

İkinci Baskıya Önsöz

SEMA ERDER - NİHAL İNCİOĞLU

MAYIS 2013

2004 SONRASI GELİŞMELER: YEREL SİYASET İKİNCİ PLANDA

İstanbul'daki Büyükşehir Belediyesi ile ilgili ilk araştırmamızı yaptığımız 1986 yılından bu yana, büyükşehirlerdeki yerel siyaseti etkileyen “güçlü başkan-zayıf meclis” yapısına dayanan “iki kademeli yönetim modelini” ve bu modelde yapılan değişiklikleri gözlemlemeyi sürdürüyoruz. Neyse ki, son dönemlerde, yerel yönetimlerin ve yerel siyasetin öneminin fark edilmesi, sadece siyasetçilerin değil, aynı zamanda akademisyenlerin de ilgisini bu alana çekmiş ve bu konuda yapılan araştırmalar ve yayınlar artmıştır. Bu kitabın 2008 yılında yapılmış olan ilk baskısında, İstanbul kentindeki gelişmelerin odağında, 1984-2004 döneminde yerel siyasette meydana gelen gelişmeleri, kapsamlı bir makaleyle ele almış; “projeci belediyecilik” ve “sosyal belediyecilik” olarak birbirini izleyen süreci “yerel siyasetin yükselişi” olarak tanımlamıştık. Bu yükseliş, Dalan döneminden itibaren başlamış; önce RP ve daha sonra AKP'nin yerel siyasette ağırlığının artmasıyla devam etmişti. Çevreden gelen bir siyasi parti olan RP, önce yerel düzeyde belediye seçimlerini kazanmış, daha sonra da 1995 genel seçimlerden birinci parti olarak çıkmıştı. Yerel yönetimlerde hizmette etkin-

liği arttırarak başarılı olan AKP, AB sürecinin gereklerini de dikkate alarak iktidarının ilk döneminde yerel siyaseti güçlendirme yönünde adımlar atmaya devam etmiştir.

Bu kitabın ikinci baskısını planlarken, 2004 yılı sonrası gelişmeleri yeniden değerlendirmeye karar verdik. Öncelikle, 2004 sonrasının temel özelliğini, yerel siyasetteki başarılarıyla iktidara gelen AKP'nin merkeze yerleşme ve konumunu sürdürme çabaları olarak tanımlayabiliriz. Bu dönemde, merkeze yerleşme çabasında olan AKP yönetimi, durumunu sağlamlaştırmak için tüm enerjisini, kendini merkeze kabul ettirmeye ve “yol temizliği” olarak tanımlayacağımız düzenlemeler yapmaya yöneltmiş ve bu durum da yerel siyasetin ikincil konumda kalmasına neden olmuştur. İktidara gelirken yerelleşme yanlısı görülen AKP, iktidarını pekiştirdikçe, yerel düzeye verilen yetkilerin, özellikle imar planlamasıyla ilgili olanların, bir bölümünü yeniden merkeze çekmeye başlamıştır.

Aslında, AKP yönetimi sırasında meydana gelen değişimlerde, belirleyici tek bir eğilimden çok birbirinden farklı nitelikteki eğilimler bir arada yaşanmış ve etkili olmuştur. Yönetimin bütüncül bir kentsel politikaya sahip olmaması, açıkça ifade edilen bir programının olmayışı, birbirinden farklı nitelikte, çelişkili etkileri olan, popülist, pragmatik ve “ad hoc” kararların aynı anda ve hızla alınması, resmin tamamının görülmesini ve yorumlanmasını zorlaştırmaktadır. Yasalar, torba yasalar, yasa değişiklikleri, yönetmelikler ve genelgelerle sürekli olarak değişen mevzuatla alınan kararların ve esnek bir biçimde yapılan uygulamaların etkilerini ancak, kapsamlı ve karşılaştırmalı bir alan araştırmasıyla anlayabiliriz. Yine de, bütün güçlülere karşın, burada, son dönemde gerçekleşen eğilimlerin niteliği ile ilgili genel bir değerlendirme yapmaya çalışacağız.

AB SÜRECİ VE “YERELLEŞMENİN DERİNLEŞMESİ”

2004 sonrasında, Avrupa Birliği'ne üyelik sürecinin kamu yönetimine ve yerel yönetimlere getirdiği yenilikler, gözlemlenmesi en kolay ve açıkça gözlemlenebilir eğilimlerdir. Bu bağlamda, Türkiye'de merkezî

ve yerel yönetimlerde şeffaflık, yerindenlik ve yönetim gibi demokratikleşmeyi güçlendiren yeni yaklaşımlar benimsenmeye başlamış ve bu yönde kısıtlı da olsa bazı düzenlemeler yapılmıştır. Avrupa Birliği'nin fon desteği ile yerel yönetimler, merkezî yönetim ve sivil toplum kuruluşları tarafından demokratikleşmeyi ve etkinliği sağlamak üzere çok sayıda proje yapılmış, reform önerileri geliştirilmiş, üzerinde tartışılmış ve bir kesimi de uygulanmaya başlamıştır. Bu projelerin, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Avrupa Kentsel Şartı gibi metinlerde yer alan ilkelerin siyasal çevreler, bürokrasi ve kamuoyu tarafından benimsenmesine ve yaygınlaşmasına aracılık ettiğini söyleyebiliriz.

Üyelik sürecinin etkisiyle 2005'te yeni bir Belediyeler Kanunu (5393) çıkarılmış, bu yasa ile karar alma sürecine Ticaret ve Sanayi Odaları, sendikalar, üniversiteler ve STK temsilcilerinin katılımı ve görüş bildirmeleri için düzenlemeler yapılmış ve kentteki örgütlü grupların katılımı için de Kent Konseyi kurulması öngörülmüştür. Temel görevi "kent vizyonu, hemşeri bilinci, adalet ve eşitliğin korunması, çevre bilinci, sürdürülebilir yerel kalkınma, sosyal yardımlaşma, açıklık, sorumluluk, hesap verme, katılım ve yerel özyönetim ilkelerini geliştirme" olarak belirlenen Kent Konseyi'nin yılda bir kez toplanarak Belediye Meclisi'nin gündemine girecek kararlar alması öngörülmüştür. Bazı araştırmacılar yaygınlaşan kent konseyi ve benzeri, kadın meclisi, çocuk meclisi, engelliler meclisi gibi uygulamaların yerel demokrasinin gelişmesini sağlayacak temel yapısal reformların eksik kalması nedeniyle, "yönetimin arka bahçesi" olarak tanımlayarak eleştirse de, bazı araştırmacılar bu uygulamanın yaygınlaşmasını demokrasinin sadece oy verme olarak tanımlanması anlayışının kırılmasına ve "katılımcılık" düşüncesinin yaygınlaşmasına yardımcı olduğunu ileri sürmektedirler (Göymen, 2010).

