

YEREL SiYASET

okutan

YEREL SİYASET

Yayına Hazırlık: OKUTAN YAYINCILIK

Gazi Paşa Cad. Ortanca Sok. Ozan İş Merk.
No: 49/25 Pendik-İSTANBUL
Tel: 0216 291 63 33
okutan yayincilik@gmail.com

Mizanpaj-Kapak Tasarım
Yusuf LIMON

Tashih
Tülin SEMAYİŞ LIMON

Telif Hakları: Okutan Yayıncılık Limited Şirketi

Baskı ve Cilt: Milsan Basın San. A.Ş.
Tel: 0212 697 10 00

okutan

OKUTAN YAYINLARI
1. Baskı, Ocak 2008

ISBN
978-9944-936-14-9

® İzinsiz yayınlanamaz, kaynak gösterilmeden alıntı yapılamaz.

İçindekiler

Sunuş	5
Sempozyum Açılış Konuşması Hulusi ŞENTÜRK	7
Yerel Siyaset - Kavramlar Doç. Dr. Yalçın AKDOĞAN	9
Yerel Demokrasi ve Yerel Siyaset Doç. Dr. M. Akif ÇUKURÇAYIR	15
Türkiye’de Yerel Siyasetin Tarihi Gelişimi Cengiz SUNAY	37
Küreselleşme ve Yerel Yönetimler İçin İmaları Doç. Dr. Recai COŞKUN	69
Demokratik Siyasal Kültürün Gelişmesinde Yerel Yönetimler Prof. Dr. Davut DURSUN	77
Kent Yönetimlerinde Katılım Doç. Dr. Adem ESEN	87
Kentlilik Bilinci ve Yerel Siyaset Yrd. Doç. Dr. Muharrem ES	91
Yerel Kalkınma ve Siyaset Erol KAYA	115
Yerel Siyaset Perspektifinden Bakışla Büyükşehir Belediyelerinde Kentsel Alan Yönetimi Uygulamaları Doç. Dr. Hüseyin ÖZGÜR	125

Yerel Siyaset Ekseninde Sivil Toplum Örgütleri: Önemi ve Etkileri	
Yrd. Doç. Dr. Mevlüt KARABIÇAK	167
Kentli Hakları ve Yerel Siyaset	
Yrd. Doç. Dr. M. Fahrettin ÖNDER	187
Türkiye’de Yerel Siyasette Kadının Konumu: Siyasetçi Kadınlar Gözüyle Eleştirel Bir Değerlendirme	
Dr. Nilüfer (AVŞAR) NEGİZ	213
Yerel Siyasetin Gelişiminde Sosyal Politikaların Önemi	
Prof. Dr. Ali SEYYAR	237
Yerel Yönetimlerde ‘Avrupalılaşıma’	
Doç. Dr. Muhammet KÖSECİK	259
Toplumsal Güvenlik ve Yerel Siyaset	
Prof. Dr. Ahmet Hamdi AYDIN	305
Üniter Yapı ve Yerel Siyaset	
Doç. Dr. H. Emre BAĞCE	323
Toplumsal Barış İçin Yerel Siyaset	
Hulusi ŞENTÜRK	331
Yerel Yönetimlerde Sosyal İletişim	
Mustafa ŞEN	339
Yerel Siyaset ve Parti Kültürü	
Nihat ERGÜN	347

Sunuş

İnsanların bir arada yaşaması ile oluşan toplumun mensuplarına huzur, refah, adalet temin etmek için imkânların en iyi biçimde kullanılması kararını vermek siyasetin temel sorumluluk alanıdır. Ancak, karar vericiler bu kararlarını toplumun iradesine dayandırmak ve toplum adına siyasi tavır almak zorundadır. Zaten siyaset aynı zamanda bu kararları alabilmek için toplumdandan vekâlet almaktır. Siyasetçi, toplumun vekili olarak, toplum için ve yine toplum adına toplumsal imkânların kullanımına karar veren veya karar veren olmak için çaba sergileyendir. Dolayısıyla meşruiyetin temelinde toplumun kabulü bulunmaktadır. Toplumun kabulünün ortaya çıkması da ancak demokratik mekanizmaların sağlıklı işletilmesi ile mümkündür.

Demokrasi, en bildik ve genel tanımı ile “halkın kendi kendisini yönetmesidir.” Ancak yönetim kapsamında alınması gereken kararların tüm vatandaşların katılımı ile yapılması pratikte çok zaman mümkün olmadığı için, vatandaşlar yönetme hakkını seçtikleri temsilcileri yolu ile kullanırlar. Bu sebeple uygulamada daha çok temsili demokrasi söz konusu olmaktadır. Temsili demokrasinin katılım mekanizmalarının işletilmesi suretiyle derinleştirilmesi ise sağlıklı bir demokrasi için gereklidir. Demokrasinin derinlik kazanması için ise onun aynı zamanda yerel ayaklarının da oluşturulması gerekmektedir. Bu kapsamda yerel demokrasi, demokrasiye işlerlik kazandırmaktan da öte ona derinlik kazandırarak kalıcı ve daha etkin olmasını sağlamaktadır.

