.gov.tr/habitat/yonetisim.html>, s:1. Erişim tarihi: 31.01.2001

⁴¹ 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.

⁴² Uluslararası yerel yönetimler Birliği(IULA) ile Dünya Birleşik Kentler Federasyonu(FMCU) 'nın 2004 yılında birleşmesi ile kurulmuştur.

⁴³ Duygu Dalgıç, "Belediyelerin Uluslar arası ilişkileri", *Yerel Yönetimlerde İşbirliği ve Katılım*, TODAİE, 2007, Ankara, s.82-95

⁴⁴ Duygu Dalgıç, "Belediyelerin Uluslar arası ilişkileri", *Yerel Yönetimlerde İşbirliği ve Katılım*, TODAİE, 2007, Ankara, s.82-95

⁴⁵ Bakınız "Kent Konseyi Yönetmeliği", madde 8.

⁴⁶ Atilla Göktürk, Kayfor IV Açılış Konuşması, Kayfor IV Bildiriler Kitabı, 2007 Muğla

⁴⁷ Resmi Gazete, 24.04.2007, sayı 26502

YENİ YEREL YÖNETİM YASALARINDA KATILIM

A. Argun Akdoğan

Bu makalede, neoliberalizmin, katılımı yerel yönetimler çerçevesinde nasıl işlevsel hale getirdiği tartışıldıktan sonra, Türkiye'de yerel yönetim yasalarında katılıma yönelik yapılan değişiklikler incelenmektedir. Özellikle kent konseyleri yöntemiyle halk katılımının ne ölçüde sağladığı güncel örnekler çerçevesinde değerlendirilecektir.

Dünya Bankası gibi uluslararası mali kuruluşların öncülük ettiği yönetim yaklaşımının yaygınlık kazanmasıyla birlikte, yerel yönetimler düzeyinde halkın karar-alma mekanizmalarına katılım konusu güncellik kazandı. Hem Türkiye'de, hem de uluslararası bilimsel yazında, yerel yönetimlere halkın katılımını sağlayacak mekanizmaların oluşturulmasının gerekliliği üzerine dair bir görüş birliği oluştu.

Bireyi temel alan neoliberalizm, yerel yönetimleri "demokrasinin beşiği" olarak görmekte, yerel yönetimlere katılımın artırılmasının âdemi merkezileşme ile paralel yürüdüğünü ileri sürmektedir. Bu şekilde ifade edildiğinde, son derece demokratik ve haklı bir talep görülen halkın yerel yönetimlere katılımı, neoliberalizmin kişisel çıkarın artırılmasına dayalı doğası dikkate alındığında demokratik olmaktan çok, iktisadi bir taleptir. Türkiye'de yerel yönetimlerle ilgili çıkarılan yeni yasalarda, yerel yönetimlere halkın katılımının artırılması amacıyla oluşturulduğu ileri sürülen "kent konseyi" gibi uygulamalar, neoliberal iktisadi anlayışı meşrulaştıran araçlar olmaktan ileri

gidememektedir. Yeni katılım anlayışı, neoliberal yazında kimi zaman referans verilen Antik Yunan Uygarlığının eşit konumda olan vatandaşlarının, vatandaş olmalarının doğası gereği katıldıkları şehir devletlerinin karar-alma sisteminden ayrılmaktadır. Neoliberal katılım anlayışında, birer müşteri ya da tüketici olarak algılanan bireyler, toplumsal görev ve sorumlulukları çerçevesinde değil, kişisel çıkarlarını artırma amacıyla yönetime katılmaya teşvik edilmektedir.

Bu makalede, neoliberalizmin, katılımı yerel yönetimler çerçevesinde nasıl işlevsel hale getirdiği tartışıldıktan sonra, Türkiye'de yerel yönetim yasalarında katılıma yönelik yapılan değişiklikler incelenmektedir. Özellikle kent konseyleri yöntemiyle halk katılımının ne ölçüde sağladığı güncel örnekler çerçevesinde değerlendirilecektir.

(Neo)liberalizm ve Katılım

Günümüzde yönetim yaklaşımının desteği ile neoliberalizmin katılımı ve katılım aracılığıyla demokrasiyi sahiplenmesi, bu ideolojinin

tarihsel gelişimi dikkate alındığında çelişkili bir durumdur. Liberalizm, halkın katılımını yücelten ve bunu vazgeçilmez olarak gören bir düşünce sistemi değildir. Liberalizm, 18. yüzyılda tarım kesiminde çalışanları onların aksi yöndeki iradesine rağmen zorla endüstriyel üretime katarken, her düzeydeki siyasal karar-alma sürecinden geniş yığınları uzak tutmaya çalıştı. İngiltere’de “spinning jenny” olarak adlandırılan iplik eğirme makinesinin icadından sonra gelişen fabrikaların işgücü ihtiyacına duyulan gereksinim, tarımda çalışan nüfusun zorla şehirlere kaydırılmasıyla sağlandı. Kentlere tarımsal nüfus akışını hızlandırmak amacıyla, İngiltere’de 1834 yılında kabul edilen “yoksullar yasası”, yoksul tarım işçilerine kilise tarafından yardım yapılmasını yasaklıyordu. Böylece tarımda çalışanlar, kente göç etmeye zorlanıyordu. Yerel yönetimlerde katılım sorunu da şehirlerin nüfusunun hızla artmaya başladığı bu dönemde ortaya çıktı. Örneğin, 1773’de 24.000 olan Manchester’ın nüfusu, 1851’de 250.000’e yükselmisti (Wolf, 1982: 276).

Şehirlerde yaşayan işçiler su, kanalizasyon gibi altyapıdan yoksun bir şekilde, uzun saatler boyunca son derece düşük ücretlerle çalışıyordu. O dönemde emeği de, arazi ve sermaye gibi üretim faktörlerinden yalnızca bir tanesi olarak gören liberal düşünürler, işçilere ve kadınlara kent yönetimine katılma hakkı bir yana, oy haklarını bile vermiyorlardı. Kentlerde yaşayan işçilerinin meşru taleplerini gösteriler ya da grevlerle duyurmalarını engellemek için aynı dönemde İngiltere’de ulusal polis gücü kuruluyordu.

Liberal sistemin halk katılımını belli bir ölçüde benimsemesinde, faşizm ve Sovyet bolşevizmin iktisat politikaları etkin oldu. Nazi rejimi korporatist iktisat politikasıyla yaklaşık yedi milyon Almanın iş bulmasını sağladı ve Almanya’da işsizlik sorununu ortadan kaldırdı. Rusya’da Bolşevikler ise, devlet iktisadi teşekkülleri kurarak ücretleri artırmakla kalmadılar, işçileri karar-alma süreçlerine kattılar. Bu alternatif iktisadi politikalarının da etkisiyle, ABD ve İngiltere gibi liberal devletler ekonomiyi daha fazla müdahaleyi savunan Keynesyen politikaları uygulamaya başladılar. Sendikaların güçlenmesiyle birlikte halkın siyasal katılımı arttı.

Liberalizmin katılımı bu zorunlu sahiplenışı, 1970’lerde Refah Devleti sisteminin krize girmesiyle birlikte sınıra yaklaştı. Refah Devleti döneminde devletin sorumluluklarını yerine getirememesinin nedenlerinin araştırıldığı ve Michel Crozier, Samuel Huntington ve Joji Watanuki’nin Amerikan Hükümeti’nin talebiyle hazırladıkları “Demokrasilerin Yönetilebilirliği Raporu”nda, merkezi hükümetin, vatandaşlardan gelen talepleri “aşırı yüklenme” nedeniyle karşılayamadığı saptandı (Crozier, et. al. 1975: 8). Rapora göre, vatandaşlar hükümet sisteminden giderek artan bir biçimde yeni taleplerde bulunuyorlardı. Katılımı sağlayan siyasi mekanizmalar da bu taleplerin devlet tarafından yerine getirilmesini kolaylaştırmaktaydı. Devlet bu talepleri karşılayabilmek için, hem sanayi kesiminin vergilerini, hem de transfer harcamalarını artırmak zorunda kalıyordu. Devletin bütçesine bu çift yönlü baskı mali krizi tetiklemekteydi. Bu sorunları ortadan kaldırmak için özelleştirmeler yoluyla devlet iktisadi faaliyetlerden uzaklaştırılmalı, deregülasyon yoluyla iç ve dış rekabet artırılmalı, âdemi merkezileşme yoluyla da halkın talepleri yerel yönetimlere doğru kaydırılmalıydı. 1980’lerde neoliberal dönüşümle birlikte, halkın merkezi yönetime katılım olanakları azaltılarak, sendikal hareket birçok ülkede gerileme sürecine girdi.

Görüldüğü gibi katılım ile neoliberal ideoloji ileri sürüldüğü gibi iç içe değildir. Neoliberalizmde esas olan halkın yönetime katılımı değil, yönetimin daha etkin olması amacıyla halkın karar-alma sürecinden dışlanmasıdır. Günümüzde ise, neoliberalizmin en büyük temsilcilerinden biri olan Dünya Bankası’ndan, Avrupa Konseyi’ne kadar birçok uluslararası kuruluş, katılımı gündemlerinin en önüne taşımaktadır. Bu durumda, Neoliberalizmin 1990’larla birlikte demokratik bir dönüşüme uğrayarak katılımı savunduğu düşünülebilir mi? Bu sorunun yanıtını vermek için neoliberalizm ve onun başlıca savunucusu olan Dünya Bankası’nın katılımı hangi çerçeve içerisinde değerlendirdiğini incelemek gerekir.

Sovyetler Birliği’nin dağılma sürecine girmesi, katılıma tekrar önem verilmesini tetikleyen etkenlerden biri olarak görülebilir. Batı Dünya’sı Soğuk Savaş sırasında uzun yıllar otoriter rejimlere askeri, teknik ve mali yardım yaptıktan sonra 1980’lerle birlikte demokratik liberal rejimleri desteklemeye başlamıştır. Halkın özellikle seçimler aracılığıyla yöneticilerini belirlediği yerel

yönetimler, demokratikleşmenin bir unsuru olarak görülmüştür (Grindle, 2007).

Neoliberalere göre, vatandaş katılımıyla birlikte yerel yöneticilerin uyguladıkları politikaların ödüllendirilmesi ya da cezalandırılması kolaylaşmıştır. Katılım, karar-alma sürecinde rol üstlenenlerin toplumun taleplerine daha duyarlı, daha kaliteli hizmetler vermesini sağlamakta, onları daha iyi performans göstermeye zorlamaktadır. Vatandaşların tepkilerinden çekinen yerel iktidar sahipleri böylece yerel ihtiyaçlara ve isteklere daha duyarlı olmaktadır. Bu görüşe göre, yerel düzeydeki katılım, demokrasi için bir okul niteliğindedir. Vatandaşlar yerel düzeyde müzakare etmenin kurallarını ve uzlaşmazlıkların banşıl bir biçimde nasıl çözüldüğünü öğreneceklerdir. Böylece daha güçlü ve daha iyi bir demokrasi anlayışı ile birlikte, iyi yönetim ilkeleri de yerel düzeyde egemen olacaktır.

Devletin sunduğu hizmetlerin mümkün olduğunca yerel yönetimlere aktarılması, yerel hizmetleri kullananların, sunulan hizmetlerle ilgili görüşlerini daha kolay aktarmalarını sağlayacaktır. Yerel yönetim hizmetleri, bu hizmetleri kullananlara yakın hale getirildiğinde, vatandaşların hizmetlerin daha kaliteli ve daha etkin sunulması yönünde talepte bulunmaları kolaylaşacaktır. Yolsuzluklar daha görünür hale gelecek, bu nedenle de daha kolay engellenebilecektir. Neoliberalere göre, idari âdemi merkezileşmeyle birlikte mali âdemi merkezileşme de sağlarsa, tüm bu hedeflere daha kolay ulaşılacaktır. Yerel hizmetlerin giderlerinin yerel vergilerle karşılanması, hizmetlerin kalitesini daha da artıracaktır.

Neoliberalizmle yakından ilişkili olan yeni kamu işletmeciliği, yerel yönetimlerin karar-alma mekanizmalarına halkın katılımını bu ideolojik çerçeve içerisinde savunmaktadır. Neoliberalizmin katılım anlayışı, neoliberal iktisatla doğrudan ilişkili performans yönetimi, stratejik yönetim, özelleştirme, yerelleştirme, kamu-özel ortaklıklarının artması, daha fazla yerel siyasi ve mali özerklik ve daha fazla âdemi merkezileşme çerçevesinde formüle edilmektedir. Neoliberal katılım modeli, vatandaşların merkezi düzeydeki karar-alma mekanizmalarına katılımı için herhangi bir yöntem öngörmemekte, toplumsal hareketleri yerel düzeye kanalize ederek, muhalefeti parçalamakta ve etkisizleştirmektedir. İktidarın parçalanması, muhalif hareketlerin yönelebileceği iktidarın merkezini hedeften uzaklaştırmakta ve gizlemektedir. Yerel yönetim hizmetlerinin

birçoğunun özelleştirildiği dikkate alındığında vatandaşların katılımı da anlamını yitirmektedir. Bir müşteri ya da tüketici olarak tanımlanan vatandaşın, yerel yönetimin yönetimine katılımı beklenmemekte, yalnızca belediyenin çoğunlukla özel şirketler aracılığıyla sunduğu hizmetlerle ilgili görüşü sorulmaktadır. Kırk dokuz yıl gibi özel sektöre imtiyaz tanınan belediye hizmetlerine vatandaşların katılımının, sunulan hizmetin değerlendirilmesinin ötesine geçmesi de mümkün gözükmemektedir.

Özelleştirilen birçok hizmet, ticari faaliyet şekline dönüşmekte, halk bu faaliyetlere katılmak bir yana, bilgi sahibi dahi olamamaktadır. Örneğin, Ankara Büyükşehir Belediyesi’nin çağdaş bir kent yönetimi anlayışına aykırı olarak, kentin boş bulunan hemen hemen her yerine konduğu devasa ilan panolarında yayınlanan reklamlar için kimlerden, ne kadar ücret aldığını vatandaşların ve milletvekillerinin bilgi alması mümkün değildir. Büyükşehir Belediyesi’ne ait reklam panolarının işletilmesi özelleştirilmiştir. İhaleyi kazanan şirket “ticari sır” kapsamına giren bu bilgileri açıklamamaktadır.

Şaylan’ın (1998) da belirttiği gibi sivil toplum örgütlülüğüyle birlikte katılımın en önemli şartı bilgilenmedir. Bilgi sahibi olamayan vatandaşların, yönetime katılımı anlamlı değildir. Ancak bilgi sahibi olunduktan sonra vatandaşlar belli konularda talep ve önerilerde bulunabilirler. Sonuç olarak, neoliberal anlayış, katılımı siyasi amacından uzaklaştırmış, yerel yönetimlerin sundukları hizmetlerin “iyi/kötü”, “yeterli/yetersiz” olarak değerlendirildiği faydacı bir bakış açısını hakim kılmıştır. Katılımın amacı, yöneticileri iyi performans göstermeye zorlamakla sınırlandırılmıştır.

Uluslararası Kuruluşlar ve Türkiye’de Yasal Değişikler

Neoliberalizmin katılımı ile ilgili görüşleri, düşünce düzeyinde ya da raporlarda kalmamakta, bu çerçevede bir katılımı sağlayıcı yasal değişiklikler yapılması yönünde Dünya Bankası, Birleşmiş Milletler, Avrupa Birliği ve Avrupa Konseyi gibi kuruluşlar Türkiye’de dahil birçok ülkede önerilerde bulunmaktadır. Dünya Bankası (2003: 26) Türkiye Yardım Stratejisi, katılımın “yararlarını” şu şekilde açıklamaktadır.

“Katılım politika etkinliğini artırır. Sivil toplumun, Türkiye’nin gelişimine daha fazla

dahil olması – stratejilerin tasarlanması ve programların uygulanması ile ilgili olarak – vatandaşın gözünde hükümetin çalışmalarının etkinliğini ve uygunluğunu arttıracaktır. Türkiye'nin vatandaşların dahil edilmesi yönünde kayda değer adımlar atmış olmasının yanısıra, devlet ve sivil toplum örgütleri arasındaki etkili iletişim kanalları ve işbirliği sınırlı olmaya devam etmekte ve STÖ'lerle (Sivil Toplum Örgütleri) ilgili düzenleme sistemi ise karmaşıklığını korumaktadır.”

Türkiye'ye katılım konusundaki öneri ya da telkinler, Dünya Bankası dışında, Birleşmiş Milletler Kalkınma Programınca desteklenen yerel gündem 21, Avrupa Birliği ve Avrupa Konseyi'nden gelmektedir.

1992 yılında toplanan Rio Konferansı'na yönelik olarak oluşturulan Ulusal Eylem Programları çerçevesinde hayata geçirilen Yerel Gündem 21, sürdürülebilir insan yaşamı ve sağlıklı bir çevre oluşturma ilkesi doğrultusunda yerel düzeyde katılımı teşvik etmektedir. Türkiye'de, Birleşmiş Milletler desteği ile yerel düzeyde Yerel Gündem 21 oluşumları kurulmuştur. 1995 yılından beri yürürlükte olan Yerel Gündem 21 uygulamasına göre bu projenin amacı, katılım/ birliktelik kavramları geliştirilmesi, merkezi ve yerel yönetimler ile sivil toplum kuruluşlarının birliktelik 'yerleşim sorunlarına' çözümler üretmesi ve bu amaçla toplumun tüm kesimleriyle işbirliği sağlanmasıdır (Kavili Arap, 2004).

Avrupa Komisyonu'nun Türkiye'ye yönelik hazırladığı katılım ortaklığı ve ilerleme raporlarında katılıma sıklıkla atıfta bulunmaktadır. Üçüncü Katılım Ortaklığı Belgesinde, yerel yönetim kanunlarında “kabul edilen mevzuatın uygulanması yoluyla, etkili, şeffaf ve katılımcı yerel yönetimin sağlanması” istenmektedir. 2007 İlerleme Raporu'nda ise, “yerel düzeyde sahiplenme ile belediye yönetimine katılımın artırılmasına yönelik platformlar olarak hizmet verme” işlevine sahip olan kent konseyleriyle ilgili olarak hükümetin Ekim 2006'da gerçekleştirdiği yasal düzenleme olumlu olarak değerlendirilmektedir.

Uluslararası bu taleplere yanıt vermeyi “Türkiye'nin dışarı açılmasını” sağlamak amacıyla destekleyen AKP hükümeti yerel yönetimler de dahil olmak üzere “Türkiye'yi

Neoliberal katılım modeli, vatandaşların merkezi düzeydeki karar-alma mekanizmalarına katılımı için herhangi bir yöntem öngörmemekte, toplumsal hareketleri yerel düzeye kanalize ederek, muhalefeti parçalamakta ve etkisizleştirmektedir. İktidarın parçalanması, muhalif hareketlerin yönelebileceği iktidarın merkezini hedeften uzaklaştırmakta ve gizlemektedir

dışarıya açmayı” sürdürmektedir. Yukarıda özetlenen neoliberal gündemin izlerini, birçok yasal düzenleme ve hükümet politikasında gözlemlemek mümkündür. AKP hükümetleri, hükümet programlarında “insan haklarına dayanan ve eksiksiz işleyen demokratik bir yönetimin hayata geçirilmesi için sivil toplumun güçlenmesini ve ‘yönetişim’ anlayışı içinde etkili bir kamuoyu denetimini kaçınılmaz görmektedir. “Hükümetimiz sivil toplum kuruluşlarının yönetime daha aktif katılımı ile temsili demokrasinin katılımcı demokrasiye doğru gelişmesine katkı sağlayacaktır” ifadeleri yer almaktadır.

Neoliberal gündemi Türkiye'de yaygınlaştırmanın önemli araçlarından bir tanesi olan Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı'nın idarenin kuruluş ve işleyişinin temel ilkelerini açıklayan dördüncü maddesinin (a) bendinde, “kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde sürekli gelişim, katılımcılık, saydamlık, hesap verebilirlik, öngörülebilirlik, yerindenlik, beyana güven, hizmetlerin sonucuna ve hizmetten yararlananların ihtiyacına odaklılığın esas olduğu” vurgulanmaktadır. Böylece öngörülen reform sürecinin, “Türk Kamu Yönetimini, AB'de olduğu gibi, temel prensipler ışığında yeniden şekillendirmeyi hedeflediği” kanıtlanmak istenilmektedir. Onuncu Cumhurbaşkanı tarafından yeniden görüşülmek üzere TBMM'ye geri gönderilen ve Anayasa'ya önemli aykırılıkları nedeniyle AKP Hükümetinin Genel Kurul'a bir kez

daha getirmedeği Kamu Yönetimi Temel Kanununun 5-e maddesinde “görev, yetki ve sorumluluklar, hizmetten yararlananlara en uygun ve en yakın birime verilir” ifadesi ile, yerindenlik (subsidiarity) ilkesine yasallık kazandırılmaktadır.

2007-2013 dönemine ilişkin uluslararası gelişmeler dikkate alınarak hazırlanan Dokuzuncu Kalkınma Planının vizyonu, “istikrar içinde büyüyen, gelirini daha adil paylaşan, küresel ölçekte rekabet gücüne sahip, bilgi toplumuna dönüşen ve AB'ye üyelik için uyum sürecini tamamlamış bir Türkiye” olarak belirlenmiştir. Bu vizyona ulaşılırken temel alınacak ilkeler arasında “toplumsal diyalog ve katılımcılık güçlendirilerek, toplumsal katkı ve sahiplenmenin sağlanması” ile “kamusal hizmet sunumunda; şeffaflık, hesap verebilirlik, katılımcılık, verimlilik ve vatandaş memnuniyeti”nin esas alınması öngörülmektedir. Bir başka ilke ise bu katılımın esas aktörünü tanımlamaktadır: “Kamu hizmetlerinin sunulmasında ve kamu altyapı yatırımlarının yapılmasında özel sektör katılımını artırıcı modeller geliştirilecektir.”

Yerel yönetim yasaları, AB ve Dünya Bankası'nın önerileri doğrultusunda şekillenen kalkınma planı ve hükümet programı çerçevesinde yürürlüğe girmiştir. Bu yasaların uygulamada toplumsal diyalog, toplumsal katkı, hesap verilebilirlik, vatandaş memnuniyeti gibi iddialı hedefleri ne ölçüde gerçekleştirdikleri, Belediye Yasası'na dayanılarak çıkartılan Kent Konseyleri örneğinde incelenebilir.

Yeni Yerel Yönetim Yasalarında Katılım

5393 sayılı Belediye Yasası, yerel halk oylaması, belediye başkanının vatandaşların talebi üzerine görevinin son bulması gibi doğrudan demokrasi araçlarına yer vermemektedir. Yerel yönetim yasalarında, belediye ve büyükşehir belediye yasalarında katılımı ilgili getirilen temel düzenleme kent konseyleridir. Kent konseyi'nin kuruluş amaçları belediye kanunun 76. maddesinde yer almaktadır. Buna göre Kent Konseyi,

“Kent vizyonunun ve hemşerilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinde yönetim ilkelerini hayata geçirmeye çalışır.”

Yeni belediye ve büyükşehir belediyesi yasalarında katılımı ilgili getirilen temel düzenleme niteliğindeki

kent konseyleri, Türk yerel yönetimlerine tamamen yabancı, yeni bir uygulama değildir. 1930 yılında yasalaşan 1580 sayılı kanunun hemşeri hukuku başlıklı 13. Maddesi, bu tür oluşumlara destek sağlamaktadır. Bu maddeye göre “her Türk, nüfus kütüğüne yerli olarak yazıldığı beldenin hemşerisidir. Hemşerilerin belediye işlerinde reye, intihaba, belediye idaresine iştirake ve belde idaresinin devamlı yardımlarından istifadeye hakları vardır.” Faşizmin popülerlik kazandığı, 1929 kriziyle bunalıma giren liberal devletlerin her türlü halk katılımına karşı tavrı aldıkları bir dönemde, Belediye Kanunu her Türk vatandaşına belediye idaresine iştirak etmeye hakkı olduğunu açıkça vurgulamaktadır. Yasanın bu hükmüne dayanarak bazı belediyeler 5393 sayılı yeni yasa yürürlüğe girmeden önce kent konseyi, kent meclisi, kent senatosu, vb. isimlerle yerel halkın karar-almaya katılımını sağlayıcı mekanizmalar yaratmışlardır. 1. Ankara Kurultayı, Bolu İl Kurultayı, Aliğa Kent Parlamentosu, Urla Kent Senatosu, Milas Kent Kurultayı, Muğla Demokrasi Platformu gibi isimlerle çeşitli kentlerde katılımı ilgili somut girişimlerde bulunulmuştur (Yüceltürk 2000: 229-31). Bu açıdan, yeni belediye yasası bazı kentlerde varolan uygulamanın yaygınlaştırılmasını yasal zorunluluk haline getirmenin ötesinde bir başka yenilik getirmemiştir. Belki de en önemli yenilik, hemşerilik ile Türk vatandaşlığı arasındaki ilişkiyi ortadan kaldırarak, yabancıları da hemşehri olarak değerlendirmekte ve yönetime katılım hakkı tanımaktadır. 1997'de kabul edilen “Yabancıların Yerel Kamusal Yaşama Katılımları Konvansiyonu” çerçevesinde yabancıların kamusal yaşama katılmalarını sağlayacak mekanizmaları yaratılması Avrupa Konseyi'nin taleplerinden bir tanesidir. Bu çerçevede, Türkiye'nin ilk yabancılar meclisi Alanya'da kurulmuştur.

Kent konseylerinin nasıl örgütlenecekleri ve ne tür işlevler görecekleri, uluslararası kuruluşların ve Avrupa Birliği'nin Türkiye'ye önerdiği neoliberal çerçeve içerisinde belirlenmiştir. İçişleri Bakanlığı tarafından 5393 sayılı Belediye Yasasının 76. maddesine dayanılarak çıkartılan ve 8 Ekim 2006'da Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Kent Konseyi Yönetmeliği ile belirlenmiştir. Yönetmelik, Yerel Gündem 21 olarak adlandırılan ve Türkiye'de 1997'den beri uygulanan Türkiye Yerel Gündem 21 Programının 4. Maddesinin (c)

Yerel yönetim yasaları, AB ve Dünya Bankası'nın önerileri doğrultusunda şekillenen kalkınma planı ve hükümet programı çerçevesinde yürürlüğe girmiştir. Bu yasaların uygulamada toplumsal diyalog, toplumsal katkı, hesap verilebilirlik, vatandaş memnuniyeti gibi iddialı hedefleri ne ölçüde gerçekleştirdikleri, Belediye Yasası'na dayanılarak çıkartılan Kent Konseyleri örneğinde incelenebilir.

bendinde göndermede bulunmaktadır. Bu atf, kent konseylerinin yerel dinamikler değil, uluslararası taleplerle yaşama geçirildiğinin bir göstergesi niteliğindedir. Yönetmeliğin 4. Maddesinin (d) bendinde yer alan yönetim tanımlaması ise, yönetmeliğin neoliberal katılım modelini kuramsal düzeyde de desteklediği iddiasını sağlamlaştırmaktadır. Yönetişim, yönetmeliğe göre, "saydamlık, hesap verebilirlik, katılım, çalışma uyumu, yerindenlik ve etkinlik gibi kriterlere dayanan, çok aktörlü ve toplumsal ortaklıklara dayalı yönetim anlayışını" ifade etmektedir.

Kent konseyinin çalışma ilkeleri de, uluslararası neoliberal gündemi Türkiye'ye taşımaya yönelik olarak düzenlenmiştir. Bu çerçevede kent konseyi 7. maddenin (a) bendine göre, "YG21 süreci kapsamında, kentine sahip çıkma, aktif katılım ve çözümde ortaklık ilkelerinin bütünlüğünde, kentlerin yaşanabilir bir geleceğe taşınmasına katkıda bulunmayı" ve aynı maddenin (b) bendine göre de "Türkiye Cumhuriyeti Devletinin imzaladığı ve onayladığı Birleşmiş Milletler Zirveleri ile diğer uluslararası sözleşmelerde kent ve kent yaşamına yönelik temel ilkeleri hayata geçirmeyi" benimsemektedir.

Bazı belediyelerde kurulan kent konseyleri, Yerel Gündem 21 çerçevesinde başlatılan konsey ya da meclislerle birleştirilerek, Yerel Gündem 21-

Kent Konseyi adını almışlardır. Yönetişim modelinin, kent konseyleri ile cisimleşmiş halinde katılımcılar, sınıfsal ya da toplumsal özelliklerinden arındırılarak kendi çıkarlarının farkında; görüş ve önerilerini rahatça ifade edebilen, rasyonel ve girişimci bireyler olarak algılanmaktadır. Katılım, toplumsal ve sınıfsal farklılıkların ve çelişkilerin dile getirildiği bir alan olarak değil, ortak çıkar bağlamında uzlaşmanın sağlanması gerek bir alan olarak tanımlanmaktadır. Yönetmeliğin altıncı maddesinin (ç) bendinde kent konseylerinin amacı, "yerellik ilkesi çerçevesinde katılımcılığı, demokrasiyi ve uzlaşma kültürünü geliştirmek" olarak tanımlanarak konseyler, kentte yaşanan siyasal mücadele alanı olmaktan çıkarılmaktadır.

Kent Konseyi Yönetmeliği'nde halkın katılımını engelleyen değişikliklerin iptali için açılan dava ile ilgili olarak, Danıştay 8. Dairesi 22.05.2008 tarihli 2007/1280 Esas, 2008/3744 Karar sayılı kararı ile yönetmelikteki bazı düzenlemeleri iptal etmiştir. İptal edilen maddeler çoğunlukla genel meclisteki temsille ilişkilidir. Meclis üye tam sayısının yüzde 30'unu geçmemek üzere, belediye meclisinin ve il genel meclisinin kendi üyeleri arasından seçeceği temsilcileri Kent Konseyi'nin üyesi yapan, 8/1-d maddesi ve 8/1-e maddesi bunlar arasındadır. İptal edilen diğer maddeler arasında belediyenin içinde bulunduğu seçim bölgesindeki milletvekillerini, teşkilatını kurmuş siyasi partilerden TBMM'de üyesi bulunanların katılımı da yer almaktadır. Danıştay'ın iptal kararı, halkın bir organı olarak kurgulandığı ileri sürülen Kent Konseyinin, ağırlıklı olarak siyasi parti temsilcileri, milletvekilleri, belediye ve il genel meclisi üyelerinden oluşan bir yapıya dönüştürüldüğü ortaya konmaktadır. Sivil toplum kuruluşlarının katılımı ise, 8. maddede belirtilen sayılarla kısıtlanmıştır. 8. maddeye göre muhtarların kendi aralarından seçecekleri 10 temsilci, üniversitelerden 1'er temsilci, diğer meslek kuruluşları, sendikalar, noterler, baro, kooperatif, birlik, konuyla ilgili dernek ve vakıf temsilcileri ile sınırlıdır. Bunlar dışındaki katılımcılara kent konseylerinde temsil hakkı verilmemiştir. Bu tür bir meclis yapılanması ise halk doğrudan kent sorunlarında temsili yerine, halkın dolaylı temsilcileri ile temsili öngörülmektedir. Halkın dolaylı olarak belediye ve il genel meclislerinde zaten temsil edildiği düşünüldüğünde, kent konseyleri işlevsizleşmektedir.

Türkiye'de çıkartılan neoliberal yasaların tümünde olduğu gibi Belediye Yasasında ve Kent Konseyi Yönetmeliğinde şeffaflığa sürekli vurgu yapılmasına

rağmen, kent konseylerine hangi sivil toplum kuruluşlarının hangi ölçütler gözetilerek davet edildiği belli değildir. Konsey yönetmeliğinde belirtilen konuyla ilgili demek ve vakıf temsilcilerinin nasıl belirlendiği de belirsizdir. Çeşitli belediyelerin kent konseylerinin sanal ortamdaki sitelerinde yapılacak bir araştırmada, hemen hemen hiçbirinde kent konseyini oluşturan kişi, kurum ve kuruluşların isimleri teker teker belirtilmediği görülecektir. Kent konseyleri kentteki farklı toplumsal grupları temsil edici nitelikte değildir. Kent halkı kent konseyinde kimler tarafından temsil edildiğini bilmemektedir.

Kent konseylerinin genel sekreterlerinin siyasi partilerin temsilcileri arasından seçilmesi de kent konseylerinin yine yönetmelikte ileri sürülen "tarafsız bir yaklaşımla görüş ve önerilerini oluşturmak" hedefini zedelemektedir. Örneğin, Kocaeli Kent Konseyi Genel Sekreterliği görevini, aynı zamanda AKP Kocaeli İl yöneticisi yürütmesi nedeniyle bazı sivil toplum örgütleri kent konseyinin partizanca davrandığını ileri sürmektedirler. Haber 262'de yayınlanan konuyla ilgili haberde 4-5 Eylül 2007'de düzenlenen çalışmaya Kocaeli Yüksek Öğrenim Demeği (KYÖD), Lastik-İş, Genel-İş gibi sendikaların davet edilmemesi eleştirilmektedir.¹

İzmir'de ise Yerel Gündem 21 Kent Konseyi'nin 20 Şubat 2008 günü yapılan "bütünleşik su yönetimi" toplantısında İzmir'in susuzluk sorununu çözmek için yapılması inşa edilecek olan Çamlı Barajı yerine merkezi hükümetin tercih ettiği Gördes Barajının inşası önplana çıkarılmış, aksi görüşte olanların değil görüşleri alınmak, soru sormalarına dahi fırsat verilmemiştir. "Yerel Gündem 21 yapısının sivil toplumun olmadığı"nu vurgulayan İzmir Çevre Mühendisleri Odası, "yapılanın bir aldatmacadan ibaret olduğu"nu ve Yerel Gündem 21 Kent Konseyi, baston değneği yapıldı"ğını belirtmektedir.²

Yine Kocaeli'nde bu yılın Şubat ayında Türkiye Mühendis ve Mimarlar Odası Kocaeli İl Koordinasyon Kurulu, Kocaeli Kent Konseyi'ni protesto ederek konseyle birlikte çalışmayacaklarını açıklamıştır. Yapılan açıklamada,

"... bizler yerel yönetimlerimizin planlayıp, hazırlayıp, tamamladığı projelerinin kabulünde rol alan meslek odaları olarak toplantılara davet edilmekteyiz. Oldu bitti ile karşımıza getirilen tüm projeler, sadece sonuçlandırıldığında, hatta uygulanmaya başlanmışken tarafımıza

Faşizmin popülerlik kazandığı, 1929 kriziyle bunalıma giren liberal devletlerin her türlü halk katılımına karşı tavır aldıkları bir dönemde, Belediye Kanunu her Türk vatandaşına belediye idaresine iştirak etmeye hakkı olduğunu açıkça vurgulamaktadır. Yasanın bu hükmüne dayanarak bazı belediyeler 5393 sayılı yeni yasa yürürlüğe girmeden önce kent konseyi, kent meclisi, kent senatosu, vb. isimlerle yerel halkın karar-almaya katılımını sağlayıcı mekanizmalar yaratmışlardır.

bilgilendirme yapılmıştır. Defalarca belirttiğimiz; fikir aşamasındaki paylaşımcılık sağlanmamış ve bu durumda bitmiş projeye getirdiğimiz her öneri, "eleştiri" olarak algılanmıştır."³

Kocaeli örneğinde olduğu gibi, 1997'den beri süregiden Yerel Gündem-21 uygulamalarında da, katılım genellikle karar alımına katılım olarak değil, ilgili projenin bundan etkilenecek insanlara anlatılması şeklinde algılanmaktadır (Kavili Arap, 2004: 167). Buradaki algılanış şekliyle katılımın amacı, kamu politikalarının katılanların farklı görüşleri çerçevesinde kararlaştırılması değildir. Belediyenin karar vermek istediği alanla ilgili sosyal paydaşlar bir araya getirilerek, yalnızca yerel yöneticilerin ya da yerel iktidar odaklarının değil, ilgili herkesin talepleri doğrultusunda karar alındığı izlenimini yaratmaktadır. Oluşturulan kamu politikasına katılımın sağlandığı izleniminin verilmesi bile, o politikanın yürürlüğe konulmasını kolaylaştırmaktadır. Sosyal paydaş deyimi bile katılımın vatandaş temelli olmadığını göstermektedir. Türkçeye sosyal paydaş olarak çevrilen İngilizce "stakeholder" sözcüğü, bir kâğıt oyununda çıkan olan oyuncuları ifade eder. Eğer bir oyuncunun eli kötüyse pas geçer ve stakeholder olmaktan çıkar. Paydaş

kavramının türetildiği ve matematikte kullanılan payda bütünlüğü gösterir (1/5'de 1 pay, 5 ise paydadır). Neoliberal katılım anlayışında kullanılan paydaş, tüm vatandaşları değil, yalnızca ortada olan konuyla ilgili olan (o konudan çıkarı olan) müşteri ya da tüketicileri ifade eder. Kent yaşamı her boyutuyla o kentte yaşayanları ilgilendirir. Vatandaşların belediyede oynanan her "oyuna" katılmaları ve her oyuna müdahil olmaları Aristo'nun dediği gibi, siyasal bir varlık olmanın bir gereğidir.

