

DOSYA

YEREL YÖNETİMLER

Bugünkü Büyükşehir Modelinin Alternatifi Var mı?

Sema KÖKSAL-Nihal KARA

Sema Köksal, Y.Doç.
Dr. Ankara
Üniversitesi, Siyasal
Bilimler Fakültesi
Mezunu,
Halen, Marmara
Üniversitesi İktisadi
ve İdari Bilimler
Fakültesi Kamu
Yönetimi Bölümü'nde
"Şehircilik" ve
"Sosyoloji" dersleri
vermektedir

Nihal Kara, Y.Doç.Dr.
ODTÜ Fen Edebiyat
Fakültesi, Sosyoloji
Bölümü
Mezunu, Halen
Marmara Üniversitesi
İktisadi ve İdari
Bilimler Fakültesi
Kamu Yönetimi
Bölümünde "Siyaset
Sosyolojisi" dersleri
vermektedir.

İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisi üzerine yapmış olduğumuz araştırmaya (*) dayanarak, 3030 sayılı yasanın, İstanbul metropoliten kentindeki işleyişi ile ilgili olarak ortaya çıkardığımız bazı sonuçlar ve gözlemlediğimiz bazı yeni eğilimler, bu modelin alternatifinin olup olmayacağı sorusunu kaçınılmaz olarak gündeme getirmektedir. Bu meclisin, 1980 sonrasında olağan dışı koşullarında ve askeri yönetimin denetimi altında ku-

*) " Türkiye'de Metropolitenleşme ve Yerel Yönetimler" konulu araştırma Marmara Üniversitesi Araştırma Fonu tarafından desteklenmiştir. Bu araştırma çerçevesinde 109 meclis üyesinden 102'si ile görüşmeler yapılmıştır.

rulmuş olan partilerin temsilcilerinden oluştuğu bilinmektedir. Yine bu modelin, büyük şehirlerde ortaya çıkmış olan sorunların çözümü için getirilen önlemlerin demokratik bir platformda tartışılma olanağının olmadığı bir dönemde işleyiş kazandığı da açıktır.

1980 sonrasında, askeri yönetim ve daha sonra iktidara gelen ANAP yönetimi, özellikle büyük kentlerdeki belediyelerin "etkin" çalışması için bir yandan mali destek vermiş, diğer yandan İmar Yasası'nın getirdiği olanaklarla donatılmasını sağlamışlardır. 3030 sayılı yasa ile oluşturulan "Büyükşehir Modeli" de bütün bunların formel örgütlenmesi ile ilgili idari düzenlemeyi getir-

miştir. Bugünkü işleyiş, bütün bunların ve yukarıda sözü edilen siyasal koşulların sonucunda ortaya çıkmıştır.

İstanbul gibi büyük bir metropoliten kentte yerel yönetimlerin karşısına çıkacak ilk önemli konu; kentsel dönüşüm, yani kentsel altyapının metropoliten kentin oluşan gereksinmelere uygun olarak yeniden düzenlenmesi olmaktadır. Bütün büyük şehirlerde, metropoliten dönüşüm, kentin fiziksel dönüşümünü de beraberinde getirmiştir. Burada, kentin yeni yapısına uygun donanımlarla birlikte, kentin geleceğini belirleyecek olan makro ve uzun vadeli kararlar söz konusudur. Bu konu, hemen

her yönetimin çözmek zorunda olduğu, üzerinde belirli bir uzlaşma olan ve günümüzdeki "belediyecilik" anlayışını, "altyapıyı düzenlemeyle" büyük ölçüde özdeşleştiren öncelikli bir konu niteliğini taşımaktadır.

Yine, bütün yönetimlerin karşısına çıkacak olan ikinci önemli konu, İstanbul gibi hızla büyümüş olan kentlere, sonradan gelerek yerleşmiş olan grupların "acil" çözüm bekleyen sorunlarıdır. Bu gruplar, hem kentin değişme sürecinde önemli etkileri olduğundan, hem de büyük oy potansiyelleri bakımından hiç bir yönetimin ihmal edemeyeceği gruplardır. Bu gruplar bakımından konu "yasallaşma" ve asgari altyapının sağlanmasında yoğunlaşmaktadır.