Yerel aktörlerin karar ve uygulamalarda daha etkin olarak yer almasını amaçlayan yerel siyaset, ülkemizde çok konuşulmayan ve yerel seçimler dışında da pek gündemde yer almayan bir konu. Ancak küreselleşme süreciyle paralel yaşanan yerelleşme süreci, yerel siyasetin toplumların öncelikleri arasında yer almasını zorunlu kılmaktadır. Dileriz ki, ülkemiz bu alanda geç kalmışlığını yapılacak ciddi çalışmalar ve atılacak kararlı adımlarla en kısa

6 Yerel Siyaset

sürede telafi ederek daha güzel yarınların inşasında yerel potansiyeli de harekete geçirecek bu trendi yakalar.

Bu kitap, 8 Aralık 2007 tarihinde İstanbul’da düzenlenen “Yerel Siyaset” konulu sempozyumda sunulan tebliğlerden oluşmaktadır. Sempozyum, ülkemizde yerel siyaset bilincinin artırılması ve bu alanda yapılan çalışmalara zemin oluşturması için 2 yıldır yayın hayatını sürdüren Yerel Siyaset Dergisi tarafından düzenlenmiştir.

Yerel siyaset alanında gerek akademik çerçevede çalışmalar yapan ve gerekse yerel siyaset çabasının fiilen içinde yer alan 19 katılımcının her biri yerel siyaset ekseninde bir konu hakkında araştırma ve çalışmalarının ürünü sundukları sempozyum, sanırım alanında da ülkemizde ilk organizasyon olma özelliğine sahiptir.

Gerek sempozyum organizasyonunda ve gerekse tebliğlerin kitaplaştırılmasında desteklerini esirgemeyen sayın Erol Kaya’ya, sempozyuma tebliğleri ile destek veren katılımcılara teşekkür ediyor; bu kitabın ülkemizde yerel siyasetin güçlenmesi ve demokrasimizin derinleşmesine katkı sağlamasını umut ediyoruz.

Hulusi Şentürk

SEMPOZYUM AÇILIŞ KONUŞMASI

Hulusi ŞENTÜRK*

Yerel Siyaset Dergisi olarak düzenlediğimiz “Yerel Siyaset” konulu sempozyumumuza iştirak eden tüm konuklarımızı saygıyla selamlıyor, katılımınızdan dolayı sizlere şahsım ve arkadaşlarım adına teşekkür ediyorum.

Değerli konuklar, 2 yıldır aylık olarak ve aralıksız yayınına devam eden dergimiz, ülkemizde demokratik bilincin ve kültürün gelişimi için önemseddiğimiz yerel siyaset çalışmalarına destek vermek amacıyla yayınlanmaktadır. Teorisyenlerin ve uygulayıcıların yazılarına yer vererek bu alanda karşılıklı bilgi ve tecrübe aktarımına imkan tanımak ve aynı zamanda ülkemizde çok kısıtlı olan yerel siyaset literatürüne katkı sağlamak amaçlarımız arasında yer almaktadır.

Yerel Siyaset Dergisi, Plato Danışmanlık tarafından çıkarılmaktadır. Etkinlik, verimlilik ve kalite alanlarında kurumlarımızın güçlendirilmesine eğitim ve danışmanlık hizmetleri ile destek veren şirketimiz, bu faaliyetlerinden elde ettiği kazançlarla da yerel siyaset alanında hizmet vermeyi ilke olarak benimsemiştir. Bu ilkemizin ilk uygulaması olan dergimizin yanı sıra geçtiğimiz aylarda kent ve kent yönetimleri konusunda sorunların tespiti ve çözüm önerilerinin geliştirilmesi için politikalar üretmek üzere kısa adı KAM olan “Kent Araştırmaları Merkezi”ni de hizmete açmıştır. Bu alanda önemli bir misyon yüklenmesini umduğumuz merkezimize herkesin desteğini ve ilgisini bekliyoruz.

Yerel Siyaset Dergisi adına düzenlediğimiz “Yerel Siyaset” konulu bu sempozyumun da yerel siyasetin ülkemizde niteliksel ve niceliksel gelişimine katkı sağlamasını umut ediyoruz. Bu sempozyumun gerçekleştirilmesinde

* Yerel Siyaset Dergisi İmtiyaz Sahibi

8 Yerel Siyaset

bizlere destek olan Pendik Belediyesi ve Türk Dünyası Belediyeler Birliği Başkanı sayın Erol Kaya'ya ve sempozyumumuza tebliğleri ile destek veren katılımcılara hepinizin huzurunda teşekkür ediyoruz.