Sosyal paydaş olarak kent konseyi toplantılarına davet edilenlerden birçoğu, öneri ve görüşlerini kent konseyi ile paylaşmamayı tercih etmektedir. 9 Kasım 2007'de, Ankara Kent Konseyi toplantısı 162 üyeden 82'sinin katılımıyla gerçekleştirilebilmiştir. Ankara'daki kent konseyi, oturum için gerekli çoğunluğu yalnızca bir üye ile sağlarken, İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin 1106 üyeden oluşan kent konseyi, genel meclis oturumu toplantıya katılan sayısının 154'de kalması nedeniyle ertelenmiştir. Toplantıya 1106 kişinin katılması durumunda yönetmelikte ileri sürüldüğü gibi "çözümlerin geliştirildiği ortak akıl ve uzlaşmanın esas alarak" nasıl karar verileceği bir yana, bu kadar üyenin katılımı durumunda, kent konseyine katılanların çoğunluğunun söz almasını bile olası gözükmemektedir.

Kent Konseyi'nin en yetkili organı olan Genel Kurulun yılda yalnızca iki kez toplanması da katılımın sembolik boyutlarda ele alındığını göstermektedir. Bu durumda kent konseyinin önerileri bir aylık tatil dışında her ay toplanan belediye meclislerinin gündemlerine yılda yalnızca iki kez alınabilecektir. Belediye meclisleri, kent meclislerinin kararlarını yasa gereği gündemlerine almaya zorunlu olmakla birlikte, kent meclisinin görüş ve önerileri doğrultusunda karar alma zorunlulukları yoktur. Hatta kent meclislerinden kendilerine gönderilen ve gündeme aldıkları konuyla ilgili karar alma zorunlulukları da bulunmamaktadır. Kent meclisleri bu açıdan sembolik bir nitelik taşımaktadır.

Kent konseyinin organları için yapılan toplantılardan birçok belediyede yaşayanların haberi olmamakta ve bu konuda bilgi verilmemektedir. Kent konseylerinin tanıtım, eğitim spor, sağlık, çevre, imar, ulaşım, sosyal yardım ve dayanışma, AB ile ilişkiler, ekonomi, vb. alanlarda birçok çalışma grupları



kurulmuştur. Ayrıca gençlik meclisi, çocuk meclisi, kadın meclisi gibi çeşitli meclisler de yaşama geçirilmiştir. Bu çalışma grupları ya da meclislerin ne zaman, kimlerin katılımıyla, ne sıklıkta toplandığı, yapılan toplantılarda ne tür önerilerin dile getirildiği, ne tür kararların alındığı ve çalışma raporlarının yazılıp yazılmadığı ise belli değildir. Bu çalışma için çeşitli belediyelerin konuyla ilgili sanal ortamdaki sitelerinde yapılan araştırmada, bu tür bilgilerin yer almadığı gözlemlenmiştir. Kent konseylerinin sanal ortamlarındaki sitelerinde toplantı tutanakları dahi yer almamaktadır.

Kent konseyleri ile yukarıda dile getirilen sorunlar, uygulamanın yeni olması nedeniyle yaşanan deneyim eksikliğinin yarattığı zamanla düzelebilecek eksiklikler olarak görülmemelidir. On yıldan uzun bir süreden beri uygulamada olan kent konseyi deneyimlerinde bu tür sorunların ortaya çıktığı akademik nitelikteki araştırmalarda ortaya konmuştur. Yeni Belediye Yasası'nın getirdiği Kent Konseyleri'nden önce uygulamaya geçen Muğla ve İstanbul Kent Meclisi ile Bursa Yerel Gündem-21 Projesi'nde yapılan araştırmalar, kentte yaşayanların bu platformlara katılma istek ve güdüsündeki eksilişi saptamışlardır. Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin öncülüğünde sürdürülen Yerel Gündem-21'in on yıllık deneme sürecini birçok parti, siyasal manevra olanı olarak algılamış, belediye kadroları da Yerel Gündem-

21'i benimsememişlerdir. Sürdürülebilir kalkınma ve yönetim gibi kavramlar da sürece katılanlarca anlaşılamamıştır (Bursa Büyükşehir Belediyesi 2000: 28-29'den aktaran Göktürk ve Kavi: 2002: 1006). Benzer bulgulara, Mersin'de Yerel Gündem 21 Projesi çerçevesinde uygulanmakta olan Kent Konseyi'nde de ulaşılmıştır. Yapılan bir araştırmada deneklerin yüzde 74,8'i Mersin Kent Konseyini duymadığını belirtirken, yüzde 9,7'si duyduğunu ama fikri olmadığını belirtmektedir. Kent Konseyini duyup, "Kent yönetimine katılımın aracı" olarak tanımlayanların oranı ise sadece %10,7'dir. Deneklerin %80'ine yakını yurttaşın kent yönetimine katılması gerektiğini tanımlamasına karşın, yurttaşların katılabilecekleri en yakın birim olan belediye çalışmalarını etkilene gücünün olabileceğine %13'ünün inanması araştırmanın bir başka çarpıcı boyutunu oluşturmaktadır (Göktürk ve Akkaya, 2004).

Kent konseylerinin kurulma amacı uluslararası kuruluşların ve hükümetin ileri sürdüğü gibi katılımcı bir biçimde yerel yönetimlerde yaşayan farklı toplumsal grupların adil ve kapsayıcı bir şekilde temsili ise, bu konuda öncelikli adım atılması gereken yer belediye meclisleridir. Türkiye'de yapılmış pek çok çalışma, belediye meclislerinin ağırlıklı olarak tüccar, serbest meslek ve esnafardan oluştuğunu göstermektedir. Bu kesimler belediye hizmetlerinin çoğu kez

sağlanmasında işlev üstlenmektedirler. Çitçi'nin (1989) de belirttiği gibi belediye yerel yönetimlerin düzenlediği ve denetlediği hizmetleri üretkenlerin temsili nüfus içerisindeki etkinlik paylarının çok üzerinde gelişirken, tanım gereği bu hizmetleri tüketenlerin temsili sınırlı kalmaktadır. Serbest meslek ve esnaf ağırlıklı Çanakkale Belediye Meclisi'nde yapılan bir araştırmada, belediye meclis üyelerinin %44'ünün "yerel halkın yeterince temsil edilmediğini" düşündükleri ortaya konmaktadır (Palabıyık ve Görün, 2004). Yerel yönetimlerin karar-alma mekanizmalarında halkın etkin ve anlamlı bir katılımı isteniyorsa öncelikli olarak yapılması gereken değişiklik, tüm siyasal partilerin belediye meclis adaylarını önseçimle belirlemelerinin zorunlu hale getirilmesidir. Türkiye'nin siyasal kültür özellikleri dikkate alındığında önseçimle aday belirlemenin de katılımı sağlamada yetersiz olacağı söylenebilir.

Türkiye'de belli bir etnik, dini ya da hemşehri grubuna ait seçmenlerin genellikle liderlerinin yönlendirmesiyle kendilerine hizmet sunacağını vaat eden partilere oy verdikleri ve bu ilişkilerin iktidarı elde etmek isteyen siyasal partiler ve diğer aktörler tarafından sıklıkla kullanıldığı bilinen bir durumdur (Güneş-Ayata, 1992; Schöler, 1999). Ayça Kurtuluş'un (2004) Keçiören Belediye Meclisi üyeleri arasında yaptığı çalışma, siyasal partilere hemşerilik (göç edilen yer anlamında), etnik grup, cemaat, dini aidiyet, akrabalık, vb. birincil bağlara temelinde üye olduklarını ve çoğunlukla belli bir rant ya da iş elde etmek üzere siyasal partilere üye olduklarını göstermektedir. Siyasal partiler, kendilerine bekledikleri "yararı" sağlamadıklarında ise, partilerden kitlesel ayrılmalar ve istifalar gözlemlenmektedir. Dolayısıyla, büyükşehirlerde bile feodal ve yarı feodal özelliklerini koruyan ve demokratik kuruluşlanmış gibi örgütlenen ağalar, şeyhler vb. etkili olabilmektedir (Keleş, 1998: 62). Temsil açısından yerel yönetimlerin antidemokratik olmaya, oligarşik olmaya elverişli oldukları yönündeki saptamalar araştırma verileriyle desteklenmektedir (Çitçi, 1999: 240).

Sonuç

Neoliberal gündemin Türkiye'deki ayaklarından biri olan kent konseyleri, yerel halktan ilgi görmediği gibi, yerel yönetimlerin seçilmiş organları ve yöneticileri tarafından oluşturulan proje ve politikalara destek alma yeri olarak

kullanılmaktadır. Halk, kent konseylerine kimlerin katıldığını, neler görüşüldüğünü bilmemektedir. Neoliberal çerçevede katılım sağlanarak yerel iktidar odaklarının zaten aldıkları kararlara meşruiyet kazandırılmakta, Güler'in de belirttiği gibi rekabet ve özelleştirme özendirilmektedir:

Katılım, rekabet ile ikiz kavram olarak görülmektedir. Katılım işlerde deregülasyon, hizmetin ihale sözleşmeyle özel sektöre gördürülmesi, kamu – özel ortaklıkları, kamu-kamu rekabeti yaratılması demektir. Buna kamu yönetimi açısından bakılırsa özelleştirmeden başka anlamı yoktur (Güler 2003: 104).

Yerel yönetimlerde özelleştirmeler sürdükçe, yerel halkın katılımının daha da azalması beklenebilir. Yerel düzeydeki kamusal hizmetler özelleştirildikçe, ticari sınırlar artacak, halk özel sektöre devredilen kamusal hizmetler üzerindeki söz hakkını yitirecektir. Kent konseyi gibi yerel katılım mekanizmalarının, halkın zaten uygulama kararı alınmış ya da özel sektöre devredilmiş belediye hizmetlerine onay vererek kendilerini "yönetime katılıyorlarmış" gibi hissetmeleri amacıyla kullanılması, katılımın anlamını yitirmesine ve siyasi kayıtsızlığa (apathy) yol açacaktır.

Baudrillard (1998) gibi postmodern düşünürler, neoliberal iktidarın halkı katılıma teşvik ederek siyasal sistemin meşruluğunu sürdürmek istediklerini söyler. Ancak, kitleler siyasal sisteme katılımın, sistemin kendisinde önemli herhangi bir değişikliğe yol açmayacağını farkında olduklarından, bu tür katılım taleplerini reddetmekte ve toplumsal olaylara duyarlılığını yitirmektedir. Baudrillard'a göre, iktidarın siyasal sisteme meşruiyetini tekrar kazandırmak için yapacağı hiçbir şey yoktur. Kitleler, siyasi ideallerle ilgili mesajları bir bakıma yutmakta ve yalnızca kendilerini eğlendirecek iletilerle (televizyon ve popüler kültür) ilgilenmektedirler.

Bu tür değerlendirmeler, Batılı ülkelerdeki seçimlerdeki düşük oy verme oranları dikkate alındığında belli bir ölçüde geçerli olabilir. Suya sabuna dokunmayan televizyon dizilerinin yüksek izlenme oranları dikkate alındığında bu değerlendirmelerin Türkiye için de geçerliliği ileri sürülebilir. Ancak, yerelleşme sürecinin Türkiye'de yalnızca neoliberal değil, laiklik ve

Yerel yönetimlerde özelleştirmeler sürdükçe, yerel halkın katılımının daha da azalması beklenebilir. Yerel düzeydeki kamusal hizmetler özelleştirildikçe, ticari sınırlar artacak, halk özel sektöre devredilen kamusal hizmetler üzerindeki söz hakkını yitirecektir. Kent konseyi gibi yerel katılım mekanizmalarının, halkın zaten uygulama kararı alınmış ya da özel sektöre devredilmiş belediye hizmetlerine onay vererek kendilerini "yönetime katılıyorlarmış" gibi hissetmeleri amacıyla kullanılması, katılımın anlamını yitirmesine ve siyasi kayıtsızlığa (apathy) yol açacaktır.

ulusalcılık karşıtı hareketleri de güçlendirdiği dikkate alındığında postmodern karamsarlıktan uzaklaşılarak, ulusal düzeyde etkin siyasi katılımı sağlayan yöntemlerin aranması önem kazanmaktadır.

Başbakanlık müsteşarlığı yapan, Kamu Yönetimi Temel Kanununu Tasansı ve Yerel Yönetim yasalarında büyük etkisi bulunan İstanbul Milletvekili Ömer Dinçer, bir dönem çok tartışılan makalesinde dile getirdiği düşünceler dikkate alındığında, ulusal düzeyde siyasi katılım mekanizmalarının harekete geçirilmesinin önemi daha da iyi anlaşılmaktadır. Dinçer, küreselleşmenin yerelleşmeyi, yerelleşmenin de Türkiye'de İslamlaşmayı arttırdığını vurgulamakta ve "... Türkiye'nin bu durumu farkederek, gerekli düzenlemeleri yapması gerek"tiğini ileri sürmektedir.

... cumhuriyet ilkesinin de zayıfladığını ve işlevini kaybettiğini görüyoruz. Halk için ve

halk adına yönetim diye tarif edilen Cumhuriyet kavramının aslında artık bizim için çok fazla bir manâ ifade etmediğini söylememiz de mümkündür. İnsanlar giderek daha çok demokrasiyi, daha çok katılımı ister hale gelmişlerdir. (...) Dolayısıyla bugün devletçilik fonksiyonlarının yeniden tanımlandığı ve âdem-i merkezi bir yapının oluşturduğu bir geçişe ihtiyaç duyulmaktadır.

Küresel neoliberalizm ve dinci hareketler, ulusal düzeydeki yetki ve sorumlulukların yerel yönetimlere katılcılık ve demokratikleşme adı altında aktarılmasıyla güç kazanmaktadır. Yerel düzeydeki katılcılığı ve demokrasiyi artırmak adı altında, Türkiye'nin siyasal rejiminin değiştirilmesi yönündeki taleplere, ulusal düzeyde aktif bir siyasal katılımı karşı durulabilir. Yerel düzeydeki katılım, ulusal düzeyde bir katılıma dönüştürülemedikçe, toplumsal muhalefetin dağınık yapısını sürdürmesi beklenebilir. Neoliberalizmin depolitize edilmiş, yerelleştirilmiş ve parçalanmış katılım modeli ile Türkiye'nin yoksulluk, işsizlik, eğitimsizlik ve çarpık kentleşme gibi çeşitli toplumsal sorunlarına halkın güçlü bir biçimde müdahale etmesi mümkün değildir. Bağımsızlık, eşitlik ve kalkınmayı hedefleyen bir siyasi katılımı ulusal düzeyde hayata geçirecek mekanizmaların yaratılması için mücadele edilmesi, halkın toplumsal sorunlara daha etkin müdahale etme olasılığını artıracaktır.

DİPNOTLAR

¹http://www.haber262.com/index.php?option=com_content&task=view&id=18&Itemid=431(Erişim, 4 Ekim 2008).

²<http://www.cmo.org.tr/haber.php?id=344> (Erişim, 4 Ekim 2008).

³www.emo.org.tr/resimler/ekler/02996bd24e8a0e7_ek.doc (Erişim, 4 Ekim 2008).

KAYNAKÇA

Baudrillard, J. (1998) "Simulacra and Simulations", Mark Poster, (ed.) *Jean Baudrillard, Selected Writings*, Stanford University Press, 166-184.
Bursa Büyükşehir Belediyesi (2000), *Yerel Gündem 21 Bursa-Geleceğin Yerel Yönetim Modeline Doğru*, Bursa

Büyükşehir Belediyesi YG21 Yayınları.
Crozier, M., Huntington, S. P. ve Watanuki, J. (Ed.) (1975) *The Crisis of Democracy*, New York University Press: NY.

Çitçi, O. (1989) *Yerel Yönetimlerde Temsil, Belediye Örneği*, TODAİE, Ankara.

Dinçer, Ö. (1995) "21. Yüzyıla Giren Dünya ve Türkiye Gündeminde İslam", *Bilgi ve Hikmet*, (12), 3-7.

Dünya Bankası (2003) *Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası ve uluslararası finans teşkilatı başkanının İcra Direktörlerine dünya bankası grubunun Türkiye Cumhuriyeti'ne yönelik ülke destek stratejisi ile ilgili memorandumu*, Dünya Bankası, Ankara.

Göktürk, A. ve Kavili, S. (2000) "Yerel Gündem 21 ve Katılım", *Yerel Yönetim Sempozyumu Bildirileri*, TODAİE, Ankara.

Göktürk, A. ve Y. Akkaya (2004) "Mersin Örneği ile Yerel Yönetimler, Beklentiler ve 'Reform' Üzerine Bir Değerlendirme", *Yerel Yönetimler Kongresi Bildiriler Kitabı*, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Biga İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Çanakkale, 43-56.

Güler, B. A. (2003) "Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye", *Praksis*, 9 (3), 93-116.

Güneş-Ayata, A. (1992) *Cumhuriyet Halk Partisi: Örgüt ve İdeoloji*, Gündoğan, Ankara.

Kavili Arap, S. (2004) "Yerel Gündem 21 ve Yönetişim", *Yerel Yönetimler Kongresi Bildiriler Kitabı*, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Biga İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Çanakkale, 159-171.

Keleş, R. (1998) *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, 5. Bası, Cem, İstanbul.

Kurtoglu, A. (2004) *Hemşehrilik ve Şehirde Siyaset: Keçiören Örneği*, İletişim: İstanbul.

Merilee S. Grindle (2007) *Going Local: Decentralization, Democratization, and the Promise of Good Governance*, Princeton University Press.

Palabıyık, H. ve M. Görün (2004) "Belediye Meclislerinde Temsil ve Katılım: Çanakkale Belediye Meclisi Örneği", *Yerel Yönetimler Kongresi Bildiriler Kitabı*, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Biga İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Çanakkale, 257-272.

Schüler, H. (1999) *Türkiye'de Sosyal Demokrasi: Particilik, Hemşehrilik, Alevilik*, İletişim, İstanbul.

Şaylan, G. (1998) *Demokrasi ve Demokrasi Düşüncesinin Gelişimi*, TODAİE: Ankara.

Wolf, E. R. (1982) *Europe and the People without History*, University of California Press, Berkeley, CA.

Yüceltürk, E. E. (2004) "Yönetişim Kavramı ve Katılımı Örgütlemeye Bir Örnek: Bolu İl Kurultayı", Ayman Güler, B. ve Sabuktay, A. (eds.) *Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri*, TODAİE: Ankara, s. 225-236.

HİZMET SUNUMUNA KATILIM VE KAMU ÖZEL ORTAKLIKLARI¹

F. Eda Çelik, ODTÜ, Araş.Gör.; AÜ SBF Yönetim Bilimleri Doktora Öğrencisi

Kamu hizmetinin dönüşümü yönündeki çağrı 90'lı yılların başında "kürek çeken değil, dümen tutan devlet" talebi ile geldi. Rotasını kaybetme korkusundaki sermaye güvenli sularda kendi bildiği gibi yol almak istiyordu. 70'lerin sonunda Carter ve Reagan-Thatcher hükümetlerinin özelleştirme politikaları ile kamu hizmet alanına doğru genişleyen sermaye, böylelikle 90'lı yıllarda Clinton ve Blair'ın öncülüğündeki Üçüncü Yol politikaları ile kamu hizmetlerinde artan özel sektör katılımının daha istikrarlı ve güvenli hale getirilmesini talep etmiş oldu.

İstikrarlı özel sektör katılımını garanti etmenin adı, Amerika ve İngiltere deneyimlerinden yola çıkılarak Kamu Özel Ortaklıkları (Public Private Partnerships – PPP) olarak kondu. Amerika'da erken dönemlerden başlayarak kendine geniş uygulama alanı bulan "ortak girişim" (joint venture) uygulamaları bu dönemde Kamu Özel Ortaklıklarının (KÖO) en gelişkin formu olarak nitelenmeye başladı. İngiltere'de 1992 yılında John Major tarafından başlatılan "özel finans girişi" (Private Finance Initiative – PFI) ve Blair dönemindeki "en iyi değer" (Best Value) projeleri KÖO'ları yaygınlaştırdı.

Yönetişim çağında "katılımı" öne çıkaran KÖO'lar, kamu hizmeti, kamu finansmanı ve kamu işletme alanlarını kapsayacak bir *zihniyet değişimini*, "devletin işlev ve yetkilerinin piyasa ile paylaşılması" anlayışını yerleşik hale getirmeye çalıştı.² 80'li yıllarda özelleştirme

olan en dar alana çekilmesi gerektiğini öğütleyen neoliberal politikalar, 90'lı yıllardan bu yana kamu işletmelerinin, kamu mülkiyetinde kalmakla birlikte karar, finansman ve uygulama boyutlarında özel sektör katılımına açılmalarını zorunlu görmeye başladı. KÖO'lar üst başlığı altında sıralanan alternatif finansman ve hizmet sunma modelleri, işte bu *zihniyet değişiminin bir göstergesi* ve *paylaşım mekanizmasının biçimine ilişkin bir öneri* olduğu için ayrı bir önem ve inceleme önceliği taşıyor.

I. Alternatif Finansman Arayışı Sonunda Örgütsel Tasarımı Değişen Kamu

KÖO'lar çoğunlukla etkin ve verimli hizmet yapılanmasını sağlayacak alternatif bir finansman yöntemi olarak görülüyor. Mali disiplin kısılacı altında giderek azalan kamu harcamalarının en önemli birleşenlerinden birini oluşturan kamu yatırımlarındaki sıkışma bu düşüncüyü pekiştiriyor. Ancak, Birleşmiş Milletler, OECD ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşların *örgütsel tasarımı* mali yeniden yapılanmanın bütünüleyici bir parçası olarak görmesi KÖO'ların sadece alternatif bir finansman yöntemi değil, aynı zamanda hizmet sunumunda alternatif bir yaklaşım olarak nitelenmesinin gerekliliğini gösteriyor. Uluslararası kuruluşların "idari kapasiteyi güçlendirme" olarak adlandırdıkları örgütsel

I. Alternatif Finansman Arayışı Sonunda Örgütsel Tasarımı Değişen Kamu

KÖO'lar çoğunlukla etkin ve verimli hizmet yapılanmasını sağlayacak alternatif bir finansman yöntemi olara "belirli işlevlerin gerçekleştirilmesi veya belirli amaçlara ulaşılması konusunda daha etkin, daha verimli ve daha sürdürülebilir yolların bulunması için söz konusu aktörlerin kendi başlarına veya bu aktörlerin dışında yer alan başka aktörlerin çabasıyla, bu alandaki yeteneklerinin artırılması işi" olarak tanımlanıyor.³ Genellikle proje koşullarından biri olarak karşımıza çıkan idari kapasitenin artırılması, yeteneğin geliştirilmesini veya bu yeteneğe önceden sahip olan bir ortak ile işbirliği yapılmasını esas alıyor.⁴ Dolayısıyla, kamu hizmeti alanında giderek yaygınlık kazanan KÖO'larda somutlaşan katılım sadece finansman boyutu ile değil aynı zamanda örgütsel boyutuyla birlikte ele alınmalı.

a. Kamu Özel Ortaklıkları Nasıl Tanımlanabilir?

Türkiye'de ilk olarak yap-işlet-devret, yap-işlet ve işletme hakkı devri uygulamaları ile gündeme gelen ve 1984 yılından bu yana çeşitli sektörlerde örneklerine rastladığımız KÖO'lar, 2007 yılında DPT'nin hazırladığı bir kanun tasarı taslağı ile üst başlığına kavuşmuş oldu. "Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Kamu Kesimi ile Özel Sektör İşbirliği Modelleri Çerçevesinde Gerçekleştirilmesine İlişkin Kanun Tasarısı Taslağı", yasama yılının sona ermesi ile kadük hale geldiği halde, bu alanda ilk bütünlüklü düzenleme olması nedeniyle Türkiye'de Kamu Özel Ortaklıklarının niteliği, kapsamı, hukuki statüsü, finansman şekli ve örgütlenme biçiminin anlaşılmasına yönelik önemli bir referans kaynağı olma özelliğini koruyor.⁵

DPT'nin hazırladığı taslakta KÖO'lar, Kamu Özel İşbirliği adı altında şöyle tanımlanıyor: "kamu eliyle yürütülmekte olan *yatırım ve hizmetlerin maliyet, risk ve getirilerinin*, idareler ve özel sektör arasında Kanunda öngörülen modeller çerçevesinde *paylaşılması* yoluyla gerçekleştirilmesi" (md.3). Sözleşme türüne göre farklılık gösteren modeller, kamu özel işbirliğini gerçekleştirmek için "*bir projenin tasarımı, finansmanı, yapımı ve işletilmesi ile mevcut bir yatırımın yenilenmesi, kiralanması, geliştirilmesi, bakım-onarımının yapılması ve işletilmesine özel sektör katılımının sağlandığı yöntemlerin bulunması* genel mantığı üzerine inşa edilmiştir." (md.3).

Taslağın getirdiği tanım, dünya üzerindeki diğer uygulamalardan yola çıkılarak yapılan KÖO

tanımlarını yansıtmaktadır. KÖO'ların taslaktaki tanımına da yansıyan temel özellikleri şu şekilde sıralanabilir:

- KÖO, en az biri kamu kişisi olmak üzere iki veya daha fazla aktörün / tarafın oluşturduğu,⁶
- Her bir katılımcının *asil* (principal) olarak yer aldığı ve *kendi adına pazarlık etme* gücünü elinde bulundurduğu,⁷
- Karşılıklı güvene dayalı bir *müzakere* ve *diyalog ortamının* oluşması için *iki eşit taraf arasında imzalanan bir sözleşmeye* dayanan ve böylelikle ilişkilerin sürekliliğinin temin edildiği,⁸
- Sözleşmeye taraf olan bütün aktörlerin işbirliğine konu olan faaliyetin sonuçlarından *sorumlu* olduğu,⁹
- Amaç, görev, mali yönetim ve sorumlulukların belirlenmesi ve ortak hedef doğrultusunda ortak çalışmanın sağlanabilmesi için *ayrı bir örgütsel yapılanmaya* gidilebildiği,¹⁰
- Mal ve hizmet üretiminde *maliyet, fayda ve riskin* - üretilen katma değer *adil bir şekilde* paylaşıldığı,¹¹
- Kamu ile özel sektör arasındaki *işbirliğini düzenleyen kural ve yöntemlerin cisimleştiği* modellerin ortak adıdır (Bult-Spiering ve Dewulf, 2006: 18).¹²

b. Özel Sektör ve Kamu Arasında Kurulan Ortaklık

Dünyadaki örnekleriyle benzer özellikler taşıyan KÖO modelinin *kamu hizmeti alanının yeniden düzenlenmesine* ilişkin bir öneri olduğu düşünülürse, modelin getirdiği en önemli yenilik, "*eşitler arası ilişki*" veya "*yöneten-yönetilen ayrımı yerine birlikte yönetme ilkesi*"dir.¹⁴ Yukarıda sayılan özellikler ile KÖO anlayışı, kamu idareleri ile piyasa aktörlerinin *piyasa mekanizmasını düzenleyen özel hukukta olduğu gibi tüzel kişiler arası bir ortaklık* kurmasını sağlayacak bir model önerisidir.

Bunun gerekçelerinden biri, taslakta Türkçeye Kamu Özel İşbirliği olarak çevrilen Public Private Partnership'in tanımlayıcı ögesi olan "*partnership*" kavramının Türkçedeki *işbirliğini* (co-operation) değil *ortaklık* kavramını karşılıyor olmasıdır. Kamu ve özel sektörü işbirliği zeminine ulaştıran bu iki ayrı yapının ortaklık

kurabiliyor olma durumlarıdır. Anglo-sakson dünyada KÖO'ların en gelişkin formu olarak ifade edilen "joint venture"lar Türkçedeki "ortak girişim-iş ortaklığı"na tekabül etmektedir. Medeni Kanun, Türk Ticaret Kanunu, Borçlar Kanunu ve Vergi Mevzuatı gözden geçirildiği zaman, iş ortaklığı şöyle tanımlanabilir: "hukuken ve iktisaden bağımsız birden fazla gerçek veya tüzel kişinin belirli bir işi ya da süreklilik arz eden bir faaliyeti, bir ticaret ortaklığı kurarak veya böyle bir ortaklık söz konusu olmaksızın gerçekleştirmek ve kazanç elde etmek amacıyla bir sözleşme çerçevesinde bir araya gelmeleri ve o faaliyetin rizikolarını her biri müteseilsilen sorumluluk altına girmek suretiyle üstlenmeleri".¹⁵

İkinci gerekçe, kamu idareleri ile özel sektör kuruluşları arasında imzalanacak sözleşmenin özel hukuk hükümlerine tabi olmasıdır. Taslağın 3. maddesinin e fıkrasında "uygulama sözleşmesi", "idare ile ihaleyi kazanan şirket veya ortak girişim arasında özel hukuk hükümlerine göre akdedilen yazılı anlaşma" olarak tanımlanmaktadır. Özel hukuk sözleşmelerinin ortak ilişki tesisinde neden bu kadar önemli olduğunu anlamak için, kamu hizmetinin yükümlülük ve ayrıcalıklar bakımından piyasanın kurallarından belli oranlarda bağışık kılınmasını sağlayan ve hizmetin özel kişilere gördürülmesinde kamu gücünden kaynaklı gözetim ve denetim yetkisini elinde bulunduran devletin KÖO'lar ile bu niteliğini yitirmekte olduğunu tespit etmek gerekir.¹⁶

Kamu hizmetinin görülmesinde özel sektör katılımı olarak dile getirilen süreç, mülkiyet devri uygulamaları ile kamu hizmetinin özel kişilere gördürülmesi usulünü gündeme getirmiştir.¹⁷ Kamu hizmetinin piyasalaştırılmasında önemli rol oynayan bu iki yöntemden ilki özelleştirme politikaları ile hayata geçirilirken ikincisi daha ziyade kamu alımları alanındaki yeni düzenlemelerde kendini göstermiştir. KÖO'lar da mülkiyetin devredildiği örneklerden ziyade kamu ihaleleri alanında yapılan yeni düzenlemeler ile ilgilidir.

Aslında kamu hizmetinde ikili hukuki rejimin varlığı yeni bir olgu değildir. KİT'lerin kamu tüzel kişisi olmakla birlikte, üçüncü kişilerle olan ilişkilerinde özel hukuka tabi tutuluyor olmaları bu ikili yapıya bir örnek olarak gösterilebilir. Ancak, KİT'lerin kimi özellikleri Kamu Özel Ortaklıklarına evrilmeyi engellemiş ve onları özelleştirme politikalarının konusu

yapmıştır. Bakanlık örgütlenmesine ilgili kuruluş statüsü ile bağlı olma, TBMM denetimine tabi kılınma, iç yapı ve ilişkilerinde ve kamu hizmetinin özel kişilere gördürülmesini konu alan sözleşmelerinde idare hukukuna tabi olma, mallarının devlet malı statüsünde sayılması, "söz konusu hizmetle bağlantılı kişilerin yönetimi oluşturdukları bir örgütlenmeye sahip olmamaları" gibi özellikler, KİT'lerin ayırım noktalarını oluşturmaktadır.¹⁸

KİT'lerin kamu kaynağının kullanım usulü açısından istisnai bir uygulama yaratmış olması, Yap-İşlet-Devret modelinin gelişme kanalı olarak imtiyaz sözleşmelerine yönelmesine neden olmuştur. Kamu hizmetlerinin özel kesime gördürülmesi usullerinden biri olan imtiyaz, "bir özel kişinin bir kamu idaresi ile yaptığı sözleşme uyarınca, kullanıcılardan alacağı ücret karşılığında kendi kâr ve zararına bir kamu hizmetini kurup işletmesi usulüdür."¹⁹ Bu usule göre, idareye imtiyaz veren, hizmeti gören özel kişiye ise imtiyaz sahibi veya imtiyazcı denmektedir. İmtiyaz şu temel özelliklere sahiptir: (1) İmtiyazcı kendi sermayesi ile (2) kendi kâr ve zararına bir kamu hizmetini kurma ve işletme yetkisine sahip kılınmıştır. (3) İmtiyaz bir sözleşme, yani iki taraflı bir işlemdir. İmtiyaz sözleşmeleri idarenin düzenleyici hükümlerinin yer aldığı şartlaşma/şartname ve anlaşma olmak üzere iki bölümden oluşur. (4) İmtiyazın konusu bir kamu hizmetinin kurulması ve işletilmesidir. (5) İmtiyazcı kamu hizmetini hizmetten yararlananlardan aldığı ücret karşılığı yürütür.²⁰

İmtiyaz usulünde özel kişiye yükümlülük ve ayrıcalık bakımından bağışık kılınmış kamu hizmeti alanından yararlanma hakkı tanınmıştır. İmtiyaz usulünde özel kişinin yararlandığı en önemli imtiyaz tekel hakkıdır.²¹ Bir başka deyişle, kamu hizmeti olarak ve kamu hizmeti alanında örgütlenmiş olmasından kaynaklanan bir ayrıcalık özel şirkete geçmektedir. Eşit piyasa aktörleri karşısında tanınan ayrıcalıklardan bir kısmı alım güvencesi, sınırlı veya tam tekel, kamu kredisi ve kredi güvencesi olarak sayılabilir. Daha da önemlisi, imtiyaz konusu faaliyet alanları doğal tekel veya siyasi tekel alanlarıdır.²² Dolayısıyla, tüm ekonomiyi derinden sarsan kriz dönemleri dışında imtiyaz sahibi işletmenin kâr garantisi kesindir; yani, imtiyazda öncelikle kârlılık güvencesi vardır.