Bütün sorun, bu kısa vadeli ve acil çözüm bekleyen gruplar için geliştirilecek kararlarla, kentin bütününi ilgilendiren ve kentin geleceğini belirleyecek olan makro kararlar arasında nasıl bir denge kurulacağı noktasında yoğunlaşmaktadır. 1984 yerel seçimlerinden sonra yönetime gelmiş olan Dalan'ın başkanlığındaki İstanbul Büyükşehir Yönetimindeki işleyiş incelendiğinde; bu iki farklı sorunun, iki farklı karar alma ve örgütlenme modeli ile çözümlenmeye çalışıldığı anlaşılmaktadır. Büyükşehir Belediyesi'nin iki kademeli hiyerarşik yapısı içinde ilçe belediyeleri "acil" ve günlük işlerin yürütülmesinde; Büyükşehir Belediyesi ise daha makro ölçekli kararların alınmasında ve ilçeler arasında eşgüdümün sağlanmasında yetkili kılınmıştır.

İlçe düzeyindeki örgütlenmenin temel niteliği, esas olarak kente göçetmiş gruplar etrafında ya "hemşehrilik" ya da kente yeni yerleştikleri alanlar çerçevesinde odaklaşan,

enformel, gevşek ve araçsal bir örgütlenme olmasıdır. Bu örgütlenmede ne parti örgütünün, ne toplumsal sınıf temeline dayanan örgütlerin ne de diğer sivil toplum örgütlerinin ağırlığı olmadığı anlaşılmaktadır. ANAP'ın "parti olup olmadığı" sorusunu sürekli olarak gündeme getiren de galiba bu örgütlenme biçimi olmaktadır. Ancak ANAP'ın yerel yönetim politikasıyla, kente göçetmiş grupların, en azından bugüne kadar belirli bir oy desteği sağlayacak kadar uyumtuğu da gözlenmektedir. Söz konusu grupların kısa dönemli, kentte yerleşmeye ve yaşamı sürdürmeye dönük taleplerinin "sınıfsal" temele dayanmıyor olmasıyla; belediye kadrolarının kısa dönemli ve işbirici çözümleri arasında önemli bir çakışmanın olduğu söylenebilir.

1980 sonrası düzenlemelerin belediyeleri mali olarak güçlendirmesi ve özellikle İmar Kanunu'nun plan yapma ve onama yetkisini getirmesi bir anlamda belediyelerin karar alanlarını genişletmiş ve karar merkezlerini çoğaltmıştır. Yerel düzeyde alınan kararlarda "acil" sorunları olan grupların etkisinin artması büyük ölçüde bu düzenlemelerin sonucudur. Bu gelişmenin bir sonucu da "belediye"nin siyasal faaliyet açısından önem kazanmaya başlamasıdır. Özellikle ilçe düzeyindeki örgütlenmede, seçimle yönetime gelmiş olan meclis üyelerinin kendilerini "etkili" görmeleri ve "belediye"yi siyasal faaliyet alanı olarak kabul etmeleri, bunun göstergesidir. Bir bakıma geçmişte, kaynakların ve kararların merkezde yoğunlaştığı dönemde, merkezle yerel gruplar arasında aracılık yapan partülerin yerel örgütlerinin, yerel siyasetin esas alanı olma özelliğini yitirmeye başladıkları

Bütün sorun, bu kısa vadeli ve acil çözüm bekleyen gruplar için geliştirilen kararlarla, kentin geleceğini belirleyecek olan makro kararlar arasında nasıl bir denge kurulacağı noktasında yoğunlaşmaktadır.

gözlenmektedir.

Bu konuda daha fazla araştırmaya gerek olmakla birlikte İstanbul'da ANAP'ın yerel politikasında parti örgütünden çok, "belediye'nin önem taşıdığı açıkça gözlenmektedir. Bu yerel siyasetin örgütlenmesinde "hemşehrilik" bağları olarak gözlenen kente göçetmiş grupların ağırlığı hiç kuşkusuz yalnızca İstanbul'a özgü değildir. Örneğin, yoğun göç alan ABD'deki birçok metropoliten kentte göçmenlerin etnik ve dinsel temele dayanan enformel ya da formel örgütler aracılığıyla yerel siyasete katıldıkları gözlenmiş bir olgudur. Bu kentlerde de göçmenlerin siyasetle daha çok ilgilendikleri bilinmektedir. İstanbul'da da meclis üyelerinin kökenleri incelendiğinde, bunların daha çok "kitle göçünün" temsilcileri oldukları gözlenmektedir. Her ne kadar meclis üyelerinin kendileri "kentyoksulu" değilse de, bu gruplarla yoğun ilişkileri olduğu ve onların sorunları etrafında yoğunlaşan bir "belediyecilik" anlayışına sahi oldukları anlaşılmaktadır. Kente göçetmiş grupların, kentte kalıcılığı sağlamak üzere belediyelerden beklentileri kentteki diğer gruplara göre çok daha fazladır. Nitekim bu durum sadece ANAP'ta değil, SHP içinde de gözlemek mümkündür. SHP içinde de "sınıf" temeline dayanan ya da diğer sivil toplum örgütlerinden çok, "hemşehrilik" temeline dayalı grupların, parti örgütünü ele geçirmek için büyük mücadeleler verdikleri açıkça gözlenmektedir. Bu nedenle kente kitlesel göçün etkilerinin yoğun hissedildiği bu dönem sürecinde yapılacak seçimlerde, bu grupların isteklerini karşılayacak temsilcilerin hangi parti olursa olsun "meclis"lere geleceğini beklemek doğal olacaktır.