Yerel aktörlerin karar ve uygulamalarda daha etkin olarak yer almasını amaçlayan yerel siyaset, ülkemizde çok konuşulmayan ve yerel seçimler dışında da pek gündemde yer almayan bir konu. Ancak küreselleşme süreciyle paralel yaşanan yerelleşme süreci, yerel siyasetin toplumların öncelikleri arasında yer almasını zorunlu kılmaktadır. Dileriz ki ülkemiz bu alanda geç kalmışlığını yapılacak ciddi çalışmalar ve atılacak kararlı adımlarla en kısa sürede telafi ederek daha güzel yarınların inşasında yerel potansiyeli de harekete geçirecek bu trendi yakalar.

Bu gün sizlerin huzurunuzda sunulacak tebliğlerin daha geniş kitlelere ulaşabilmesi için tebliğler kitaplaştırılarak dağıtılacaktır.

Sempozyuma davet ettiğimiz ve katılmak için de tebliğini hazırlayarak gönderen Doç. Dr. Yalçın Akdoğan bey yazık ki bugün aramızda değiller. Başbakanımızın Başdanışmanı olması sebebi ile kendileri ile birlikte yurt dışına çıkmak zorunda kaldıkları için mazeretlerini bize ilettiler. Ancak gönderdiği tebliğ, hazırlayacağımız kitapta yer alacaktır.

Değerli katılımcılar, sempozyumumuz imkânlarımızın darlığı sebebi ile bir güne sığdırıldığı için tebliğcilere ancak 20'şer dakika ayırabiliyoruz. Tebliğcilerden istirhamımız sempozyumun planlanan sürede bitirilebilmesi için tebliğlerini 20 dakikayı aşmayacak biçimde özetlemeleridir. Ancak hemen belirtelim ki, kitap hazırlanırken bizlere yazılı olarak sunulan tebliğlerin tamamı esas alınacaktır. Bu sebeple burada 20 dakika ile sınırlı bir sunum yapılmasını bir kez daha rica ediyoruz.

Bu sempozyuma iştiraklerinizden dolayı hepinize bir kez daha teşekkür ediyor, hepinizi saygıyla selamlıyorum.

YEREL SİYASET - KAVRAMLAR

Doç. Dr. Yalçın AKDOĞAN*

Siyaset; hükümet etme, halkın idare edilmesi, kamusal ve siyasal alanın düzenlenmesi, uzlaşma-uyum-müzakere ile siyasal kararların alınması, siyasi iktidarın eyle geçirilmesi mücadelesi, siyasi iktidar üzerinden kaynakların, değer ve sembollerin dağıtılması gibi anlamlarda kullanılmaktadır.

Siyaset; karar alma, iktidara gelme, iktidarı kullanma, iktidar üzerinden hayatın idari, siyasi, ekonomik, kültürel boyutlarını düzenleme, ülke ve toplum idaresi kavramları etrafında döner.

David Easton'a göre siyaset değer ve imkanların iktidar tarafından dağıtılmasıdır.¹

İktidar istediğini yaptırabilme gücüdür.²

Harold Laswell, Siyaset kitabında siyaseti, “kimin, nerede, ne zaman, ne elde edeceğinin belirlenmesi” şeklinde; Marx ise Komünist Manifesto’da “siyasi gücü sadece organize bir sınıfın diğerleri üzerinde baskı kurması” olarak tanımlar.

İngiliz Lord Butler siyaset “mümkün olanın sanatıdır”, İngiliz devlet adamı Benjamin d’İsraili “insanları aldatma yoluyla yönetme sanatıdır” der. Hitler, politikayı “bir milletin dünyadaki varlık mücadelesini yürütme sanatı” olarak tanımlar.⁴

Siyaset, grupların kolektif kararları oluşturma sürecidir.⁵

* Siyaset Bilimci, Başbakan Başmüşaviri

1. Laswell, Politics, Who Gets What, When, How, Ohio: Meridian, 1958, ilk yayım 1936. Türköne, M. Siyaset, Ed. Ankara, Lotus, 2003. s.7.

2. Türköne, age., s.36.

3. Türköne, age., s.10.

4. Flew, Antony. “Politics”, Nigel Ashford ve Stephen Davies (ed) A Dictionary of Conservative and Libertarian Thought, London, Routledge, 1991, s.200. Aktaran: Yayla, Atilla, Siyaset Teorisine Giriş, Ankara, Liberte Yayınları, 2. Baskı 2002.

5. Hague, R. Harrop ve Shaun Nreslin, Comperative Government and Politics: An Introduction, London Macmillan, 1992, s.3. Aktaran: Yayla, age., s.4.