Yine aynı şekilde, "iyi yönetim" ve "yerindenlik" ilkelerinin yaşama geçirilmesi amacıyla, 2005 yılında çıkarılan 5302 Sayılı İl Özel İdareleri Kanunu hazırlanmış ve merkezden yerele yetki ve kaynak devri öngörülmüştü. Bu yasayla, il sınırları içinde yürütülecek hizmetlerde İl Özel İdaresi'nin görevleri arttırılmış, ancak, bu görevleri ger-

çekleştirmek için yeterli mali kaynak verilmediğinden, uygulamada merkezî yönetimin birimleri ya da belediyeler bu işlevleri yerine getirmeyi sürdürmüştür. Bir başka deyişle yasada öngörülen yerelleşme gerçekleşmemiş ve bu kurumlar “güdük” bırakılmıştır (Bayraktar, 2011). İl düzeyindeki yerel yönetim kurumu olan İl Özel İdareleri “gücsüz” bırakılırken aynı dönemde Büyükşehir Belediyeleri yaygınlaşmış ve buldukları kentlerde “esas” yerel yönetim kurumu olarak algılanmaya başlamıştır. 2004’e gelindiğinde başlangıçta üç olan büyükşehir belediyesi sayısı 16’ya yükselmiştir. Bu kentlerin büyük bir kısmının metropol niteliğinden uzak olmasının yanı sıra modelin işleyişinde de önemli sorunlar fark edilmeye başlamıştı. Bu konuya ilerde tekrar değineceğiz.

AB ile ilişkilerin ve AB ilkelerinin bir uzantısı olarak çeşitli reform önerileri hazırlıkları son dönemlere kadar devam etmiştir ve halen de devam etmektedir. Bu bağlamda, sadece hizmette etkinlik değil, demokratikleşme için yerelleşme talepleri de özel önem taşımaktadır. Bu konu, özellikle Kürt sorunun çözümü çerçevesinde gündeme geldiği için, kimi zaman destek bulmuş, kimi zaman “bölünme korkusu” nedeniyle tepki görmüştür. Ancak, yine de, Kürt sorununun çözümü ve genel olarak demokratikleşme için yerelleşme, AB tarafından desteklenen bazı projelerle, yaygın olarak tartışılmaya açılmıştır. Bu tartışmalar, sonuçta yeni anayasa yapım sürecine de yansımış ve yeni anayasa hazırlıkları sırasında, özellikle daha demokratik bir kamu yönetimi için siyasal partiler, çeşitli düşünce kuruluşları ve sivil toplum örgütleri, birçok konuda olduğu gibi yerel yönetim reformu ile ilgili de çalışmalar yaparak öneriler geliştirmişlerdir.

Örneğin, yerelleşme ve kamu yönetimi uzmanları grubu tarafından hazırlanan ve farklı siyasal görüşlere sahip siyasetçilerin de görüşleri alınarak geliştirilen TESEV raporunda, “Bölge Yönetimleri” kurulması gereği tekrar gündeme getirilmiş ve bu doğrultuda yeni anayasa çalışmalarına katkıda bulunmak için öneriler yapılmıştır (TESEV, 2012). TESEV’in önerisinde merkezden aktarılan yetki ve kaynaklarla il yönetimlerinin güçlendirilmesi ve “İl Özel İdare”sinin “İl Yöneti-

mi” ne dönüştürülmesi ve bölge yönetimlerinin de dolaylı seçim ilkesine dayanarak il temsilcilerinden oluşması öngörülmüştür. Bir başka deyişle reformun odağına “İl Özel İdaresi” konmuş bu arada belediyelerin de yetki ve kaynaklarının arttırılması önerilmiştir.

KÜRESELLEŞME VE EKONOMİNİNSELAMETİ İÇİN KENTSEL DÖNÜŞÜM, GAYRİMENKUL YATIRIM ORTAKLIKLARI VE KENT PLANLAMASINDA “YENİDEN” MERKEZİLEŞME

Bütün bunlar yapılırken aynı dönemde, tamamen başka bir alanda yaşanan dönüşümler, merkez-yerel ilişkilerinin niteliğini farklı yönde etkilemeye başlamıştır. Türkiye’nin dışa açılmasıyla ilgili olarak, Özal döneminden bu yana, çok boyutlu mali ve ekonomik kararlar alındığı bilinmektedir. 2000’li yıllarda ise AKP’nin ekonomik alandaki başarısında etkili olan “inşaat” sektöründe meydana gelen niteliksel değişim, Özal döneminde başlayan sürecin devamı olarak, finans sektörüyle emlak sektörünü güçlü bir biçimde ilişkilendirmiştir. Genel olarak, Türkiye’deki kentleri yeniden düzenleme faaliyetinin hızlanmasında ve inşaat sektörünün yükselmesinde, küreselleşmenin etkileri olduğu kadar, kentleşmenin geldiği aşamayla hızlanan kentsel rant olanakları, geçekundu sürecinin sona ermesi ve deprem riskinin de önemli katkıda bulunduğunu söyleyebiliriz.

Diğer taraftan, imar planlama, inşaat sektörü ve mali sistem ilişkisini belirleyen çok sayıda hukuksal düzenleme, siyasal kadroların güçlenmesinde ve merkeze yerleşmesinde de çok etkili olmuştur. Türkiye’deki siyasetin “gri” alanını oluşturan inşaat sektöründeki değişimin ve etkilerinin bütün yönlerini burada kısaca analiz etmemiz mümkün değildir. Ancak, bu kitaptaki araştırmanın bulgularından da izleneceği üzere, yerel siyasette, özellikle İstanbul’daki yerel siyasette inşaat sektörünün önemli olduğu bilinmektedir. İnşaat-siyaset ilişkisinin ulusal düzlemde de aynı şekilde sorunlu ve şeffaf olmayan bir alan olduğu bilinmektedir.