80'li yıllardan itibaren belirginleşmeye başlayan imtiyaz usulü, özellikle su, elektrik, ulaşım, telekomünikasyon gibi doğal tekel niteliğindeki sektörlerde kullanılmıştır. DPT, bu yöntemin tercih edilme nedenini şöyle açıklamaktadır:

"özelleştirilemeyecek KİT'lerin yönetimi devredilmektedir."²⁴ 1984 yılından beri farklı sektörleri düzenleyen yasalarla gündeme gelen yap-işlet-devret, yap-işlet gibi modeller imtiyaz sözleşmelerine dayandırılmıştır.

İmtiyaz sözleşmelerinde 80'li ve 90'lı yıllarda yaşanan genişleme eğilimi, yerli sermayenin sermaye birikimi ve teknik bilgi konusundaki yetersizlikleri nedeniyle bir tıkanma yaşamıştır. 1999 yılına gelindiğinde DTÖ'nün serbestleştirme çaabalarının bir yansıması olarak hayata geçirilen Anayasa değişikliği ile özel hukuk hükümlerine tabi kılınan ve tahkim yolu ile uluslararası rekabete açılan imtiyaz sözleşmeleri, yabancı sermayenin önündeki engelleri kaldırmıştır.²⁵ Hizmet Ticareti Genel Anlaşması, GATS ve Kamu Mal Alımları Anlaşması ile piyasa dışı kalan tüm alanlar ticarete konu yapılmış ya da bu alanları metalaştırmanın önü açılmıştır. Kamu çıkarı veya başka bir gerekçe ile "ticaret hakkı"na engel olunamayacağı yasallaştırılmıştır.²⁶ Yasal düzenlemeler tamamlanmakla birlikte 2001 krizine kadar hayata geçirilemeyen reformlara, 2001 krizinden de yararlanarak ivme kazandırılmış ve reformlar Avrupa Birliği'ne uyum çerçevesinde hayata geçirilmeye başlanmıştır. 2003 yılında çıkarılan 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu bu alanda atılan ilk adımdır.²⁷ 2001 krizinden sonra yapılan düzenlemeler Avrupa Birliği'ne uyum süreci içine yedirilmiştir. Avrupa Birliği'nde KÖO topluluk düzeyinde tanımlanmamış; kamu alımları (public procurements) alanında yapılan düzenlemeler uygulamalara temel teşkil etmiştir.²⁸ Bu alan Avrupa Birliği'nin 2004/17/EC ve 2004/18/EC sayılı iki ayrı direktifi ile düzenlenmiştir.²⁹ 2004/17/EC sayılı direktif, "su, enerji, ulaşım ve posta hizmetlerinde faaliyet gösteren işletmelerin girdikleri ihalelerde kamu alım sözleşmelerinde geçerli olan rekabetçi düzenlemelerden faydalanabilmelerini garanti etmek" (md. 9) amacıyla genel ihale sürecini düzenleyen 2004/18/EC direktifinden ayrı olarak düzenlenmiştir. Söz konusu hizmetlerin temin, sunum ve işletilmesinde ulusal otoriteler tarafından sağlanan ayrıcalıklar nedeniyle hâlâ kapalı piyasa ekonomilerinde sağlanan bu hizmetlerin (md. 2 ve md. 3) piyasaya açılmalarını sağlamak (md. 5) gerekmektedir. Bu sektörlerin piyasaya açılması "eşit muamele", "karşılıklı tanıma", "ölçülülük ilkesi", "şeffaflık", "ticaret hakkı" ve "esneklik" ilkelerine uymayı (md. 9) ve bu ilkeler doğrultusunda oluşturulacak adil kamu alım prosedürlerinin geliştirilmesini (md. 10) gerekli kılar. Hizmetlerin yasal statüsü ne olursa olsun bu

ilkelere göre örgütlenmeleri öngörülür (md. 10). Direktifin amacı sadece tekel durumunda olan veya kamu örgütleri tarafından yerine getirilen bir takım hizmet alanlarının piyasaya açılması değil; aynı zamanda, kısmen veya tamamen piyasaya açılmış doğal tekel niteliği taşıyan alanların düzenlenmesi ve "etkin rekabeti" sağlamaya yönelik gözetlenmesidir. Örneğin, telekomünikasyon sektörü Topluluk Üye Ülkeleri'nin çoğunda piyasaya açılmış durumdadır; ancak, bu alan dahi hâlâ piyasa mekanizmasının etkin işleyişi için gözetlenmeye ihtiyaç duymaktadır (md. 7).

Avrupa Birliği topluluk düzeyinde tanımlamadığı KÖO modelini, 2004/17/EC ve 2004/18/EC sayılı direktifler temelinde 30 Nisan 2004 tarihli Yeşil Kitap'a (Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions) konu yapmıştır. Konsey, büyük çaplı, sermaye yoğun altyapı yatırımları için sözleşme temelinde kamu ile özel sektörü bir araya getiren bu uygulamaların, Avrupa Birliği Üye Ülkeler'de yatırımları artırmanın bir aracı olabileceği inancındadır. İhale sürecini şeffaf ve esnek hale getiren sözleşme temelli bu birliktelik, Avrupa Birliği'nin çok önem verdiği riskleri özel sektör lehine azaltması dolayısıyla önemsenmektedir.

Kamu İhale ve Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunlarının çıkarılması ile kamu alımlarında başlatılan dönüşüm, Tarama Sürecinin 5. Faslı olan Kamu Alımları altında Avrupa Birliği'nde gerçekleştirilen son dönem düzenlemelere uyum temeline devam etmektedir.³⁰ Tarama Sürecinin bir parçası olarak 2008-2009 döneminde çıkarılmasında yarar görülen yasalar kamu ihalelerini ve imtiyaz sözleşmelerini düzenlemektedir. İlerleme Raporu'na göre belirlenen ve müktesabata uyum kapsamında yeniden düzenlenmesinde fayda görülen bazı başlıklar şöyle sıralanabilir: (1) su, enerji, ulaşım ve posta hizmetleri sektörlerinde faaliyet gösteren kurum veya kuruluşların tabi oldukları hukuki rejime bakılmaksızın gerçekleştirdikleri alımların AB mevzuatıyla uyumlu bir şekilde düzenlenmesi, klasik kamu alımları kurallarından daha esnek bir rejime tabi olmasının sağlanması ile ilgili kanun; (2) imtiyaz ihalelerinde AB ve diğer çağdaş normlara uygunluk sağlanması amacıyla Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yaptırılması İçin Verilen İmtiyazlara İlişkin Kanun ve (3) idareler tarafından kamu-özel işbirliği modelleri çerçevesinde, özel hukuk sözleşmeleriyle gerçek veya tüzel kişilere

yaptırılabilecek yatırım ve hizmetlere ilişkin ihalelerde AB ve diğer çağdaş normlara uygunluk sağlayacak Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Kamu Kesimi ile Özel Sektör İşbirliği Modelleri Çerçevesinde Gerçekleştirilmesine İlişkin Kanun¹¹

2007 tarihli DPT Taslağı, 1999 yılından bu yana Anayasa, idari yargı ve kamu alımları alanlarında yapılan düzenlemeler ile KÖO'ların dayanması düşünülen hukuki zemin üzerine bina edilmiştir. Bir başka deyişle, taslak yasaya dönüşmemekle birlikte KÖO'ların hayata geçebileceği yasal zeminin mevcut olduğunu göstermiştir. Bir idari sözleşme olarak Kamu Hukuku'na tabi olan ve İdari Yargı'nın görev alanına giren imtiyaz sözleşmeleri, Borçlar Hukuku'nun konusu olan ve Adli Yargı/Tahkim denetimine açılan özel hukuk sözleşmesi haline getirilmiştir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre, Belediye "belirtilen hizmetleri Danıştay'ın görüşü ve İçişleri Bakanlığı'nın süresi kırkdokuz yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla devredebilir" hükmüyle de KÖO'lar yerel hizmet alanına taşınabilir.

Taslakta yer aldığı haliyle önünde herhangi bir hukuksal engel kalmadığı düşünülen bir diğer başlık ise ortak örgütsel yapılanmadır. Kamu idaresi, bir kez devlet tüzel kişiliğinden koparılarak KÖO modelini kullanarak yapılacak bir projeye yeterli olduğunu DPT nezdinde onaylatmış ve YPK tarafından ihaleye çıkma yetkisi aldığı andan itibaren, özel kişi ile eşit konuma gelecektir (md. 6 ve 7). Yap-işlet-devret ve yap-işlet modellerinde "gerekli hallerde tasarlandı" ibaresine yer verilerek ortak bir karar alma mekanizması oluşturularak (md. 5), "kamu yönetiminin karar ve uygulama aşamalarında yeni bir çalışma altyapısı" yaratılmak istenmektedir.¹²

KÖO'lar ile öncelikle piyasa aksaklıkları olarak nitelendirilen doğal tekeller ve olumlu dışsallıklar adı altında kamunun kamu gücünü kullanarak kamu yararına yaptığı bütün müdahaleler ortadan kaldırılmaya çalışılmaktadır. Kamu kurum ve kuruluşlarının hizmet alanlarına eşit hukuki statüye sahip özel kişiler sokulmak istenmektedir. Özel sektör için KÖO'larının cazibesi, kamunun sorumluluk alanına girdiği düşünülen ve doğal tekel oluşturan hizmetlerin, kamunun sunduğu meşruiyet zeminini üzerinden özel sektöre açılacak olmasıdır.¹³

Ortak örgütsel yapılanmanın sağlayacağı bilgi ve sorumluluk paylaşımı, piyasanın uzun dönemli

risklerinin paylaşımı ile bütünlenmektedir. Uzun vadeli sözleşmelere dayanan KÖO'lar, kamu kesiminin borç yükünü azaltıyor ve borcu uzun bir döneme yayıyor görünmekle birlikte, yatırımların geri dönüşünün garanti edilmesi ve maliyetleri ancak uzun dönemde aşan yatırımların kâra dönüştürülmesi açısından sermayenin lehine oluşumlardır.¹⁴ KÖO'ların iktisadi avantajları olmakla birlikte örgütsel tasarımda meydana getirdiği değişiklik ile sunduğu asıl avantaj, karar alma süreçlerini yatayına örgütleyerek, projeye konu olan mal ve hizmetin tasarım aşamasından bakım aşamasına kadar özel sektörün doğrudan katılımı ile planlanmasına imkan vermesidir. Bu mekanizma, belirli bir amaç doğrultusunda esnek örgütlenmeye dayalı şekilde bir araya gelen tüzel kişilerin, kendi çıkarlarını maksimize edecek şekilde faaliyeti planlama ve gerçekleştirme anlayışı ile mümkün hale gelmektedir. Dolayısıyla, KÖO'lar kamu yönetiminde proje finansman ve yönetimine dayalı yeni tip bir yönetim tarzını gündeme getirmektedirler.

II. Yerel Yönetimlerde Kapasite Geliştirme Modeli olarak Kamu Özel Ortaklıkları

Avrupa Birliği sürecinde *subsidiarite* ilkesinin yaygınlaşmasıyla birlikte "hizmette halka yakınlık" söylemi ile öne çıkan yerel yönetimler, kamu hizmeti alanında yaşanan bu dönüşümün özellikle ele alınması gereken idari birimleri olarak öne çıkıyor. Avrupa Birliği'nin *subsidiarite* anlayışı Dünya Bankası'nın yerelleşme algısı ile örtüşüyor. Dünya Bankası, "herhangi bir hiyerarşik yapılanma içinde üst birimden alt birime yetki devri" ile son aşamada "yerel yönetimlerden gönüllü kuruluşlara ve özel sektöre yetki devrini" öngörerek yerelleşme üzerinden piyasalaşmayı salık veriyor. *Subsidiarite*'de olduğu gibi görevlerin aşağıdan yukarıya paylaşılması esas savunuluyor.

KÖO'ların yerel yönetimler açısından önemli olmasının bir diğer nedeni ise, merkezi yönetime kıyasla yerel yönetimlerde özel sektör katılımının daha çok ihale usulü üzerinden gerçekleşmiş olması. KÖO'ları daha çok "ileri teknoloji ve/veya yüksek maddi kaynak" gerektiren büyük altyapı projelerinde görüyoruz.¹⁵ Yerel yönetimlerle ilgili yapılan yeni yasal düzenlemeler ile belediyelere bazı işlerin özel sektör eliyle işletilmesi ya da yaptırılması için yetki tanınmış olması, İller Bankası'nda yaşanan dönüşüm ve ticari bankaların yerel altyapı projelerinde görev üstlenmeye dair istekleri, yerel yönetim ölçek ve imkanları dahilinde yapılamayacak büyük altyapı projelerinin önümüzdeki dönem daha hızlı bir

şekilde özel sektörün konusu haline geleceğini gösteriyor. Dexia/Denizbank Kamu ve Proje Finansmanı Genel Müdür Yardımcısı Wouter Van Roste, bu eğilimi doğruluyor: Roste, Uluslararası Kamu ve Yerel Yönetim Finansmanı Kongresi'nde "Türkiye'ye kamu ve proje finansmanı alanında lider olmak ve yerel yönetimlere finansman imkanları yaratmak için geldiklerini belirtti, alt-üst yapı yatırımları, çevresel yatırımlar, kentsel dönüşüm projeleri, ulaşım şebekeleri gibi kamunun finansmana ihtiyaç duyabileceği her türlü yatırımdan etkin pay almayı ve finans sektörünün lideri olmayı hedeflediğini açıkladı"¹⁶.

KÖO'lara açılan işletmelerin çoğunun doğal tekel niteliği taşıması ve bazılarının bölgesel düzeyde örgütlenmiş olmaları, yerel yönetimleri geri planda bırakıyormuş gibi görünse de dünya örnekleri, bu iki düzeyin birbirini kesen değil bütünleyen düzeyler olduğunu göstermiştir. Su yönetimini yeniden düzenleyen Fransa örneğinde, "su kaynakları yönetim modeli 'nehir havza yönetimi' yaklaşımı ile su işletme, bakım ve yatırımlarını yerel yönetimlerin sorumluluğunda tutan desantralize bir yaklaşımı bir arada barındırmaktadır".¹⁷ Kamu tüzel kişiliğine sahip, üye mahalli idarelerin katılımı ile kurulan ve üye mahalli idare sınırları içinde oturan ve birliğin sulama faaliyetinden faydalanan çiftçilerin katılımına açık olan bir birlik meclisine sahip olan sulama birlikleri, birlik yatırımlarının yap-işlet veya yap-işlet-devret modeli ile yapılmasına karar verebilmektedir.¹⁸ Sulama birlikleri örneğinde, Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ile yapılan düzenleme, hem birden fazla yerel yönetim birimini bir araya getirmenin hem de bu birimlerin oluşturduğu tüzel kişiye KÖO modellerinden birinde yatırımların gerçekleştirilmesi kararını alma yolunu açmıştır.

Yerel hizmetlerde özel sektör katılımının Türkiye özelinde başka bir anlamı da vardır. Avrupa ülkelerinde Endüstri Devrimi'yle birlikte hız kazanan şehirleşme eğilimi, beledi hizmetlerin gerçekleştirilmesinde öncelikle özel işletmeleri öne çıkarmıştı. Osmanlı İmparatorluğu'nda ise, kimi hizmetlerin yoğun sermaye birikimi ve teknik bilgi ihtiyacından dolayı devlet tarafından gerçekleştirilememesi nedeniyle imtiyaz olarak özel kişilere gördürülmesi söz konusudur. Osmanlı yar-sömürgeleşme döneminde bu hizmetleri üstlenecek yerli sermaye bulmak da pek mümkün değildir. Osmanlı İmparatorluğu tarafından gerçekleştirilemeyen yatırımlar yabancılar tarafından doğrudan gerçekleştiriliyordu. Osmanlı'da en büyük

doğrudan yabancı sermaye yatırımına Fransızlar, sermayelerinin %75'ini demiryolu ve limanlara yatırmışken; Almanlar da, yatırımlarının %86'sını demiryollarına, %5'ini limanlara ve %8'ini beledi hizmetlere yapmışlardı.¹⁹ Yabancıların ticaret sermayesinin ihtiyaçları doğrultusunda yaptığı bu yatırımlar *Duyun-u Umumiye garantörlüğündeki imtiyazlar* şeklindeydi.²⁰ Cumhuriyet yönetimi, 30'lu ve 40'lı yıllar boyunca süren millileştirme politikası ile Osmanlı döneminde yabancılar verilmiş bu imtiyazları geri almıştır. Millileştirme büyük oranda kentsel altyapı hizmetlerinin beledileştirilmesi şeklinde gerçekleştirilmiştir. 1877 yılında Britanya'ya imtiyaz olarak verilen İstanbul Sular İdaresi 1932'de, Britanya'ya verilen İzmir Gaz ve İstanbul Telefon 1936'da, Fransa'ya verilen Doğu Demiryolları 1936'da, Fransa'ya verilen Ereğli Kömürleri 1936'da, Belçika'ya verilen İstanbul Tünel 1938'te, 1902 yılında Almanya'ya verilen Haydarpaşa Limanı 1938'de, Belçika'ya verilen İzmir Elektrik ve Tramvay ile İzmir Sular İdaresi 1944'te millileştirilerek kamulaştırılmışlardır.²¹

a. Dünya Bankası'nın Yerel Yönetimlere Çizdiği Çerçeve

Dünya Bankası'nın 2004 yılında hazırladığı "Türkiye Belediye Sektörü" adlı gözden geçirme raporu, uluslararası kuruluşların belediye özelinde yerel yönetimlere ve yerel hizmet sunumuna bakışını özetlemektedir.²² Rapordan Dünya Bankası'nın ilgisini yerel yönetim birimlerinden özellikle belediyelere ve kent yönetimine yönelttiği anlaşılmaktadır.

Kent yönetiminin özelliği temel altyapı hizmetleri bakımından küresel sermaye için karlı yatırım olanakları sunuyor olmasıdır.²³ Özellikle son Belediye ve Büyükşehir Belediyesi Kanunlarıyla yapılan düzenlemeler, belediyelerin ölçeğinin büyütülmesini sağladığı için ölçek sorununu da çözerek altyapı yatırımlarını daha da karlı hale getirmiştir. Uluslararası kuruluşların kentsel hizmetlere yönelmesinin nedenlerinden bir diğeri de, belediye sistemi açısından bir kırıma noktası olan 1981 tarihli İSKİ düzenlemesinden başlayarak Büyükşehir Belediyelerinde yerli ve yabancı ticari kredi kullanma eğiliminin artmış olmasıdır.²⁴ Bu özellikleri ile, kentsel hizmet alanları KÖO'lar üzerinden yapılacak yatırımlar için karlı yatırım olanakları sunmaktadır. Geçmiş dönem uygulamaları da göz önünde bulundurulduğu zaman özellikle çoğu doğal

tekel niteliğine sahip kentsel hizmet alanlarında bu olanağın sıklıkla değerlendirildiği görülmektedir.⁴⁷

Dünya Bankası Belediye Sektörü Raporu'nda hızlı kentleşmeye dikkat çekilerek bu sektörün su, atık su ve katı atık gibi alanlarda ciddi yatırım ihtiyacı (yaklaşık 20 milyar dolar) içinde olacağını dile getirmiştir.⁴⁸ Bu ihtiyacın karşılanması için mali ve yönetsel boyutta reform ihtiyacı olduğunu saptayan Dünya Bankası, bu ihtiyacın ancak hizmet sunumu ve finansmanında özel sektör payının artırılması ile gerçekleştirilebileceğini belirtmiştir.⁴⁹ Raporda yer alan reform önerileri ile hedeflenen, merkezi yönetim bütçesinin, korumak zorunda olduğu mali disipline zarar vermeyecek şekilde belediyelerin borçlanma yoluna gitmelerini sağlamaktır. Bunun gerçekleştirilmesi için, belediyelerin bütçe, gelirler, borçlanma ve yerel hizmetleri üçüncü kişilere gördürme konusunda "tam özerkliğe", bir başka deyişle "idari ve mali özerkliğe" sahip olmaları gerekli görülmüştür.⁵⁰

Dünya Bankası Raporu'nun ayrıntılı şekilde dile getirdiği reform talebinin baskısı, yerel yönetim hizmet alanında yapısal bir dönüşüm başlatmıştır. Bu dönüşüm, yerel yönetimler üzerinde KÖO'lar yoluyla hizmet görmeyi de artırır niteliktedir. Bu artış Dünya Bankası'nın dünya ölçeğinde belirlediği yatırım stratejileriyle de paralellik göstermektedir. Dünya Bankası Kamu Özel Altyapı Danışma Servisi (Public-Private Infrastructure Advisory Facility-PPIAF), gelişmekte olan ülkelerde "altyapı projelerinde özel sektör katılımı"nın 3800 projeye ve 1 milyar dolara ulaştığını belgelemektedir.⁵¹ Türkiye, 36,851 milyon dolarlık yatırım hacmi ile ilk on ülke içinde yer almaktadır.⁵² 2008 yılı içinde hazırlık aşamasının tamamlanması öngörülen, ikinci kuşak kamu özel ortaklıklarının güçlendirilmesi konulu 330,000 dolarlık yeni bir projeye de imza atmıştır.⁵³ KÖO'ların kurumsal ve hukuki çerçevesini güçlendirmeyi ve uluslararası standartlarla uyumlaştırmayı hedefleyen proje, merkezi ve yerel yönetimleri içine alan çok-sektörlü bir anlaşmadır.

Dünya Bankası verilerine göre, kamu özel ortaklığı projelerinde çok uluslu şirketler özel sektör katılımında büyük pay sahibidir. Su hizmetindeki en önemli tekelilerden biri olan SUEZ, yürüttüğü 97 proje ile ilk sırada yer almaktadır. Veriler de göstermektedir ki kentsel

hizmet alanında uzmanlaşan çok uluslu şirketler, hizmet alanını sadece özel sektöre değil aynı zamanda, yabancı sermayeye de açmaktadır.

b. Yerel Kamu Hizmetinde Kamu Özel Ortaklığı Örnek Uygulama

Yeni düzenleme ve uygulama girişimleri KÖO'nun hukuki çerçevesini belirginleştirerek bu alandaki uygulamaları bir üst aşamaya geçirmeyi hedeflese de, üçüncü şahıslara hizmet gördürme usulü olarak KÖO'lar Türkiye için yeni bir olgu değildir. Taslakta birer Kamu Özel Ortaklık Modeli olarak sunulan Yap-İşlet-Devret, Yap-İşlet, Yap-Kirala, İşletme Hakkı Devri modelleri, dar bir hukuki çerçevede de olsa uygulama alanı bulmuş ve KÖO'larını anlamak için önemli bir deneyim biriktirmemizi sağlamıştır. KÖO'lar alanında yaşanacak genişlemenin yerel yönetimler alanında ne gibi sonuçlar doğuracağını anlamak için bu deneyime hızlıca göz atmak yararlı olacaktır.

Uluslararası literatürde *affermage* olarak adlandırılan kiralama sözleşmeleri, hizmet arzının temini ile faturalandırma işlemlerinin yürütümünü belirli süreliğine özel şirkete bırakmaktadır. Bu model Dünya Bankası tarafından finanse edilen iki kredi anlaşmasında doğrudan uygulanmıştır. Antalya Büyükşehir Belediyesi ile Çeşme ve Alaçatı Belediyelerinin oluşturduğu belediye birliğinde su işletmesi, belli süreliğine, bu model kapsamında özel sektöre devredilmiştir.

Kentsel su hizmetleri, İSKİ modeli ile birlikte yaratılan yeni bir su ve kanalizasyon idaresiyle sağlanmaktadır. Bu model su hizmetinin özerk bütçeli bir kurum tarafından yürütülmesine ve devlet ihale sürecinin dışında tutulmasına neden olmuştur. Modelin uzantısı olarak Dünya Bankası su hizmetlerinin işletiminin özel sektöre devrini gündeme getirmiş ve ilk uygulama Antalya örneğinde yaşanmıştır. Antalya Anakent Belediyesi adına kentin su ve kanalizasyon işlerinden sorumlu Antalya Su ve Atıksu İdaresi (ASAT) 1996 yılında Antalya su yönetimini 10 yıllık bir süre için Fransız tekeli SUEZ'in büyük ortak olduğu Antalya Su İşletmeleri A.Ş.'ye (ANTSU) devretmiştir.⁵⁴ Söz konusu şirket 19.yy sonundan 1938 yılına kadar Kadıköy-Üsküdar Türk Su Şirketi'nin sahibi olan imtiyazcı şirkettir.⁵⁵ Aynı ikraz anlaşması ile 1995 yılında altyapı hizmetlerinin idari ve mali sorumluluğunu üstlenecek, inşaat işleri, donanım ihaleleri ve kontrolörük yürütecek Antalya Altyapı Yönetim

Proje Sayıları ve Sektörlere göre İlk 10 Sponsor, 1990-2007

Sponsor	Toplam	Enerji	Telekomünikasyon	Ulaşım	Su ve Kanalizasyon
SUEZ	97	37	0	4	56
NWS Holdings Limited	68	5	0	45	18
AES Corporation	64	64	0	0	0
Xinco Gas Holdings Limited	60	60	0	0	0
Veolia Environnement	57	7	0	0	50
Hutchison Whampoa Ltd	36	0	9	27	0
Electricite de France	30	30	0	0	0
Hong Kong and China Gas Company	30	28	0	0	2
Wah Sang Gas Holdings Limited	30	30	0	0	0
Telefonica SA	29	0	29	0	0

Kaynak: Dünya Bankası, http://ppi.worldbank.org/explore/ppi_exploreRankings.aspx, Erişim: 26.09.2008

ve Danışmanlık Hizmetleri Sanayi ve Ticaret A.Ş.'nin (ALDAŞ) kurulması ön koşul olarak belirlenmiştir. İkraz anlaşmasıyla birlikte su hizmeti üç ayrı kurum tarafından yürütülen bir hizmet alanına dönüştürülmüş; hizmet alanının yönetimi parçalanmıştır.

ASAT ve ANTSU arasında imzalanan Özel İşletme Sözleşmesi'ne göre, "mevcut veya inşa edilecek ve/veya rehabilite edilecek su ve atıksu aktiflerinin işletme, bakım ve yönetimi ve müşteri hizmetleri" ANTSU'nun sorumluluğuna verilmiştir.⁵⁶ ANTSU su kesme, sayaç okuma-tamir-inceleme araçlarıyla tesis ve evlere girme gibi yetkilere de sahip olmuştur. Anlaşmanın en önemli maddelerinden biri ise, ANTSU ve ASAT arasında doğacak uzlaşmazlıkların tahkim yoluyla çözüleceğinin karara bağlanmış olmasıdır. ANTSU'nun 1999-2001 yıllarını kapsayan Bilanço ve Kâr/Zarar hesapları incelendiğinde, cirosunun yıllar içinde artış gösterdiği, su üretim ve tahsilatında artış olduğu görülmektedir.⁵⁷ Ancak 17 Mayıs 2001 tarihinde ASAT Genel Kurulu'nda ANTSU'nun sürekli yönetici değiştirdiği, gerekli yatırımları yapmadığı – bilgisayar paket programı taahhütü – ve tahsilat veznelerinin ANTSU tarafından değil ASAT tarafından yapıldığı gerekçesiyle ASAT-ANTSU sözleşmesinin gözden geçirilmesine karar verilmiştir.⁵⁸ 14-18 Mart 2001 tarihinde Dünya Bankası, ANTSU tarafından uyulmayan sözleşme hükümlerinin gözden geçirilmesini değil; ASAT'ın su fiyatlarını arttırmasını uygun bulmuştur. Değerlendirme raporu, "Dünya Bankası'nın

projeden desteğini çekmesi durumunda ASAT'ın 36 milyon dolarlık borç miktarı ile karşı karşıya kalacağı, ANTSU'nun önerdiği verimlilik geliştirme programı ve uygun bir tarife yapısı önerisini dikkate alması gerektiği, ANTSU'nun tahminine göre tahsil edilmeyen su oranının %70 olduğu" ifadeleri ile ASAT'ı baskı altına almıştır.⁵⁹

Maliyetlerin sürekli fiyatlara yansıtılması sonucunda sürekli fiyat artışlarının yaşandığı 5 yıl sonunda yatırımların gecikmesi ve belirli kesimlerin su hizmetinden yararlanamaması gündeme gelmiştir. İşletimden kaynaklanan zararın yanında, Dünya Bankası kredisinin geri ödemesinin başladığı 2001 yılında borcun ödenememesi Hazine'ye ek yük olarak yansımış ve ASAT'ı Hazine'ye borçlu hale getirmiş; fiyat artış baskısını arttırmıştır.⁶⁰ Bağımsız denetçilerle mali durumu tespit edilen ve tasfiyesine karar verilen ANTSU, 2002 yılında ASAT'ın sözleşmedeki yükümlülüklerini yerine getirmede, ücretlerin yeniden değerlendirilme önerisinin ASAT tarafından reddedilmesi, bekledikleri artışları alamamaları ve mali zorluklar nedeniyle tasfiye sürecine gitmiş ve tahkim davası açmıştır.⁶¹

ANTSU zarara ve hizmetten kaynaklanan sorumluluklara hiç bir şekilde ortak olmadığı gibi, beklediği kâr payını alamadığı zaman da bütün yükümlülüklerini ASAT'a bırakarak alandan çekilmiştir. Antalya örneği hizmetin parçalanması, fiyatlandırılması ve borca dönüşmesi aşamalarının adım adım yaşandığı bir örnek olmuştur.

I. Sonuç

Kamu hizmeti alanında 80'li yıllarda özelleştirme politikalarıyla başlayan süreç, 90'lı yıllarda Kamu Özel Ortaklıkları ile yeni bir boyuta evrilmiştir. Türkiye'de 2000'li yıllarda yansımaları bulan ve ilerleyen yıllarda hem merkezi hem yerel düzeyde daha da çok yansımaları bulacağı düşünülen Kamu Özel Ortaklıkları, kamu hizmet alanına özel sektör katılımını güvence altına almaya çalışmaktadır. Katılımın fiyat artışı, borç garantisi ve talep garantisine bağlanmış olması, özel sektörün kamusal hizmet alanına girerken hizmet anlayışı ve uygulamasını değiştirmeye çalıştığını da göstermektedir.

Piyasa mekanizmasının kurallarına göre katılımın gerçekleştirilmesi, erken dönem yapı-şirket-devret uygulamalarının aşılmasını gündeme getirmektedir. "Eşit ortak" olarak katılımın sağlanması için, sözleşmelerin idare hukuku çerçevesinden çıkarılarak özel hukuka tabi hale getirilmesi ve tahkim yolunun açılması yolu izlenmektedir. Bu ilk adımı örgütsel tasarım yapılacak değişikliklerin izleyeceği görülmektedir. Dünya uygulamalarında Stratejik Ortaklık ile karar alma sürecine taşınan ortaklık bunun en açık göstergelerinden biridir. İngiltere'de kendine yaygın uygulama alanı bulmaya başlayan Kamu Yararı Şirketleri de bu katılımın giderek Yönetişim modeline daha da yakınsayacağını göstermektedir.

Kamusal nitelikli olduğu için piyasa mekanizmasından bağımsız tutulan alanlar tek tek katılım kanalıyla piyasaya açılırken, kamusal sorumluluk yerini kurumsal sorumluluğa bırakmaktadır. Her kurumun kendi belirlediği çerçevede bir sorumluluk üstlenmesine dayanan kurumsal sorumluluk anlayışı, ANTU örneğinde olduğu gibi, kara endekslenmiş görünmektedir. Piyasa mekanizması kurumsal sorumluluk kriterlerini kârın altında tutma zorunu beraberinde getirmektedir. Dolayısıyla, ANTU'nun "müşterisi" olan su kullanıcısı ile bu hizmetin devredildiği kurum olan ASAT kamusal ve siyasal sorumluluk çerçevesinde hak talep etme şansını kaybetmektedir. Katılım tek bir kanal üzerinden ve tek taraflı işletildiği müddetçe de iktisadi olarak güçlü olanın kamunun bütününe karşı hizmet tekelini eline alması kaçınılmazdır. Güçlü olanın kamu hizmeti alanında uzmanlaşmış uluslararası tekellerle özdeşleştiği düşünülürse, kamusal hizmet alanındaki katılım aynı zamanda yabancı sermayeye de endekslenmektedir.

DİPNOTLAR

¹ Bu yazının yazımında E. Yazıcıoğlu Çelik, "Kamu Özel Sektör İşbirliği Modeli: Kamu Hizmeti Hakkının Paylaşılması", *Toplum ve Hekim Dergisi*, Cilt 23, Sayı 1, Ocak-Şubat 2008, s.31-40 adlı çalışmadan yararlanılmıştır.

² S. Bayramoğlu, *Yönetişim Zihniyeti: Türkiye'de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü*, İletişim Yayınları, İstanbul, 2005, s.45

³ Uluslararası Kalkınma Programı (UNDP), "Capacity Development for Sustainable Human Development: Conceptual and Operational Signposts", *Capacity Development Resource Book*, 1995, <http://mirror.undp.org/magnet/cdrb/CAPDEV.htm>, Erişim: 13.10.2008

⁴ Dünya Bankası tarafından 2007-2012 yılları için finanse edilen İstanbul Büyükşehir Belediyesi Altyapı Projesi'nde Ortaklık Düzenlemeleri (Partnership Arrangements) alt başlığında "çevre yönetimi ve afet yönetimi kapasitesinin artırılması için uluslararası kurumlarla yakın koordinasyon ve bilgi paylaşımı" içinde bulunulması gerektiği belirtilmiş; bunun için Japon JICA ve JBIC kurumlarından destek alınması önerilmiştir. Dünya Bankası - Türkiye,

<http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=64283627&piPK=73230&theSitePK=40941&menuPK=228424&ProjectId=P100383>

⁵ "Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Kamu Kesimi ile Özel Sektör İşbirliği Modelleri Çerçevesinde Gerçekleştirilmesine İlişkin Kanun Tasarısı Taslağı", <http://ekutup.dpt.gov.tr/haber/ahd/taslak.pdf>

⁶ DPT'nin hazırladığı Taslağı Kamu Özel İşbirliği olarak yansımalarına rağmen, "partnership" kavramının doğru Türkçe çevirisi olması, modellerin dünya üzerindeki uygulamalarında işbirliğinden öte bir ortaklığı yansıttıklarının düşünülmesi ve aşağıda daha ayrıntılı bir şekilde tartışılacak kamu örgütlerindeki niteliksel dönüşümü daha net bir şekilde yansıtmaları nedeniyle üst başlık olarak Kamu Özel Ortaklığı teriminin kullanılması tercih edilmiştir.

⁷ B. G. Peters, "With a Little Help from our Friends: Public-Private Partnerships as Institutions and Instruments", J. Pierre (Ed) *Partnerships in Urban Governance: European and American Experiences*, Macmillan, London, 1997

⁸ B. G. Peters, a.g.e.

⁹ O. J. Andersen, "Public-Private Partnerships: Organizational Hybrids as Channels for Local Mobilization and Participation?", *Scandinavian Political Studies*, Cilt 1, Sayı 27, 2004

¹⁰ B. G. Peters, a.g.e.

¹¹ O. J. Andersen, a.g.e.