10 Yerel Siyaset

Göymen'e göre siyaset, bir dizi amaca varmak maksadıyla, kaynak kullanımında öncelikleri belirlemek ve tüm bunları sağlamak amacı ile karar alma süreçlerini işleterek güç kullanmak anlamına gelir.⁶

Siyasetin amacı insanları idare etmek, iktidarı kullanmak, halk ve kaynaklar üzerinde hakimiyet kurmak değil; insanların mutluluğunu, refah ve kalkınmasını sağlamak, sosyal adalet ve dayanışmayı gerçekleştirmektir.

Siyaset ile eş anlamlı olarak kullanılan politika eski Yunan'da 'şehir' anlamına gelen 'polis' kelimesinden türetilmiştir. Bir siyasi topluluk ve şehir devletiyle ilgili işler anlamına gelir.⁷

Siyasetin temelini şehirden ve şehir yönetiminden doğduğu görüşü aslında yerel siyasetin tanımlanması açısından da anlam taşımaktadır. Yerel siyasetin şehir ve şehir yönetimi çerçevesinde taşıdığı anlam ile siyasetin ilk doğuşunda şehir yönetiminden filizlenmesi çok manidardır. Yerel siyaset ve yerel demokrasinin genel siyasetin temeli olduğu yaklaşımı, siyaset kavramının yerel doğasıyla da örtüşmektedir.

Yerel siyaset denilince ilk akla gelen yerel ölçekte yapılan siyasettir. Ölçek ve kapsam olarak bakıldığında yerel siyaset merkezi kamu yönetiminin taşra kuruluşları ve il temsilcilikleri, ulusal siyasetin taşra ve il (ve altı) teşkilatları, yerel yönetimler akla gelmektedir. Yerel siyasete mekan ve bağlam üzerinden bakıldığında temel olgu şehir ve şehir yönetimidir. Şehirle ilgili her türlü idari birim, şehir üzerinde çalışan her türlü sivil ve özel kuruluş, şehir düzeyinde faaliyet gösteren medya ve diğer yerel düzeyli (dernek, vakıf gibi) kuruluşlardır. Yerel siyasetin konusu ise şehir, şehir halkı, şehir yönetimi, şehir yaşamı ve şehir düzeyindeki sorunlardır.

Yerel siyaset şehir ölçeğinde faaliyet gösteren kişi, kurum ve kuruluşların, şehir ve şehir halkına ait sorun ve konuları ele alarak sürdürdükleri bir yerel iktidar mücadelesi; yerel düzeydeki kaynak ve imkanların kullanılarak, yerel ölçekteki vatandaşların mutluluk, refah ve adaletini sağlamak üzere yerel iktidar ve otorite üzerinden yerel toplumu idare etme sanatıdır.

Yerel iktidarın ana unsurları şunlardır: Birincisi merkezi yönetimin yerel temsilcilikleri (valilik, kaymakamlık, muhtarlık) ve il özel idaresi; ikincisi mahalli idare (belediye başkanlığı) ve belediye meclisi; üçüncüsü kamu kurumlarının taşra teşkilatları.

Yerel siyasetin özneleri ise partilerin şehir düzeyindeki teşkilat ve temsilcilikleri, il genel meclisi ve belediye meclisi üyeleri, ulusal ölçekli sivil toplum kuruluşlarının yerel temsilcilikleri ve yerel düzeyli sivil örgütler, medya kuruluşlarının temsilcilikleri ve yerel medya grupları, yerelde bulunan kanaat önderleri, sermaye ve sendika mensupları, eşraf, esnaf ve vatandaşlardır.

6. Göymen, Korel. "Yerel Siyaset Üzerine", Yerel Siyaset Dergisi, Ocak 2006, s.27.

7. Türköne, age., s.4.

Şehir

Yerel siyasetin merkezi kavramları şehir ve şehir yönetimidir.

İlk şehirler Mezopotamya'da, Nil civarında çıkmıştır.⁸

Şehir hayatının oluşabilmesi için ekolojik temel, teknoloji ve karmaşık sosyal organizasyonların gerektiğini dile getiren Sjoberg, bu koşulların oluştuğu Mezopotamya'da MÖ 4000-3500 yıllarında ilk şehirlerin görüldüğünü belirtir.⁹

Şehir, uygarlığın beşiğidir. Spengler'den Hugo'ya, İbn-i Haldun'dan günümüz düşünürlerine kadar pek çok insan, kente entelektüel uğraşların ilk koşullarını oluşturan ve özgürlük ve demokrasinin doğmasını, gelişmesini sağlayan yerleşim yerleri olarak bakmıştır.¹⁰

Demokrasiyi Antik Yunan'a götüren düşünürler, demokrasi ile eski Yunan'daki şehir arasında ilişki kurarlar.¹¹

Şehir devletinin yönetimi ve şehir halkının günlük hayatını düzenleme anlamında ortaya site rejimleri çıkmıştır. Site rejimi, MÖ 1500-1000'li yıllarda başlar. Sümerler, Babiller, Etiler, İbraniler gibi pek çok kavimde görülmesine rağmen eski Yunan, özellikle Atina Sitesi demokrasiyi en çok yaşamış ve düşünmüş olanıydı.¹²