2000 sonrasında çıkarılan önemli yasalardan biri, İstanbul gibi hızla büyüyen eski kentlerin merkezlerini ilgilendiren, 2005 yılında çı-

karılan, 5366 sayılı, “Tarihi ve Kültürel Taşınmazların Yenilenerek Korunması” yasasıdır. Bu yasa ve yasanın etrafında yapılan birçok düzenleme, tarihî ve kültürel eserlerle ilgili kuralların gevşetilmesi yönünde olmuştur. Bu düzenlemelerin etkileri kamuoyunda, medyanın da burada yoğunlaşması nedeniyle, İstanbul’daki uygulamalar dolayısıyla olmuştur. İstanbul’da, Süleymaniye’den Tarlabaşı’na ve en son Emek Sineması’na kadar birçok tarihsel alan “temizlenerek” yeni kullanımlara ve kullanıcılara açılmıştır. Bu tür uygulamaların diğer tarihsel kentlere de yaygınlaştığını gözlemek mümkündür. Bu uygulamalara, şehirciler ve kültürel varlıkların korunmasıyla ilgili uzmanlar, daha çok kültürel değerlerin kaybedilmesine duydukları endişeler nedeniyle, sivil toplum örgütleri ve insan hakları savunucuları ise burarlarda yaşayan yoksul ve güçsüz gruplara yapılan acımasız işlemler nedeniyle tepki göstermişlerdir. Aynı şekilde, doğal sit alanlarındaki kurallar da gevşetilmiş, HES uygulamalarında olduğu gibi, bugüne kadar korunmuş olan yeşil alanlar da inşaata açılmıştır.

Bu dönemde, imar alanında gerçekleşen bir dizi düzenleme ise yerel yönetimlere verilmiş olan yetkilerin bir kesiminin özelleştirilmesi, bir kesiminin ise kısıtlanması yönünde olmuştur. İmar planlama yetkisinin belediyelere devredilmesi, popülist siyaset geleneğine önemli bir aracın verilmesi anlamını taşımış, kentsel rantların rasgele dağıtılmasının önünü açmıştı. Bu yetkinin eşgüdümü ve denetiminde sorunların olduğu, planlama süreçlerinin siyasal baskılara açık olduğu uzun süredir eleştirilmekteydi. Yine aynı şekilde, bir kamu hizmeti olarak kabul edilen planlama işlevinin, özellikle büyükşehirlerde, İstanbul Metropolitan Planlama örneğinde olduğu gibi “özelleştirilmesi” de tartışılan konulardan olmuştur. Bu nedenle, bazı araştırmacılar, imar planı yetkilerinin “planların kademeli birlikteliğini” ve “kentlilerin katılımını” dikkate alarak yeniden düzenlenmesi gereğini gündeme getirmekteydiler (Şahin, 2012). Sonuçta, mevzuattaki karmaşıklık ve yetki karmaşası, birçok plan kararının yargıya aktarılmasına ve yargının bu alanda önemli bir aktör olarak rol oynamaya başlamasına neden olmuştu (Aksu Çam, 2013).

Diğer taraftan, inşaat sektörünün ve gün geçtikçe ölçeği büyüyen kentsel yatırımların hızlanması ve tek elden düzenlenmesi, merkezi yönetime gelen eski yerel yöneticilerin de gündemindeydi. Gecekondu bölgelerinin yenilenmesi yönünde artan talepler ve deprem riski düzenlemelerin radikal bir biçimde yapılmasını kolaylaştırmış, imar planlamayla ilgili yetkiler, önce Toplu Konut İdaresi'nin daha sonra ise Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın lehine budanmaya başlamıştır. Bu bağlamda, 2012 yılında çıkarılan, 6306 sayılı “Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun” ve buna bağlı yönetmelikler, Çevre ve Şehircilik Bakanlığına; “... mahalli idarelerin altyapı sistemleri ile ilgili planlama, fizibilite, projelendirme, etüt, proje, yapı ruhsatı ve yapı kullanma iznine ait düzenlemeleri belirlemek...” (Madde 19) gibi çok geniş yetkiler aktarmışlardır.

Yerel yönetimlere popülist uygulamalarla kentsel rantın savurganca dağıtılması olanağını veren imar yetkilerinin, kestirme ve pragmatik bir kararlar, niçin merkeze devredildiği cevaplanması gereken önemli sorulardan biridir. Yerel yönetimlerin bu yetkiyi, sadece imar planlama yoluyla değil, aynı zamanda plan tadilleri ve emsal arttırmalarıyla yolsuzluklara yol açacak bir biçimde kullandığı bilinmekteydi. Dolayısıyla, kamu bürokrasisi bu uygulamayı “yolsuzluklara son verme” olarak açıklamaktadırlar. Ancak, muhalefetteki partiler, siyasal partilerin yandaşlarını kolaylıkla zenginleştirebilen bu yetkinin denetiminin merkeze alınmasını, iktidarın bu popülist aracı tekeline alması ve kendi istediği alanlara dağıtma olanağına kavuşması olarak yorumlamaktadırlar.

Kent merkezlerindeki tarihsel ve kültürel alanlarla ve doğal sit alanlarıyla ilgili kuralları gevşeten, buna karşılık imar plan yapımıyla ilgili yetkileri merkezde toplayan bu yeni düzenlemelerin bir başka yönü, ancak inşaat sektörünün yapısal analiziyle anlaşılabilir. Biz burada sadece inşaat alanında etkili olmaya başlayan bazı yeni aktörlere dikkati çekmeye çalışacağız. Bu bağlamda, 2001 yılında 4708 sayılı yasa ile faaliyet geçen ve deprem riskine karşı kentsel dönüşümde önemli bir aktör olan “Yapı Denetim Firmaları” ve büyük kentsel projelerin

hayata geçirilmesinde etkinliği artan “Gayrimenkul Yatırım Ortaklıkları” dikkatlice incelenmesi gereken iki önemli aktördür. Yapı Denetim Firmaları, kentsel dönüşümü gerçekleştirme sürecinde kentlerdeki küçük girişimciler hakkında önemli kararlar alan ve düzenlemeler yapan bir özel sektör kurumu iken, Gayrimenkul Yatırım Ortaklığı, inşaat ve emlak piyasasının yeni bir aktörü olarak, büyük ölçekli yatırımların finansmanını sağlayarak ve inşaat sektöründe büyük sermayenin ağırlığını arttırmaktadır.