¹² A. Akintoye; M. Beck, ve C. Hardcastle (Ed.) *Public-Private Partnerships: Managing Risks and Opportunities*, Blackwell Science, USA, 2003

¹³ M. Bult-Spiering ve G. Dewulf, *Strategic Issues in Public-Private Partnerships - An International Perspective*, Blackwell Publishing, Oxford, 2006

¹⁴ S. Bayramoğlu, a.g.e., s.33

¹⁵ Türkiye İnşaat Sanayicileri İşveren Sendikası, "Ortak Girişimlerde Kavram Kargaşası ve Hukuki Durum Raporu", www.intes.org.tr/dosyalar/intes_raporlar, Erişim: 12.01.2008

¹⁶ O. Karahanoğlu, *Kamu Hizmeti - Kavram ve Hukuksal Rejim*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2004, s.286

¹⁷ O. Karahanoğlu, a.g.e., s.289

¹⁸ Ş. Gözübüyük, *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*, B. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, s. 256-257; O. Karahanoğlu, a.g.e., s. 292-297

¹⁹ İdare Hukuku'nda kamu hizmetinin görülmeye usulleri ikiye ayrılmaktadır: doğrudan ve dolaylı yerine getirme. Devlet kamusal nitelikteki kimi mal ve hizmetlerin üretimi için, ya "kamusal örgütler kurarak faaliyette bulunur" ya da "yakın gözetim ve denetimi altındaki özele kişilerin faaliyetleriyle toplumsal ihtiyaçların karşılanmasını sağlar". Devletin kamu hizmetini geleneksel örgütlenme biçimi olan bakanlıklar ile bağlı kuruluşları aracılığıyla yerine getirme usulü doğrudan yerine getirme olarak adlandırılan emanet usulüdür. İmtiyaz usulü dolaylı yerine getirme yöntemlerinden biridir. O. Karahanoğlu, a.g.e., s. 286

²⁰ K. Gözler, *İdare Hukuku Dersleri*, 4. Baskı, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 2006, s. 431

²¹ K. Gözler, a.g.e.

²² O. Karahanoğlu, a.g.e., s. 329

²³ DPT, 9. Kalkınma Planı (2007-2013) İnşaat, Mühendislik-Mimarlık, Teknik Müşavirlik ve Mühendislik Hizmetleri, *ÖİK Nihai Raporu*, Ankara, 2001, <http://ekutup.dpt.gov.tr/>, s.3; "Ölçeğe göre artan randımanların başka bir ifadeyle üretim artışıyla üretimin ortalama maliyetinin düşmesidir. Bu durumda iktisadi etkinlik sınırlı sayıda firma olmasını gerektirir. Artan randımanların önemli olduğu ve bölgede yalnızca bir firmanın faaliyet göstermesi gerektiği sanayilere doğal tekel adı verilir" (Stiglitz, 2004: 227). Doğal tekel durumunda yüksek piyasa giriş maliyetlerinin varlığı piyasa aksaklıklarından biri olarak sayılmaktadır; piyasa aksaklıklarının diğer ikisi, olumlu dışsallıklar ve bilgi asimetresinden kaynaklanan sermaye ve para piyasası bozuklukları ya da başarısızlıklardır. Su, doğal gaz, elektrik üretim ve dağıtım işletmeleri doğal tekele olarak verilebilir. Ayrıntılı bilgi için bkz. M. Durmuş, *Maliye Politikaları, Teori ve Uygulamalarının Değerlendirilmesi*, Yaklaşım Yayınları, Ankara, 2003, s.327-331 Bu hizmetlerin genellikle kamu hizmeti olarak örgütlendiğini görüyoruz. Söz konusu alanların piyasaya açılması da kamu hizmeti alanında yeni bir düzenleme ihtiyacını doğurmuştur. R. Çakal, *Doğal Tekelerde Özelleştirme ve Regülasyon*, DPT İktisadi ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü Sektör Programları Dairesi, Ankara, <http://ekutup.dpt.gov.tr/kit/cakal/tekel.html>, Erişim: 11/01/2008

²⁴ DPT, a.g.e.

²⁵ 4446 sayılı ve 13.08.1999 tarihli Anayasanın Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun, R.G., T. 14.08.1999; 4492 sayılı Danıştay Kanunu ve İdari Yargılama Usulü Kanununun Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, R.G. 18.12.1999, S. 23913; 4501 sayılı Kamu Hizmetleri ile İlgili İmtiyaz Şartlaşma ve Sözleşmelerinden Doğan Uyumazlıklarda Tahkim Yoluna Başvurulması Halinde Uygulanması Gereken İlkeler Dair Kanun, R.G., T. 21.01.2000, S. 23941

²⁶ S. Bayramoğlu, a.g.e., s.99

²⁷ S. Bayramoğlu, a.g.e., s.321

²⁸ D. Hall, "PPPs: Critique of the Green Paper, Public Services International Research Unit (PSIRU)", www.psiru.org, Erişim: 30/11/2007

²⁹ Avrupa Birliği'nde bu ayırma gidilmesinin temel nedeni doğal tekel niteliği taşıyan hizmetler ile diğer kamu hizmetlerini ayrı ilkeler doğrultusunda düzenleme ihtiyacıdır.

³⁰ Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, *Kamu Alımları, Müktesebata Uyum Programı*, <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=6&l=1>, 2008, Erişim: 15/01/2008

³¹ Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, a.g.e.

³² "Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Kamu Kesimi ile Özel Sektör İşbirliği Modelleri Çerçevesinde Gerçekleştirilmesine İlişkin Kanun Tasarısı Taslağı Gerekçesi", <http://ekutup.dpt.gov.tr/haber/ahd/gerekce.pdf>, s.3

³³ N. Pongsiri, "Regulation and Public-Private Partnerships", *International Journal of Public Sector Management*, Cilt 6, Sayı 15, 2001, s. 487-495

³⁴ D. Hall, a.g.e., Uzun dönemli borçlanmayı mümkün kılan kimi güvenceler öngörülmüştür. Türkiye'de bu güvencenin adı Hazine garantisidir. Sonuç itibarıyla, şirketin zararı da Hazine garantisine altına alınmış olmaktadır.

³⁵ B. Ayman Güler, "Küreselleşme Döneminde Yerelleşme Sorunu", *Devlette Reform Yazıları*, Paragraf Yayınevi, Ankara, 2005, s.208

³⁶ H. Y. Ersöz, "Yerel Yönetimlerde Özelleştirme Uygulamaları ve Yayıncılık Derecesi", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 10, Sayı 2, Nisan 2001, s.31-50

³⁷ 1994 yılında yürürlüğe giren 3996 sayılı "Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yapı-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yapılması Hakkında Kanun" ile hemen her sektördeki altyapı projelerinin yapı-şirket-devret modeli ile gerçekleştirilmesi kabul edildi. 2007 tarihli "Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yapı-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yapılması Hakkında Kanun ile Devlet Su İşleri Umum Müdürlüğü Teşkilat ve Vazifeleri Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" ile de "veya" şeklinde getirilen ek ile iki koşuldaki sadece birinin aranacağı hükme bağlanmış oldu.

³⁸ 12-13 Şubat 2007 tarihlerinde gerçekleştirilen Uluslararası Kamu ve Yerel Yönetim Finansmanı Kongresi IV.'ten aktaran F. Gülen, "Özelleştirme, Yapı-İşlet-Devret, Kamu Özel Sektör İşbirliği", www.yayad.org.tr, Erişim: 6.10.2008

³⁹ T. Çınar, "Su Hizmetlerinin Özelleştirilmesinde Model Ülkeler ve Türkiye Örneği", *Toplum ve Hekim*, Ocak-Şubat 2008, Cilt 23, Sayı 1, s. 41-52

⁴⁰ Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, R.G., T. 11.06.2005, S.25842

⁴¹ T. Çınar, *Dünyada ve Türkiye'de Başkentlik Sorunu*, Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları, Ankara, 2004, s.150

⁴² T. Çınar, a.g.e., s.155

⁴³ T. Çınar, a.g.e., s.266

⁴⁴ Dünya Bankası, *Turkey Municipal Sector Review*, Sayı 36193, September 2004, http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2006/05/24/000160016_20060524175253/Rendered/PDF/361930TR0Municip1ctor0review01PUBLIC1.pdf, Erişim: 6.10.2008

⁴⁵ B. Ayman Güler, "Kent Yönetimi Modeli Olarak Belediye Sistemi", *Görüş*, Sayı 58, Mart 2004, www.tusiad.org/yayin/gorus/58/6.pdf

⁴⁶ B. Ayman Güler, a.g.e.

⁴⁷ "Kamunun özel şirketlerden hizmet satın alması, yerel hizmetlerin şirketler eliyle yapılması veya yerel yönetimlerin bazı hizmetlerin yapılması için özel sektöre tesisler kurması, işletmesi, kamunun özellikle konut yapımı konusunda özel sektörle gelir ya da hasılat paylaşımı yoluyla ortaklaşa proje geliştirilmesi, kamu kurum ve kuruluşlarına ait altyapı tesisleri ile KİT'lere ait tesisler için "Gelir Ortaklığı Senedi" çıkarılarak gelirlerin "menkul kıymetleştirilmesi" gibi yöntemler geçmiş yıllarda ülkemizde de uygulanmış. Yani, ülkemizde kamu ile özel sektörün işbirliği yapması yeni değildir. Geçmişte özel olarak Kamu Özel Sektör İşbirliği adı verilmeden bu iki sektör birlikte iş yapmıştır." F. Gülen, a.g.e.

⁴⁴ Dünya Bankası, a.g.e.

⁴⁵ Dünya Bankası, a.g.e.

⁴⁶ B. Ayman Güler, a.g.e.

⁴⁷ Dünya Bankası, "PPI in Developing Countries in 2006", http://ppi.worldbank.org/features/archive/ppi_archive.aspx?SectionID=3, Erişim: 13.10.2008

⁴⁸ Dünya Bankası, http://ppi.worldbank.org/explore/ppi_exploreRankings.aspx, Erişim: 27.09.2008

⁴⁹ Dünya Bankası PPIAF, "Turkey: Strengthening and Harmonization of Policy, Institutional, Legal Framework for Second Generation PPP Projects", http://www.ppiaf.org/index.php?option=com_content&task=view&id=224&Itemid=214&sub_action=activities&action=show_project_details&project_id=106&post_action=country&post_action_val=TRKEY, Erişim: 13.10.2008

⁵⁰ G. Öztunalı Kayır ve H. Akıllı, "Antalya Su Hizmetlerinde Özelleştirme", *Su Yönetimi: Küresel Politika ve Uygulamalara Eleştiri*, T. Çınar ve H. K. Özdoğan (Ed) Memleket Yayınları, Ankara, 2006, s. 317-363

⁵¹ B. Ayman Güler, "Devlette Reform", *Devlette Reform Yazıları*, Paragraf Yayınları, Ankara, 2005

⁵² G. Öztunalı Kayır ve H. Akıllı, a.g.e., s.338

⁵³ Hesapları Arthur Anderson ve Ernst&Young bağımsız denetim şirketleri tarafından denetlenmiştir. Dolayısıyla, ticari sır kapsamında görülen şirket işlemlerinin ASAT tarafından izlenmesi mümkün olmamıştır. G. Öztunalı Kayır ve H. Akıllı, a.g.e., s.339

⁵⁴ G. Öztunalı Kayır ve H. Akıllı, a.g.e., s.340

⁵⁵ G. Öztunalı Kayır ve H. Akıllı, a.g.e., s.342

⁵⁶ G. Öztunalı Kayır ve H. Akıllı, a.g.e., s.341

⁵⁷ G. Öztunalı Kayır ve H. Akıllı, a.g.e., s.347

KAYNAKÇA

- Akıntoğlu, A., Beck, M. ve Hardcastle, C. (Ed.) *Public-Private Partnerships :Managing Risks and Opportunities*, Blackwell Science, USA, 2003
- Andersen, O. J., "Public-Private Partnerships: Organizational Hybrids as Channels for Local Mobilization and Participation?", *Scandinavian Political Studies*, Cilt 1, Sayı 27, 2004
- Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, Kamu Alımları, Müktesebata Uyum Programı, <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=6&l=1>, 2008, Erişim: 15/01/2008
- Bayramoğlu, S., *Yönetişim Zihniyeti: Türkiye'de Öst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü*, İletişim Yayınları, İstanbul, 2005
- Bult-Spieling, M. ve Dewulf, D., *Strategic Issues in Public-Private Partnerships – An International Perspective*, Blackwell Publishing, Oxford, 2006
- Çakal, R., Doğal Tekellerde Özelleştirme ve Regülasyon, DPT İktisadi ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü Sektör Programları Dairesi, Ankara <http://ekutup.dpt.gov.tr/kit/cakal/cekel.html>, Erişim: 11/01/2008
- Çelik, E. Y., "Kamu Özel Sektör İşbirliği Modeli: Kamu Hizmeti Hakkının Paylaşılması", *Toplum ve Hekim Dergisi*, Cilt 23, Sayı 1, Ocak-Şubat 2008, s.31-40
- Çınar, T., "Su Hizmetlerinin Özelleştirilmesinde Model Ülkeler ve Türkiye Örneği", *Toplum ve Hekim*, Ocak-Şubat 2008, Cilt 23, Sayı 1, s. 41-52

Çınar, T., *Dünyada ve Türkiye'de Başkentlik Sorunu*, Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları, Ankara, 2004DPT, 9.Kalkınma Planı (2007-2013) İnşaat, Mühendislik-Mimarlık, Teknik Müşavirlik ve Mühendislik Hizmetleri, *ÖİK Nihai Raporu*, Ankara, 2001, <http://ekutup.dpt.gov.tr/>

Durmuş, M. *Maliye Politikaları, Teori ve Uygulamalarının Değerlendirilmesi*, Yaklaşım Yayınları, Ankara, 2003

Dünya Bankası PPIAF, "Turkey: Strengthening and Harmonization of Policy, Institutional, Legal Framework for Second Generation PPP Projects", http://www.ppiaf.org/index.php?option=com_content&task=view&id=224&Itemid=214&sub_action=activities&action=show_project_details&project_id=106&post_action=country&post_action_val=TRKEY, Erişim: 13.10.2008

Dünya Bankası, "PPI in Developing Countries in 2006", http://ppi.worldbank.org/features/archive/ppi_archive.aspx?SectionID=3, Erişim: 13.10.2008

DünyaBankası, http://ppi.worldbank.org/explore/ppi_exploreRankings.aspx, Erişim: 27.09.2008

Dünya Bankası, *Turkey Municipal Sector Review*, Sayı 36193, September 2004, http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2006/05/24/000160016_20060524175253/Rendered/PDF/361930TR0MunicipalSectorReview01PUUBLIC1.pdf, Erişim: 6.10.2008

Ersöz, H. Y., "Yerel Yönetimlerde Özelleştirme Uygulamaları ve Yaygınlık Derecesi", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 10, Sayı 2, Nisan 2001, s.31-50

Gözler, K., *İdare Hukuku Dersleri*, 4. Baskı, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 2006, s. 431

Gözübüyük, Ş., *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*, 8. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara

Gülen, F., "Özelleştirme, Yap-İşlet-Devret, Kamu Özel Sektör İşbirliği", www.yayad.org.tr, Erişim: 6.10.2008

Güler, B. Ayman, "Kent Yönetimi Modeli Olarak Belediye Sistemi", *Görüş*, Sayı 58, Mart 2004, www.buadiad.org/yayin/gorus/58/6.pdf

Güler, B. Ayman, *Devlette Reform Yazıları*, Paragraf Yayınları, Ankara, 2005

Hall, D. "PPPs: Critique of the Green Paper, Public Services International Research Unit (PSIRU)", www.psiru.org, Erişim: 30/11/2007

Karahanogulları, O., *Kamu Hizmeti – Kavram ve Hukuksal Rejim*, Turhan Kitabevi, Ankara

Kayır, G. Öztunalı ve Akıllı, H., "Antalya Su Hizmetlerinde Özelleştirme", *Su Yönetimi: Küresel Politika ve Uygulamalara Eleştiri*, T. Çınar ve H. K. Özdoğan (Ed) Memleket Yayınları, Ankara, 2006, s. 317-363

Peters, B. G., "With a Little Help from our Friends: Public-Private Partnerships as Institutions and Instruments", J. Pierre (Ed) *Partnerships in Urban Governance: European and American Experiences*, Macmillan, London, 1997

Pongsiri, N., "Regulation and Public-Private Partnerships", *International Journal of Public Sector Management*, Cilt 6, Sayı 15, 2001, s. 487-495

Türkiye İnşaat Sanayicileri İşveren Sendikası, "Ortak Girişimlerde Kavram Kargaşası ve Hukuki Durum Raporu", www.intes.org.tr/dosyalar/intes_raporlar, Erişim: 12.01.2008

Uluslararası Kalkınma Programı (UNDP), "Capacity Development for Sustainable Human Development: Conceptual and Operational Signposts", *Capacity Development Resource Book*, 1995, <http://mirror.undp.org/magnet/cdrb/CAPDEV.htm>, Erişim: 13.10.2008

KENT YÖNETİMİNE KATILIMDA YENİ BİR SORUN ALANI': KENTSEL RANTLARIN YÖNETİMİ

Menaf Turan, Araş. Gör. A.Ü. SBE Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

2008 yılının Eylül ayında Başbakan R. Tayyip Erdoğan ile medya patronu Aydın Doğan arasında yaşanan tartışmada dikkat çeken konulardan biri doğrudan kentsel rantlarla ilişkilendirilen Hilton arazisi idi. Yerel seçimlerin hemen öncesinde ise hatırlı kişilerin, belediye başkanlarının ve bazı siyasetçilerin isimlerinin kentsel rantlarla anıldığı görülmektedir. Konumuz bu olmamasına karşın ülke gündemine taşınan ve kısaca "rant tartışmaları" olarak adlandırabileceğimiz son gelişmeler kentsel rantlar, sermaye, yönetim ve siyasetin finansmanı arasındaki ilişkiyi açıkça ortaya koymuştur. Toprağın sermaye birikiminin ve yatırımın en önemli araçlarından biri haline gelmesinin doğal sonuçlarından olan "rant tartışmaları" aynı zamanda kent yönetimine katılım ile ilgili yeni bir sorun alanını da işaret etmektedir. Bu yeni sorun alanının adı kentsel rantlar ve kentsel rantların yönetimidir.

Kentsel rantlar kuramsal açıdan birçok tartışmanın da odağında yer almıştır. Ancak ülkemiz açısından konu somut bir biçimde ele alınmak istendiğinde ortaya çok karmaşık bir yapı çıkmaktadır. Bir kez ülkemizde kentsel rantların kaynağı, devletin mülkiyetinde veya devletin hüküm ve tasarrufu altında olan topraklardır. Bu topraklar çeşitli biçimlerde ya satılarak ya da uzun süreli kullanımlara tahsis edilerek kentsel ranta konu olmaktadır. İkinci olarak planlama yetkisine sahip olan kamu kurum ve kuruluşları ayrıcalıklı imar hakları

yaratarak ister devlet mülkiyetinde isterse özel mülkiyette bulunsun bütün kentsel topraklar kentsel rant havuzuna aktarmaktadırlar. Kentsel topraklar imar planları aracılığıyla işlev ve kullanım biçimi değiştirilerek spekülasyon yatırım aracı haline dönüştürülmektedir. Bu yönleriyle ele alındığında hem merkezi yönetimin hem de yerel yönetimlerin kentsel rant oluşumu ve bölüşümü sürecini yönettikleri söylenebilir. Ancak 1980'li yıllardan bu yana yaşanan değişim ve dönüşüm süreci ile birlikte yönetimin bütün alanlarda olduğu gibi kentsel rantlar konusunda da kendisine yeni bir ortak bulduğu anlaşılmaktadır. Özel sektör kuruluşları ve onların güdümündeki sivil toplum örgütlerinden oluşan ve piyasa olarak adlandırılan bu ortak, kentsel toprak yönetimine ilişkin planlama, yatırım ve karar alma sürecine doğrudan etkiye bulunmaktadır. Planlama ve yatırım kararları ile birlikte onlarca misli değer kazanmaktadır. Bu değer artışı karar alma sürecine piyasanın etkisi ile doğru orantılı olarak yükselebilmektedir.

Öte yandan halkın bu yönetim sürecine katılımını sağlayacak olan (seçimler dışında) neredeyse hiçbir araç geliştirilmemiştir. Daha sonra kent konseylerine dönüştürülecek olan yerel gündem 21 aslında bir bakıma piyasanın yönetim sürecine katılımını sağlamak üzere geliştirilmiştir. Dolayısıyla bu yazıda toplumun çoğunluğunu ilgilendiren ancak onların doğrudan karar alma sürecine katılmadığı

ancak onlar adına piyasanın karar aldığı bir yönetim süreci olarak kentsel rantların yönetimi ele alınacaktır. Bu nedenle kentsel rant yönetimi, kent yönetimine katılımın en sorunlu alanlarından biri olarak değerlendirilmektedir. Yazıda sırasıyla kentsel rantı yöneten merkezi yönetim, yerel yönetimler ile piyasa ve onlar tarafından kullanılan en önemli araç olarak kent planlaması süreci incelenecektir.

Kentsel Rantların Yönetiminde Merkezi Yönetim

1980'li yıllar devlet örgütlenmesinde büyük değişim ve dönüşümlerin yaşandığı yıllardır. Bu dönemde devlet ile piyasa ilişkisinde kurucu ilke yönetim ilkesi olmuştur. Karar verme sürecinde bürokrasi, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının bulunduğu bu modelde devlet, piyasa mekanizmasının işleyişini sağlamak üzere düzenleyici bir işlev yüklenmektedir. Piyasa aktörlerinin karar verme sürecindeki bu etkisi gerek yerel gerekse küresel şirketler ve onların çıkarlarını korumak üzere örgütlenmiş olan uluslararası örgütler ve sivil toplum kuruluşları aracılığıyla sürdürülmektedir. Bu nedenle iktisadi alanda sağlanan bağımlılık ilişkisi devlet örgütlenmesindeki değişim istekleriyle örtüşmektedir. 2000'li yılların başından bu yana devlet örgütlenmesinde reform adı altında yapılan düzenlemeler bu çabaların önemli sonuçlarından biridir. Yönetişel yapısı Anayasal kurallarla² belirlenen ülkemizde merkezde bakanlıklar ile ilgili ve bağlı kuruluşlardan oluşan yönetsel yapı taşra örgütleri dışında da kent yönetimini etkilemektedir. Örneğin, Çevre ve Orman Bakanlığı, Kültür ve Turizm Bakanlığı, Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı gibi bakanlıklar ile Toplu Konut İdaresi, Milli Emlak Genel Müdürlüğü, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı ve Devlet Planlama Teşkilatı gibi bağlı ve ilgili kuruluşlar yatırım ve planlama kararlarıyla bu süreci yönlendirmektedirler. Örneğin, Kültür ve Turizm Bakanlığı kıyılarda, ormanlarda ve turizm bölgelerinde bulunan devlet topraklarında planlama ve tahsis, Çevre ve Orman Bakanlığı orman alanlarında planlama, tahsis ve orman sınırı dışına çıkarma, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı planlama, Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı, meralarda tahsis ve tarım topraklarında amaç dışı kullanıma izin verme yöntemlerini kullanarak rol almaktadır. Öte yandan bakanlıklara bağlı ve bakanlıkların

ilgili kuruluşları da çeşitli yöntemler kullanılmaktadır. Örneğin Özelleştirme İdaresi Başkanlığı bir yandan özelleştirilen kuruluşlara ait toprakları satarken, diğer yandan Emekli Sandığı, Karayolları Genel Müdürlüğü, TCDD gibi kamu kurumlarına ait toprakları satılabilmekte ve bu alanlarla ilgili imar planlarını yapmaktadır. Bunun gibi, Milli Emlak Genel Müdürlüğü hazine topraklarını yönetmekte, meralar, ormanlar, tarım toprakları, kıyı dolgu yerleri gibi alanların tahsis kararlarını vermekte veya buraları belediyelere, Toplu Konut İdaresine ve çeşitli yatırımların gerçekleştirilmesine ayırmaktadır. Toplu Konut İdaresi konut yapmak amacıyla hem kendisine hem de hazineye ait olan toprakları kaynak geliştirme veya kentsel dönüşüm projeleriyle özel mülkiyete devretmektedir.

Dolayısıyla merkezi yönetim, gerek planlama yetkisi gerekse yatırım kararları biçimindeki araçları kullanarak kendi mülkiyetinde bulunan toprakların niteliğinin değiştirilmesi, satılması, kullanım hakkı verilmesi gibi yollarla hem bu toprakların özel mülkiyete konu olmasına hem de kentsel rantların oluşumuna ve bölüşümüne yol açmaktadır.

Kentsel Rantların Yönetiminde Yerel Yönetimler Türkiye'de yerel yönetimler, il özel idareleri, büyükşehir belediyeleri ve belediyeler ile köyler mahalli müşterek ihtiyaçları yerine getirmekle görevli yerel yönetim kuruluşlarıdır. Yerel yönetimlerin, yönetmekle görevli oldukları alanlar, il özel yönetimleri için ilin sınırları, belediyeler için belediye sınırları ve mücavir alanlar, köyler için köy sınırları olarak belirlenmiştir. Ancak bu alanlar içindeki bütün toprakların yerel yönetimlere ait oldukları söylenemez. Diğer kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis edilmiş olan topraklar ile bu sınırlar içinde hazineye ait topraklar bulunmaktadır. Ancak genel olarak belediyelerin planlama yetkilerinden dolayı, kentsel topraklar üzerinde etkili olduklarını söyleyebiliriz.

Yerel yönetimlerin özellikle de belediyelerin yasal olarak üstlendikleri üç önemli işlev bulunmaktadır. Bu işlevler, "düzeni ve düzenliliği sürdürme", "işgücünün kendisini yeniden üretmesine katkıda bulunma" ve "sermaye birikimine katkıda bulunma" olarak nitelendirilebilir.³ Bu işlevlere temel olan görevler, gerek 1580 sayılı önceki Belediye Kanunu gerekse 5393 sayılı Belediye

Kanununda ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanununda çeşitli biçimlerde yer almıştır. Ancak benimsenen ekonomi politikası doğrultusunda sözü edilen işlevlere verilen ağırlık değişmiştir. Belediyelerin bu görev ve işlevlerinde sosyal devlet ilkeleri esas alınarak belirlenen alanlar terkedilmiş sermaye lehine karlı olan alanlarda düzenleme işlevi benimsenmiştir. Yerel yönetimler piyasanın gereksinimleri doğrultusunda kentsel alanları düzenleme işlevi ile donatılmıştır. Örneğin belediye meclislerinde alınan kararların büyük bir kısmının kent planlaması daha doğrusu imar planı değişikliklerinden oluşması bu durumu gözler önüne sermektedir.

Düzeni ve Düzenliliği Sürdürme İşlevi: Bu işlev, belediyelere, yasaları uyarınca verilmiş olan, esenlik ile sokak temizliği, çöp, gıda denetimi, atık denetimi gibi çevre sağlığına ilişkin düzenlemeler ve sağlık-sosyal yardım gibi hizmetlerin yerine getirilmesi işlevidir.⁴ Bu işlevler, Cumhuriyet tarihi boyunca belediyeler tarafından yerine getirilmişse de özellikle son yıllarda çöp hizmetlerinin karşılanmasının piyasa koşulları çerçevesinde, özel sektöre gördürülmesi⁵ bir rant oluşumu ve bölüşümü sürecine yol açmaktadır. Öte yandan, gıda dağıtımı, yaşlılar için sağlık ve temizlik işleri, iftar çadırları gibi sağlık ve sosyal yardım hizmetleri de son yıllarda belediyeler tarafından yerine getirilmektedir. Gittikçe yoksullaşan toplumsal kesimlere sosyal yardım adıyla belediyeler tarafından dağıtılan yardımlar bu kesimlerin oy verme davranışlarını etkilemektedir. Günümüzde yerel yönetimlerin "düzeni ve düzenliliği sürdürme işlevi"nin "sermaye birikimine katkıda bulunma işlevi" içinde eritildiğini söylemek yanlış olmayacaktır.

İşgücünün Kendisini Yeniden Üretmesine Katkıda Bulunma İşlevi: Çoğunlukla çalışan kesimlerin fiziksel ve kültürel koşullarının düzenlenmesi olarak ifade edilebilecek olan bu işlev, çalışanların beslenme, barınma, ısınma, eğitim ve dinlenme gibi gereksinimlerinin karşılanmasına ilişkindir.⁶ 1580 sayılı önceki yasada belediyelerin barınma gereksiniminin karşılanmasına ilişkin görevi isteğe bağlı görevler arasında yer almıştır. Belediyelerin bu işlevlerinde, 1970'li yıllarda "Toplumcu Belediyecilik" modelinin benimsenmesiyle önemli bir genişleme yaşanmışsa da daha sonraki uygulamalarda bu anlayıştan vazgeçilmiştir. Sosyal demokrat belediye

başkanlarının seçimleri kazanması üzerine, kamu yararına kullanılmak üzere kaynak yaratılmasını ve bu kaynakların sosyal adalet ilkeleri doğrultusunda paylaşımını sağlayacak uygulamalar gerçekleştirilmiştir.⁷ Bu dönemde gerçekleştirilen, "toplu konut, sağlık ve eğitim, metro ve toplu taşıma, temel tüketim maddelerinin üretimi" gibi projeler bu uygulamaların başlıca örnekleridir.⁸

5393 sayılı yeni belediye yasasında ise belediyelerin bu görevi 69. madde ile yeniden düzenlenmiştir. Buna göre, belediyeler düzenli kentleşmeyi sağlamak ve konut, ticaret ve sanayi alanı ihtiyaçlarını karşılamak üzere yetkilendirilmiştir. Bu çerçevede belediyelerin konut, toplu konut yapmak, satmak, kiralamak ve bu yatırımlar için arazi satın almak, kamulaştırmak gibi yetkileri bulunmaktadır.

Sermaye Birikimine Katkıda Bulunma İşlevi: Belediyelerin gittikçe genişleyen bu işlevi kent planlaması ve kentsel altyapı yatırımlarının sağlanması olmak üzere iki temel başlık altında ele alınabilir.⁹ Kentsel rantın oluşumu ve bölüşümü sürecinde bu iki alanda gerçekleştirilen uygulamaların çok önemli bir etkisi bulunmaktadır. Asıl sorun ekonomik gelişmeyle birlikte ortaya çıkan rantın nasıl bölüşürüleceğidir. Bölüşümün esasını oluşturan ilkeler, bu bağlamda dönemlere göre farklılaşmaktadır.

1980'li yılların başından itibaren yerel yönetimler hem askeri yönetimin, hem hükümetlerin hem de uluslararası örgütlerin ilgi alanında yer almıştır. İlk olarak yerel yönetimlere devlet gelirlerinden verilen paylar, 1981 yılında 2830 sayılı Belediyeler ile İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirleri Hakkında Kanun ile artırılmış daha sonra 1982 Anayasası'nın "büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri getirilir" hükmü uyarınca 1984 yılında 3030 sayılı yasa çıkarılarak büyükşehir belediye sistemine geçilmiştir. 1985 yılında çıkarılan 3194 sayılı İmar Kanunu ile de imar planlarını yapma ve onaylama yetkisi belediyelere bırakılmıştır. Böylece belediyelerin kentsel rantın oluşumu ve bölüşümü sürecindeki rolleri pekiştirilmiştir. Süreç içerisinde benimsenen politikalar ve yasal düzenlemeler aracılığıyla yerel yönetimler ile piyasa arasında yeni ilişkiler kurulmuştur. Yerel yönetimlerin sermaye birikimine katkıda bulunma işlevinin gittikçe genişlediği 1980'li

yıllar ve sonrasında kentsel altyapı hizmetlerinin doğrudan özel sektör tarafından yerine getirildiği söylenebilir. Kentsel altyapı hizmetlerinin karşılanması için dış kredi kullanma oranı ve sayısı artmış, başta ulaşım hizmetleri olmak üzere neredeyse bütün kentsel hizmetler özelleştirilmiş, belediyeler piyasa koşullarına göre işleyen belediye şirketleri kurmuşlardır.¹⁹

Ulusal ve küresel şirketler kentsel altyapı hizmetleri, büyük ölçekli konut projeleri, dev alışveriş merkezleri ve oteller gibi büyük ölçekli yatırımlar gerçekleştirerek kentsel ranttan aldıkları payları gittikçe artırmışlardır. Ancak bu taleplerin yerine getirilmesi konusunda karşılaşılan engellerin ortadan kaldırılması amacıyla 2004 yılından itibaren yerel yönetim yasaları değiştirilmiştir. Bu değişikliklerin asıl amacı ise Türkiye'nin küresel kapitalizme yerel yönetimler aracılığıyla eklenmesinin sağlanmasıdır. 2004 yılında çıkarılan 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 2005 yılında çıkarılan 5393 sayılı Belediye Kanunu, 2005 yılında çıkarılan 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile kentsel altyapı hizmetleri ve kentsel planlama konularında yerel yönetimlerin sermaye birikimine katkıda bulunma işlevi genişletilmiştir.

Yerel yönetimler, özellikle belediyeler, gereksinme duydukları toprakları, planlama yetkilerini kullanarak kendi kullarımlarına ayırabilmektedirler. Yalnızca belediyeler değil diğer kamu kurum ve kuruluşları da kendilerine verilen yetkiler çerçevesinde kentsel toprakları planlayabilmektedirler. Sözgelimi, belediye sınırları içinde bulunan bir alanın turizm merkezli ilan edilmesiyle, planlama yetkisi Kültür ve Turizm Bakanlığı'na, özelleştirme kapsamına alınan kuruluşlar için planlama yetkisi Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'na, gecekondu dönüşüm alanlarında planlama yetkisi Toplu Konut İdaresi Başkanlığı'na geçmektedir. Planlama konusunda yetkili olan kurumlarla ilgili örneklerin sayısı artırılabilsede özellikle belediyeler asıl yetkililerdir. Planlama yetkisi ile kentsel alandaki bütün toprakların kullanım biçimi belediyeler tarafından değiştirilebilmektedir. Nitekim belediyelerin, hazine ve diğer kurumlardan, kentsel gereksinimlerin karşılanması için talep ettiği topraklar imar planı kapsamına alındığı için bunların belediyeye tahsisleri veya devirleri sağlanmaktadır. 1985 yılında çıkarılan 3194

sayılı İmar Kanunu ile birlikte daha önce Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nda olan imar planlarını onaylama yetkisinin, belediye sınırları ve mücavir alan sınırları içerisinde belediye meclislerine bırakılmış olması bu süreci kolaylaştırmaktadır. "Hemen hemen hiçbir belediyenin elinde, kendi planlı gelişmesini sağlamayı kolaylaştıracak ölçüde toprak kalmamış"²⁰ olması gerçeğine karşın; belediyeler, özel mülk topraklar, kendisine ve diğer kamu kuruluşlarına ait olan özel mülkler, kamusal topraklar ve kamu tüzel kişilerine ait olan hizmet malları üzerinde planlama yetkilerini kullanmaktadır.²¹

Kentsel Rantların Yönetiminde Piyasa

Kuşkusuz devlet mülkiyetinde olan toprakları veya özel mülkiyete konu olan topraklar üzerinde ayrıcalıklı imar hakları talep eden en önemli aktörler inşaatçılar, emlakçılar, büyük ölçekli yatırımlar gerçekleştiren, turizm, sanayi, eğitim, sağlık yatırımcıları, gayrimenkul yatırım ortaklıkları, bankaların ve finans kuruluşlarının içinde bulunduğu piyasadır. Piyasa, bu süreçte karar verici bir konuma gelerek devlet mülkiyetinde olan toprakların bir yandan özel mülkiyete geçmesini diğer yandan menkul kıymet haline getirilerek önemli bir mali araca dönüştürülmesini sağlamaktadır. Piyasanın bu hareketi uluslararası bir nitelik taşımaktadır. Uluslararası örgütler ve şirketler piyasanın bu alanda etkinlik göstermesini engelleyen bütün düzenlemelerin kaldırılması konusunda çeşitli anlaşmalar yapmakta ve kredi verme koşullarını buna göre düzenlemektedirler. Osmanlı İmparatorluğunun, 1838 yılında İngiltere ile imzalamış olduğu ticaret anlaşmasında yer alan gerçek kişilerin ve yabancı vakıfların mülk edinmesi önündeki engellerin kaldırılması koşuluna benzer koşulların yeniden gündeme geldiği anlaşılmaktadır.