John Stuart Mill yerel özerklik ve yerel demokrasi kavramları üzerinde duran bir liberal kuramcıdır. Mill yerel yönetimlerin demokratikleşmedeki önemine ve gereğine vurgu yapar, "halk vergi ödüyorsa, ulusal düzeyde olduğu kadar yerel düzeyde de söz hakkı olmalı" diyerek yerel düzeyde halkın yönetime katılmasıyla yönetimin etkin hale gelebileceğini söyler.¹³

Modernleşme, sekülerizm ve liberalizm konularında çalışan Alexis Tocqueville yerel yönetimleri "demokrasinin okulu" olarak adlandırır.¹⁴

Türkiye'de yerel yönetimlerin doğuşunun tarihi çok eskilere gitmez.

1850 sonrasında belediyeler tepeden inme bir kurum olarak doğmuştur. Tanzimat dönemi devlet adamları da bu dönemde siyasal katılma, eşitlik, yerel demokrasi gibi amaçlarla yerel yönetimleri oluşturmamışlardır.¹⁵

Şerif Mardin'in merkez-çevre ekseninde tanımladığı iktidar ilişkileri Osmanlı'da güçlü merkezi bir yapı ile güçsüz, etkilenen, yönlendirilen, çoğu zaman potansiyel bir tehdit ve sıkıntı olarak görülen çevre arasında geçmiştir. Merkezîyetçi ve

8. Gioden, Sjoberg. *The Preindustrial City-Past and Present*, The Free Press, New York 1965, s.25. Aktaran: Görmez, age., s.20.

9. Sjoberg, age, 27, Görmez, age., s. 20.

10. Baker, Benjamin. *Urban Government*, D. Von Nostrand Company, 1957, s.3. Görmez, age., s.21.

11. Winter, William. *The Urban Polity*, New York, 1969, s.33. Görmez, age., s.21.

12. Bumin, Kürşat. *Demokrasi Arayışında Kent*, Ankara 1986, s.8. Görmez, age., s.23.13. Hill, Dilys M. *Democratic Theory and Local Government*, London 1974, s.23. Görmez, age., s.31.

14. Keleş, R. *Yerel Yönetimler*, Ankara, 1983, s.29. Görmez, age., s.32.

15. Ortaylı, İlber. *Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Gerçeği*, İstanbul, 1985, s.20-21. Görmez, age., s.13.

12 Yerel Siyaset

adem-i merkeziyetçi anlayışların tartışıldığı dönemlerde Osmanlı'da gücünü korumak ve sürdürmek isteyen, ancak hantallığı sebebiyle temsil ve meşruiyet krizine giren bir merkez vardır. Meşrutiyet'in ilanı, sonrasında yaşanan gelişmeler ve Cumhuriyet'in kurulması merkez-çevre ilişkilerini yeni bir boyuta taşımıştır.

Tek partili dönemde belediyeler sadece belli alanlarla ilgili bir hizmet kuruluşu olarak algılanarak merkezi yönetimin atadığı başkanlarca yönetilmiş ve yerel halkın pek önemli olmayan ihtiyaçlarını karşılamıştır.¹⁶

Türkiye'de belediyelerin güç kazanması çok partili hayatta demokratikleşme adımlarıyla paralel olarak gerçekleşmiştir.

Yerel Siyasal Meşruiyet

Yerel siyasette meşruiyet kavramı, üzerinde durulması gereken önemli bir konudur.

Siyasal meşruiyet kavramı üzerinde birçok yazar durmuştur. David Easton siyasal meşruiyetin üç kaynağı olduğunu söyler: İdeoloji, siyasal iktidarı elinde tutan liderlerin kişisel nitelikleri, normların toplum tarafından benimsenmesi.¹⁷

Klasik meşruiyet kaynakları; din, mitoloji, gelenek ve karizmadır.

Yerel siyasal meşruiyeti şu unsurlarla tanımlayabiliriz:

1. İktidara gelme yöntemi. Yerel yönetimlerde ve yerel otoritelerde iktidara nasıl gelindiği, hangi yöntem ve usüllerin olduğu temel bir meşruiyet meselesidir. Demokratik yöntemler, adil bir seçim, usul ve prosedürlere uygunluk yerel iktidarlara gelme ve gitme şartlarını oluşturur.

2. İdeoloji ve dünya görüşü. Yerel iktidara gelen parti, grup veya kişilerin dünya görüşü, siyasal tasarımı, vizyonu, ortaya koyduğu yönetme usul ve esasları, toplumu algılama biçimi siyasal meşruiyetin önemli bir boyutudur.

3. Halkın rızası. Yöneticinin halkın tasvibini alması, milli iradeye dayanması, toplumsal kabul görmesi meşruiyetin ana esasıdır.