Son dönemlerde İstanbul’da ve diğer kentlerde hızla sayıları artan, medyada büyük yer bulan, reklam sektörünü de besleyen AVM’ler, gökdelenler, konut projeleri ve diğer büyük “çılgın” inşaat projelerinin planlanmasından pazarlanmasına kadar, finans kurumları, sermayedarlar, müteahhitler ve yatırımcılar arasındaki ilişkileri düzenleyen GYO’ların piyasaya, ekonomiye ve kentsel gelişime etkilerinin ayrıca incelenmesi gerekir.

Yapı Denetim Firmaları ve GYO’larla, İMP ile başlayan planlama faaliyetlerinin “özelleşmesi” süreci devam etmiş ve projeci bir planlama anlayışı yaygınlaşmıştır. Bu bağlamda, imar planlama yetkilerinin denetiminin merkeze alınmasının anlamını, kamunun geleneksel görevlerine dönme, ya da kademeli ve bütüncül planlama anlayışıyla geçmişe dönüş olarak tanımlamak mümkün değildir. Bu süreçle, daha önce kamusal bir faaliyet olarak kabul edilen kent planlama kurumu parçalanmış, esnekleşmiş ve büyük sermayenin ve piyasanın etki alanına açılmıştır. Bu dönemde gerçekleşen “merkezileşme”, “teknokratik ve bürokratik” olmaktan çok, istendiğinde popülist uygulamalara da imkan verecek, esnek, “liberal” ve piyasacı bir devlet anlayışını yerleştirmeye dönük bir düzenleme olarak kabul edilebilir. Bu düzenlemeler ve GYO’ların devreye girmesiyle birlikte, arsa ve konut üretimi alanında devlet-piyasa ilişkilerinin yepyeni bir evreye girdiğini söyleyebiliriz. Bu süreç sonunda, Türkiye’de inşaat alanında egemen olan küçük girişimciliğin ve küçük mülkiyetin etkisinin azalacağını ileri sürmek mümkündür.

Esas olarak, “gayrimenkul-inşaat” alanının önünü açan, “büyük projelerin” ve “kentsel dönüşümün” gerçekleştirilmesini kolaylaş-

tıran bu düzenlemelerin, Avrupa Birliği'nin öngördüğü kentsel haklarla ilgili ilkeleri dışarda bıraktığını söylemek mümkündür. Bu nedenle, Avrupa Birliği ile ilişkilerin yardımıyla da canlanan STK'lar, azınlıkta kalsalar da, insan hakları, kültürel miras, doğayı ve çevreyi koruma gibi kaygılarla tepki göstermektedirler. Ancak, inşaat sektörü, iktidar için ekonominin itici gücü olduğundan, kitlesel olarak da destek bulmuş ve bu muhalefetin sesinin etkisini azaltmıştır. Popülist yönetim, gecekondulara son verirken, inşaat sektörünün önünü açarak yeni destek bulmakta, bu uygulamalardan zarar görenlerin tepkilerini ise "sosyal yardım" uygulamalarıyla etkisizleştirmektedir. Bu konuya ilerde tekrar değineceğiz.

Bu kitabın 2008 yılında yapılmış olan ilk baskısında, 2000'li yıllardan sonra hızlanan dışa açılmanın yerel siyasetin yapısını değiştirdiğine işaret edilmişti. Bu bağlamda, "İstanbul'un nasıl yönetildiğinin anlaşılması için yerel-ulusal-ulusüstü dinamiklerin anlaşılması ve karar alma sürecindeki aktörlerin çeşitliliği göz önünde bulundurulmalıdır... 1980'lerle karşılaştırıldığında bugün İstanbul'la ilgili kararlar ve uygulamalarda kurum sayısının çoğaldığını, bürokratik yapının bölünmüş olduğunu, özel sektörün kamu kararlarında daha çok söz sahibi olduğunu ve çeşitli kentsel grupların ve taleplerin temsilcileri olan STK'ların önemini arttığını gözlemleyebiliyoruz.." ifadesi yer almıştı (Sunuş, s. XV-XVI). Küreselleşme yazınında da geniş yer tutan ve "finans-sigorta- emlak" (F.I.R.E.) üçlüsünün küreselleşmenin stratejik sektörü olarak kabul edildiği bilinmektedir (Knox ve Taylor, 1995; Sassen, 1991). Bugün gözlemlediğimiz bu değişimi, 1980'lerden bu yana Türkiye'deki sermaye piyasasına girmeye çalışan bu üçlünün etkisinin belirginleşmesi olarak da tanımlayabiliriz (Keyder, 1992; Keyder, 1999; Bilgin, 2006).

SOSYAL BELEDİYESİZLİK VE PROJESİZLİK

Bu kitabın ilk baskısında 2004 yılına kadar yapılan uygulamaların İstanbul'daki su, kanalizasyon, ulaşım gibi altyapı yatırımlarını hızlandırdığından ve gecekondular alanlarında kısmen de olsa yeşil alan, eği-

tim, sağlık gibi hizmetlerin görülmesinde iyileştirmeler yaptığından söz etmiştik. Hızla büyüyen kentin acil sorunlarının çözülmeye başlaması ve hizmette etkinlik, kentte yaşayan alt ve alt orta gelir gruplarınca, dikkate alınma ve hatta demokratikleşme olarak algılanmıştır.