Kentsel rantın oluşum ve bölüşümü sürecinde, başta Dünya Bankası, Uluslararası Para Fonu, Dünya Ticaret Örgütü gibi uluslararası örgütler, Avrupa Birliği gibi bölgesel örgütlenmeler, bu örgütlerin almış olduğu kararlar ve imzalanan anlaşmalar, küresel şirketler ve bu şirketlerle işbirliği yapan yerli şirketler, müteahhitler, emlakçılar, spekülâtörler, gayrimenkul yatırım ortaklıkları, kredi ve finans kuruluşları ile çeşitli sivil toplum örgütleri aktif rol almaktadırlar. Bu amacı gerçekleştirmek üzere, IMF'nin istikrar programları ve IMF ile yapılan stand-by



anlaşmaları, Dünya Bankası'nın yapısal uyarlama programları ve proje kredileri"²², DTÖ'nün GATT ve GATS gibi ticaret ve hizmet ticareti anlaşmaları"²³ ve Avrupa Birliği'ne üyelik süreciyle ilgili ilerleme raporları ve katılım ortaklığı belgeleri küresel şirketler ve onlara bağlı sivil toplum örgütlerinin desteğiyle yaşamı geçirilmiştir. Kapitalizmin kurucu ilkesi olarak kabul edilen piyasa, yukarıda sıralanan aktörler ve kullandıkları araçlardan oluşmaktadır. Bu aktörlerin yalnızca toprak rantı değil, vergi gelirlerinden oluşan ulusal katma değer bölüşümü süreci üzerinde önemli etkileri bulunmaktadır.

Türkiye'nin 1989 yılında kabul etmiş olduğu 32 sayılı Karar sonucunda küresel kapitalizm ile Türkiye arasındaki sermaye hareketleri serbest bırakılmıştır.²⁴ Sermaye hareketlerinin serbestleştirilmesi ve kamu harcamalarının vergiler yerine borçlanma ile finanse edilmesinin Türkiye'de yeni rant dağıtım alanları yarattığı söylenebilir. Devlet bütçesinde bu yolla yaratılan açığın gittikçe artması sonucunda, bu alan doğrudan yatırımlardan daha karlı bir alan haline gelmiş, bu durumda devlete yüksek reel faizlerle borç verilmeye başlanmıştır. Örneğin, 1984-2006 yılları arasında en yüksek kazançlar, sırasıyla borsa, hazine borçlanma kağıtları olan tahvil ve bono

ve mevduat faizlerinden elde edilmiştir.²⁵ Bu sistemi, devletin elinde bulunan gelir getirici kaynakları elinden çıkarması anlamında rant transferi olarak da adlandırmak olanaklıdır. Burada, devletin elindeki kaynakları devralan kişilerin daha sonra elde ettiği gelirle devlete borç vermesi sonucunda, kaynak transferine dayalı rantın büyüklüğü devlete borç veren rantın büyüklüğünü aşmıştır. Örneğin, hazine arazisini devletten almakta ortaya çıkan kaynak transferi rantı, daha sonra bu arazilerin yüksek fiyatlara satılarak elde edilen gelirin devlete borç şeklinde verilmesine dönüşmektedir.²⁶ Boratav'a göre, rantiyeler, "üretken olmayan ve nakde çevrilebilir varlıkların (banka mevduatı, devlet ve şirket tahvilleri, döviz, altın ve gayrimenkul) cari getirileri ve bunların değer artışları ile ekonomik varlıklarını sürdüren" guruplardır ve 1980'li yıllardan itibaren, ana faaliyet alanı finans ve sanayi olan ekonomi gurupları rantıye davranışlarına yönelmiştir. Son olarak, Boratav, para ve faiz politikalarına bağlı olarak faaliyet gösteren bankaların da kurumsal rantiyeler olarak davranmaya başlamasıyla, Türkiye'de mali sermayenin kısmi bir rantiyeleşme sürecine girmiş olduğunu belirtmektedir.²⁷

Kentsel toprak rantında ise bu ilişki, gayrimenkul yatırım ortaklıkları, bankalarca

desteklenen kredi mekanizması, sigorta şirketleri, inşaat şirketleri, emlakçılar, müteahhitler gibi rantiyeler aracılığıyla sürdürülmektedir. Bu kesimler hem kent planlaması sürecine hem de kentsel topraklar üzerine inşa edilen yapılar kredi desteği sağlayarak etkide bulunmaktadır. Bu etki ya bu aktörlerin doğrudan karar alma süreci içinde yer alması ya da karar alma sürecine katılmadan, karar alma sürecini etkilemesi biçiminde gerçekleştirilmektedir. 2004 yılından itibaren yerel yönetimlerin yasalarında yapılan değişiklikler ile özellikle kentsel altyapı hizmetleri ve imar konularında ihtisas komisyonlarının kurulmasına olanak sağlanması bu aktörlerin rolünü artırmıştır. Belediye meclislerinin yapısı incelendiğinde, belediye meclis üyelerinin önemli bir bölümünün emlakçı, mimar, inşaat mühendisi, müteahhit ve taşınmaz mal sahiplerinden oluştuğu görülmektedir.²⁶ Kentin yeni gelişme alanlarının belirlenmesi, plan değişiklikleri, kentsel altyapıya ilişkin yatırım kararlarının önemli bir kısmı bu üyeler aracılığıyla gerçekleştirilmektedir.

Öte yandan yukarıda sözü edilen gayrimenkul yatırım şirketleri, 1999 yılından bu yana kumru oldukları demek ile kentsel toprak ve konut politikasına mali sermaye ile birlikte yön vermeye çalışmaktadırlar. Gayrimenkul Yatırım Ortaklığından Demeği (GYODER), 60'dan fazla ülkede örgütlenmiş olan ve kent planlaması, kentsel büyüme ve gelişme konularında etkinlik gösteren Urban Land Institute (ULI) ile birlikte çalışmalarını sürdürmekte ve 2000 yılından bu yana düzenlemiş olduğu Gayrimenkul Zirveleri ile Türkiye'deki gayrimenkul sektörünü etkilemektedir. Öte yandan konut finansman sisteminin değiştirilerek borçkonut (mortgage) sistemine geçilmesi, konut konusunda yetkili olan TOKİ'nin işlevlerinin artırılması, büyük ölçekli konut projelerinde kredi desteğinin küresel piyasalardan sendikasyon kredileri yoluyla karşılanması için bankacılık sisteminin yeniden düzenlenmesi bu ilişkinin diğer boyutlarıdır. ABD'de başlayıp tüm dünyayı saran mortgage krizinin altında yatan temel nedenin, bu türden türev finansal araçlara dayalı olarak yapılan finansal işlemler olduğu dikkate alındığında, dış borca dayalı olarak yapılan bu işlemlerin insanlarımız, kentlerimiz ve ülke ekonomisi açısından taşıdığı risklerin nitelik ve boyutları ile ayrıntılı bir şekilde tartışılması büyük önem taşımaktadır.



Fotoğraf: Onur Met

Kentsel Rantların Yönetimi ve Kent Planlaması

Kentsel rant konusunda ele alınması gereken en önemli konulardan biri, planlama ve plan değişiklikleridir. Dar anlamda imar uygulamaları olarak da nitelenen planlama konusu aslında bundan daha geniş bir içeriğe sahiptir.²⁷ Planlama, hem rant oluşumunun hem de rant bölüşümünün en etkili araçlarından biri olarak karşımıza çıkmaktadır. Kentsel topraklarda oluşan rantlar bu nedenle, hem yanlış planlama kararlarının bir sonucu hem de bir nedeni olarak değerlendirilmektedir. Öte yandan imar planı değişiklikleri de özel mülkiyetteki arsaların değerini aşırı ölçüde artırmaktadır. İmar planlarındaki değişiklik talepleri de buna bağlanmaktadır.²⁸ O halde, planlama hem devlet mülkü olan taşınmaz mallar hem de özel mülkler açısından için önemlidir. Devlet mülkünün özel mülkiyete dönüştürülmesi sürecinde yaratılan mutlak rant, hazırlanan planda yer alan ayrıcalıklı imar haklarıyla farklılık rantının artmasına neden olmaktadır. Bu durum taşınmaz malın aynı zamanda satış sürecinde bir pazarlık unsuru olarak kullanılmasına da yol açmaktadır.

Ekonomik, siyasi, toplumsal ve kültürel yanları olan planlama ya da plan kararları, öncelikle taşınmaz malların biçimlerini ve niteliklerini değiştirmektedirler. Bir kamu hizmeti olarak planlamanın kentsel rant ile ilişkisini Çağatay Keskinok'un yorumuyla açıklayabiliriz: "... yerleşim kararları, kamu kaynaklarına ilişkin tahsis kararları, yatırım kararları, malikinin sahip olduğu şeye, malikinin hiçbir katkısı olmaksızın belirli değerler kazandırır. Bu çerçevede, bir kamu hizmeti olarak kent planlama ve uygulaması kentsel araziye kamu malı niteliği kazandırır. Değişim değeri olarak mülk sahibinin eline geçen şey, toplumsal olarak gerçekleşen üretim faaliyetinin yerleşim kararlarıyla ve kamusal tahsislerle yönlendirilmesi sonucunda yaratılan artı değerlerin malikinin sahip olduğu şeydeki yoğunlaşmış biçimidir."²⁹ Gelineen süreçte planlamada hem merkezi yönetim hem de yerel yönetimler düzeyinde piyasa için devlet öncülüğünün var olduğunu, ancak kamu yararı kavramının, planın bütünselliği ve uzun süreli olması gibi ilkelerinin ortadan kalktığı görülmektedir.

Türkiye'de planlama anlayışının değişimini ve dönüşümünü 1980'li yıllardan itibaren başlatmak olanaklıdır. 1980 öncesinde planlı gelişmeyi engelleyen geçekondolu olgusu 1980'li yılların başlarından itibaren kentsel planlamanın en önemli unsuru haline gelmiştir. 2805 sayılı af yasası ile birlikte ıslah imar planı kavramı yasal niteliğe kavuşmuştur. Kent planlarını onaylama yetkisi Bakanlıktan alınıp belediye meclislerine bırakılırken, o güne kadar yaşanan deneyimlerden yola çıkılarak planlama hiyerarşisi 3194 sayılı yasa ile yer almıştır. Yasaya göre, planlar bölge planları ve imar planları olarak ayrılmakta, imar planları da nazım ve uygulama imar planları olarak ikiye ayrılmaktadır. Bu iki plan kademesi arasında da çevre düzeni planı bulunmaktadır. Bölge planları Devlet Planlama Teşkilatı, çevre düzeni planı Bayındırlık ve İskan Bakanlığı tarafından onaylanmaktadır. 2005 yılında çıkarılan 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununa göre il çevre düzeni planları il genel meclislerince onaylanmaktadır. Nazım imar planı ve uygulama imar planları konusunda yetki belediyelere bırakılmıştır. Ayrıca planların



gereksinimleri karşılamadığı durumlarda, revizyon İmar planı, ilave İmar planı ve plan dışında olan ancak planla bütünleşmeyen alanların düzenlenmesi için mevzıl İmar planı gibi plan türleri de bulunmaktadır. Gecekondu alanlarının iyileştirilmesi için İslah İmar planı, turizm bölgelerinde uygulanmak üzere turizm amaçlı plan, doğal varlıkların korunması amaçlı koruma amaçlı İmar planı, ulusal parkların korunması için ulusal park gelişme planı, belediyelerin ve il özel idarelerinin hazırlamakta yükümlü oldukları stratejik plan gibi çok sayıda plan türü de bulunmaktadır. Öte yandan Özelleştirme İdaresi Başkanlığı özelleştirilecek alanların, Toplu Konut İdaresi kentsel dönüşümüne tabii olan alanların İmar planlarını yapmakla yetkili kılınmıştır. Bütün

bunların dışında Bayındırlık ve İskân Bakanlığı, 3194 sayılı İmar Kanununa göre, gerekli görülen hallerde İmar planlarını yapmaya, yaptırmaya, değiştirmeye ve re'sen onaylamaya yetkili kılınmıştır.

İmar planları konusunda yetkinin bu denli dağıtılmış olmasının kentsel rant oluşumu ve bölüşümü süreci açısından önemli yönleri bulunmaktadır. Şöyle ki, kentsel rantın oluşumu sürecini engelleyici bir plan alanında bulunan bir yerin turizm bölgesi ilan edilerek plan sınırlamalarından ayrı tutulması olanaklıdır. Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'na verilen planlama yetkisiyle, özelleştirilecek olan kuruluşun planı değiştirilerek ayrıcalıklı İmar haktan yararlanabilmektedir. Kısaca kimi kurum

ve kuruluşlara verilen plan yetkileriyle kentlerde ayrıcalıklı adacıklar yaratılabilmektedir. Belediye meclislerinde oluşabilecek muhalefetin engellenmesi amacıyla Bakanlık doğrudan plan yapabilmekte ya da plan değişikliği gerçekleştirebilmektedir. Bu durumda plan değişiklikleri de önemli bir araç olarak kullanılabilir. Kesinleşen İmar planlarının değiştirilmesi konusunda yeterli veri bulunmamasıyla birlikte 1965-1978 yılları arasında 20787 adet plan değişikliği yapıldığı saptanmıştır.²³ Günümüzde belediyeler tarafından gerçekleştirilen İmar planı değişikliklerinin sayısı gittikçe artmıştır. Örneğin, İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından 2004-2007 yılları arasında, 3900 adet plan değişikliği yapılmıştır.²⁴ Yapılan plan değişiklikleri ile önce kullanım biçimi değiştirilmekte, örneğin konut alanı ise ticaret veya turizm alanına, yeşil alan ise konuta dönüştürülmekte, daha sonra yapı yoğunluğu artırılmaktadır. Büyük kentlerin birçoğunda bu uygulamalara rastlanabilmektedir. Melih Ersoy'un deyişiyle, plan değişikliği ile kısaca, "kamu alanından çıkartma, yükseklik artışı, yapı düzeninde değişim, yol güzergahının değiştirilmesi ve dolaylı olarak kat artışlarına neden olan yol genişlemelerine ilişkin istemler de eklendiğinde, değişiklik istemlerinin çok büyük bir bölümünün kentte yoğunluk artışına yol açtığı ve kentsel rant dağılımını önemli ölçüde değiştirdiği" söylenebilir.²⁵ Plan değişikliği ile ilgili çok sayıda karar, idari yargı yerlerine taşınmıştır ve yargı yerleri çoğunlukla kamu yararı, şehircilik ilkeleri ve planlama hiyerarşisine uyulmadığı gerekçesiyle ayrıcalıklı İmar haktan yaratan bu tür değişiklikleri iptal etmişlerdir.²⁶

Planlama konusunda değinilmesi gereken son bir nokta da 1980'li yıllardan itibaren gerek iç gerekse de dış dinamiklerin özellikle Dünya Bankası'na yayınlanan raporların da etkisiyle planlamanın piyasa karşıtı bir söyleme dönüşmesine²⁷ karşın plan kavramının kullanılmasındaki sıklıktır. Ancak bunun nedeni, "piyasanın önündeki engel olarak planlama" kavramının yerini "piyasanın önündeki engelleri kaldıran planlama"ya bırakmış olmasıdır. Yani piyasanın hizmetinde olan bir planlama. Bunun planlama olmadığı öncelikle çalışmanın üçüncü bölümünde yer alan uygulamadan örneklerle anlatılmaktadır. Temel ilkeleri kamu yararı, kamu hizmeti, şehircilik ilkeleri olması gerekmekte iken bu

ilkelerin hiçbirini gözetilmemekte ve bütüncül değil parçacıl bir yaklaşımla planlar yapılmakta ve yapılan planlar günlük talepler doğrultusunda sürekli değiştirilmektedir. 2003 yılından bu yana uygulanan kentsel dönüşüm ve kaynak geliştirme uygulamaları ile kentin belirli parçalarının kentin bütünü gözetilmeksizin planlanması hatta planın parsel düzeyine çekilmesi gibi gerçekler bu dönüşümün yansımalarıdır. Üstelik bu uygulamalar ile bir yandan özel mülkiyette bulunan toprakların el değiştirmesinin diğer yandan devlet mülkiyetinde olan toprakların özel mülkiyete geçmesinin önü açılmakta, belediyeler ve TOKİ bu süreçte kamu gücünü ve kamu kaynağını kullanan aracı kurumlar olarak işlev görmektedirler.

Öte yandan mülkiyeti, belediyelere veya TOKİ'ye ait ve konum rantı oldukça yüksek olan ve üst gelir guruplarına yönelik, birçok kent toprağı kaynak geliştirme projeleri ismiyle gelir paylaşımı yöntemiyle özel mülkiyete konu olmaktadır. TOKİ'ye göre, mülkiyeti kendilerinde olan topraklar üzerinde gerçekleştirilen bu tür prestij projeler, sosyal konut projelerine kaynak oluşturmak amacıyla üretilmektedir. Özel sektör ile işbirliği sağlanarak gerçekleştirilen bu modelde, yapılan ihale sonucunda, yüklenici şirket ile idare çeşitli oranlarda satış geliri üzerinden pay almaktadırlar. Devlet güvencesi ile gerçekleştirilen bu tür projelerde, kamunun elinde bulunan değerli toprakların ekonomik açıdan karlı bir biçimde değerlendirildiği ve kat karşılığı işlerde karşılaşılan risklerin ortadan kaldırıldığı TOKİ tarafından savunulmaktadır. Örneğin, toplam inşaat alanı 215.434 metrekare ve 1556 konutluk, Ankara Eryaman 8.ve 9. Etap Hâsılat Paylaşımı Projesi bu tür bir projedir ve projeden elde edilecek gelir 114 milyon dolar ve TOKİ'ye kalacak olan bunun yüzde 28'i olarak hesaplanmaktadır.²⁸

Kuşkusuz TOKİ'nin üst gelir gurupları için yaptığı projeler, amaçlarından biri, dar gelirli yurttaşın barınma sorununu çözmek olan TOKİ'yi gittikçe bu amacından uzaklaştırmaktadır. Nitekim TOKİ'nin 2007 yılı sonuna dek 250 bin konut yapmayı hedeflemiş olması ve bunların önemli bir kısmının orta ve üst gelir gurupları için yapılmış olması TOKİ'nin bu amacından uzaklaşmış olduğunu göstermektedir. Öte yandan TOKİ'nin yapmış olduğu faaliyetlerin, devletin mülkiyetinde

bulunan toprakların ayrıcalıklı toplumsal kesimlerin eline geçmesine ve kamunun zarar etmesine yol açtığı çeşitli araştırmalar ve denetim raporlarına yansımıştır. Özellikle gelir paylaşımı yöntemi ile gerçekleştirilen birçok projede kamunun zarara uğratıldığı, Emlak Gayri Menkul Yatırım Ortaklığı (EGYO) aracılığıyla yapmış olduğu birçok konut projesinde asıl amacın devletin mülkiyetinde bulunan toprakların çok ucuz fiyatlarla üst gelir gurubuna aktarıldığı, ihale sürecinde yeni ayrıcalıklı şirketler yaratıldığı konuyla ilgili önemli eleştirilerden yalnızca birkaçıdır.²⁹ TOKİ'nin Ocak 2003-25 Nisan 2008 tarihleri arasında 309.191 adet konutun üretimini başlatmış olduğu anlaşılmaktadır. TOKİ, 4734 sayılı Kamu İhale Kanununda yer alan açık ihale ve pazarlık usulü gibi yöntemlerin yanı sıra, arsa satışı karşılığı gelir paylaşımı yöntemi çerçevesinde gerçekleştirilen uygulamalar ile 300'ü aşkın firmayla birlikte çalışmıştır. Örneğin, Soyak İnşaat, Mesa San. A.Ş., Kuzu Toplu Konut İnşaat, Varyap İnşaat ilk dört firma arasında sayılmaktadır.³⁰

Yaşanan bu yöntem değişikliği ile yani konut üretiminin kentsel dönüşüm ve kaynak geliştirme projeleri gerçekleştirilmesi konut finansman sisteminin değişmesine de yol açmaktadır. Geçmişte, konut gereksinmesinin gecekondular, sosyal güvenlik kuruluşlarının kredi ve arsa desteği, konut kooperatifleri aracılığıyla karşılandığı ancak bu sistemin değiştirildiği görülmektedir. Özellikle, konut piyasası ve ona bağlı olarak gerek devlet mülkiyetinde gerekse özel mülkiyette olan kentsel topraklar finans kuruluşları ve gayrimenkul yatırım ortaklıklarının önemli birer aktör haline geldikleri bir alana dönüşmüştür. Gayrimenkulün menkulleştirilmesi, kısaca "mortgage" ya da "borçkonut" olarak nitelendirilebilecek olan bu modelin yerleştirilmesi amaçlanmıştır. Böylece belediyeler ve TOKİ aracılığıyla kentsel topraklar yasal olarak yapılaşmaya açılmakta, inşaat ve konut sektöründe, yerli-yabancı finans kuruluşları ile gayrimenkul yatırım ortaklıkları büyük kapitalist işletmeler olarak rol almaktadırlar. Böylece, kaynak geliştirme projeleri, yeni ihale yöntemleri ve konut finansman sisteminde değişiklik yapılarak küresel sermayenin, finans kuruluşları aracılığıyla ülkenin toprak ve konut politikasında önemli aktörler haline getirilmesi sağlanmaktadır.

Sonuçta belediyeler ve TOKİ tarafından yapılan kentsel dönüşüm ve kaynak geliştirme projelerinin doğrudan doğruya konum rantı yüksek olan kentsel topraklar üzerinde yapıldığı anlaşılmaktadır. Bu modelde, kamu gücü ve kamu kaynağı kullanılarak gerek devlet mülkiyetinde gerekse özel mülkiyette bulunan toprakların konum rantından yararlanılarak sermaye yatırımlarıyla ilgili olan rantın ortaya çıkması sağlanmakta, kentsel toprağa sermaye yatırılarak yeni bir rant yaratılmakta, hiçbir imar planı kapsamında olmayan kentsel toprakların bu projeler aracılığıyla imara açılmakta, yoğun yapılaşma ve altyapı yatırım maliyetleri de kamu kaynaklarından karşılanmaktadır.

Sonuç

Türkiye'de güncel bir sorun halini alan ve en üst düzeyde tartışılan bir olgu olarak kentsel rantlar ve kentsel rantların yönetiminin çok aktörlü bir süreç olduğu açıktır. Bu sürecin iki temel özelliği bulunmaktadır. İlki devletin mülkiyetinde bulunan veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan toprakların kaynak yaratmak üzere kamu yönetimleri tarafından ayrıcalıklı imar hakları ile satılarak sözümona ekonomiye kazandırılmasıdır. İkincisi gerek devlet mülkiyetinde gerekse özel mülkiyette bulunan topraklarda imar planı değişiklikleri ile rantlarının artırılmasıdır. Her iki durumumda da süreci yönlendiren üç temel aktör bulunmaktadır. Bu aktörler merkezi yönetim ve yerel yönetimler ile özel sektör kuruluşları ile bunların sivil toplum örgütlerinden oluşan piyasadır. Kamu yönetiminin daha doğrusu devletin bu süreçte oynadığı rol piyasayı düzenlemekten ibarettir. Bu süreçte halkın beş yılda bir yapılan seçimler dışında hiçbir etkisi bulunmamaktadır. Toplumun önemli bir kesimini oluşturan orta sınıf ve altındakiler açısından bir katılım mekanizmasından söz etmek ise olanaksızdır. Konu kentsel rantlar olunca bu durum daha açık bir biçimde ortaya çıkmaktadır.

DİPNOTLAR

¹ Bu yazı, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsüne 7 Temmuz 2008 tarihinde sunulan Türkiye'de Kentsel Rantların Oluşumu ve Bölüşümü: Devlet Mülkiyetinden Özel Mülkiyete Geçiş Süreci isimli doktora tezinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

² (1) İdarenin kuruluş ve görevlerinin, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanması, (Anayasa, madde 126), (2) İllerin idaresinin yetki genişliği esasına dayanması (Anayasa, madde 123) ve (3) İl, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan yerel yönetimlerin kuruluş ve görevleri ile yetkilerinin, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenmesi (Anayasa, madde 127).

³ Bingöl Ayman Güler, Yerel Yönetimler: Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım, TODAİE Yayını, Ankara, 1998, s. 137-142. Tank Şengül, Türkiye'deki kentleşme sürecini tarihsel olarak üç döneme ayırmaktadır: (Ulus) Devletin Topraksallaşması ve Kentleşmesi: 1923-1950, Emek Gücünün Kentleşmesi: 1950-1980, Sermayenin Kentleşmesi: 1980 ve Sonrası. Bkz. Tank Şengül, Kentsel Çelişki ve Siyaset, Demokrasi Kitaplığı, İstanbul, 2001, s. 61-95.

⁴ Bingöl Ayman Güler, Yerel Yönetimler, s. 139.

⁵ Konuya ilişkin ayrıntılı bir çalışma için bkz. Bingöl Ayman Güler (ed), Çöp Hizmetleri Yönetimi, TODAİE Yayını, Ankara, 2001.

⁶ Bingöl Ayman Güler, Yerel Yönetimler, s. 140.

⁷ Yiğit Gülöksüz, İlhan Tekeli, "1973-1980 Dönemi ve 1980 Sonrası Dönem Belediyeciliği", Ankara Büyükşehir Belediyesi, Türk Belediyeciliği'nde 60 Yıl Uluslararası Sempozyumu, s. 373-381; Mahmut Güler, "Türkiye'de Toplumcu Belediyeciliğin Evrimi", (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2004.

⁸ Tank Şengül, Kentsel Çelişki ve Siyaset, s. 106.

⁹ Bingöl Ayman Güler, Yerel Yönetimler, s. 141-142.

¹⁰ Bkz. Tank Şengül, Kentsel Çelişki ve Siyaset, s. 108-115; Bingöl Ayman Güler, Yerel Yönetimler, s. 183-194.

¹¹ Ruşen Keleş, Kentleşme Politikası, 10. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara, s. 649.

¹² Bingöl Ayman Güler, Yerel Yönetimler... s. 248-249.

¹³ Dünya Bankasının Türkiye'deki rolü ve kullandığı araçlar için bkz. Bingöl Ayman Güler, Yeni Sağ ve Devletin Değişimi-Yapısal Uyarılma Politikaları, 2. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara, 2005.

¹⁴ Bkz. Sonay Bayramoğlu, Yönetişim Zihniyeti, İletişim Yayınları, Ankara, 2005.

¹⁵ Korkut Boratav, Türkiye İktisat Tarihi, 1908-2002, 9. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara, 2005, s. 179.

¹⁶ Yaşar Uysal, "Devlet Merkezli Spekülatif Rant Ekonomisi: Oluşumu ve Sonuçları", Ekonomik Yorumlar, Yıl 44, Sayı 511, Eylül 2007, s. 38-54.

¹⁷ Yiğit Bulut, "Türkiye'de Rant Ekonomisi Var mı?", Radikal, 18 Şubat 2003.

¹⁸ Korkut Boratav, 1980'li Yıllarda Türkiye'de Sosyal Sınıflar ve Bölüşüm İlişkileri, 2. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara, 2005, s. 69-71.

¹⁹ Bingöl Ayman Güler, Yerel Yönetimler, s. 253.

²⁰ Melih Ersoy imar ile planlama kavramlarının birbirlerinin ayrılmaz bütünleyicileri olmadığı gibi bazı özel durumlarda birbiriyle tümüyle çelişen içeriklere sahip olduğunu belirtmektedir. Bkz. Melih Ersoy, "İmar Planlarının Kademelenmesi ve Farklı Ölçeklerdeki Planlar Arasındaki İlişki", Melih Ersoy, H. Çağatay Keskinok (der.), Mekan Planlama ve Yargı Denetimi, Yargı Yayınevi, Ankara, 2000, s. 36-43.

²¹ Ruşen Keleş vd., Kentsel Toprak Rantının Kamuya Kazandırılması, Öteki Yayınevi, Ankara, 1999, s. 63.

²² H. Çağatay Keskinok, "Kent Planlama ve Uygulamasında Menfaat İhlali ve Dava Açma Ehliyeti", Melih Ersoy, H. Çağatay Keskinok (der.), Mekan Planlama ve Yargı Denetimi, Yargı Yayınevi, Ankara, 2000, s. 15-36.

²³ Baykan Günay, "İmar Planı Değişiklikleri" (Yüksek Lisans Tezi), ODTÜ, 1979 (akt. Melih Ersoy, "İmar Planı Değişiklikleri ve Yargı Denetimi", Melih Ersoy, H. Çağatay Keskinok (der.), Mekan Planlama ve Yargı Denetimi, s. 44-72.).

²⁴ Oktay Ekinci, "İstanbul'da İmar Oyunları", Cumhuriyet, 5 Mayıs 2008.

²⁵ Melih Ersoy, "İmar Planı Değişiklikleri ve Yargı Denetimi", Melih Ersoy, H. Çağatay Keskinok (der.), Mekan Planlama ve Yargı Denetimi, s. 44-72.

²⁶ Konuyla ilgili ayrıntılı bir çalışma için bkz. Ayşegül Mengi, Ruşen Keleş, İmar Hukukuna Giriş, İmge Kitabevi, Ankara, 2003, s. 174-195.

²⁷ Ruşen Keleş, "Türkiye'nin İmar ve Planlama Düzeni", Mimarlık, Sayı 296, 2000, s. 43-46.

²⁸ TOKİ, Türkiye'de Konut Sektörü ve T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi'nin (TOKİ) Konut Üretimindeki Yeri, TOKİ, Ankara, 2006, s. 96-98.

²⁹ Konuya ilişkin denetim raporları ve bazı kaynaklar için bkz. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, Emlak GYO A.Ş. 2003 Yılı Denetim Raporu, BYDK Yayını, Ankara, 2004; Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, TOKİ 2003 Raporu, BYDK, 2006; Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı'nın 2002, 2003 ve 2004 Yılları Eylem ve İşlemlerinin Araştırılıp Denetlenmesine İlişkin Rapor Özeti, DDK, Ankara, 2004; Cevat Geray, Ayten Alkan, "Toplumsal Konut Yönelisi, TOKİ'nin Tutum ve Yöneltileri", Memleket Mevzuat, Cilt 3, Sayı 26, Ağustos 2007, 26-34; Menaf Turan, A. Müfit Bayram, "Toplu Konut İdaresinin Kuruluşu, İşleyişi ve Dar Gelirliğin Konut Sorunu", Memleket Mevzuat, Cilt 3, Sayı 25, Temmuz 2007, s. 35-40; Turan Can Erdem, "AKP'nin Konut Seferberliği ve Aldatmacası", Memleket Mevzuat, Cilt 3, Sayı 25, Temmuz 2007, s. 41-49; Turan Can Erdem, "TOKİ Uygulamaları ve Devlet Denetim Organları Tarafından Tespit Edilen Yolsuzluklar", Memleket Mevzuat, Cilt 3, Sayı 26, Ağustos 2007, s. 18-24; Oğuz Oyan, "TOKİ ile İlgili TBMM Başkanlığına Verilen Yazılı Soru Önergesi ve Değerlendirilmesi", Memleket Mevzuat, Cilt 3, Sayı 26, Ağustos 2007, s. 52-55; Harun Gürek, AKP'nin Müteahhitleri, Güncel Yayıncılık, İstanbul, 2008.

³⁰ Konuyla ilgili olarak bkz. TBMM Başkanlığına, Başbakan'ın yanıtlaması istemiyle İstanbul Milletvekili Süleyman Yağız tarafından sunulan 14 Nisan 2008 tarih ve 7/2814 yazılı soru önergesi.

RANT VE PLANLAMADA UZLAŞMA: YEREL YÖNETİMLER

Emel Akın, Yrd. Doç. Dr., Atılım Üniversitesi, Güzel Sanatlar Tasarım ve Mimarlık Fakültesi

Ana başlık “yerel yönetimler” olunca, “kentsel rant/toprak rantı” önemli bir alt başlık olarak karşımıza çıkıyor. Rant yerel yönetimlerle ilintilendirilince, rant kavramının bir kez daha ele alınması gerekiyor ve pek çok soru da peş peşe sıralanıyor: Kapitalist üretim sistemi içerisinde toprak rantı nasıl oluşuyor? Mekanın biçimlenmesinde devlet müdahalesinin boyutu ve içeriği nedir ve bu müdahale nasıl gerçekleşmektedir? Toprak ve sermaye arasında nasıl bir ilişki vardır? Toprak rantı kaldırılabilir mi? Kullanım değeri ya da değişim değeri toprak kullanımını nasıl etkilemektedir? Kentsel gelişme/büyüme ve kentsel rant arasında bir bağlantı kurulabilir mi? Devletin bir müdahale aracı olan planlamanın kentsel rantlar ve kentsel gelişme üzerindeki işlevi nedir? Soruların sayısı artırılabilir. Doğaldır ki, tüm bu soruların yanıtını bu yazı içerisinde vermek yazının sınırlarını aşar. Ama yerel yönetimlerle rant arasındaki ilişkiyi göstermek için öncelikle rant kavramının genel hatlarını vermek gerekir.

Kapitalist Toplumda Rant:

Bilinir ki, kapitalist üretim sistemi artı-değer üreterek yaşar. Artı-değer ise sermaye tarafından toplumsal üretim sürecinde emek (ücretleri) üzerinden elde edilir. Artı-değerin bir kısmı sermaye tarafından üretime hiçbir katkısı olmayan toprak sahibine, sırf toprağın kullanım hakkını elinde bulundurması nedeniyle ödenir. İşte bu, topraktaki *özel mülkiyet* nedeniyle toprak sahiplerine yapılan *ekonomik ödeme*, “toprak rantı”dır. Toprak rantı yalnızca ekonomik bir ödeme olarak değerlendirilemez; artı-değerin toprak rantına dönüşmesi toplumsal üretim süreci ve meta üretiminin gelişimi ile doğrudan ilişkilidir. Bu gelişme toprağın ürünlerinin piyasasının genişlemesine ve toprağa olan talebin artmasına yol açar.¹ Bu temelde, rant olgusunun ardında üretim ve bölüşüm ilişkileri; rant kuramının temelinde sınıf ilişkileri vardır.²

Topraktaki özel mülkiyet mutlak rantı, toprağın tekel altına alınması tekel rantını oluşturur. Kapitalist sistemde özel mülkiyetin kaldırılması söz

konusu olamayacağı³ için bu rantların engellenmesi olanaksızdır. Mutlak rant ve tekel rantına ek olarak, toprağın konumu, kent içerisindeki yeri farklılık rantını yaratır. Toprağa verilen imar hakları toprağın değerini artırır. Ayrıcalıklı olsun ya da olmasın, toprağa verilen her türlü imar hakkı, rant yaratır. İmar hakkı denilince akla ilk gelen, “planlama” ve “yerel yönetim” kavramlarıdır.