4. Hukuki meşruiyet. İktidarı kullanan kişilerin anayasal ve yasal düzene uygun hareket etmesi, hukuk devleti normlarından sapmaması, iş ve işlemlerinde kâna aykırılık taşımaması siyasal meşruiyetin hukuki dayanaklarını oluşturur.

5. Ulusal ve uluslararası meşruiyet. Yerel düzeydeki yönetimin ulusal ve uluslararası düzen tarafından kabul görmesi, benimsenmesi, dışlanmaması, sürece dahil edilmesi sistemin işlerliği açısından önemlidir.

Bu unsurlarla birlikte yerel siyasal meşruiyetin oluşmasında iş dünyasının, sivil örgütlerin ve medya gücünün bakış açısı ve etkisi de meşruiyetin oluşumunda değerlendirilmesi gereken hususlardır.

16. Görmez, age., s.13.

17. Türköne, age., s.46.

Siyasal meşruiyet ile yerel siyasi aktörlerin kurumsallaşması arasında da bir ilişki söz konusudur. Kurumsallaşma istikrar, toplumsal köklerin sağlamlığı, partilerin meşruiyeti ve parti örgütünün sağlamlığı ile ortaya çıkar.¹⁸

Yerel siyasette ekonomik faktörlerin, etnik ve mezhebi kabullerin, feodal ilişkilerin ve kültürel faktörlerin de etkileri vardır.

Bir şehirde ekonomik hayatta büyük etkisi olan bir kurum veya şirketin yerel siyasette ana aktör haline gelebildiği görülmüştür. Örneğin Jet-Pa şirketinin Siirt siyaseti üzerinde, Yimpaş'ın Kırıkkale siyaseti üzerinde önemli etkileri olmuştur. Bu şirketlerin temsilcilerinin milletvekilliği ve belediye başkanlığı seçimlerindeki etkisi ekonominin siyaset üzerindeki belirginliğini göstermiştir.

Etnik temelli anlayışların yerel siyaset üzerindeki etkisi özellikle Güneydoğu illerinde kendisini ortaya koymaktadır. DTP'nin birçok il ve ilçede bağımsız milletvekili çıkarabilmesi ve belediyeleri alabilmesi etnik mensubiyetin yerel siyaset üzerindeki etkisinin tezahürüdür.

Mezhebin ise özellikle Tunceli siyaseti üzerindeki etkisi bilinmektedir.

Muhafazakar siyasal kültürün Konya ve Kayseri gibi illerdeki hakimiyeti uzun zamandır kendisini hissettirmektedir.

Ağalık ve şeyhlik gibi olguların özellikle Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinde yerel siyasete doğrudan etki yaptığı da görülmüştür.

Katılım ve İyi Yönetişim

Yerel demokrasinin güçlenmesi için yerel yönetimlerin özerk bir yapıya kavuşması, yetkilerinin ve mali imkanlarının artırılması, iyi yönetişimi esas alması, katılım mekanizmalarını geliştirmesi, ahlaki ölçütleri kurumsallaştırması, diğer kurum ve kuruluşlarla uyum ve iyi koordinasyon temelinde ilişki geliştirmesi, Toplam Kalite Yönetimi'ni esas alması ve iç işleyişinde çağdaş yönetim teknikleri kadar demokratik ilkeleri de uygulamaya geçirmesi gerekir.

Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı'nın 3. maddesinin 1. fıkrasına göre “özerk yerel yönetim” kavramı yerel makamların, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkanı anlamını taşır. Bu hak, doğrudan, eşit ve genel oya dayanan gizli seçim sistemine göre serbestçe seçilmiş üyelerden oluşan ve kendilerine karşı sorumlu yürütme organlarına sahip olabilen meclisler veya kurul toplantıları tarafından kullanılacaktır.¹⁹

Modern yerel yönetimler anlayışı yönetişim kavramını öne çıkarmaktadır. Yönetişim, bir otoritenin halkın menfaatlerini öne çıkaran bir yaklaşımla katılımıcılığı,

18. Türköne, age., s.265.

19. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı. http://www.belgenet.com/arsiv/sozlesme/aas_122.html

14 Yerel Siyaset

açıklığı ve şeffaflığı benimsemesi, sahip olunan kaynakların, grupların kendi menfaat ve önceliklerini belirlemelerine imkan tanınarak dağıtılmasının ve yönetilmesinin sağlanması anlamına gelmektedir.

İyi yönetim bir yönetimin ulaşılabilir, hesap verebilir, tahmin edilebilir, katılımcı ve şeffaf olması anlamına gelir.²⁰

Yerel siyasette katılım olgusu çoğunlukla şehir yönetiminde ve mahalli idarelerle ilgili işlerde şehirdeki aktörlerin sürece dahil edilmesi ve bunun bir mekanizmayla kurumsallaşması anlamında kullanılır.