İstanbul'da meclis üyelerinin kökenleri incelendiğinde; bunların, daha çok "kitle göçünün" temsilcileri oldukları gözlenmektedir

Dalan başkanlığındaki Büyükşehir Yönetiminin, kentteki "acil ve kısa vadeli" çözüm bekleyen grupların taleplerinin karşılanmasını ilçe belediyelerine bıraktığı gözlenmektedir. Buna karşılık kentin bütününe ilgilendiren makro ölçekteki projeler için, çok farklı bir örgütlenme ve karar alma modeli oluşmuştur. Bu karar alma modelinde kısa vadeli ve mikro ölçekli projelerle daha duyarlı olan "seçilmişlerin" etkisi en aza indirgenmiştir. Büyükşehir Belediye Meclisi, daha çok "ilçeler genel kurulu" gibi çalışan, kentin bütününe ilgilendiren makro ölçekli kararların oluşumunda katkısı olmayan bir meclis niteliğini taşımaktadır. Büyükşehir Belediyesi'nde değil muhalefetin, iktidara mensup partinin temsilcilerinin bile "etkili" olmadıkları gözlenmektedir. Burada oluşan model daha çok Başkan'ın şahsında yoğunlaşan, yürütme ağırlıklı "Güçlü Başkan" modelidir. Bu model içinde, gerek yasal düzenlemeler ve gerekse uygulamalarla "seçilmiş" üyelerin önemli ölçüde devre dışı bırakıldığı gözlenmektedir.

İstanbul'da gözlenen "Başkan" ağırlıklı bu modelde, seçilmişlerin yanında, "belediye" örgütünün kendisinin de özellikle karar alma sürecinde dışlandığı gözlenmektedir. Belediye içinde, ayrı bir iktidar odağı olma konumunda etkili bir teknokrat kadronun olmadığı da bilinmektedir. Belediye örgütü, daha çok zorunlu rutin bürokratik işlemleri sürdürmektedir.

Başkan'ın, şahsında yoğunlaşan iktidarını, kimlerle ve nasıl paylaştığı bilinmemektedir. Ancak bu düzeyde de, enformellik yanı ağır basan ve makro ölçekli kararlarla daha doğrudan ilişkili olan gruplarla

Büyükşehir Belediyesi'nde, değil muhalefetin, iktidara mensup partinin temsilcilerinin bile "etkili" olmadıkları gözlenmektedir. Burada oluşan model daha çok Başkan'ın şahsında yoğunlaşan yürütme ağırlıklı "Güçlü Başkan" modelidir.

ki bunların daha çok büyük yatırımcı şirketler olduğu gözlenmektedir korporatist bir karar alma sürecine benzer bir modelin varlığı gözlenmektedir.

Bu modelin, özellikle kentin geleceğini ilgilendiren ve makro ölçekli kararların alınıp uygulanmasında, "Başkan"a büyük hareket serbestisi verdiği bir gerçektir. Nitekim birçok büyük kentte, buna benzer "güçlü Başkan" modelinin varlığı gözlenmektedir. Ancak İstanbul'daki işleyişin ortaya çıkardığı çok önemli bazı sorunlar, bu modelle ilgili alternatif arayışlarının ortaya çıkmasına neden olmaktadır.

Bu sorunlardan en önemlisi, Başkan'ın yürütme ve karar alma yetkisini, belediye içinde "kurumsallaşmış" bir teknokrat kadro eşliğinde kullanmamasıdır. Gittikçe karmaşıklaşan ve büyüyen bir metropoliten kentin ihtisaslaşmış, belli bir bilgi birikimine dayanan "plancı ve teknokrat" kadrolar olmadan yönetilmesi, önemli bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Genellikle, bürokrasi ile kırtasiyeciliğin eşanlı görüldüğü böyle bir "işbirici" modelde, acil çözüm getirme adına, kötü işleyen bürokratik mekanizmaların düzeltilmesi ve "kurumsallaşmamış" ilişkiler yeğlenmektedir.