Rant Paylaşımında Uzlaşma Aracı: Planlama

Planlamada bir yandan sorunlara rasyonel çözümler oluşturulurken bir yandan da farklı toplumsal çıkarlar ile kentsel işlevler tutarlı bir bütün içinde ele alınmalıdır. Planlamanın hangi toplumda, hangi amaçla ve nasıl yapıldığı önemlidir. Planlamanın içeriğini toplumsal sistemin amacı (kişisel kâr ya da toplumsal ihtiyaçların karşılanması) belirler. Toplumdaki üretim bireysel kâr düzenini esas alıyorsa ve üretim araçları özel mülkiyete aitse, planlama sadece “yol gösterici” olmaktan ibarettir.⁴ Ersoy, kapitalist üretim tarzında kent planlarının, toplumun özgür iradesini yansıtmadıklarını belirtmektedir.⁵ Kapitalist toplumda kent planları,

kamu yararını hedefleyerek hazırlansa da, planların gerçekleşmesi sistemin diğer bileşenlerine bağlıdır. Sistemde, doğası gereği, toplum yararlılığı değil, mülkiyet sahibinin kârını gözeten piyasa mekanizması belirleyicidir. Bu nedenle, planlamanın hedeflediği amaçlara ulaşamaz.

Kent toprağına verilen imar hakları, rantın boyutunu belirler. Bu olgu kentsel toprak üzerinde farklı grupların mücadelesine neden olur. Hem sermayenin mekânsal dolaşımını kolaylaştıracak hem de kentsel toprak üzerindeki mücadeleleri uzlaştıracak önlemler gerekir. Uzlaşma, üretim tarzının yapısal yasaları çerçevesinde gerçekleşir ve egemen sınıfların çıkarlarını ilgilendirir. Bu noktada sınıfların, grupların çıkarlarını resmileştiren ayrıcalıklı bir araç ve toplumsal ve ekonomik örgütlerin karşı karşıya kaldığı çelişkiler ile eğilimlerin uzlaştırıldığı bir “yer” olarak planlama devreye girer. Ve elbette, planların uygulayıcısı olarak, yerel yönetimler...

Rant Paylaşımında Uzlaşma Mekanizması: Yerel Yönetimler

Kent mekânının üretimi ve örgütlenmesi kentsel gelişmeyi tanımlar; kentsel gelişme de kapitalist sistemin yaşamasını sağlar. Bu nedenle mekân üretiminde devlet müdahalesi gerekir ve bu müdahale önemli sonuçlar doğurur: Kent mekânı genel politikalar aracılığıyla (kapitalist sistemin amacına yönelik olarak) sermayenin isteği doğrultusunda biçimlenir. Merkezi yönetimin bir parçası olan yerel yönetimler, genel politikanın uygulayıcısı olmak durumundadır. Yerel yönetimleri “merkezi otoritenin karşısında, sivil toplumun bir parçası olarak görme” yanlılığına düşmemek gerekir. Bu temelde yerel yönetimlerin yapılanması da, kent mekanındaki uygulamaları da sistemin ekonomi-politikasına koşut olacaktır. Nitekim, tarihsel süreci içerisinde ele alındığında, yerel yönetimlerin yapılanmasının ve uygulama araçlarının dönemin genel politikasına koşut olarak değiştiği görülür.

1980 sonrasında sermaye merkezli yeniden yapılanma politikaları hızlı bir değişimi gündeme getirmiştir. Kapitalist toplumlarda kentsel gelişme/büyüme süreci önemlidir; artı-değerin dolaşım hızını artırması bakımından çok önemlidir. Bu nedenle, 1980 yılı sonrasında kentsel büyüme desteklenmiş ve sermayenin (birikim krizini aşma yollarından birisi olarak) yapıyı çevreye yönelmesini sağlayacak yasal çerçeve oluşturulmuştur. Toplu Konut İdaresinin kuruluşundan yeni imar yasalarına, kentsel dönüşüm yasalarından gecekondulara yasalarına, yerel yönetim yasalarından kamu yönetimi yasalarına kadar bütün düzenlemelerin ortak amacı, ulusal ya da uluslararası sermayenin dolaşımını

1920'lerden bu yana sermaye birikimini sağlamak, konut üretimini artırmak, gecekondular alanlarını önlemek amaçlı ya da popülist politikaların bir sonucu olarak kamu arazilerinin özel mülkiyete açılmasına olanak sağlayan yasalar defalarca çıkarılmıştır. 1980 sonrasında yeni olan, benzer yasaların bu kez büyük ya da yabancı sermayenin kâr oranlarını artıracak boyutta ve yoğunlukta çıkartılmasıdır.

hızlandırmaktır. Devlet, özel sektörle birlikte kâr amaçlı konut inşaatı faaliyetlerinde bulunarak, gecekondular alanlarında fiziksel dönüşüm projelerini uygulayarak ve kentsel büyümeyi destekleyerek, mevcut rantların ortaya çıkış hızını ve boyutunu artırmaktadır. 1980 sonrasında “küreselleşme, kentsel dönüşüm, kentsel tasarım, yönetim, katılımcılık” gibi yeniymiş gibi sunulan kavramlara dikkatle yaklaşmak, satır aralarını iyi okumak gerekir. Gözden kaçırılmamalıdır ki, kapitalist sistem, her kriz döneminde, doğasında var olan mekanizmaları yeni döneme uyarlama çabası içerisinde.

1980 sonrasında yerel yönetimlerin uygulamalarında kamu yararı gözetilmiyor! 1980 sonrasında kent mekanları kentsel rantlara teslim oldu! 1980 sonrasında kamu toprakları hızla özel mülkiyete aktarılıyor! Kent planlama sürecine katılım sağlanmalı! Son dönemlerde sıklıkla duyuluyor bu saptamalar. Tartışmasız kabul edilir. Ne var ki, bu saptamalar, içinde bulunulan sistemden bağımsız tutularak yapılıyor, sistemin bütünü gözden kaçırılıyor. Dikkatler sadece 1980 sonrasına yoğunlaşıyor.

1980 öncesi, sosyal-devlet anlayışına koşut olarak kamu yararının (bugüne oranla) dikkate alındığı, kentsel rantların sınav sermayeye engel olacağı gerekçesiyle denetlenmeye çalışıldığı, gecekondulara sermaye birikimine destek oldukları ve barınma sorunlarını çözdükleri için temkinli ve şefkatle yaklaşıldığı dönemdir. Ne var ki, dönemin merkezi planlama anlayışına koşut olan yerel

yönetim uygulamalarında kamu yararı gözetilse de, toplum yararı yoktur.⁷ Özel mülkiyetin varlığı söz konusu olduğu müddetçe kamu yararı bireysel çıkarla örtüşecektir. Bu bağlamda kamu yararı ve toplum yararının birbirinden ayırt edilmesi son derece önemlidir. Bir önceki dönemde olduğu gibi, kentsel rantlar engellenememiş, kamu mülkiyetindeki araziler özel mülkiyete aktarılmaya devam etmiştir. "Halk"ın kentsel planlama sürecine katılmadığı söylenemez; orta sınıf kentsel rantlara el koymuştur.

1980 sonrasında ise kentsel rantlara, birikim krizini aşmak ve yapı üretimindeki artı-değeri elde etmek için yapılı çevre yatırımlarına yönelen büyük sermaye el koymaktadır. Bu kez planlama sürecine "katılan" büyük sermayedir. 1980 sonrasında değişen, ulusal ya da uluslararası sermayenin dolaşımını hızlandırmak amacıyla kentsel rantların miktar ve hızının artırılmasıdır. 1980 sonrasında değişen, yapı üretiminin kârını elde eden kesimdir; büyük sermayenin yapılı çevre yatırımlarının miktarındaki ve hızındaki artıştır. Kamu arazilerinin özel mülkiyete aktarılması ilk kez 1980 sonrasında görülmez. 1920'lerden bu yana sermaye birikimini sağlamak, konut üretimini artırmak, gecekondu alanlarını önlemek amaçlı ya da popülist politikaların bir sonucu olarak kamu arazilerinin özel mülkiyete açılmasına olanak sağlayan yasalar defalarca çıkarılmıştır. 1980 sonrasında yeni olan, benzer yasaların bu kez büyük ya da yabancı sermayenin kâr oranlarını artıracak boyutta ve yoğunlukta çıkartılmasıdır.

Sonuç Değilse de...

Kent mekanının biçimlenme, planlama sürecine "halk" her dönemde katılmış, kentsel rantlar bu katılanlar tarafından paylaşılmıştır. Buna rağmen toplum yararı gerçekleşmemişse, doğru soru "kimin, hangi koşullarda bu sürece katıldığı"dır.

Bir kez daha yinlemek gerekir ki, kapitalist üretim sistemi içerisinde, hangi politikalarla yaklaşılsa yaklaşılsın rant oluşumu önlenemez; rantın topluma dönüp dönmeyeceği ise üretim ilişkileri ile doğru orantılıdır. Çünkü rantların kaynağı toplumların üretim (mülkiyet) ve bölüşüm ilişkilerindedir; üretim ilişkilerinin biçimi değişikçe rantın ortaya çıkış biçimi, miktarı, paylaşım biçimi ve paylaşan kesim de değişir. Öte yandan planlama aracının toplum yararına mı kullanacağı yoksa toprak rantını artırıcı yönde ve belli sermaye gruplarının elinde toplanmasını sağlayacak şekilde, özel mülkiyete mi hizmet edeceği sorusunun yanıtı, kapitalist üretim sisteminin nihai amacı temelinde açıktır. Bu sorunun yanıtı, "katılımcılık"ın sadece güzel bir masal olduğunu göstermez mi?

DİPNOTLAR

⁷ Karl Marx, *Kapital III. Cilt*, (Çev. Alaattin Bilgi), Sol Yay., Ank., 1990, s., s.562.

² Marx üretim ilişkilerini üretim süreci içerisinde insanlar arasında meydana gelen maddi malların değişim ve bölüşüm ilişkileri olarak; bölüşüm ilişkilerini de üretilen toplam değerini çeşitli üretim sahipleri arasında paylaşım ilişkileri olarak tanımlamaktadır. Bölüşüm biçimleri üretim koşullarının belirli toplumsal nitelikte olmalarını ve üretimi yürütenlerin arasında belirli toplumsal ilişkileri öngörür. P. Nikitin, *Ekonomi Politik*, (Çev. Hamdi Konur), Sol Yay., Ank., 1990, s. 16.

³ Kapitalist üretimin gerçekleşmesi için, ücretli emekçiye, bunun için de mülksüz kesime gereksinim vardır. Özel mülkiyet, bir yandan kapitalist üretimin sürekliliği için olmak zorundadır. Öte yandan sermayenin gelişimini engellediği için özel mülkiyetin ortadan kaldırılması gerekir. Bunu gerçekleştirme yollarından birisi toprağın ulusallaştırılması, yani devlet mülkiyetine sokulmasıdır ki bu, kapitalist üretimin bütün temelini ortadan kaldırır. Öte yandan burjuvazinin pek çok üyesi aynı zamanda toprak sahibidir; ardından, mülkiyetin bir biçiminin kaldırılması diğer mülkiyet biçimleri (yani sermayenin kendi yasallığı oluşturan ve meşruiyetini yarattığı üretim araçlarının sahipliği) üzerinde tehdit oluşturabilecektir. Burjuvazinin ulusallaştırma adına bir toplumsal harekete girişmesi; hiçbir sınıfın kendisine karşı olamayacağı nedeniyle olanaksızdır. Somer Ural, Pekin Altinel, "Kent Toprakları Sorunu" Komisyon Raporu Eleştirisi", *Mimarlık*, 76/4, 1976, s. 19

⁴ Ural, Altinel, a.g.e., s. 20.

⁵ Melih Ersoy, "Özelleştirme ve Planlama", *Özelleştirme ve Kamu Arazileri*, TMMOB ŞPO Yay., Ank., 1997, s. 22.

⁶ Manuel Castells, *Kent, Sınıf, İktidar*, (Çev. Asuman Erendil), Bilim ve Sanat, Ankara, 1997, s. 112,115

⁷ Kamu yararı kavramının toplum yararı ile eş anlamlı kullanıldığı görüşlerin yanı sıra bu iki kavramı birbirinden ayıran görüşler de vardır. Kamu yararı kurulu düzenin korunmasındaki çıkan anlattığı için özel mülkiyete dayanan bir düzende bu düzenin korunmasını amaçlayacağından bireysel yararlar özdeşleşir. Kamu yararı bir grubun çıkarlarını korumak anlamındadır. Toplum yararı ise tüm insanların çıkardır. Ruşen Keleş, *Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar (1875-1992)*, İULA-EMME, İst., 1993, s.99.

Kaynakça

Akın, Emel, *Kentsel Gelişme ve Kentsel Rantlar: Ankara Örneği*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara, 2006.

Castells, Manuel, *Kent, Sınıf, İktidar*, (Çev. Asuman Erendil), Bilim ve Sanat, Ankara, 1997.

Ersoy, Melih, "Özelleştirme ve Planlama", *Özelleştirme ve Kamu Arazileri*, TMMOB ŞPO Yay., Ankara, 1997, ss. 20-26.

Marx, Karl, *Kapital III. Cilt*, (Çev. Alaattin Bilgi), Sol Yay., Ankara, 1990.

Nikitin, P., *Ekonomi Politik*, (Çev. Hamdi Konur), Sol Yay., Ankara, 1990

Ural, Somer; Platinel, Pekin, "Kent Toprakları Sorunu" Komisyon Raporu Eleştirisi", *Mimarlık*, 76/4, 1976, ss. 18-22.

Şengül, Tanik, *Kentsel Çelişki ve Siyaset*, WALD Yay., İstanbul, 2001.

ÖZELLEŞTİRME, YAP-İŞLET-DEVRET, KAMU ÖZEL SEKTÖR İŞBİRLİĞİ

Fikret Gülen

Son yıllarda kamunun geleneksel olarak varlığını sürdürdüğü alanlara özel sektörün özelleştirme ve yap-işlet-devret uygulamaları ile girmesi bütün ülkelerde yaygınlık kazandı. Ülkemizde de 1980'li yıllardan itibaren kamunun büyük finansman ihtiyacı gösteren yatırımlarının önemli bir bölümü yap-işlet-devret modeli çerçevesinde finanse edildi ve kamu varlıklarının çoğu özelleştirme yoluyla özel sektöre devredildi.

Yap-işlet-devret ile ilgili ilk yasal düzenleme 1984 yılında yapıldı.

Yap-işlet-devret uygulamaları ile ilgili ilk yasal düzenleme 4.12.1984 tarih ve 3096 sayılı Kanun'dur. Bu yasayla özel sektöre de elektrik üretim, iletim, dağıtım ve ticaretiyle ilgili yatırım yapma ve bu konularda faaliyette bulunma olanağı tanındı. Bu kanun kapsamında elektrik santrali projelerinden 11 tanesinde ilgili kamu kuruluşlarının yükümlülüklerine Hazine Garantisi verildi. 1988 yılında 3465 sayılı Kanun ile özel sektör kuruluşlarının otoyol yapımı, bakımı ve işletmesine olanak sağlandı. 21 adet otoyol, Hazine garantisi olmaksızın yap-işlet-devret modeli ile gerçekleştirildi.¹

1994 yılında yürürlüğe giren 3996 sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yapılması Hakkında Kanun ile hemen her sektördeki altyapı projelerinin yap-işlet-devret yöntemi ile gerçekleştirilmesi kabul edildi. Bu Kanun kapsamında; köprü, tünel, baraj, sulama, içme ve kullanma suyu, arıtma tesisi, kanalizasyon, haberleşme, elektrik üretim, iletim, dağıtım ve ticareti maden ve

işletmeleri, fabrika ve benzeri tesisler, çevre kirliliğini önleyici yatırımlar, otoyol, demiryolu, yeraltı ve yerüstü otoparkı ve sivil kullanıma yönelik deniz ve hava limanları ve benzeri yatırım ve hizmetlerin yaptırılması, işletilmesi ve devredilmesi konularında, yap-işlet-devret modelinin uygulanabileceği hükme bağlandı.²

1997 yılında kabul edilen 4283 sayılı Kanun ile, termik elektrik santrali projelerine özgü olarak yap-işlet modeli yürürlüğe kondu ve 5 adet termik elektrik santrali Hazine Garantisi altında yap-işlet modeliyle gerçekleştirildi.

Yap-işlet-devret modeli çerçevesinde idare ile şirket arasında yapılacak sözleşmelerin, imtiyaz sözleşmesi olduğu ve bu nedenle bu sözleşmelere özel hukuk hükümlerinin değil idare hukuku hükümlerinin uygulanması gerektiği, dolayısıyla tahkimin söz konusu olmayacağı yolundaki yargı kararları özellikle yabancılardan büyük tepki gördü. 1999 yılında yapılan yasal düzenlemelerle yap-işlet-devret modeliyle yapılan sözleşmelerin özel hukuk sözleşmesi sayılması için yasal çerçeve oluşturuldu ve böylece ulusal ve uluslararası tahkimin yolu açıldı.³

Özelleştirmeye Yönelik İlk Yasal Düzenleme de 1984 yılında Yürürlüğe Girdi.

1984 yılından itibaren özelleştirmeler de başladı. Özelleştirmeye yönelik ilk yasal düzenleme, 1984 yılında çıkarılan ve kamu iktisadi teşebbüsleri ile bunlara ait tesislere, hisse senedi ihracı yoluyla gerçek ve tüzel kişilerin ortak edilebilmesine veya bu tesislerin işletme hakkının belli sürelerle devrine olanak tanıyan 2983 sayılı Kanun'dur. 1986 yılında 3291 sayılı Kanunla kamu kuruluşlarının özelleştirme kapsamına alınmasına ilişkin esaslar belirlendi. Daha sonra 1994 yılında 4046 sayılı Kanunla, özelleştirmenin kapsamı genişletildi ve iktisadi devlet teşekkülleri ile bunlara ait kurum ve payların yanı sıra, diğer kamu kurum ve kuruluşlarının da özelleştirilebilmesine imkan tanıyan düzenlemeler yapıldı.

Özelleştirme uygulamaları asıl olarak AKP iktidarı ile hız kazandı. Bu dönemde özelleştirmelerin çoğu peşkeşe dönüştü. Türkiye'nin stratejik öneme haiz kuruluşları bu dönemde gözü kapalı bir şekilde elden çıkarıldı. TELEKOM 6.5 milyar Dolara, TÜPRAŞ, 4.1 milyar Dolara, ERDEMİR, 2.7 milyar Dolara satıldı.

Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'nın verilerine göre; 1985 yılı ile 2006 yılı arasında; 244 kuruluşta kamu hisseleri, 22 yarım kalmış tesis, 376 taşınmaz, 6 otoyol, 2 boğaz köprüsü, 97 Tesis, 6 Liman, şans oyunları lisans hakkı ile Araç Muayene İstasyonları özelleştirme kapsamına alındı. Eylül 2007 tarihi itibarıyla 193 kuruluşta hisse senedi veya varlık satış/devir işlemi yapıldı ve bu kuruluşlardan 183'ünde hiç kamu payı kalmadı. 1985 yılından bugüne kadar gerçekleştirilen özelleştirme uygulamalarının toplam tutarı 29,9 milyar \$ oldu. Bu satışların 21.8 milyar \$ tutarındaki kısmı AKP iktidarı döneminde gerçekleşti.

Kamunun Özel Sektörle İşbirliği Yapması İçin Farklı Yöntemler de Kullanıldı.

Kamunun özel şirketlerden hizmet satın alması, yerel hizmetlerin şirketler eliyle yapılması veya yerel yönetimlerin bazı hizmetlerin yapılması için özel sektöre tesisler kurdurması, işletmesi, * kamunun özellikle konut yapımı konusunda özel sektörle gelir ya da hasılat

Özelleştirme uygulamaları asıl olarak AKP iktidarı ile hız kazandı. Bu dönemde özelleştirmelerin çoğu peşkeşe dönüştü. Türkiye'nin stratejik öneme haiz kuruluşları bu dönemde gözü kapalı bir şekilde elden çıkarıldı. TELEKOM 6.5 milyar Dolara, TÜPRAŞ, 4.1 milyar Dolara, ERDEMİR, 2.7 milyar Dolara satıldı.

paylaşımı yoluyla ortaklaşa proje geliştirmesi,⁵ kamu kurum ve kuruluşlarına ait altyapı tesisleri ile KİT'lere ait tesisler için "Gelir Ortaklığı Senedi"⁶ çıkarılarak gelirlerin "menkul kıymetleştirilmesi"⁷ gibi yöntemler geçmiş yıllarda ülkemizde de uygulandı. Yani, ülkemizde kamu ile özel sektörün işbirliği yapması yeni değildir. Geçmişte özel olarak Kamu Özel Sektör İşbirliği adı verilmeden bu iki sektör birlikte iş yapmıştır.

Kamu Yatırımlarının Finansmanında Kamu Özel Sektör İşbirliği

Özel sektörün kamunun hizmet sunduğu alanlara başka yöntemleri de kullanarak daha fazla girmesi istenmektedir. Bu yüzden, kamu yatırımlarının finansmanı için yeni alt modeller önerilmekte ve bu alt modellerle kamu özel sektör işbirliğinin daha da geliştirilmesi amaçlanmaktadır.

Kamu Özel Sektör İşbirliği (Public Private Partnership) adı verilen alt modellere ilişkin uygulamalara önümüzdeki günlerde daha çok rastlayacağız. Günümüzde "Kamu Özel Sektör İşbirliği" olarak adlandırılan modelden kast edilen şey; alt ve üst yapı projelerinin hayata geçirilmesi amacıyla özellikle; çevre, konut, ulaşım, su, kanalizasyon ve katı atık yönetimi konusunda kamu ile özel sektörün projelerin finansmanı yanında, işletme ve yönetimi konusunda da işbirliği yaptığı projelerdir. Bu bakımdan Kamu Özel Sektör İşbirliği modeli; yap-işlet-devret, gelir hasılat paylaşımı, işletmenin devri, gelir ortaklığı senedi gibi

Neo liberal ideoloji, kamunun maliyetin altında ya da düşük kar oranıyla hizmet sunarak verimsiz yatırım yaptığını, asıl görevi yerine başka işlerle uğraştığını, hizmet alanın bedelini ödemesi gerektiğini kitlelere empoze etmeye çalışıyor. Bedelini ödemeyen, maliyetine katlanmayan hizmet alamaz anlayışı topluma kabul ettirilmek isteniyor.

yöntemlere çok benzeyen bir finansman modelidir ve bu anlamda yeni değildir. Kamu Özel Sektör İşbirliği modeli, bu yöntemleri de kapsayan ama; uygulama, işletme, yönetim ve risk paylaşımı gibi konularda yeni yaklaşımlar getiren bir finansman modelidir.

Kamu Özel Sektör İşbirliği modelinin bir başka özelliği, doğrudan özelleştirmeye karşı yönelebilecek tepkileri bertaraf etmeye uygun nitelikte olması ve kamunun varlığını sürdürmesinde yarar olan hallerde bile kamu hizmetlerinin ticarileştirilmesine olanak sağlamasıdır.

Son on yıldır⁸ hükümetlerin izledikleri politikalarla yatırım harcamalarını azaltması, Dünya Bankası ve yabancı yatırımcı bankaların ise gittikçe büyüyen kamunun finansman ihtiyacını "Kamu Özel Sektör İşbirliği" projelerine kredi vererek karşılamayı seçmesi yüzünden bu model giderek yaygınlaşmaya başlamıştır.

Kamu ve yerel yönetim yatırımlarının finansmanı konusunda uluslararası tekelilerden biri olan ve kamu finansmanı alanında Dünya pazar liderliğini elinde bulunduran Dexia⁹ nın, Türkiye'de Denizbank'ı satın alması, bundan sonra ülkemizde çok sayıda kamu özel sektör işbirliği projesi ile karşı karşıya kalacağımızı göstermektedir. Dexia/Denizbank Kamu ve Proje Finansmanı Genel Müdür Yardımcısı Wouter Van Roste, Türkiye'ye kamu ve proje finansmanı alanında lider olmak ve yerel yönetimlere finansman imkanları yaratmak için

geldiklerini belirterek, alt-üst yapı yatırımları, çevresel yatırımlar, kentsel dönüşüm projeleri, ulaşım şebekeleri gibi kamunun finansmana ihtiyaç duyabileceği her türlü yatırımdan etkin pay almak ve finans sektörünün lideri olmayı hedeflediğini açıkladı.

Ülkemizde kamu özel sektör işbirliği projeleri ile ilgili uluslararası toplantılarda¹⁰ dile getirilen görüşler dikkate alındığında; mevcut yasaların kamu özel sektör işbirliği projelerini hayata geçirmek için zaten yeterli olduğunu, yapılması gereken bir iki ufak iyileştirme ihtiyacı dışında yasal ortamın uygun olduğu anlaşılmaktadır.

Dünya Bankası Türkiye Direktörü Andrew VORKINK, 2006 yılında İstanbul'da düzenlenen Kamu Özel Sektör İşbirlikleri Zirvesinde yaptığı konuşmada: "Türkiye'de mevcut Ticaret Kanunu ile şirketlere yönelik kanunun başarılı Kamu Özel Ortaklıklarının uygulanması ve yönetilmesi için yeterince gelişmiş olduğunu, sorunların genellikle Kamu Özel Ortaklıklarının önerilen mülkiyet yapısı konusunda ortaya çıktığını, çoğunlukla kilit önem taşıyan konunun, söz konusu ortaklığın Yönetim Kurulunda karar verme sürecini kimin kontrol edeceğinin olduğunu" belirtti.¹¹

Nitekim, kamu özel sektör işbirliğini konu alan özel bir yasal düzenleme olmamasına karşın, Dünya Bankası tarafından finanse edilen ve Hazine Müsteşarlığı tarafından garanti verilen Antalya Su ve Kanalizasyon Projesi¹² ile Alaçatı-Çeşme Su Tedarik ve Kanalizasyon Projesi¹³ kapsamında su ve kanalizasyon hizmetlerini belirli süre yönetmek üzere özel bir işletmeci seçildi.

Sadece Antalya ve Çeşme-Alaçatı örnekleri değil, ülkemizde geçmişte uygulanan yap-işlet-devret projeleri, yabancı yatırımcılara sağlanan Hazine garantileri, gelir ortaklığı senetleri, işletme hakkının devri, hasılat paylaşımı gibi yöntemler de kamu özel sektör işbirliği modelinin zaten uygulandığını göstermektedir.

Kamunun Hizmet Sunduğu Alanlara Özel Sektörün Girebilmesi İçin Hizmetlerin Yüksek Fiyatla Satılması Gerekir.

Neo liberal ideoloji, kamunun maliyetin altında ya da düşük kar oranıyla hizmet sunarak verimsiz yatırım yaptığını, asıl görevi yerine başka işlerle uğraştığını, hizmet alanın bedelini



Fotoğraf: İsmail Tülay / RTR

ödemesi gerektiğini kitlelere empoze etmeye çalışıyor. Bedelini ödemeyen, maliyetine katılanmayan hizmet alamaz anlayışı topluma kabul ettirilmek isteniyor.

Kamu hizmetlerinin para ile hale gelmesi de yeterli değildir. Sağlık, eğitim, barınma; su; temiz hava, sağlıklı çevre gibi en temel ihtiyaçlara ancak maliyetin üstündeki fiyat ödeyenler erişebildiğinde bu alanlara özel sektör girer. Bazı hizmetlerin maliyetin üstünde düşük fiyatla kamu hizmeti olarak sunulması bile, bu alanlara özel sektörün girmesini engelliyor.

Örneğin, bu yüzden şehirlerdeki içme suyuna, tarımdaki sulama suyuna maliyetin üstünde para ödeyenlerin erişebilmesi isteniyor. Bu bedel ödenmezse su tekellerinin büyük bir pazardan mahrum kalacağı biliniyor.

Su pazarının büyüklüğü, Dünya'nın her yerinde su yönetiminin ve işletmesinin de özel sektöre devrini, suyun ticarileştirilmesini gündeme getirdi.¹³

Dünya Bankası, yabancı yatırım bankaları ve uluslararası özel su şirketleri, suyu

ticarileştirmede bütün ülkelerde aynı model uyguluyor. Ya, su iletim şebekeleri bütünüyle özel sektöre devrediliyor, yani "su" tam anlamıyla özelleştiriliyor, veya yap-işlet-devret modeli ile şirket veya konsorsiyuma bir dizi ayrıcalık tanınıyor. Bu iki ana yöntemin yanında, kamu özel sektör işbirliği modeli çerçevesinde, çok zaman belli bir gelir garantisi sağlanarak su yönetimi özel sektöre devrediliyor.

Belediyelerin kendilerine sunulan fonları ellerinden kaçırmamak için her türlü tavrı vermeye hazır olduğunu bilen bu çevreler yani, su ile ilgili alt yapıya kaynak sağlayanlar, su işletmeciliğinin özel şirketler eliyle yapılmasından yana olduklarını açıkça belli ediyor ve kamu kurumlarını bu doğrultuda teşvik ediyor. Giderek büyüyen yatırım yapma ihtiyacı nedeniyle kamu yöneticileri tek seçenek haline dönüştürülen finansman modelini kabul etmek zorunda kalmakta. Birçok belediye Dünya Bankası'nın ve yatırım bankalarının fonlarını kullanarak atık su arıtma, içme suyu arıtma, su dağıtım sistemlerinin yenilenmesi, baraj inşaatı gibi projeleri çokuluslu tekeller aracılığı ile sürdürmeye çalışmaktadır.¹⁴

Suyun petrolden sonra en çok kar getiren iş olması, çokuluslu şirketlerle Dünya Bankasının bu alana girmesine neden oldu. 1996 yılında Dünya Bankası'nın öncülüğünde programında çokuluslu şirketler¹⁵ ile Dünya Bankası'nın görüşlerinin ağır bastığı 300 üyeli "Dünya Su Konseyi" kuruldu.¹⁶ Konsey 1997'de Fas'ta ve 2000'de Hollanda'da 2003'te Japonya'da ve 2006'da Meksika'da Dünya Su Forumlarını topladı. Mart 2009'daki Beşinci Dünya Su Forumu'nun İstanbul'da yapılması kararlaştırıldı.

Bu forumun İstanbul'da yapılması boşuna değil. 2007 Şubat'ında Denizbank'ın İstanbul'da düzenlediği Uluslararası Dördüncü Kamu ve Yerel Yönetim Finansmanı Kongresi'nde konuşma yapan Devlet Bakanı Ali Babacan, Türkiye'nin 20 yıllık bir dönem içinde yapması gereken çevre yatırım tutarının 70 milyar Euro olduğunu, bunun 51 milyar Euro'sunun su ve atık su yatırımı olarak planlandığını açıkladı.

Aslında kamu özel sektör işbirliği yoluyla su veya kanalizasyon hizmetlerini belirli süre yönetmek üzere özel bir işletmeci seçilmesi, geçici bir çözüm olarak görülmekte. Asıl istenen şey, bu kamu hizmetlerini hızla ticarileştirmek, ortam uygun ise bunu özelleştirme yoluyla yapmaktır.

Dünya Bankası Türkiye Direktörü Andrew VORONK, Kamu Özel Sektör İşbirlikleri Zirvesinde yaptığı konuşmada: "İyi yapılandırılmış yönetim sözleşmelerini" yatırım ortamı uygun olduğunda işletmenin bütünüyle özelleştirilmesi için daha iyi bir teklifin gelmesini beklemek açısından geçici anlamda tek çözüm olabileceğini" belirtti.

Kamu Özel Sektör İşbirliğini Artırmayı Hedefleyen Yeni Yasal Düzenlemeler

Finansal kuruluşlar ülkemizdeki mevcut yasal ortamı kamu-özel sektör işbirliği projeleri için yeterli görmesine karşın iktidar, çeşitli yasa tasarıları ile bu alanda yeni düzenlemeler yapmayı amaçlamaktadır. Böylece uygulamaya yeni boyutlar katmak ve kamu yararı açısından var olan sınırlamalar bile kaldırılmak istenmektedir.

Kentlerde oluşan rantın özel sektöre devrine olanak sağlayan Dönüşüm Alanları Kanun Tasarısı, konut finansmanını özel sektör eliyle çözmeye yönelik Mortgage Yasası, İller Bankası'nın tasfiyesi hakkındaki kanun tasarısı,

şehirlerin içme suyu ve kanalizasyon işlerinde Devlet Su İşleri'ni yetkili kılan ve hükümetler arası ikili işbirliği kapsamında yer alan ve projesi imzalanmamış Hidro Elektrik Santrallerinin Yenilenebilir Enerji Kanunu hükümlerine göre yapılma olanağı sağlayan 5625 sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkındaki Kanun, 5683 sayılı Sağlık Bakanlığının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yapılması Hakkında Kanun ile Devlet Su İşleri Umum Müdürüğü Teşkilat ve Vazifeleri Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı, bu anlamda gündeme getirilen yasa tasarılarına verilebilecek örneklerdir.

Dönüşüm Alanları Kanun Tasarısı

Bilindiği gibi belediyeler, 5393 sayılı yeni Belediye Kanununda kentsel dönüşüm projeleri yapmak için yetkili kılındı. Son iki yıldır özellikle Ankara ve İstanbul'da kentsel dönüşüm projeleri kapsamında gerçekleştirilen imar planı değişiklikleri ile AKP yandaşlarına aktarılan rantlar inanılmaz boyutlara ulaştı. Belediyeler kentsel dönüşüm projeleri hazırlamak için zaten yetkili iken TBMM'de görüşülmeyi bekleyen Dönüşüm Alanları Hakkında Kanun Tasarısı¹⁷ ile kentsel dönüşümün hiçbir sınırlamaya tabi olmadan yapılmasının önerilmesi, para kazanma hırısını aşan bir şeydir ve ancak yağma kültürü ile açıklanabilir. Tasarıda yer alan hükümlere göre, dönüşüm alanı ilan edilen yerlerde, Kıyı Kanunu, Osmar Kanunu, Boğaziçi Kanunu gibi kanunlarla getirilen kısıtlamalara veya yasaklara uyulmadan imar planı yapılabilecek.¹⁸

Bu Tasarının getirdiği olanaklar uygulama alanı bulduğunda, yerel yönetimlerin kentsel dönüşüm ve gelişim alanlarında özel sektör ile işbirliği yapması ve dönüşüm alanı olarak belirlenen sınırlar içinde kalan tüm arsa ve araziler üzerinde proje temelli gayrimenkul yatırım ortaklıkları kurması mümkün hale gelecek.