Kent konseyleri, seçilmiş yerel yönetim organlarının çalışmalarına halk katılımı ve denetimini sağlamak için, en alt düzeydeki yerel yönetim biriminden (mahalle/köy) yukarıya doğru örgütlenerek demokratik kitle örgütleri temsilcileri ve uzmanların da katılımıyla oluşturulan meclislerdir.²¹

5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre kent konseyi; kent yaşamında kent vizyonunun ve hemşehrilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmeye çalışır. Belediyeler, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, varsa üniversitelerin, ilgili sivil toplum örgütlerinin, siyasi partilerin, kamu kurum ve kuruluşlarının ve mahalle muhtarlarının temsilcileri ile diğer ilgililerin katılımıyla oluşan kent konseyinin faaliyetlerinin etkili ve verimli yürütülmesi konusunda yardım ve destek sağlar. Kent konseyinde oluşturulan görüşler belediye meclisinin ilk toplantısında gündeme alınarak değerlendirilir. (Madde 76)

Sonuç olarak; yerel siyaset ilgilendiği konular itibariyle şehir, şehir halkı, şehir yaşamı, şehir sorunları etrafında dönse de, bunların ulusal bağlamdan kopuk düşünülmesi mümkün değildir. Yerel siyasi aktörler de bir şekilde merkezi aktörlerin etkisi ve yönlendirmesi altındadır. Yerel siyasi aktörlerin belirlenme şekli, merkez-yerel ilişkilerinin mahiyeti, sorunların ulusal-yerel düzlemdeki durumu yerel siyasetin gelişimi açısından değerlendirilmeye alınması gereken konulardır. Demokrasinin gelişimi açısından yerel demokrasinin ve yerel siyasetin güçlenmesi gerektiği kesindir. Sorunların ortaya çıktığı noktada, mahallinde çözümü için mahalli idarelerin güçlendirilmesi ve yetkilendirilmesi de gerekmektedir.

Yerel siyasetin kurumsallaşması ve güçlenmesi, ulusal siyasetin kurumsallaşması, istikrara kavuşması ve güçlenmesiyle doğrudan ilişkilidir.

20. Coşkun, Recai. Kent ve İnsan, Yerel Siyaset Çözömleneleri, İstanbul, Plato Yayınları, 2007, s.30.

21. Kaya, E ve Şentürk, H. Muhafazakar Demokraside Yerel Yönetim Vizyonu, E, Kaya, H. Şentürk. Plato 2007, s.48.

YEREL DEMOKRASİ VE YEREL SİYASET

Doç. Dr. M. Akif ÇUKURÇAYIR*

Giriş

Hiç kuşkusuz demokrasi, üzerinde ortak bir tanıma ulaşılamamış kavramlardan birisidir. Rousseau'nun belirttiği gibi “kelimenin tam anlamıyla gerçek bir demokrasi hiçbir zaman var olmadı ve olmayacaktır.” Ancak, insan onuruna yaraşır en uygun siyasal rejim olduğu konusunda da bir fikir birliği olduğu söylenebilir.¹ Günümüzde işlevsel ve gelişmiş demokrasilerin Batı toplumlarında olduğunu görmekteyiz. Batılı toplumlar yüzyıllar boyunca önemli aşamalardan geçerek ve büyük çabalar göstererek demokrasinin bugünkü biçimine ulaşmasında etkili olmuşlardır. Diğer coğrafyalar ve toplumlar da Batı'nın liberal demokratik sistemini taklit etmeye ve yerleştirmeye çaba göstermişlerdir. Ancak, demokrasinin bütün kurum ve kurallarıyla işleyebilmesi uzun bir zaman gerektirir.

Bu evrim temel hak ve özgürlüklerin gelişmesine paralel olmuştur. Demokratik temsil ve seçim koşulları zaman içinde gelişerek toplumsal bütün grupların temsiline olanak verir duruma gelmiştir. Yirminci yüzyıl iki dünya savaşının ardından büyük bunalımlar yaşamış, yeryüzü büyük ideolojik bölünmelerle tanışmış ve yüzyıl sonuna doğru yeryüzünün büyük bir çoğunluğunu kapsayan liberal demokrasi tekrar egemen konumunu kazanmıştır. Ancak 1970'li yıllardan itibaren temsili demokrasinin büyük bir kriz içinde olduğu vurgusu ve rahatsızlığından söz edilebilir. Katılımcı demokrasi kavramıyla halkın ve halkın temsil edildiği toplumsal grupların yaşamın her anında ve alanında siyasal katılım etkinliklerinde bulunmasının yolu açılmak istenmiştir. Yurttaşlığın geldiği aşama itibariyle yaşamın ve si-

* Selçuk Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü, Kentleşme ve Çevre Sorunları ABD