Artan inşaat faaliyetleri, kentlerde yaşayan güçsüz ve yoksulları, mevcut yasalarda “hak sahibi” olarak tanımlanmayanları, kiracılar ve boş konutları işgal eden yoksulları doğrudan etkilemiş ve yeni yoksulluğu hızlandırmıştır. Ancak, aynı dönemde, yerel yönetimlerdeki muhafazakâr siyasal kadrolar, “iyi komşuluk”, “yardımseverlik” gibi temalarla geleneksel yardımlaşma ağlarını mobilize ederek, kaynak devşirmişler ve bu grupların tepkilerini etkisizleştirmişlerdir. Bu arada belediyeler de, yandaşlarının desteğiyle, Ramazan çadırlarından başlayarak, sünnet düğünleri, gıda ve kömür yardımı, öğrencilere burs, ilaç yardımı, para yardımı, evde bakım hizmeti, okul malzemesi yardımı gibi sosyal yardım faaliyetlerine ağırlık vermeye başlamışlardır. Yerel yönetimlerin sosyal yardımları yaygınlaştırması, yerel iktidardaki siyasal partilerin sadece muhafazakar seçmenler değil, aynı zamanda, yeni kentli, yeni İstanbullu bazı gruplar tarafından da desteklenmesi sonucunu doğurmuştur. Kitleler acil sorunlarının çözümlenmesinden ve günlük yaşamlarındaki iyileşmeden duydukları memnuniyetlerini, yerel siyasette başarılı olan siyasal kadroları destekleyerek göstermişler ve yönetimin demokratik olup olmamasıyla pek de ilgilenmemişlerdir.

Belediyelerin sosyal yardım konusundaki faaliyetlerindeki artışa, kitabın ilk baskısında da değinilmiş ve bu gelişmeler sosyal politika alanında da yerelleşme olarak kabul edilmişti. Aynı şekilde, sosyal yardımın, geleneksel biçimde dağıtılmasının yerine, yerel yönetimler aracılığıyla dağıtılmasını, “geleneksel dayanışma ağlarının kurumsallaşmaya başlaması” olarak yorumlamıştık. Yerel siyasetin yükselişinde “proje belediyeçiliğe” eklenen bu yeni eğilimi de “sosyal belediyeçilik” olarak adlandırmıştık.

2004 sonrası döneme baktığımızda, İstanbul’da yerel siyasetteki başarılarıyla merkeze taşınan kadroların, bu deneyimlerini ulusal kararlara da yansıtıklarını gözlemliyoruz. Bu bağlamda, sosyal yar-

dım konusu da, 2005 yılında çıkarılan Belediye Yasası'nın 14. Maddesi'nde tanımlanan "hemşeri hukukunun" içinde bir hak olarak yer almıştır. Sosyal hizmet uzmanlarınca, sosyal hizmetin sosyal yardıma indirgenmesi olarak kabul edilmesi nedeniyle eleştirilen yasanın bu maddesi, o tarihe kadar merkezî hükümete ait olduğu kabul edilmiş "sosyal hizmet ve sosyal yardım" alanının açıkça yerel yönetimlere ait bir görev olarak tanımlanması anlamına gelmektedir.

Bütün bu uygulamalardan sonra, yerel yönetimlerin, "sosyal yardım" alanındaki faaliyetleri gerek yerel yönetim uzmanları, gerekse sosyal politika uzmanları tarafından yaygın olarak tartışılmaya ve eleştirilmeye başlanmış, bu konuda toplantılar ve yayınlar yapılmaya başlamıştır. Bunun yanı sıra üniversitelerde hızla, sosyal hizmet konusunda lisans ve yüksek lisans programları açılmaya başlamıştır.

Aslında, sosyal politika alanının yeniden düzenlenmesi gereği, 1980'li yıllardan bu yana tartışılan konulardan olmuştur. Küreselleşme ve kentleşmenin etkisiyle sarsılan Türkiye'deki "muhafazakâr-cemaatçi refah rejimi" bir taraftan AB üyelik süreci, diğer taraftan Dünya Bankası gibi küresel aktörlerin önerileri çerçevesinden gelen etkilerle hızlı bir değişime uğramaya başlamıştı (Buğra, 2008). Bu çerçevede, ulusal düzlemde ve merkezden ayrılan fonlarla işleyen Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Fonu, yeşil kart gibi uygulamalar canlanmış, diğer taraftan sivil toplum örgütleri aracılığıyla çok farklı konularda sosyal yardım ve sosyal hizmet çalışmaları yaygınlaşmaya başlamıştı.

Doğrudan verginin çok zor toplandığı Türkiye'de, vergi vermeyenlerin ve özellikle enformel sektörde gösterdikleri faaliyetlerle zenginleşen muhafazakar kesimlerin kazançlarının "meşruiyetlerini", "sadaka, fitre ya da zekat" olarak dağıtarak sağladıkları bilinmekteydi. Ancak, nüfusun arttığı ve anonim ilişkilerin yoğunlaştığı kentlerde geleneksel yardımlaşma ağlarının yetersiz kaldığı ve yardım vermek isteyenlerin "yardımı hak edenleri" bulmakta zorlandıkları ve bu amaçla araçlar kullanmak zorunda kaldıkları da bilinmekteydi. Bu eğilim, Deniz Feneri gibi örgütlerin (ve belediyelerin) yeni kaynak devşirmelelerinde büyük önem kazanmıştır (Çakır, 2003).

2000’li yıllar, bir taraftan merkezî hükümetin, diğer taraftan yerel yönetimlerin, STK’ların e sosyal sorumluluk projeleriyle sermaye kesimlerinin rasgele ve hesapsız olarak sosyal yardım dağıtımlarına ve sosyal yardım alanının medyatik bir “şov” haline dönüşmesine şahit olduğu yıllar olarak akılda kalacaktır. Bu yardımların rasyonel olmayan bir biçimde dağıtılmasının topluma ve kişilere olan etkileri sosyal politikacıların ve iktisatçıların ayrıca değerlendirmesi gereken bir alandır. Yerel yönetimlerin uygulamalarıyla ilgili araştırmalar da, bu yardımların sosyal politika ilkelerine uygun olmadan ve konunun uzmanı olmayan kişiler tarafından rasgele dağıtıldığını, sosyal hizmetle sosyal yardımın ayırımının farkında olunmadığını göstermektedir (Kesgin, 2008; Artan, 2010).

Ancak, esas olarak, yerel yönetimlerin sosyal politikanın önemli bir aktörü haline geldiğini, bu konudaki yerelleşmenin kalıcılaştığını ve yerel yönetimlerin bu konuda da “proje” üretmek ve siyasal kadroların birbirleriyle yeni ve yaratıcı projelerle yarışmak zorunda ileri sürmek mümkündür. Sosyal belediyeciliğin tam anlamıyla yerleşmesi için Avrupa Birliği’nin kentsel şartlarındaki ilkelerin benimsenmesi ve sosyal hizmetin de bir “yardım” olmaktan çok, konut politikasından başlayarak, daha geniş anlamda bir yurttaşlık ve kentli hakkı olarak yeniden düzenlenmesiyle mümkün olabilecektir.