İktidar olduğundan bu yana muhtemel İstanbul depremi için hiçbir ciddi hazırlık yapmayan¹⁹ AKP, depreme hazırlık bahanesini kullanarak İstanbul'da oluşan rantı gözünü dikmiştir. İmar planı değişiklikleri ile gecekondu alanlarındaki kaçak yapılar yıkılarak yerlerine çok katlı



apartman blokları veya iş ve ticaret merkezli binaları dikilecek ve burada oluşan rantlar kamuya ya da orada oturanlara değil yeni yatırımcılara aktarılacaktır.²¹

Mortgage Yasası

AKP iktidarının hazırlayıp yürürlüğe soktuğu bir başka yasal düzenleme, konut sorununu ve finansmanını özel sektör eliyle çözmeye yönelik "Mortgage Yasası" dır.²² Bu yasayla ipotek dayalı menkul kıymetleştirme modeli devreye girdi. Böylece bir yandan ev satın alanlara kredi veren kuruluşların kredilerinin geri dönüşleri garanti altına alındı, diğer yandan ipotek edilmiş gayrimenkul satışından elde edilecek gelir tutarı karşılıklı gösterilerek menkul kıymetleştirilen değere yeni sermaye yatırımlarının yapılması sağlandı.

Mortgage Yasası ile projelere finansman sağlayan yatırımcıların riskleri en az düzeye indirildi. Konutların ipotek edilmesiyle kredi geri dönüşleri garanti altına alınarak şehirlerdeki yeni konut alanlarına veya kentsel dönüşüm alanlarına yatırım yapılması cazip hale getirildi. Oluşabilecek tüm riskler evi satın alanlara yüklendi. Bilindiği gibi, Mortgage

Yasası'ndan önce de satın alanlar kredi kullandıklarında evi ipotek ettirmek zorunda idi. Ancak evin satılması ve yargı yoluyla paranın geri dönüşü uzun bir süreyi gerektiriyordu. Yeni düzenleme ile evin kısa sürede satılması ve paranın risksiz geri dönüşü garanti altına alındı.²³

İller Bankasının Yeniden Yapılandırılması

İller Bankası yerel yönetimlerin harita, imar planı, içme suyu, kanalizasyon, yapı, makine ve sondaj ve diğer kentsel yatırımlar projelerinin hazırlanmasından tamamlanmasına kadar bütün sorumlulukları yüklenen bir kuruluştur. Banka programına aldığı tüm projelerin ihalesinin teknik kontrolünü ve finansmanını kendisi yapmaktadır. İller Bankası'nın önemli diğer bir fonksiyonu da merkezi idarenin yerel yönetimlere aktardığı kaynakların dağıtımında aracılık yapmasıdır. İller Bankası ayrıca belediyeler lehine teminat mektupları düzenlemekte, kefalet işlemleri yapmaktadır. İller Bankası aynı zamanda yerel yönetimlere kredi sağlamakla görevli bir kurumdur.

AKP'nin gündeme getirdiği bir kanun tasarıyla İller Bankası yasasında değişiklik yapılarak

Banka'nın finansman sağlama dışındaki plan, proje yapma gibi görevleri tasfiye edilmek isteniyor.

Özellikle küçük belediyeler artık bedel ödemeden imar planına, haritaya ve alt yapı projelerine sahip olamayacak. İller Bankası, yerel yönetimlerin sadece finansman ihtiyaçlarını karşılayan bir kuruluş haline getirilirken Avrupa'nın en önde gelen kamu ve yerel yönetim altyapı finansörü konumunda olan Dexia'nın, Denizbank'ı tümüyle satın alma işlemi gerçekleştirildi. Banka yetkilileri, Dexia'nın ülkemizde de kamu ve belediyeye alt yatırımların finansörü olma kararında olduğunu açıkladı. İlerleyen günlerde İller Bankası'nın özelleştirilmesinin gündeme gelmesi artık kimseyi şaşırtmayacaktır.

Şehirlerin İçme Suyu ve Kanalizasyon İşlerinde Devlet Su İşleri'nin Yetkili Kılınması

Hükümet, 5625 sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkındaki Kanun'un 1. maddesi ile 4283 sayılı Yapı-İşlet-Devret Modeli ile Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması ve İşletilmesi ile Enerji Satışının Düzenlenmesi Hakkında Kanunda değişiklik yaparak, Hükümetler Arası İkili İşbirliği kapsamında yer alan ve projesi imzalanmamış Hidro Elektrik Santrallerinin 5346 sayılı Kanundaki sınıra uymadan²⁴ bu kanun hükümlerinden yararlanma olanağı getirmektedir.

Bu Kanun'un 2. maddesi, 1053 sayılı Yasada değişiklik yapmaktadır. Bu değişiklik ile belediye teşkilatı olan yerleşim yerlerinin, içme, kullanma ve endüstri suyunun temini ve kanalizasyon hizmetleri için gelecek yıllara sarı taahhütlere girmeye DSİ Genel Müdürlüğü yetkili kılınmaktadır. Yasanın eski halinde DSİ Genel Müdürlüğü yalnızca Ankara, İstanbul, İzmir ve nüfusu 100.000'i aşan şehirlerde yetkili idi. Diğer şehirlerde ise İller Bankası yetkili idi. Yapılan bu yasa değişikliği ile DSİ'ye verilen bu yerleşim yerlerinin "içme, kullanma ve endüstri suyunun temini" görevine, "kanalizasyon" hizmetleri de eklendi.

Kısacası bu yasa ile belli bir bölgedeki birden çok belediyenin büyük ölçekli su ve kanalizasyon projeleri için DSİ yetkilendirilecek. Böylece sadece bir şehirdeki değil bir bölgedeki tüm şehir kasaba ve beldelerin su ve kanalizasyon ihtiyaçları için proje oluşturmak

mümkün olacak ve uluslararası büyük tekelin projelere ilgi duyması olanaklı hale gelecek.

2005 yılında 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'nun 4. maddesiyle: "Su, atık su, katı atık ve benzeri altyapı hizmetleri ile çevre ve ekolojik dengenin korunmasına ilişkin projelerin zorunlu kılması durumunda; Bakanlar Kurulu, ilgili mahallî idarelerin, bu amaçla kurulmuş birliğe katılmasına karar verebilir" hükmü getirilmişti.

Bu düzenlemeyle birden fazla ili, ilçeyi ve belediyeyi kapsayan su, atık su, katı atık ve benzeri altyapı hizmetleriyle ilgili projelerin uygulanması olanaklı hale getirilmişti. Büyük ölçekli bölge düzeyindeki projelere katılmak istemeyen belediyeler Bakanlar Kurulu Kararı ile projeye katılmak zorunda bırakılabilecek ve bu projelere büyük şirketlerin ilgi duyması sağlanmış olacaktır.

İçme, kullanma ve endüstri suyunun temini işlerinde nüfusu 100.000'i aşan şehirlerde DSİ Genel Müdürlüğü'nün, diğer şehirlerde İller Bankası'nın yetkili olması büyük ölçekli su, atık su, katı atık ve kanalizasyon projelerinin uygulanmasını zorlaştıran bir unsur olduğundan, büyük ölçekli su, atık su, katı atık ve kanalizasyon projelerinin uygulamaya aktarılmasının önündeki bu pürüz kaldırılırken aynı zamanda İller Bankasının tasfiyesi için bir gerekçe daha yaratılmış oldu.

Ayrıca, şehirlerin su, atık su, katı atık ve kanalizasyon projelerinde DSİ'nin yetkilendirilmesi, borçları nedeniyle yeniden iç borçlanma yaparak yatırım yapamayacak olan belediyelerin de projeye katılmayı sağlayacak niteliğe sahiptir. Bilindiği gibi, 5393 sayılı Belediye Kanununun 68. maddesinde yer alan düzenlemeler belediyelerin borçlanmasına sınır getirmektedir. DSİ'nin yetkili kılınması, mahallî idare birlikleri aracılığı ile uygulanacak projelere borçları nedeniyle giremeyecek belediyeler yüzünden projelerin uygulanmama olasılığını ortadan kaldıracaktır.²⁵

İlk Kez Bir Kamu Kurumunda Yasayla "Kamu Özel Ortaklığı Daire Başkanlığı" Adı Altında Yapılanmaya Gidilmesi

5683 sayılı Sağlık Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Karamamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun



ile Sağlık Bakanlığı'nda "Kamu Özel Ortaklığı Daire Başkanlığı" adı altında bir daire başkanlığı kuruldu. Kanunla kurulan bu daire başkanlığı, Sağlık Bakanlığı'nda Bakanlıkça verilecek ön proje ve belirlenecek temel standartlar çerçevesinde, ihale ile belirlenecek gerçek veya özel hukuk tüzel kişilerine kırkdokuz yılı geçmemek şartıyla belirli süre ve bedel üzerinden kiralama karşılığı yaptırılacak projelerle ilgili iş ve işlemleri yapacak, Bakanlığın kullanımında bulunan sağlık tesislerinin, tıbbi hizmet alanları dışındaki hizmet ve alanların işletilmesi karşılığında yenilenmesine ilişkin iş ve işlemleri yürütecek.

Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Kamu Kesimi ile Özel Sektör İşbirliği Modelleri Çerçevesinde Gerçekleştirilmesine İlişkin Kanun Tasarısı Taslağı

AKP 2007 yılının ilk aylarında hazırladığı bir başka yasa tasarısı ile yap-işlet-devret ve yap-işlet modellerinin uygulanacağı alanları genişletmek ve genişletilen alanlarda bu modellere ek olarak yap-kirala ve işletme hakkının devri modellerinin de uygulanabilmesinin yolunu açmak istedi. Ancak bu taslaktaki düzenlemeler bir kanun

tasarısına veya kanun teklifine dönüşmedi. 22. yasama döneminde piyasaya sürülen ve hayata geçirilemeyen bu taslak 23. yasama döneminde henüz canlandırılmadı.

Bu Kanun Tasarısı Taslağı kapsamında; merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları, yerel yönetimler ve kamu iktisadi teşebbüsleri vardır.²⁸ Yani, kanun kapsamına girmeyen kamu idaresi yok gibidir.

Kanun Tasarısı Taslağına göre, Taslak kapsamındaki kamu idareleri tarafından yürütülen, tarım, madencilik, imalat, enerji, ulaştırma, haberleşme, bilgi teknolojileri, turizm, konut, eğitim, kültür, sağlık, kentsel ve kırsal alt yapı, belediye hizmetleri, kentsel dönüşüm, adalet ve güvenlik alt yapısı, çevre, araştırma-geliştirme alanlarındaki hizmetler, kamu-özel işbirliği modelleri çerçevesinde gerçekleştirilebilir.

Kanun Tasarısı Taslağı, kamu idarelerinin kendi görevleri ile ilgili bir hizmetin veya yapının tasarımı, yapımı, işletilmesi, kiralanması ve finansmanının sağlanmasında başka bir tüzel kişilikle özel hukuk hükümlerine tabi sözleşmeler yapabilmesine imkan tanımaktadır.

Taslağa göre; yap-işlet-devret, yap-işlet, yap-kirala ve işletme hakkı devri modelleri, kamu-özel sektör işbirliği modelleridir. Bu modellerden ilk üçü, kamu ile özel sektör arasında akdedilen bir sözleşme çerçevesinde bir yapının özel sektör tarafından finanse edilerek yapıldığı, işletildiği veya kiralandığı modellerdir. İşletme hakkı devri modeli ise, idarelerin aktiflerindeki mal veya hizmet üretim birimlerinin bir bütün olarak veya kısmen, mülkiyet hakkı saklı kalmak kaydıyla bir bedel karşılığında belli bir süre ve şartlarla işletilmesi hakkının özel sektöre verildiği kamu-özel sektör işbirliği modelidir.

Yap-işlet-devret, yap-işlet ve yap-kirala modeliyle sadece bir yapının yapımı, işletilmesi, kiralanması finanse edilmez; tamamlama, iyileştirme, yenileştirme, geliştirme, bakım, onarım ve benzeri işler de bu modeller çerçevesinde yapılabilir.

Özetle ifade etmek gerekirse, mevcut durumda çerçevesi yasalarla çizilen alanlarda ve konularda kamu ile özel kuruluşların işbirliği yaparak yatırım ve hizmetleri gerçekleştirme olanakları vardır. Bu yasa tasarısı taslağı ile kamu ile özel kuruluşların işbirliği yapacağı alanlar genişletilmektedir. Örneğin, daha önceki yasal düzenlemelerin çerçevesi içinde olmayan ve kamu kurumları tarafından sunulan; eğitim, sağlık, kültür, tarım, madencilik gibi hizmet alanlarında yap-işlet-devret, yap-işlet, yap-kirala, işletme hakkını devret modellerinin uygulanması öngörülmektedir.

Ayrıca bu modeller kapsamında yapılacak işler nev'i olarak da artırılmıştır. Bu modeller kapsamında artık sadece büyük yapı işleri değil; tamamlama, iyileştirme, geliştirme, bakım, onarım ve benzeri işler de yap-işlet-devret, yap-işlet, yap-kirala, işletme hakkını devret modelleri çerçevesinde yapılacaktır.²⁹

Bu modeller çerçevesinde yapılacak yatırımların veya verilecek hizmetlerin ücret karşılığı satın alınması, işin gereği icabıdır. Zaten Taslak da bunun böyle olacağını ifade etmektedir. Üretilen mal ve hizmet karşılığı ödenecek ücretler sözleşmede belirlenecektir. Taslak, kamu tarafından satın alınacak mal ve hizmet bedelleri için idare tarafından garanti verilmesini veya üretilen mal ve hizmetlerin doğrudan tüketiciler tarafından satın alınması yönünde kısmi garanti verilmesini de öngörmektedir.

Yap-İşlet-Devret Modelinin Kapsamını Genişletmeyi ve Mal veya Hizmetten Yararlananlar Tarafından Tamamen Veya Kısmen Ödenmesi İdarece Öngörülme Veya Mümkün Olmayan Yatırımlarda İdare Tarafından Görevli Şirkete Ödeme Yapılmasını Amaçlayan Kanun Tasarısı

Hükümet 25.5.2007 tarihinde TBMM'ne "Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun Tasarısı" adı altında bir Kanun Tasarısı sundu. Bu tasarı 22. yasama döneminde ele alınamadan kadük oldu. Seçimlerden sonra TBMM'ne sunulan ancak kadük olan Kanun Tasarısından 75 adedinin yenilenmesine dair Bakanlar Kurulu Kararı 2.10.2007 tarihinde TBMM Başkanlığı'na bildirildi. Yenilenmesi bildirilen kanun tasarılarının arasında "Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun Tasarısı" da vardı. Ancak bu kez tasarıya adı, "Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması ile Devlet Su İşleri Umum Müdürlüğü Teşkilat ve Vazifeleri Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı" olmuştu. Yani DSI yasasında yapılacak bir değişiklik de tasarıya eklenmişti.

Tasarıyla, 3996 sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun'un "Kapsam" başlıklı 2. maddesine bazı ibareler eklenmektedir.

TBMM seçimi dolayısı ile kadük olan 25.5.2007 tarihli ilk Tasarı'da kapsam maddesine "kara sınır kapıları" ve "devlet yolu" ibaresi ekleniyordu.

Yeni tasarı, eklenecek ibareleri değiştirdi. Tasarı, bu ibareler yerine, "trafiği yoğun karayolu", "gar kompleksi", "lojistik merkezi", "kuruvazier liman ve entegre tesisleri", "sınır kapıları" ibarelerinin eklenmesini öngördü.

Tasarı ile getirilen bir başka değişiklikle 3996 sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun'un "Tanımlar" başlıklı 3. maddesine bir bent eklendi. Bu eklenen bent ile "katkı payı" adı altındaki kavram açıklanıyordu. (Kadük olan tasarıda "Katkı payı" ibaresi yerine "Gölge ücret" ibaresi kullanılmıştı.)

Getirilen düzenlemeye göre:

*e) Katkı payı: Görevli şirketin ürettiği mal veya hizmet bedelinin, mal veya hizmetten yararlananlar tarafından tamamen veya kısmen ödenmesi idarece öngörülme veya mümkün olmayan yatırımlarla ilgili yapılacak görevlendirmelerde, mal veya hizmetten yararlananların tüketim veya kullanım miktarları da dikkate alınarak belirlenen ve idare tarafından görevli şirkete tamamen veya kısmen yapılan ödemeyi" ifade etmektedir.

Özetlemek gerekirse, tasarrufların "kapsam" maddesinde yapılan değişiklik ile; yap-işlet-devret modeli ile yapılacak işler arasında, trafiği yoğun karayolu, gar kompleksi, lojistik merkezi, kuruvazier liman ve entegre tesisleri ile sınır kapılar² da alındı. Tasarrufların "tanım" maddesinde yapılan değişiklik ile de; yap-işlet-devret modeli, mal veya hizmet bedelini kişi ödeyemezse devlet öder şeklinde genişletilmektedir. Yani, işletmeciyeye; yeterli gelir elde edemem diye yatırım yapmaktan vazgeçme, kişilerin mal ve hizmet bedeli olarak ödeyeceği tutarı devlet olarak ödemek üzere bütçeye ödenek koyarım garantisi verilmektedir.

Nitekim Tasarıyla 3996 sayılı Kanunun 8. maddesine eklenen fıkrada yer alan düzenleme aynen şöyledir:

"Merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri tarafından sözleşmeye bağlanan katkı paylarının karşılığı, ilgili idarelerin yılı bütçelerine ödenek olarak konulur. Bu fıkra kapsamında bir yılda sözleşmeye bağlanacak yatırımların toplamı, ilgili yıl merkezi yönetim bütçesinin sermaye giderleri toplamının yüzde ellisini geçemez. İlgili yıl bütçelerinden ödenek katkı paylarının toplamı ise yılı merkezi yönetim bütçesinin sermaye giderleri toplamının yüzde yirmisini geçemez. Bakanlar kurulu söz konusu oranları iki katına kadar artırmaya veya sıfıra kadar azaltmaya yetkilidir. Bu fıkrada belirtilen oranlar ile uygulanmasına ilişkin esas ve usuller, yılı programının uygulanması, koordinasyonu ve izlenmesine dair kararda belirlenir.

Ücretle ilgili düzenlemeler katkı payı hakkında da uygulanır. Mal veya hizmet türleri veya bunların tüketim veya kullanım miktarları ya da kalite güvenlik ve diğer değerlendirme kriterleri itibarıyla farklı ücretler uygulanabilir. Ücretler,

tüketim veya kullanım miktarlarının alt ve üst sınırlarına göre aralıklar itibarıyla topluca belirlenebilir." ²⁹

Bu Tasarı ile yapılan son değişiklik, DSI yasasında yapılan değişiklik ile ilgilidir. 6200 sayılı Devlet Su İşleri Umum Müdürlüğü Teşkilat ve Vazifeleri hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun 24. maddesinin³⁰ birinci fıkrasına aşağıda cümleler eklenmektedir:

"8.6.1994 tarihli ve 3996 sayılı kanun hükümlerine göre meydana getirilen tesislerden katkı payı ödemesi yapılmış olanların; katkı payı ve ortak tesis yatırım harcamalarına tekabül eden kısmı görevli şirketin işletme süresi sona erdikten sonra bu maddede yazılı esaslar dahilinde tesislerden istifade edebilecekler tarafından ödenir. 3996 sayılı kanun hükümlerine göre meydana getirilen tesislerden istifade edebilecekler tarafından ödenecek yatırım harcamalarının tespitinde, idarece yapılan kamulaştırma, arazi toplulaştırması ve tarla içi geliştirme hizmet giderleri dikkate alınmaz. 3996 sayılı kanun hükümlerine göre meydana getirilen tesislerde görevli şirket ile sulamadan istifade edenler tarafından ödenecek ücretin miktarı ve ödeme zamanı sulama birliğinin bulunmadığı yerlerde muhtarlıklarda ilan edilir. İlan edilen ücretin ödenmemesi halinde başka bir ihtarla lüzum olmaksızın görevli şirket tarafından sulamadan istifade edenlerden genel hükümlere göre tahsil edilir."

DSİ yasasında bu Tasarıdan önce yer alan hükme göre, yapılacak tesislerin gerektirdiği giderler bu tesislerden yararlananlar tarafından ödeniyordu. Bu Tasarı ile yapılan değişiklik ile "katkı payı ödemesi yapılmış olanların; katkı payı ve ortak tesis yatırım harcamalarına tekabül eden kısmı görevli şirketin işletme süresi sona erdikten sonra bu maddede yazılı esaslar dahilinde tesislerden istifade edebilecekler tarafından ödenir" hükmü getirilmektedir.

Yani, öngörülen sistem şöyle işleyecektir: Şirket yap-işlet-devret modeline göre tesisi yapacak ve işletecek. Devlet tesisten yararlananların ödemesi gereken ücretleri onların yerine ödemek için bütçeye ödenek koyacak. Şirketin işletme süresi sona erince Devlet ödediği katkı payını hizmetten yararlananlar ödeyecek.

Sonuç

Son günlerde kamu özel sektör işbirliğine ilişkin uygulamaların sayısı hızla artmaktadır. 2003 yılında İddaa aracılığıyla Türkiye'de bahis oynatma ihalesi "hasılat paylaşımı" esasına göre İnteltek şirketine verilmişti. Yapılan itiraz üzerine Danıştay: "Kamu tüzel kişileri tarafından yürütülmesi gereken bu hizmetin özel hukuk sözleşmeleri ile gerçek veya tüzel kişilere yaptırılmasına yasal olanak bulunmamaktadır. Bu hizmetin gerçek veya tüzel kişilere yaptırılabilmesinin, ancak yasa ile düzenlenmesine bağlıdır" gerekçesiyle ihaleyi iptal etti. Bunun üzerine bu hizmeti özel şirketlere verebilmek amacıyla 22.2.2007 tarihli 5583 sayılı Futbol Müsabakalarında Müşterek Bahisler Tertibi Hakkında Kanun ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun yürürlüğe sokuldu. Yasada yer alan bir hükme göre, bu işe ilişkin mal ve hizmet alımı ihalesi, Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü tarafından gelir/hasılat esasına göre yapılacak. Böylece hem İddaa'nın özel şirketlere ihale edilebilmesi, hem ihalenin gelir/hasılat esasına göre yapılması yasal hale getirildi.

İstanbul Ticaret Odası, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği, İstanbul Büyükşehir Belediyesi ve İl Özel İdaresi'nin ortak olduğu Formula Yatırım A.Ş. İstanbul Park için 230 milyon dolar dolayında yatırım yaptı. 2 yıldır faaliyette olan İstanbul Park şimdiye kadar her yıl 5'er milyon dolardan toplam 10 milyon dolar zarar etti. Ayrıca her yarış için Formula 1 Birliği FOA'ya 13.5 milyon dolar ödendi. Zarar edildiği gerekçesiyle Nisan 2007'de Formula 1 pistinin bulunduğu İstanbul Park'ın işlettilmesi 2021 yılına kadar bir İngiliz firmaya verildi.

16 Nisan 2007'de Türkiye Mühendisler Birliği Başkanı Erdal Eren, mevcut köprü ve otoyolların işletilmesi ile yeni otoyol yapım ihalelerinin aynı pakette yer alması gerektiğini, aksi halde otoyol yapımı için finansman temininin çok zor olduğunu, mevcut otoyolların halihazırdaki yıllık gelirinin ödemeyi yapacak bankalara garanti haline geleceğini söyledi.

19 Nisan 2007 tarihli Resmi Gazete'de, Boğaziçi ve Fatih Sultan Mehmet köprüleri ile Edirne-Ankara, Pozantı-Tarsus, Tarsus-Gaziantep, Toprakkale-İskenderun, İzmir-

Çeşme ve İzmir-Aydın otoyollarının işletme hakkı devriyle özelleştirileceği kararı yer aldı.

Bu örnekler, merkezi yönetim ve yerel yönetim yatırımlarının sadece finansmanının değil hizmet sunumunun yönetim ve işletmesinin de özel sektör eliyle yapılmasının temel tercih yöntemi olmaya devam edeceğini göstermektedir.

DİPNOTLAR

¹ 2005 yılı Nisan ayında 5335 sayılı Kanun ile, mevcut otoyolların ve işletme bakım tesislerinin de İşletme Hakkı Devri modeli ile özel sektör tarafından işletilmesine olanak sağlandı.

² Her yıl bütçe kanunlarında yer alan hükümlerle sağlanan Hazine Garantileri de ilk kez bu Kanun ile düzenlendi. Hazine garantileri daha sonra 4749 sayılı Kanunda ayrıntılı ve kalıcı olarak düzenlendi.

³ 1999 yılında 4446 sayılı Kanun ile Anayasa'nın çeşitli maddeleri değiştirildi. Anayasa'nın 47. Maddesine bir fıkra eklenerek; Devlet tarafından yürütülen yatırım ve hizmetlerden hangilerinin özel hukuk sözleşmeleri ile yaptırılabilmesinin kanunla belirlenmesi kabul edildi. 125. maddeye eklenen bir fıkra ile; kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz sözleşmelerinin ve bunlardan doğan uyumsuzlukların millî veya milletlerarası tahkim yoluyla çözülmesi hükme bağlandı. 155. maddesi değiştirilerek, Danıştay'ın imtiyaz sözleşmelerini incelemesi ve anlaşmazlık halinde idari yargının bu davalara bakması yerine görüş bildirmesi hükme bağlandı. Aynı yıl 4493 sayılı Kanun ile 3996 sayılı Kanun'da değişiklik yapılarak idare ile sermaye şirketi veya yabancı şirket arasında yapılacak sözleşmelerin, özel hukuk hükümlerine tabi olacağı kabul edildi.

⁴ Özellikle yerel yönetimlerle ilgili yeni yasal düzenlemelerde belediyeler, bazı işlerin özel sektör eliyle işlettilmesi ya da yaptırılması için yetkilerle donatıldı. Örneğin belediyeler; içme, kullanma ve endüstri suyu sağlamak; atık su ve yağmur suyunun uzaklaştırılmasını sağlamak; bunlar için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettilmek; kaynak sulanını işletmek veya işlettilmek, toplu taşıma yapmak; bu amaçla otobüs, deniz ve su ulaşım araçları, tünel, raylı sistem dâhil her türlü toplu taşıma sistemlerini kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettilmek, katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması, geri kazanımı, ortadan kaldırılması ve depolanması ile ilgili bütün hizmetleri yapmak ve yaptırmak, yat limanı ve iskele kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettilmek için yetkilidir. Hatta bu hizmetler Danıştay'ın görüşü ve İçişleri Bakanlığı'nın kararıyla süresi kırk dokuz yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla devredilebilir. Belediyeler, toplu taşıma hizmetlerini imtiyaz veya tekel oluşturmayacak şekilde ruhsat vermek suretiyle yerine getirebileceği gibi toplu taşıma hatlarını kiraya verme veya hizmet satın alma yoluyla yerine getirebilir.

⁵ TOKİ bazı konutları Hasılat Paylaşımı yöntemiyle yapmaktadır. Arsayı TOKİ vermekte, konutları müteahhit

yapmaktadır. Konut satışlarından elde edilen hasılat, arsanın konut yapım giderleri içindeki payına göre paylaşılmaktadır.

* Gelir Ortaklığı Senetleri, 1984 tarihli "Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanunu"nda düzenlenmiştir. 2983 sayılı Kanun, kamu kurum ve kuruluşlarına (KİT'ler dahil) ait alt yapı tesisleri ile KİT'lere ait tesisler için "gelir ortaklığı senedi" çıkarılmasına imkan tanımaktadır. Geçmiş dönemlerde köprü ve barajlar için gelir ortaklığı senedi çıkarılmıştır.

* Menkul kıymetleştirme (Securitization), risk paylaşımı amacıyla sermaye piyasası araçları içinde likit olmayan araçların (aktiflerin) likit hale dönüştürülmesi sürecidir. Bu kapsamdaki aktifler arasında ikametgah amaçlı ipotekler, otomobil kredileri, kredi kartı alacakları yer almaktadır. Mortgage yasası ile "menkul kıymetleştirme" ye yeni bir boyut katılmış oldu.

* 1998 yılında Türkiye artık IMF, Dünya Bankası, Dünya Ticaret Örgütü ve uluslararası finans ve derecelendirme kuruluşlarının denetim ve gözetiminde ekonomik ve siyasal kurumlarını neoliberal koşullandırmaların biçimlendirmesini kabullenmiş ve uluslararası işbölümünde kendisine biçilen yeni rolü üstlenmiştir. (IMF Gözetiminde On Uzun Yıl, 1998-2008, Bağımsız Sosyal Bilimciler)

* Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı, Dünya Bankası, İngiltere Ticaret ve Yatırım Kuruluşu ve Kurumsal Sosyal Sorumluluk Derneği 15-16 Eylül 2006 tarihinde İstanbul'da Kamu Özel Sektör İşbirlikleri Zirvesini düzenledi. Dexia'nın liderliğinde her yıl farklı bir ülkede düzenlenen Uluslararası Kamu ve Yerel Yönetim Finansmanı Kongresi'nin dördüncüsü 12-13 Şubat 2007 tarihinde Denizbank'ın ev sahipliğinde İstanbul'da düzenlendi.

Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı, Dünya Bankası, İngiltere Ticaret ve Yatırım Kuruluşu ve Kurumsal Sosyal Sorumluluk Derneği 15-16 Eylül 2006 tarihinde İstanbul'da Kamu Özel Sektör İşbirlikleri Zirvesini düzenledi. Dexia'nın liderliğinde her yıl farklı bir ülkede düzenlenen Uluslararası Kamu ve Yerel Yönetim Finansmanı Kongresi'nin dördüncüsü 12-13 Şubat 2007 tarihinde Denizbank'ın ev sahipliğinde İstanbul'da düzenlendi.

** Bu sorunun, AB uyum yasaları çerçevesinde TBMM'de görüşülmekte olan Türk Ticaret Kanunu ile halledileceği anlaşılmaktadır.

** Antalya su işletmeciliği, 1996 yılında ihaleye çıkarıldı. İhaleyi Fransız Suez firması kazandı. Firma su ve atık su işletmeciliği yapmayı üstlendi. Bu proje kapsamında Dünya Bankası ve Avrupa Yatırım Bankası 100 milyon dolar kredi verdi. Firma, Mayıs 2002'de yatırımların zamanında yapılmadığını ve zarar ettiğini ileri sürerek tazminat talebinde bulundu ve tahkim gitti. Tahkimde görevli 3 hakemden 2'si Suez'i haklı buldu. Sorun Yargıtay'da çözüme kavuşmayı bekliyor. (Hizmet İş Sendikası Yerel Kamu Hizmetlerinde Özelleştirme Raporu)

** Çeşme ve Alaçatı belediyeleri 1997 yılında ilgili belediyelerin su, atık su ve katı atık alt yapı tesislerini

yapmak için Çal-Bir adı altında bir birlik kurdu. Çal-Bir ve Dünya Bankası altyapı çalışmalarını finanse etti. 2003 yılında su ve atık su işletmeciliği 10 yıllık bir süre için Fransız Veolia Water şirketinin yan kuruluşu Alçesu adlı şirkete verildi. Dünya Bankası 13.1 milyon dolar kredi verdi.

** 2000 yılında İkinci Dünya Su Forumunda suyun serbest piyasa rekabetine açılması kabul edildi. Dünya Bankası ve IMF tarafından desteklenen uluslararası şirketler su hizmetlerinin yönetimini Dünya'nın her yerinde ele geçirmektedir. Su endüstrisinin yıllık karı (yaklaşık 1 trilyon dolar) petrol sanayinin karının %40'ına ulaşmıştır ve gımdiden ilaç sektörünün karına geçmiştir. Dünya sularının henüz %5'inin özelleştirildiğini düşünürsek ne kadar büyük bir kar potansiyeli olduğu anlaşılır. (Su Pazarı, Kudret Ulusoy)

** 5 Nisan 2007 tarihli gazetelerde yer alan haberlere göre, Siirt Belediye Meclisi, kentte içme suyu bedellerinin Euro üzerinden hesaplanmasına karar verdi. Böylece, Siirt'de halen metreköprü 60 YKr olan içme suyunun ücreti 1.37 YTL'ye çıktı. Siirt Belediye Başkanı AKP'li Mervan Gül, belediyenin 21 milyon Euro tutarındaki kentteki tüm kanalizasyon ve su şebekesinin yenilenmesi için proje hazırlayarak Alman Yatırım Bankası'ndan kredi aldıklarını söyledi. Gül, bu krediye karşılık olarak Hazine Müsteşarlığı'nın kefil olmak için getirdiği koşul nedeniyle içme suyu bedellerinin o günkü Euro kuru üzerinden hesaplanarak faturalara YTL olarak yazılacağını söyledi.

** Fransız Lyonnaise des Eaux'a bağlı Suez, Fransız Generale des Eaux'a bağlı Vivendi, Alman RWE'ye ile ortak İngiliz Thames Water ve ABD şirketi Bechtel Dünyada su konusunda uzmanlaşmış en büyük tekeller olarak biliniyor.

** Dünya Su Konseyi, "su sorunu"nu nasıl algılıyor? Neler öneriyor? Tüm neoliberal reçetelerde olduğu gibi için "fikriyatı" Dünya Bankası'na devredilmiş. Basitleştirerek özetleyelim: Güney" coğrafyasında, kentlerdeki yüksek nüfus artışı su kaynakları üzerine aşırı baskı getirmekte; su sunumunda kıtlık yaratmaktadır. Maliyetin altında, yapay olarak düşük fiyatlandırıldığı için su tüketiminde israf doğmaktadır. Devlet ve yerel yönetimler, düşük yatırım, popülizm ve yolsuzluk nedenleriyle bu işi becerememektedir. Güvenli su üretimi, dağıtım için özel sektör, bu işe ortak yapmak; daha da açıkçası bu işlevleri özelleştirmek gerekir. Bu basit önerme, Latin Amerika'da yerel yönetimlerin altyapı yatırımları için verilen Dünya Bankası kredilerinde, yer yer de IMF anlaşmalarında ön koşul olarak ileri sürüldü. Burada sözü geçen "özel sektör" ün, aslında, "gariban" yerli sermayedarlar değil, Bechtel, Enron, Suez, Vivendi gibi çokuluslu şirketler olduğu kısa zamanda anlaşıldı. Ve, bu "sihirli" formüle teslim olan siyasal iktidarlar, kısa zamanda, özellikle Latin Amerikalı kent yoksullarının şiddetli direnmeleriyle karşılaştılar. Öyle ki Bolivya'da su dağıtımını üstlenen iki uluslararası şirkete karşı başlatılan "su savaşları", giderek bir halk ayaklanması dönüşerek Evo Morales'i başkanlığa getiren sürece de yol açmış oldu. Türkiye boş yere mi seçildi? Önümüzdeki üç yıl boyunca ülkemiz belediyelerini de birer laboratuvar gibi kullanıp, 2009'da "özel sektöre dayalı su sistemlerinin Türkiye bilançosu" mu tartışılacaktır. (Korkut Boratav- Su Kavgaları- Şıra Türkiye'de mi? Cumhuriyet)

** "Yönetim sözleşmelerinden" kastedilen şey; su yönetiminin özel sektöre devridir.

**Tasan, imar planı bulunsun veya bulunmasın kentsel ve kırsal tüm alanlarda: Hazine, il özel idareleri, kamu kurum ve kuruluşları, belediyeler ve vakıflar adına kayıtlı olanlar da dahil her türlü arsa ve arazilerin ve bunların üzerinde bulunan bütün yapıların bu Kanun uyarınca hazırlanan dönüşüm amaçlı imar planına uygun olarak iyileştirmesini, tasfiyesini, yenilenmesini, geliştirilmesini ve kentin konut, ticaret, sanayi, rekreasyon, teknik altyapı, sosyal donatı alanları ve diğer yatırım ihtiyaçları için; proje geliştirilmesi, toplu ortaklık ve proje ortaklıkları kurulması, finansal destek sağlanması ve yönetilmesi, her türlü sınırlı ayrı hak, şahsi hakların tesis ve devri, trampa da dahil olmak üzere bu konuda yapılacak her türlü iş ve işlemleri kapsamaktadır. (Erdal Karademir, İzmir milletvekili, Karşıyay yazısı)

** Tasanya göre, dönüşüm alanlarında Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu, Milli Parklar Kanunu, Çevre Kanunu, Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı Kurulmasına Dair KHK, Kıyı Kanunu, Boğaziçi Kanunu, Maden Kanunu, Orman Kanunu, Köy Yönelik Hizmetler Hakkında Kanun, Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu, Mera Kanunu, Türk Sivil Havacılık Kanunu, Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanunun hükümleri uygulanmayacak.