Bu modelin işleyişinde ortaya çıkan bir başka önemli sorun da, Başkan'ın karar alma sürecinin gizliliği, nüfuz edilemezliğidir. Bu düzeydeki ilişkilerin enformel olma niteliği ve sadece kent içinde yaşayanlara, kararlardan etkilenen gruplara değil, kent içindeki kararlara katılma amacıyla seçilmiş olan iktidar ve muhalefet partisine mensup meclis üyelerine bile kapalı olması, karar sürecini önemli

ölçüde antidemokratik hale getirmektedir. Klasik demokratik mekanizmaların bile işlemediği böyle bir yönetim modelinde, zaten çok cılız olan diğer katılma biçimlerinin, örneğin sivil toplum örgütlerinin tepkilerinin, toplantılarının, gösterilerinin de etkisi olamamaktadır. Doğal olarak bu işleyiş, siyasal ve idari denetim mekanizmalarının da çalışmasını önlemektedir.

3030 sayılı Yasa'nın kamuoyunda tartışılmadan, birçok siyasal parti ve örgütün faaliyetten menedildiği bir dönemde ve oldukça kısa bir sürede hazırlanarak çıkarıldığı bilinmektedir. Bu yasanın, 1980 öncesinde hazırlanmış olan birçok taslak içinden "seçilmiş meclis ve seçilmiş büyük şehir başkanını" formülüne ağırlık vermiş olması "yerelleşme" yönünde önemli bir adım olarak kabul edilebilir. Bu yasanın özellikle ilçe temeline dayalı alt birimlerinin, sosyolojik olmaktan çok idari temellere oturtulmuş olmasından gelen, ya da ilçe büyük şehir yetki bölüşümü konularında görülen bazı diğer aksamaları olduğu da bilinmektedir. Ancak, "Bu modelin alternatifi var mıdır?" sorusuna cevap ararken, öncelikle bu modelin içinde alternatiflerin olup olmadığına bakılmasında yarar görmekteyiz.

Burada, öncelikle İstanbul Büyükşehir Meclisi üleriyle yapılan görüşmelere dayanarak, onların geliştirdikleri alternatifleri aktarmaya çalışalım. Meclis üyelerinin önemli bir kesiminin "büyük şehir" düzeyindeki "Başkan" merkezli iktidar yapısından rahatsız oldukları anlaşılmaktadır. Başkanın, veto ve tadilen tasdik yetkilerinin değiştirilmesini istedikleri gibi, daha "güçlü" ilçe belediyelerinin alternatif çözüm olduğunda birleştikleri görülmektedir. Meclis üyelerinin daha çok ilçeleriyle ilgili

oldukları düşünülürse, bu önerinin anlamı anlaşılabilir. Nitekim meclis üyeleri arasında, "büyükşehir" bütününe ilgilendiren öneri getirenler oldukça kısıtlıdır. Örneğin, büyükşehir düzeyinde karar alması beklenen "Meclis'in daha fazla yetkilendirilerek büyük şehir'de "Başkan" ağırlıklı yapı yerine, "Meclis" ağırlıklı bir iktidar yapısını önerenler azınlıktadır. Bu kesimden gelen öneriler daha çok, "güçlü ilçe eşgüdüm yapan büyükşehir" oluşturulmasına dönüktür.

Ilçe Belediye Başkanları ise, hem daha yetkili ilçe belediyeleri, hem de Büyükşehir Belediye Başkanı'nın şahsında yoğunlaşan yürütme erkinin paylaşılmasını istemektedirler. Buna göre, "Başkan" ilçe belediye başkanlarının da katılımıyla oluşacak bir "Başkanlar Kurulu" aracılığıyla yürütme erkini paylaşmalıdır.

Görüldüğü üzere, "seçilmiş" üyelerin üzerinde durdukları en önemli konu, "Başkan"ın şahsında yoğunlaşan yürütme ağırlıklı yapıda hiçbir etkilerinin olmayışıdır. Bunun yanında, iktidar partisine mensup meclis üyeleri Büyükşehir Encümenine, seçilmişlerin alınmasını, muhalefete mensup üyeler ise, meclis komisyonlarına girebilmeyi istemektedirler. Bütün buraya kadar aktarılan, İstanbul'da özellikle Büyükşehir düzeyinde demokratik teamüllerin önemli ölçüde dikkate alınmadığını ve özellikle bu düzey için daha demokratik alternatiflerin arayışının varlığını göstermektedir.