GÜÇLÜ BAŞKAN, GÜÇLÜ BAŞBAKAN VE İSTANBUL BŞB MODELİNİN YAYGINLAŞMASI

Kitabın birinci baskısında 1984’te 3030 sayılı yasayla kurulan Büyükşehir Belediyesi modeli, bu modelin fiilî işleyişi ve sorunları İstanbul’da yaptığımız araştırmanın verilerine dayanarak ayrıntılı bir biçimde tartışılmıştı. Büyükşehirler için iki kademeli bir yönetim yapısı getiren bu model başlangıçta İstanbul, Ankara ve İzmir’de uygulanmış, daha sonra 1986-1988 döneminde beş kente, 1993’te yedi kente ve 1999’da, deprem dolayısıyla Sakarya’ya yaygınlaştırılmıştır. 2004’te büyükşehir sayısı 16 olmuştu. Bu dönemde büyükşehir belediyelerinin bulunduğu kentlerde hizmette etkinliğin artışı ve kentlerin çe-

kim merkezi olarak ortaya çıkması, diğer kentlerin de büyük şehir olma taleplerini gündeme getirmelerine yol açmıştır. 30 yıla varan uygulama süresi içinde bu yönetim modelinin “etkinlik” ve özellikle de “demokratiklik” açısından sorunlu olduğu konuyla ilgili akademisyenler ve uzmanlar tarafından tartışılmış ve alternatif yönetim modelleri geliştirilmeye çalışılmıştır. Bir yandan İstanbul gibi metropoliten bir kentin yönetimi için model arayışı, diğer taraftan tüm Türkiye’yi kapsayacak “yerelleşme” ve “yerel demokrasinin” sağlanması doğrultusundaki arayışlar devam ederken Aralık 2012’de çıkarılan 6360 sayılı yasa şaşkınlıkla karşılanmıştır.

Bu yasanın hazırlanmasında Büyükşehir modelini yakından tanıyan ve başarılı olduğunu düşünen Başbakan Erdoğan’ın kişisel tercihinin önemli olduğu gözlenmektedir. Arıkboğa, Başbakan Erdoğan’ın İl Özel İdaresi’nin kaldırılması ve bir ilde tek meclis olması yönündeki görüşlerinin 1995’ten bu yana bilindiğini ve 2011 seçim kampanyasında da Büyükşehir Belediye sınırlarının il sınırlarına genişletileceğini, buralarda tüm belde ve köylerin kaldırılacağını söylediğine işaret etmektedir (Arıkboğa, 2013). Öyle görünüyor ki, Başbakan Erdoğan kendisinin başbakan olmasında önemli rol oynayan yönetim modelini ülkeye yaygınlaştırarak partisinin başarısının devam etmesini amaçlamıştır.

Aslında 2004’ten bu yana gelişmelere yakından bakıldığında Büyükşehir modelinin uygulamada görülen bazı aksaklıklarını gidermek amacıyla yeni düzenlemeler getirildiğini ve bu kurumların mali açıdan güçlendirilirken idari ve teknik kapasitesinin arttırıldığını söyleyebiliriz. Bu dönemde il sınırları içindeki hizmetlerin yürütülmesinde İl Özel İdaresi’nin yetkilerini arttıran 5302 sayılı yasa çıkarılmış olmasına karşın mali açıdan güçlendirilmediğinden dolayı bu kurumlar “güçsüz” bırakılırken büyükşehir belediyelerinin giderek daha da güçlendirildiğini gözlemliyoruz.

2004 yılında çıkarılan 5216 sayılı yasa ile büyükşehir olabilmek için 750.000 nüfus eşiği öngörölmüş, büyükşehir belediyesinin sınırları genişletilmiş, bu sınırlar içinde bulunan belde belediyeleri, büyükşehir

hir sınırları içine alınarak kentsel alanın idari bütünlüğü sağlanmaya çalışılmıştır. Ancak, çok sayıda alt kademe belediyesinin, büyükşehir belediyesi sistemi içine alınması uygulamada koordinasyon ve etkinlik açısından önemli sorunlara ve büyükşehir meclislerinde karar alma sürecini etkileyecek aksaklıklara yol açmıştır. Bu aksaklıkları gidermek amacıyla 2008’de çıkarılan 5747 sayılı yasa ile sistem alt kademede sadece ilçe belediyelerinin bulunduğu daha sade bir idari yapıya kavuşturulmuştur. 2012 yılına gelindiğinde büyük şehirler ülke nüfusunun yüzde 46’sını, belediye nüfusun ise yüzde 55’ini kapsamaktadır (Arıkboğa, 2013).

Yapılan yasal düzenlemelerde bazı iyileştirmeler yapılsa da 3030 sayılı yasayla getirilen Büyükşehir Belediyesi modelinin temel özellikleri değişmemiştir. Buna göre, ilçe belediyeleri rutin hizmetlerden, Büyükşehir Belediyesi ise tüm kent düzeyinde büyük ölçekli makro projelerden sorumludur. İlçe Belediye Başkanları ve İlçe Belediye Meclisi üyeleri doğrudan seçilirken Büyükşehir Belediyesi’nde doğrudan seçimle gelinen tek makam Büyükşehir Belediye Başkanlığı olmuş, Büyükşehir Meclisi ise İlçe Belediye Başkanları ve İlçe Belediye Meclislerinden gelen üyelerden oluşmuştur. Kurumsal düzenleme “Güçlü Başkan-Zayıf Meclis” biçiminde olmuş, fiilî işleyiş de bu iktidar yapısını pekiştirmiştir. Merkezden aktarılan yetki ve kaynaklar büyük şehir düzeyinde ve Büyükşehir Belediye Başkanı’nda yoğunlaşmıştır. Bu haliyle kent düzeyinde çoğunlukçu bir yerel yönetim yapısı getiren model, yerel seçimlerde uygulanan yüzde 10 kesme barajın da yardımıyla muhalefetin ve azınlığın görüşlerinin dikkate alınmasını engelleyen bir niteliktedir. Demokrasi açısından sorunlu olan bu modelin “yerelleşme” reformunun odağına alınması esas kaygının etkinlik artışı olduğu izlenimini vermektedir.