** Hazırlık yapmak bir yana ülkemizin en değerli bilim adamlarından oluşan Ulusal Deprem Konseyi feshedildi.

** Mimarlar Odası Genel Başkanı Bülent Tuna, Yasa Tasarısı'nın geniş kapsamlı bir imar affına yol açacağını, kentsel dönüşümün, dönüştürülecek alanlarda yaşayanları yehrin dışına öteleceğini, dönüşüm alanlarında yapılacak yeni yapılar daha pahalı olacağından daha önce burada yaşayanların bu konutlardan edinmelerinin zorlaşacağı, bu kişilere, 'bu yeni evlerden almak için ya borçlanın ya da çekin gidin' denileceğini açıkladı.

** Kamuoyunda Mortgage Yasası olarak bilinen Yasa'nın adı: 5582 Sayılı Konut Finansmanı Sistemine İlişkin Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'dur.

** Dar gelirli Mortgage sisteminin dışındadır. Değişken faiz uygulamasıyla konut sahibi olmak isteyen insanların konutlarını kaybetmek riski yüksektir. Ayrıca, söz konusu rehinli konut sistemi, düzen taşınmaz fiyatları söz konusu olduğunda, konutların elden çıkarılmasıyla dahi ödenemeyen borç yükleri oluşturabilecektir. (Oğuz Oyan, Konut Sorunu ve Kentsel Dönüşüm, Dünya Gazetesi)

** 5346 sayılı Yenilenebilir Enerji Kaynaklarının Elektrik Enerjisi Üretimi Amaçlı Kullanımına İlişkin Kanunda, yenilenebilir enerji kaynağı tanımlanırken hidro elektrik üretim tesisinin rezervuar alanının on beş kilometrenin altında olması şartı getirilmişti. Yani kanun kapsamındaki bu tesislerin rezervuar alanı onbeş kilometreden büyük olsa bile, Yenilenebilir Enerji Kaynakları Hakkındaki Kanunun olanaklarından yararlanabilecek ve bunlara yap-işlet-devret modeli uygulanabilecek. Yenilenebilir Enerji Kaynağı olmaktan kaynaklanan başka avantajlar da söz konusudur. Bu tesisler ormanlık alanlarda veya Hazinesin özel mülkiyetinde ya da Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan her türlü taşınmazda kurulabilecektir. Bu araziler,

elektrik enerjisi üretimi yapmak amacıyla kullanıldığı için, Çevre ve Orman Bakanlığı veya Maliye Bakanlığı tarafından bedeli karşılığında izin verilerek, kiralama yapılarak, ittifak hakkı tesis edilerek veya kullanma izni verilerek tahsis edilebilecektir. Yatırım döneminde izin, kira, ittifak hakkı ve kullanma izni bedellerine yüzde elli indirim uygulanması, gerçek ve tüzel kişilerden kesin projesi, planlaması, master planı, ön incelemesi veya ilk etüdü DSİ veya ELE tarafından hazırlanan projeler için hizmet bedelinin alınmaması, enerji üretim tesis yatırımları, Bakanlar Kurulu karar ile teşviklerden yararlanılabilecektir.

** Belediye Kanununun 68. maddesine göre: Belediyeler dış borçlanmayı 4749 sayılı Kanun hükümlerine göre yapabilir. Belediyelerin iç ve dış borç stok tutarı, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının VUK'na göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarını aşamaz. Bu miktar büyükşehir belediyeleri için bir buçuk kat olarak uygulanır. Belediyeler en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının VUK'na göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarının yılı içinde %10'unu geçmeyen iç borçlanmayı belediye meclisinin karar ile, %30'unu geçmeyen iç borçlanmayı ise meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun karar ve İçişleri Bakanlığı'nın onayı ile yapabilir.

** 5018 sayılı Kanuna göre, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri; bu Kanuna bağlı I, II, III sayılı cetvellerde yer alan idareler, yani; genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri, özel bütçeli idareler ve düzenleyici ve denetleyici kurumlardır. Sosyal güvenlik kurumları, bu kanuna bağlı IV sayılı cetvelde yer alan idareler, yani; Sosyal Güvenlik Kurumu ve Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü'dür.

** Bu suretle yap-işlet-devret modeliyle sadece yapım işi değil, işletme, bakım, onarım gibi işler de yapım işi ile birlikte ihale edilebilecektir. Mevcut yasal düzenlemeler, yalnızca otoyol yapım işinin bakım, onarım ve tesis işletme işi ile birlikte ihale edilme olanağını vermektedir.

** Yürürlükteki mevzuata göre; köprü, tünel, baraj, sulama, içme ve kullanma suyu, arıtma tesisi, kanalizasyon, haberleşme, elektrik üretim, iletim, dağıtım ve ticareti, maden ve işletmeleri, fabrika ve benzeri tesisler, çevre kirliliğini önleyici yatırımlar, otoyol, demiryolu, yeraltı ve yerüstü otoparkı ve sivil kullanıma yönelik deniz ve hava limanları ve benzeri yatırım ve hizmetler yap-işlet-devret modeli ile yapılacak işler arasındadır.

** TBMM seçimi dolayısı ile kadük olan 25.5.2007 tarihli ilk Tasarıdaki düzenlemede ikinci fıkra aynıydı. Birinci fıkra ise şöyleydi: "Bu Kanun kapsamında sözleşmeye bağlanan gölge ücretlerin karşılığı, ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının yılı bütçelerine ödenek olarak konulur." Anlaşılan 2007 yılının ikinci yarısından sonra IMF'nin "faiz dışı fazla" çıpası yerine bütçe kanunlarına harcama ve yatırımlara sınır getiren çıpalar getirme önerisi dolayısı ile katkı payı ödeneklerine de sınırlama getirilmiş.

** 24. maddenin başlangıcında yer alan hüküm aynen şöyledir: "Tesislerin meydana getirilmesi için ihtiyar olunacak bircümle masraflar 25 inci maddede yazılı esaslar dairesinde bu tesislerden istifade edebilecekler tarafından ödenir." Yapılan ek, bu cümleden sonrasına yapılmıştır.

KENTSEL YÖNETİME KATILIMDA 'MAHALLE'

Adalet B. Alada, İstanbul Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü

*Mahalle, yakınlık ve komşuluk ilişkileri, ortak tarihsel geçmiş, yerel duygu, bilinç, ortak toplumsal özellikler, mekânın fiziksel özellikleri, ortak iş – faaliyet alanı, paylaşılan ortak çıkarlar gibi daha da çeşitlenebilecek farklı unsurlarla ifade edilebilir. Aynı zamanda, bir toplumsal örgütlenme, ortak davranışların belirleyicisi bir sosyal doku olarak özellikle ampirik çalışmaların konusu da olabilen 'mahalle', kentsel yenileme programlarında ve şehircilikte ortaya çıkan yeni planlama yaklaşımlarında, topluluk ve mekân duygusunu geliştirici kamusal alanların tasarımında önemli bir işlevsel alan olarak tanımlanabilmektedir¹. Burada ise 'mahalle' muhtarlık kurumu dolayısıyla kent yönetimi ile kurulu ilişkileri bağlamında ele alınarak politik, toplumsal bir olgu olarak değerlendirilecektir².

Mahalle Örgütlenmesine Tarihsel Bir Bakış

"Osmanlı idaresinde mülk, beledi ve adli teşkilatın ilk basamağını mahalleler teşkil eder"

Klasik dönem Osmanlı kent yönetiminde, Vakıflar (İmaretler) ve Loncalarla birlikte Mahalleler beledi örgütlenmenin temel unsurlarını oluşturmaktaydı. Kentin bütününde kadı, muhtesib, mimarbaşı gibi resmi görevlilerin yanı sıra, kethüda, ayan – eşraf gibi

yerelin ileri gelenleriyle, meslek erbabının temsilcileri ile şeyh ve kethüdalarının yer aldığı bir temsili sivil yönetim de mevcuttu. Mahallelerde de imamların yanı sıra yine mahalle ileri gelenlerinden teşkil edilen heyetlerle bir alt yönetsel örgütlenme gerçekleştirilmekteydi³. Mahallenin yönetiminden sorumlu olan imamlar, şeriatı bilen, şeriatın gereklerinin uygulanmasında topluluğa 'önde' yol gösteren kişilerdir. Padişah beratıyla göreve atanmaları genel bir uygulama olmakla birlikte, mahalle sakinlerinin, bilgi donanımı ve saygınlığıyla tanıyıp bildikleri kişilerin imam olarak mahallelerine atanmasını talep edebildikleri bilinmektedir. Ayrıca mahalle sakinlerinin memnun olmadıkları imamların görevden alınmasını ortak bir talep olarak üst yönetime sunma ve sonuçlarını gerçekleştirme imkânı da mevcuttu.

Mahalle, kentlerdeki beledi fonksiyonlarının, toplumsal işbölümü, dayanışma ve ortak sorumluluk içinde yerine getirilmesinde önemli ve etkin bir konum üstlenmekle birlikte, sistemin daha genel yönetsel ve politik amaçlarını gerçekleştirmekte de taşıyıcı bir unsur olarak değerlendirilmelidir. Devlet açısından mahalle, öncelikle kayıtlı haneler üzerinde vergi bölümümü ve tahsilâtını gerçekleştiren bir malî birimdir. Diğer aslı fonksiyonu ise toplumsal denetimin sağlanmasına imkân veren ölçek ve ilişki bütünlüğüdür. Söz konusu ölçek, yönetilebilirlik sınırı ile belirlenir ve ölçek büyüdükçe bölünme yoluyla yeni mahalleler oluşturulurdu. Yönetilebilirlik ile kastedilen mevcut yapının

sürdürülebilirliğini sağlayacak çok yönlü kontrol sistemidir. Topluluğun zincirleme kefalet sistemi içinde birbirini denetlemesi yanında yerel yönetici olarak imamların da topluca mahalle halkına kefaleti gereklidir. Bununla sisteme dönük belirsizlik – düzensizlik yaratabilecek unsurlar bertaraf edilebilmekte, kamusal yaşam oto kontrol mekanizmalarıyla desteklenmektedir. Aksi durumlarda ciddi yaptırımları da olan bir toplumsal sorumluluk zincirinde, yerel kamu hizmetleri yerine getirilirken kendi malî kaynaklarını temin edebilen (avarız sandıkları örneğinde olduğu gibi) rasyonel bir kurumsal örgütlenme gerçekleştirilmektedir. Mahalleler, bir anlamda, kendi kendine yönetim pratiğinin alanıdır.

"...[M]uhtarlık ve ihtiyar heyetleri Türklüğün ananesi[dir]"

'Mahalle'nin hem merkezi hem de yerel yönetim adına üstlendiği malî, sosyal, politik ve yönetsel sorumlulukları yerine getirme işlevi devam ederken örgütsel yapısında değişikliğe gidilme ihtiyacı duyulmuştur. Osmanlıda yaşanan genel değişim sürecinin mahallere yansıyan somut ifadesi, önce 1829'da İstanbul mahallelerinde ve daha sonra 1833 – 1836 yılları içinde tüm Anadolu kentlerinde de kurulacak olan muhtarlık örgütüdür⁴. Varlık nedeni farklı değerlendirmelerle açıklanmaya çalışılan 'muhtarlık' örgütü, ortaya çıktığı dönemin koşulları ve günümüze kadar devam eden fonksiyonları ile birarada dikkate alındığında, mobilizasyonu takip edebilmek, kontrol kurabilmek, bilgi – kayıt envanterine sahip olabilmek gibi merkezileşme çabalarına cevap verebilecek bir yönetsel girişim olarak okunabilmektedir.

Her mahallede, iyi özellikleriyle tanınan kişiler arasından, muhtar-ı evvel ve muhtar-ı sani olarak seçimle belirlenen iki muhtar, padişah onayıyla mühürlerini alarak göreve başlamaktaydı. Mahalledeki kefalet zincirine de dâhil edilen muhtarların, bu dönemde ortaya çıkarak süreklilik içinde aslı, birincil işlevlerine dönüşen 'ilmühaber' düzenlemeleri ile asayiş ve güvenliğin sağlanması hedeflenmiştir. Bunun yanı sıra doğum, ölüm, göç, askerliğe ilişkin kayıtların tutulması, mahalleliye düşen vergilerin tahsil edilmesi, temizlik, bakım, onarım gibi çalışmaların sorumluluğu muhtarlar üzerindedir. Hem imam, hem mahallenin ileri gelenlerinden oluşan heyetlerle birlikte dayanışma ve toplumsal işbölümü ile kamusal hizmetler yerine getirilmektedir.

Mahallelerin yönetsel statüsünü, muhtarların seçim usulünü yeniden belirleyen 1869 tarihli bir geçici yasanın varlığına karşın⁵ asıl düzenleyici hukukî metinlerin, dolaylı olarak köy üzerinden de olsa, 1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri olduğu bilinmektedir. Burada şehir ve kasabalarda elli hanelik yerleşim yerlerinin mahalle sayılacağı ve her mahallenin köy hükmünde olacağı belirtilmiştir. Böylece, mahallelerde muhtarlar birliktelik ihtiyar heyetleriyle sürdürülen fiili durum yasallaştırılmıştır. En az 3 en çok 12 kişiden oluşan ihtiyar heyetleri muhtarları azletme yetkisine de sahip hale getirilmiştir.

1913 tarihli geçici Vilayet Kanunu ile yürürlükten kaldırılan 1864 ve 1871 tarihli Nizamnamelerle, bir anlamda 'Mahalle' örgütlenmesi de hukukî varlığını yitirmiş oldu. Ancak 1933'e kadar "hükümet izniyle"⁶ fiili varlıklarını sürdürmüşlerdir. Söz konusu hükümet izninin dayanağı, büyük ölçüde, 'mahalle'nin toplumsal - kurumsal gelenekte mevcut olan tarihsel özünü ilişkilendirilebilir. Bir diğeri ise kendi işlevlerini ikame edebilecek yönetsel kurumların yokluğudur. 1930 tarihinde düzenlenen 1580 sayılı Belediye Yasası ile mahalle, ilk kez, sınırlı da olsa kendi adına hukuken tanımlamaya ulaşmıştır. Yasanın 8. maddesiyle bir belediye sınırları içinde mahalleler ihdası, ilgası, birleştirilmesi belediye meclisinin ve mahalli idare heyetinin kararına ve valinin onayına bırakılmıştır. Böylece mahalle, Belediyenin kurumsal kimliğine içirilmiştir. 10.6.1933 tarihinde kabul edilen beş maddelik 2295 sayılı yasayla 'mahalle'nin hukuki varlığına son verilirken çağdaş dünyanın kent hizmetlerini gerçekleştiren belediyelerin var olduğu hiçbir yerde artık muhtarlık gibi bir anlamda cemaat ruhunun taşıyıcısı geleneksel kurumların varlığına ihtiyaç duyulmayacağı - duyulmaması gereği - vurgulanmıştır.⁷ O. N. Ergin'e göre, 1930 tarihli Belediye Yasasının çalışmaları sırasında belediye teşkilatının ilk basamağının mahalle olması ve bu mahallenin başında ahalî tarafından seçilmiş kimseler değil, belediyelerce tayin olunan bir iki memur bulunması istenilmişti. Bunların muayyen yerleri olacak, mahalle içindeki halkın ve binaların muntazam kayıtlarını tutacaklardı ve bu surette verecekleri kayıtlar ve vesikalar için sağlam bir temel kurulmuş olacaktı. Bu görüş kabul edilmemiştir⁸. Belediye Yasasının ilgili 8. maddesinin mahalleyi kamusal varlığından uzak, sadece mekân olarak tanımlaması ve



hemon akabinde 1933'te hukuken yok hale getirilmesi, aslında söz konusu bürokratik yaklaşımın hayli etkin olduğunu göstermektedir. Oysa 20. yüzyılın henüz başlarındaki bir gözleme göre "...mahalle heyeti ihtiyarisinin intihap zamanı gelmiştir... Bu küçük vak'a mahallelinin hayatında çok mühimdi. Tepelerinde Padişahın zulmü ve istibdadına rağmen mahallede pek de mühim bir işi olmayan birkaç kişilik bir heyet intihap etmek hakkı onlara kendi kendilerini idare edenlerin vakasını veriyordu"¹¹.

Hukukî varlıklarına son verilen muhtarlıkların üstlenmiş olduğu kamu hizmetlerinin yetki ve sorumluluklarının "13'ü belediyeye, 8'i mahalleden seçilen kimselere (bu kişiler doğrudan belediyece seçiliyordu), 3'ü polise, 3'ü jandarmaya ve geri kalanları da diğer resmi makamlara, bekçilere, hatta bütün halka verilmiştir"¹².

1933 – 1944 döneminde muhtarlık örgütlerinin yokluğunda yoğun biçimde ortaya çıkan hizmet aksaklıkları mahalle örgütlenmesinin yeniden gündeme getirilmesine yol açmıştır. Nihayetinde oldukça tartışmalı geçen süreç 'Şehir ve Kasabalarda Mahalle Muhtar ve İhtiyar Heyetleri Teşkiline dair Kanun'la sonuçlanmıştır¹³.

Mahalle yönetiminin temel düzenleyicisi olan 4541 sayılı yasanın seçimlerle ilgili hükümleri usul, görev süresi ve zamanlama bakımından 1944 – 1960 yılları arasında sürekli

müdahalelere maruz kalmıştır. Seçim dönemlerinde siyasi partilerin 'ocak' birimleri içindeki yerel örgütlenmeleri bu müdahalelerin araçları olmuştur. Yürürlükteki mevzuat önce 1963'te değişikliğe uğramış, 1984'te ise 2972 sayılı yasa ile yeniden düzenlenmiştir. Buna göre mahalle muhtar ve ihtiyar heyetlerinin seçimlerinin 5 yılda bir yapılacağı, heyete 4 asil 4 yedek olmak üzere 8 üye seçileceği, okur - yazar olmanın şart olduğu ve çoğunluk sisteminin uygulandığı seçim sistemi halen yürürlüktedir.

Görevleri ve işlevsel alanları bakımından muhtarlıklar, dün olduğu gibi bugün de yerel ve merkezi yönetim alanlarının kesişme noktasında yer almaktadır. Bu konum belirsizlikler, yetki aşımı ya da sorumsuzluğa yol açabilen yaygın durumlar yanında, esnek bir işlevsellikle çözümleme mekanizması olma potansiyelini de birlikte taşımaktadır. Yönetişel durum alışı belirleyicisi ise büyük ölçüde yasalarla çerçevelenmiş bir hareket alanından çok mahallelerdeki toplumsal halleridir, özgün durumlarıdır. Mahallenin içinde yer aldığı kentle kurduğu ilişki, yerleşiklerinin sosyo - ekonomik ve kültürel anlamda kentleşme düzeyleri, kamusal ihtiyaçlara dönük donanım koşullarına dair bilgiler, muhtarlığın ne yönde işlevselleştiğinin anahtarını da sunmaktadır. Üst gelir gruplarının yerleşim alanları olan mahallelerde muhtarlıklar daha çok 'evrak işleri' olarak tanımlanan rutin işlevlerle

yoğunlaşırken, göç alarak kentle eklemlenmeye çalışan mahallelerde muhtarlık kurumunun, sakinleriyle üst resmi kurumlar arasında adeta 'aracı kurum'¹⁴ işlevi üstlenmesi, boşluk doldurucu, kolaylaştırıcı konumu dikkat çekmektedir. Türkiye'nin kentsel - toplumsal tarihinde mahallelerin muhtarlıklar üzerinden sistem karşıtı politik mücadele alanlarına dönüşümünün örnekleri 1970 – 1980 yılları arasında yoğunlaşır.

O zamana kadar 'dışarıdan' siyasi partilerce araçsallaştırılan muhtarlıklar, bu dönemde gündelik yaşam pratiklerinin acil sorunları üzerinden 'içeriden' politikleşme sürecine girdiler. Özellikle konut sorununa odaklanan ve sistem karşıtı mücadele alanlarına dönüşen mahallelerde muhtarlıklar ve karşısında ya da yanında paralel olarak geliştirilen yerel örgütlenmelerle sorunlara alternatif çözümler üretilmeye çalışılmıştır. Ancak bu dönemin deneyimleri, kendisini yanıtlama ve yeni gelişimlere yönlendirme olanağı bulamayan bir süreçle sonlandırılmıştır¹⁵.

Reform Yasalarında Mahalle

Kent yönetiminde, demokratikleşme ve etkinlik hedeflenilerek, şeffaf, katılımcı, hesapverebilir bir yerel yönetim anlayışını gerçekleştirmek üzere, yönetişimci yerindenlik yaklaşımıyla, Avrupa Yerel Yönetimler Şartı'na (AYYÖŞ'na) uygun, yeni bir örgütlenme ihtiyacıyla düzenlendiği ileri sürülen 5393 sayılı 3.7.2005 tarihli Belediye Yasasında Mahalle Yönetimi başlıklı 9 madde ile eski düzenleme korunarak, birincisi katılım, ikincisi belediyeyle kurumsal destekleyici ilişkilerin gelişimi yönünde olmak üzere görece yenilikler getirilmiştir¹⁶. Ayrıca aynı yasanın 24. maddesinde düzenlenen ihtisas komisyonlarına oy hakkı olmaksızın muhtarların katılıp, görüş bildirebileceği (benzer düzenleme 5302 sayılı İl Özel İdare Yasasının 16. maddesinde); 76. maddede ise Kent Konseylerine muhtar temsilcilerinin katılımını düzenlemiştir. Konseylere ilişkin çıkarılan yönetmelikte (Resmî Gazete, 8.10.2005) 8. madde f bendinde "Belediye başkanının çağrısı üzerine toplanan muhtarların, kendi aralarında seçecekleri en fazla 10 temsilci" ile kent konseyine (Genel Kurul'a) katılabilecekleri belirtilmiştir¹⁷.

Ancak 9. madde belediyeden mahalleye destek ifadeleri "zorunluluğu" içermemektedir. Yapılması gereken yardımların "bütçeye uygun olmaması"

her durumda mümkündür. Bir diğeri, mahalle sakinlerinin gönüllü katılımıyla ortak ihtiyaçların belirlenmesinin yol ve yöntemi açık değildir. Mahallenin muhtar ve topluluk ilişkilerinin nasıl örgütlenileceği belirsizdir. Mahallelere kent konseylerinde temsilci bulundurma hakkı, işleyiş açısından etkinlik sağlayıcı durumda değildir. Örneğin, Adana Kent Konseyinin (genel kurul listesi) oluşumunda: hükümet temsilcileri 43 üye, yerel yönetim temsilcileri 47 üye olup içinde, Seyhan ilçesi muhtarlık temsilcileri 12 üye, Yüreğir ilçesi muhtarlık temsilcileri 6 üye ile temsil edilmektedir. Sivil toplum (sanayi odası 13 üye, ticaret odası 42 üye, esnaf odaları 48 üye) yaklaşık 130 üye, sendikalar yaklaşık 70 üye, doğal üyeler ve diğerleriyle toplam kent konseyi 360 üyeli bir kuruldur. Yönetişim modeli ağırlıklı olarak bürokrat ve profesyonellerden oluşan bu yapılanma içinde gelir, eğitim ve toplumsal statüleri göz önünde bulundurulduğunda muhtarların etkin bir konum alabilmeleri mümkün görülmemektedir. Dolayısıyla, başkanlarından destek görebilmek için belediyedeki siyasi iktidarla yandaş pozisyon almaya zorlayıcı klasik tutum devam edecektir.

Oysa mahallenin ve muhtarlık kurumunun kentsel katılımın bir parçası olabilmesi için öncelikle muhtarlık - topluluk ilişkilerinin örgütlenilmesinde pratik örneklerine de şahit olunan "mahalle meclisleri, demekleri gibi yönetim dışı oluşumların da varlığına ve alt düzeyde ortaklaşa bir karar mekanizmasına ihtiyaç olduğu açıktır. Buradan yola çıkılarak kent yönetiminde (Belediye ve İl Özel İdare yönetimlerinde) katılımcı işlev üstenebilirler. Aslında bugüne kadar muhtarların (kent, bölge - ülke) farklı ölçeklerde oluşturdukları örgütleri ve platformları eliyle katılım, söz ve yazıyla dile getirilmiştir: "Belediye meclislerinde üyetik sıfatı kazanımı, muhtarların her kademedeki mahalleyi temsil edebilmesi"¹⁸, "ihtiyar heyeti üyelerinin sokak temsilciliğine dayalı olarak belirlenmesi, inşaat, ruhsat - iskân örneklerinin muhtarlarda da olması ve mahallenin imar denetiminde yetkili kılınması, mahalleye ilişkin planlama kararlarında mahalleye danışılması" önerileri¹⁹ mahallelerden yükselen katılım sesleridir.

İçinde bulunan iktisadî - politik gerçeklikte mahallelerden yola çıkabilecek bir kentsel katılım mekanizmasının kat edeceği hayli uzun ve engebeli bir yol olduğu açıktır.

DİPNOTLAR

¹ Alada, A. "Yeni Bir Toplumsal Yapılanma için İşlevsel bir Kamu Alanı: Mahalle", *Avrupa Birliği Süreci ve Planlama*, 7 – 9 Kasım 2001, 25. Dünya Şehircilik Günü, 5. Türkiye Şehircilik Kongresi, Ankara: TBMMOB – ODTÜ, 2001, s. 345, dn.2.

² Bu konudaki farklı yaklaşımlar için bkz., Alada, A. "Dönüşüme Açılan Kapı: Mahalle", *Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri*, Güler, B.A. – Sabuktay, A. (Haz.), Ankara: TODAİE yay., 2002, s. 149 – 152.

³ Ergin, O.N. *Türkiye'de Şehirciliğin Tarihi İnkıfı*, İstanbul: İ.Ü. Hukuk Fakültesi yay., 1936, s. 103.

⁴ "Selçuklu dönemi kent mahallesinde halkın temsilcisi olarak görülen 'İğdiş', Osmanlı yönetiminde yerini başlangıçta 'mahalle kethüdasına' bırakmış. Ancak mahalle kethüdasının zamanla terk edildiği anlaşılmaktadır. Bunun nedenleri arasında mahalle imamlarının giderek öne çıkmaları, halkı, hükümet nezdinde temsil eden tek kişi konumunda olmaları gösterilebilir..."[Çadırcı, M. "Anadolu Kentlerinde Mahalle (Osmanlı Dönemi)", *Tarihten Günümüze Anadolu'da Konut ve Yerleşme*, İstanbul: Tarih Vakfı yay., 1999, s. 258; Ayrıca daha geniş bilgi için bkz., Alada, A. *Osmanlı Şehrinde Mahalle*, İstanbul: Sümer yayınevi, 2008.

⁵ Birinci Dönem TBMM'de kömün yasa tasansının görüşmeleri sırasında dile getirilmiştir. Bkz., Akın, R. "1920'ler Anadolu'sunda Yerel Demokrasi Girişimi: İdare-i Kurâ ve Nevahlî Kanunu Layihası", *Toplumsal Tarih*, Ağustos, 1996, S. 32, s. 37 - 38.

⁶ Çadırcı, M. "Türkiye'de Muhtarlık Teşkilatının Kurulması Üzerine Bir İnceleme", *Belleten*, XXXIV/ 135, 1970, s. 409- 420.

⁷ Çadırcı, M. (1999), a.g.e., s. 261.

⁸ Eryılmaz, B. "Türkiye'de Köy ve Mahalle Muhtarlıklarının Ortaya Çıkışı ve Gelişimi", *Türk İdare Dergisi*, 60. Yıl Özel Sayı, 1988, No. 378, s. 474.

⁹ TBMM Zabıt Ceridesi, D.4, İ.2, C.16, 1933, s. 156 – 160.

¹⁰ Ankboğa, E. *Yerel Yönetimler, Katılım ve Mahalle Muhtarlığı*, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsüne sunulan Yayınlanmamış Yüksek Lisan Tezi, İstanbul, 1988, s. 110, dn. 65.

¹¹ Adivar, H. E. *Sinekli Bakkal*, İstanbul, 1949, s. 245.

¹² Ankboğa, E., a.g.e., s. 113.

¹³ Bkz., TBMM Zabıt Ceridesi, D.7, İ.1, C.6-7 (1944), 15.4.1944 tarih ve 4541 sayılı yasaya dayanarak 4.4. 1945 gün ve 3/212 sayılı tüzükle Belediye Yasasının 8. maddesi ile birlikte uygulama çerçevesi tamamlanmıştır. Buna göre, mahalle ölçeği olarak, bir muhtarlığa bağlanacak hane sayısının 1000'den çok olmaması, bir mahallede birden çok muhtarlık bulunması durumunda bir muhtarlığa düşecek ev sayısının 300'den az olmaması gerekmektedir.

¹⁴ Ankboğa, E., a.g.e., s. 137; 141.

¹⁵ Bu dönemi içinden yaşayan yazarın değerlendirmesiyle bkz., Mavioğlu, E. *Bizim Çocuklar Yapamadı: Bir 12 Eylül Hesaplaşması - 3*, İstanbul: İthaki yay., 2008, s. 113 - 114; 121 - 122.

¹⁶ 9 madde ; "Mahalle, muhtar ve ihtiyar heyeti tarafından yönetilir. Belediye sınırları içinde mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, belediye meclisinin karar ve kaymakamın görüşü üzerine valinin onayı ile olur. Muhtar, mahalle sakinlerinin gönüllü katılımıyla ortak ihtiyaçları belirlemek, mahallenin yaşam kalitesini geliştirmek, belediye ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilişkilerini yürüterek, mahalle ile ilgili konularda görüş bildirmek, diğer kurumlara iş birliği yapmak ve kanunlarla verilen diğer görevleri yapmakla yükümlüdür. Belediye, mahallenin ve muhtarlığın

ihtiyaçlarının karşılanması ve sorunlarının çözümü için bütçe imkânları ölçüsünde gerekli ayni yardım ve desteği sağlar; kararlarında mahallenin ortak isteklerini göz önünde bulundurur ve hizmetlerin mahallenin ihtiyaçlarına uygun biçimde yürütülmesini sağlamaya çalışır".

¹⁷ Yasal bakımdan geline bu noktada özellikle 1992 Rio Konferansında kabul edilen *Gündem 21 Programı* ve Kent Konseylerini destekleyen yerel akımlar, 1996'da İstanbul'da gerçekleştirilen *Habitat II*'nin etkileri büyüktür. *Ulusal Eylem Planı* içinde sorumluluk üstlenici aktör olarak mahalle örgütlerine gösterilen işlevler oldukça geniş kapsamlıdır: mekânsal eşitsizliği gidermek, güvenli, istikrarlı huzurlu kent ortamının gerçekleştirilmesi, gecekonduların ıslahı, tarihsel dokunun korunması, kadınların kent yaşamındaki konumunun güçlenmesi, çocuk, gençlik ve kent, sağlık gibi. Özellikle yerel yönetimlerin kapasitelerinin artırılması ve yapabilir kılınması konusunda mahallenin bir ilk basamak yerel yönetim birimi olarak örgütlendirilme önerisi önemlidir.

¹⁸ Örnekler için bkz., Alada, A.B., (2002), a.g.e.

¹⁹ Tüm Muhtarlar Demeyinin 1996 yılında başkanı Hüseyin Özkan imzasıyla yayımladığı broşürden yararlanıldı.

²⁰ *İstanbul gibi İstanbul Projesi*, 2001, Muhtarlar Platformu, İçişleri Bakanlığı Strateji Merkezi ve MB88.

Kaynakça

Adivar, H. E. *Sinekli Bakkal*, İstanbul, 1949.

Akın, R. "1920'ler Anadolu'sunda Yerel Demokrasi Girişimi: İdare-i Kurâ ve Nevahlî Kanunu Layihası", *Toplumsal Tarih*, Ağustos, 1996, S. 32.

Alada, A. "Yeni Bir Toplumsal Yapılanma için İşlevsel bir Kamu Alanı: Mahalle", *Avrupa Birliği Süreci ve Planlama*, 7 – 9 Kasım 2001, 25. Dünya Şehircilik Günü, 5. Türkiye

Şehircilik Kongresi, Ankara: TBMMOB – ODTÜ, 2001.

Alada, A. "Dönüşüme Açılan Kapı: Mahalle", *Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri*

Güler, B.A. – Sabuktay, A. (Haz.), Ankara: TODAİE yay., 2002. Alada, A. *Osmanlı Şehrinde Mahalle*, İstanbul: Sümer yayınevi, 2008.

Ankboğa, E. *Yerel Yönetimler, Katılım ve Mahalle Muhtarlığı*, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsüne sunulan Yayınlanmamış Yüksek Lisan Tezi, İstanbul, 1988.

Çadırcı, M. "Anadolu Kentlerinde Mahalle (Osmanlı Dönemi)", *Tarihten Günümüze Anadolu'da Konut ve Yerleşme*, İstanbul: Tarih Vakfı yay., 1999.

Çadırcı, M. "Türkiye'de Muhtarlık Teşkilatının Kurulması Üzerine Bir İnceleme", *Belleten*, XXXIV/ 135, 1970.

Ergin, O.N. *Türkiye'de Şehirciliğin Tarihi İnkıfı*, İstanbul: İ.Ü. Hukuk Fakültesi yay., 1936.

Eryılmaz, B. "Türkiye'de Köy ve Mahalle Muhtarlıklarının Ortaya Çıkışı ve Gelişimi", *Türk İdare Dergisi*, 60. Yıl Özel Sayı, 1988, No. 378.

İstanbul gibi İstanbul Projesi, 2001, Muhtarlar Platformu, İçişleri Bakanlığı Strateji Merkezi ve MB88. Mavioğlu, E. *Bizim Çocuklar Yapamadı: Bir 12 Eylül Hesaplaşması - 3*, İstanbul: İthaki yay., 2008.

TBMM Zabıt Ceridesi, D.4, İ.2, C.16, (1933).

TBMM Zabıt Ceridesi, D.7, İ.1, C.6–7 (1944).



TMMOB MİMARLAR ODASI ANKARA ŞUBESİ
KONUR SOKAK 4/3 KIZILAY ANKARA