Bu modelin alternatifinin kendi içinde de çıkabileceği, aynı yasal çerçeve ve aynı iktidar döneminde oluşmuş olan diğer Büyükşehir yönetimlerinin incelenmesiyle

de verilebilir. Örneğin, Ankara'da yaptığımız gözlemler, modelin bu kentte daha farklı işlediğini göstermiştir. Başkan'ın şahsına büyük yetkiler veren bu modelin en önemli belirleyicileri, "Başkan"nın kişisel deneyimleri, eğilimleri ve kentin sosyo-politik yapısı olmaktadır. Bu bakımdan, mühendislik eğitimi görmüş, daha önce özel sektörde çalışmış ve politik deneyimi olmayan İstanbul Belediye Başkanı zaman zaman hukuki normları ve demokratik teamülü "işbiricilik" adına ikinci plana iterken; hukukçu olan ve politik geçmişe sahibolan Ankara Belediye Başkanı, hukuki normlara uyma ve demokratik teamülü sürdürme bakımından daha duyarlı görülmektedir. Bu kişisel özelliklerin yanında, İstanbul ölçeğindeki bir metropoliten kentteki ilgi gruplarının niteliğiyle, Ankara gibi merkezi yönetimin varlığının hemen her adımda hissedildiği bir kentteki ilgi gruplarının niteliğindeki farklılıklar da önemli olmaktadır.

Bu nedenle, özellikle İstanbul'da ortaya çıkan işleyişin alternatiflerinden ilki, belki de bir başka "Başkan"ın seçilmesinden başlayacaktır. Farklı bir politik tercih ve programla gelecek başka bir başkan'ın oluşturacağı işleyiş de farklı olabilecektir. Bu konuda bir örnek, Ankara Başkan adaylarından birinin programında görülmektedir. Bu programda hem ilçe, hem de Büyükşehir düzeylerinde karar süreçlerine "sivil toplum" örgütlerinin dahil edileceği vaadedilmektedir. Belki, bu da, modelin bir sosyal demokrat alternatiftir.

Tekrar İstanbul örneğine dönecek olursak, özellikle büyük şehir düzeyinde en önemli sorunların "anti-demokratiklik" ve "kurumsallaşmış" plancı ve teknokrat kadrolarının eksikliği olduğu söylenebilir. Bu

iki önemli konunun, Başkan'ın kişisel hareket alanının dışında bırakılması önemli bir noktadır. Ancak, burada dikkati çeken husus, bütün bu "anti-demokratik" yapıya karşın, Başkan'ın kamuoyundaki olumlu imajıdır. Başkan'ın popülaritesinde, kentte uzun yıllar iflas etmiş belediyelerin yaratmış olduğu olumsuz imaja duyulan tepkinin ve 1980 sonrasında örgütlü muhalefet ortamının kesintiye uğramasının da önemli etkileri vardır. Ancak Başkan'ın popülaritesinin yüksekliğinde, kentte artan "icraata" kitlelerin verdiği sessiz destek de önemli rol oynamaktadır. Kentin göçle artan nüfusun büyük bir kesimini, uzun vadeli kararların niteliği ya da bu kararların alınma biçimi pek ilgilendirmemektedir. Bu sessiz kitle desteği nedeniyle örneğin meclis üyelerinin muhalefeti pek fazla su yüzüne çıkmamaktadır. Hatta muhalefet partileri bile bu anti-demokratiklikten çok, "rüşvet ve usulsüzlük" gibi sansasyon yaratacak programlarla kitlelerin ilgisini çekmeye çalışmaktadır. Plancı teknokrat kadroların eksikliği ise, çok küçük bir çevre dışında gündeme bile gelmemektedir.

Sonuç olarak, İstanbul'un geleceğini belirleyen önemli kararların seçilmiş üyelerin, kurumsallaşmış teknokratların ve kentte yaşayan çoğunluğun katkısı olmadan alındığı gözlenmektedir. Bunda, kentte yaşan büyük çoğunluğun, kısa vadeli kararlarla daha fazla ilgilenmesinin önemli etkisi vardır. Anlaşılan, modelin bir başka ve daha demokratik alternatifi de, kentin yeni sahiplerinin yerleşme telaşının bitip de "geleceğini" düşünmeye başlamasından sonra oluşabilecektir. ■

...özellikle Büyükşehir düzeyinde en önemli sorunların anti - demokratiklik ve kurumsallaşmış teknokrat ve plancı kadrolarının eksikliği olduğu söylenebilir.

İstanbul 'da ortaya çıkan işleyişin alternatiflerinden ilki, belki de bir başka "Başkan"ın seçilmesinden başlayacaktır.