2014 Yerel Seçimleri’nden sonra uygulanacak olan 6360 sayılı yasaya göre mevcut Büyükşehir Belediyesi modelinin 13 ile daha yaygınlaştırılması öngörülmüştür. Bu yasayla büyükşehir belediyesi olan illerde belediye sınırları il sınırlarına genişletilecek ve buralarda İl Özel İdaresi kaldırılarak Büyükşehir Belediye Meclisi bir tür İl Meclisi hali-

ne gelecektir. Büyükşehir Belediye Meclisi'nin oluşumu ile ilgili düzenleme değişmezse (İlçe Belediye Başkanları ve İlçe Meclisleri'nden gelen üyeler) İl düzeyinde seçilmiş tek aktör Büyükşehir Belediye Başkanı olacak ve daha önce kent düzeyinde gözlenen sorunlar (çoğunluğun haki-miyeti, muhalefetin ve azınlığın dışlanması) il düzeyine taşınacaktır. Bu niteliği ile bu model mevcut seçim sisteminin yardımıyla merkezdeki si-yasal partiye muhalefetin engellerinden kurtulma, etkin bir yönetime kavuşma yada iş bitiriciliği sağlama olanağını sağlayabilir. Ancak bu durumun yerel demokrasiye katkı vereceği kuşkuludur (Erder, 2013).

Bu yasa kapsamına giren 29 ilde, İl Özel İdareleri yanında İlçe Belediyeleri dışındaki tüm yerel yönetim birimleri; 1.592 belde belediyesi ve 16.082 köy yönetimi ortadan kaldırılmaktadır. Buna ilaveten aynı yasayla Büyükşehir Yönetimi'ne dönüştürülen ilçe belediyeleri de mevcut yetkilerini kaybederek alt-kademe belediyeleri haline getirilmektedir. Bir başka deyişle bu yasayla İl Özel İdarelerinin yüzde 36'sı, Belediyelerin yüzde 53'ü ve köylerin yüzde 47'si lağvedilmiştir. YA-YED'in hesaplamalarına göre AKP'nin iktidarda olduğu son 10 yıllık dönemde belediye sayısı yüzde 60 azalmıştır (YAYED, 2013).

Bu yasanın nüfusun yüzde 75' inin yaşadığı alanla doğrudan ilgili olması, kentsel alanlar dışındaki yerleşmeleri ve kırsal alanları da kapsamaması, yerel temsili sağlayan küçük yerel yönetim birimlerini kapatması, bazı il ve ilçelerde sınır değişiklikleri yapması önemini arttırmaktadır. Bu yasanın yerel demokrasi açısından iki önemli değişiklik yaptığını söyleyebiliriz. Bunlardan birincisi, tarihsel öneme sahip olan kurumları, 250 yıllık bir geçmişe sahip bir kurum olan İl Özel İdareleri ile Türkiye'ye özgü ve köklü bir kurum olan köy muhtarlıklarını, bir çırpıda kaldırılmış olmasıdır. İkinci önemli değişiklik, Cumhuriyet'in kuruluşundan bu yana kısıtlı yetkilere sahip olsa da yerleşme konusunda büyük bir kazanım olarak kabul edilebilecek, demokrasi-nin yeşerebileceği, yeni kurulmuş olan ve benimsenmiş olan binlerce küçük belediyenin ortadan kaldırılmasıdır.

Öyle görünüyor ki, yerel siyasetteki başarılarıyla merkezde iktidara gelen siyasal kadrolar, iktidarlarını pekiştirdikten sonra, kendile-

rini buraya taşıyan modeli ülke sathına yaymak istemişlerdir. Bütün bu süreçte, kamu hizmetlerinde etkinliği, demokrasi olarak algılayarak benimseyen, kitlesel oy desteğinin etkisinin önemli olduğunu vurgulamak gerekir. Bu modelin popülist siyasete kolaylık sağlayacak bir kamu yönetimi mekanizması sağladığı, bürokratik kuralları ve teknokratik bilgiyi dışladığı ve kısa erimli hedeflerle yönlendirildiği açıktır. Bir başka deyişle çoğunlukçu kamu yönetimi anlayışı farklılaşmış talepleri karşılayamadığı ve muhalif grupları tamamen dışlamayı amaçladığı söylenebilir.

Bu yasanın çıkmasından sonra, muhalefete mensup partiler, yasanın hazırlanma ve kabul edilme biçimine, her zaman olduğu gibi karşı çıkmışlardır. Bu bağlamda, bölünme korkusunu sürekli olarak gündeme getiren ulusalcı ve milliyetçi çevreler bu yasanın üniter devlet niteliğine ve Türkiye'nin bütünlüğüne zarar vereceği ve federasyona gidişin altyapısını hazırladığı görüşü etrafında toplanmaktadır. Ancak yasanın yetkiler ve kaynak paylaşımı açısından önemli bir değişiklik getirmediği ve hatta Yatırım İzleme ve Koordinasyon Merkezi gibi yeni bir mekanizma getirerek merkezin daha etkin bir denetim yapmasının yolunu açtığı belirtilmelidir. Nitekim, BDP temsilcileri de, yasanın tartışılması sırasında Meclis'te yaptıkları konuşmalarda bu yasanın demokratik olmadığı yönünde görüş bildirmişlerdir. CHP ise yasanın Anayasa'ya aykırı olduğu gerekçesiyle iptali için Anayasa Mahkemesi'ne başvurmuştur.

Sonuç olarak 6360 sayılı yasanın Avrupa Birliği ilkelerinden yerindenlik, halka yakınlık, çoğulculuk ve demokratiklik açısından önemli sorunları olduğunu söyleyebiliriz. Bu bağlamda, Türkiye'de kamu yönetiminde etkinlik kadar demokratik bir yerelleşmeyi de gerçekleştirecek reformlara olan ihtiyaç devam etmektedir. Ancak, son dönemde Kürt sorununun çözümü yolunda meydana gelen yeni gelişmeler, çözümün sağlanması halinde kamu yönetiminde, demokratik yerleşme yönünde yeni reform taleplerinin yeniden gündeme geleceğini göstermektedir. Son dönemdeki iyimser hava sürerse, Türkiye'nin hem doğusunda, hem de batısında şimdiye kadar Kürt meselesi tedir-

ginliğinden dolayı yerleşme taleplerini gündeme getirmeyen yeni kentli grupların harekete geçeceği ve merkez-yerel ilişkilerinde gerçek bir dönüşümü öngören reform taleplerinin tartışma gündeminde önemli yer tutacağı öngörülebilir.

SONUÇ OLARAK

2004'ten bu yana olan gelişmeler yakından incelendiğinde, yerleşme doğrultusunda hakim bir eğilim olmadığı, hatta birbiriyle çelişkili gibi görünen süreçlerin bir arada yaşandığı gözlenmektedir. 2004-2005 de AB'ye üyelik süreciyle ilişkili olarak yapılan yasal-kurumsal düzenlemeler, yerleşmenin derinleşeceği izlenimini vermiş, ancak daha sonra yapılan düzenlemelerle önemli yetkiler (örn. imar planlama yetkisi) belediyelerden alınarak merkeze aktarılmış ve AKP'nin iktidarını pekiştirmesiyle birlikte bir yeniden-merkeziyetçilik eğiliminin ortaya çıktığına işaret etmiştir. Ancak bu merkeziyetçiliğin klasik anlamda, merkezdeki bürokrasiyi güçlendiren merkeziyetçilikten farklı olarak, parçacı ve projeci planlama anlayışına dayanan ve devletin büyük sermaye ile ilişkilerini kolaylaştırıcı nitelik taşıdığı gözlenmektedir. Yeni düzenlemeler, özellikle inşaat sektöründe, büyük sermayenin ve küreselleşmenin etkilerine açık düzenlemelerdir. Bir başka deyişle kamusal karar-alma ve uygulama sürecine, yerel, ulusal ve ulusüstü düzeylerde yeni aktörler girmiş ve özel sektörün ağırlığı artmıştır. Bu yeni aktörlerin, merkezleşmenin ve küreselleşmenin en açık olarak gözlemlendiği şehir olan İstanbul, yaygınlaştırılan kentsel yönetim modelinin ilk kez yaşandığı ve denendiği bir alan olarak da önem taşımaktadır. İstanbul, bugün bir tarafta "çılgın projeler", diğer diğer tarafta kentsel muhalefet hareketleri arasındaki gerilimlerin yaşandığı bir kent olarak Türkiye'deki yerel siyasetin geleceğine yön verecektir. İstanbul'un bir Dubai'ye mi, yoksa demokratik ve yaşanabilir bir kente mi dönüşeceği bu gerilimlerin yol açacağı siyasal dinamiklere bağlı olacaktır.

KAYNAKÇA

- Aksu Çam, Çiğdem, *Yerelleşme ve Yerel İktidar: Edirne Alan Araştırması*, Beta, İstanbul, 2012.
- Arikboğa, Erbay, “Geçmişten Geleceğe Büyükşehir Modeli”, *Yerel Politikalar Dergisi* içinde, S. 3, 2012.
- Artan, Taner, “Yeni Yerel Yönetim Yapılanmasında Sosyal Hizmetler: İstanbul Örneği”, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2010.
- Bayraktar, Ulaş, *Reform Sonrası İl Genel Meclisleri: Dönüşüm ve Statüko*, Kalke-don Yayınları, İstanbul, 2011.
- Bilgin, İhsan, “Kent Üretimini ve Kamu Yaşamının Örgütlenmesi”, *Toplum ve Bilim Dergisi* içinde, S. 105, s. 166-77, 2006.
- Buğra, Ayşe, *Kapitalizm, Yoksulluk ve Türkiye’de Sosyal Politika*, İletişim Yayınları, İstanbul, 2008.
- CHP 6360 İptal Başvurusu: www.chp.org.tr/wp-content/uploads/2013/01/Davadi-lekçesi.pdf [Erişim tarihi: 05.02.2013].
- Çakır, Mustafa Özgür, “Türkiye’de Yeni Yoksulluk ve Deniz Feneri Yardımlaşma ve Dayanışma Derneği Örneği”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2003.
- Erder, Sema, “Bütün Şehirler Benim Olsun”, *Kızılıcak* içinde, Mart-Nisan 2013, sayı: 53, s. 19-23, 2013.
- Göymen, Korel, *Türkiye’de Yerel Yönetişim ve Yerel Kalkınma*, Boyut Yayın Grubu, İstanbul, 2010.
- İçişleri Bakanlığı ve M.B.B.B., “İstanbul Gibi İstanbul: Evrensel Değerlerini Koruyan Yaşanabilir Bir İstanbul İçin Yeni Bir Yönetim Modeli”, Yayınlanmamış Rapor, 2002.
- Kesgin, Bedrettin, “Yoksulluğa Yerel Müdahale, Sosyal Belediyecilik: Eminönü ve Beşiktaş Belediyeleri Örnekler”, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2008.
- Keyder, Çağlar, “İstanbul’u Nasıl Satmalı?” *İstanbul Dergisi* içinde, S. 3, s. 81-5, 1992.
- (der.), *İstanbul: Küresel ve Yerel Arasında*, Metis Yayınları, İstanbul, 1999.
- Knox, Paul, L. ve Taylor, Peter (der.), *World Cities in a World System*, Cambridge University Press, Cambridge, 1995.
- Sassen, Saskia, *The Global City: New York, London, Tokyo*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1991.
- Şahin, Savaş Zafer, “Türk Kamu Yönetiminde Mekan ve Ölçek Sorununa Büyükşehirlerden Bir Örnek : İlçe Belediyelerinin İmar Planlama Yetkileri”, Türkiye Ekonomi Politikaları Vakfı Politika Notu, 2012. [www.tepav.org.tr, erişim tar-

ih: 23.05.2013].

TESEV, Yeni Anayasada Yerel ve Bölgesel Yönetim İçin Öneriler, TESEV İyi Yönetişim Programı, İstanbul, 2012.

YAYED, “Büyükşehir Kanunu Ne Getirmektedir?”, 2013. [www.yayed.org/id287-incelemeler/buyuksehir-kanunu-ne-getirmektedir.php, erişim tarihi: 06/02/2013]