¹ C. C. Aktan, “siyasal Yönetim Biçimleri ve Demokrasi”, Demokrasi, Poliarşi ve Demarşi, (Der.: C. C. Aktan, Çizgi Kitabevi, Konya, 2005, s. 2

16 Yerel Siyaset

yasal/yönetmelik düzenlemelerin bir yazgı ve kurgu olarak kabul edilmemesi ve aktif yurttaşlığın temel alınması bu yeni aşamanın temel özelliğidir. Siyaset artık yurttaş için bir yaşam biçimi (lebensform) olmak zorundadır.²

Türkiye’de yerel yönetim Batılı örneklerle göre oldukça geç gelişmiş ve ideal formuna kavuşmamıştır. Tanzimat’tan bugüne farklı evrelerden geçen yerelleşme süreci 1980’li yıllarla birlikte önemli bir ivme kazanmıştır. Bu yıllar bir anlamda “yurttaş-yerel siyaset” ilişkisinin kurulduğu yıllardır.³ Ancak dünyada olduğu gibi ülkemizde de temsili demokrasinin ve mevcut siyasal ve yönetsel süreçlerin önemli açmazları vardır. Siyasal ve yönetsel sistemler yurttaşların beklentilerine, hukuk devleti gereklerine ve kamu yararı amacına uygun hizmet etme düzeyinden uzaklaşmakta ve yabancılaşmaktadır. Demokratik süreçler, bugün yerel alanda ve ulusal alanda meşruiyet sorunu ile karşı karşıyadır. Bu yazıda yerel siyaset yerel demokrasi ilişkisi bağlamında demokrasinin bu meşruiyet sorunu, mevcut durumu ve olması gerekenler irdelenecektir.

Demokrasi Kavramı

Demokrasinin kökeni Antik Yunan’a dayandırılmaktadır. Milattan Önce Atina ve Isparta kent devletleri yönetim modeli olarak demokrasiyi keşfetmişlerdir. Günümüze kadar bir ideal arayışı biçiminde sürekli geliştirilmiştir. Demokrasi, klasik tanımla halkın kendi kendini yönetmesine olanak veren bir yönetim biçimidir. Bu sistemde tüm yurttaşlar, kendilerine uygulanan kuralların ve bunlarla ilgili kararların kendilerince alınması ve yaptırıma bağlanması için hem haklara hem de ödevlere sahiptirler.⁴

İdeal bir demokratik sistemde, halkın isteklerini tam olarak karşılayan bir yönetim vardır. Bu yönetim halkın tercihleri doğrultusunda oluşur ve halkın tercihlerine bağlı olarak etkinlikte bulunur. Bu gerekleri tam olarak karşılayan bir demokrasi insanlık tarihi boyunca ulaşılamayan ve belki de ulaşılamayacak bir düştür. Ancak ulaşılmak istenen bir düştür.⁵

Gerçekte katılımcı demokrasi yaklaşımı, yeni bir yaklaşım değildir. Kökenleri Antik Yunan sitelerinde var olan ve gerçek demokrasiyi anlatan bir siyasal yapıyı anlatır. Bugün yapılmaya çalışılan, var olan demokratik yapıları bu sisteme olabildiğince yaklaştırmaktır. Oysa klasik demokrasi anlayışının temelinde halkın, kendini yönetecek kimseleri, toplumdaki seçkinleri belirlemesi yatar. Halk, genel

2 Benjamin Barber, *Starke Demokratie, Rotbuch Rationen*, Hamburg, 1994, s. 99

3 M. Akif Çukurçayır, “Katılımcılık Açısından Belediye Yasası’nın İşlevselliği: Kent Konseyleri ve Öteki Mekanizmalar”, *Yerel Yönetimler Üzerine güncel Yazılar*, (Ed. Hüseyin Özgür&Muhammet Kösecik), Nobel Yayınevi, Ankara, 2007, s. 374

4 Selahattin Yıldırım, *Yerel Yönetim ve Demokrasi*, Ankara, Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı (BTKİB) Yayını, Ankara, 1993, s. 19.

5 Arend Lijphart, *Çağdaş Demokrasiler*, Yale University Press, 1984, Çev. Ergun Özbudun ve Ersin Onulduran, *Türk Demokrasi Vakfı ve Siyasi İlimler Derneği*, Ankara, 1986, s. 1

ve eşit oyla temsilcilerini belirler ve egemenlik hakkını kullanır. Bu temsili demokrasinin gereğidir. Bir de doğrudan demokrasi araçlarını da içeren katılımcı demokrasi yaklaşımı vardır. Bu yaklaşıma göre, halkın sürekli olarak kendini ilgilendiren politikalarda söz sahibi olabilmesinin tek yolu vardır: Katılımcı demokrasi. Son dönemlerde gittikçe taraftar kazanan bu görüşe göre, katılımcı demokrasi, halkın çeşitli yollardan siyasete en geniş biçimde katılabilmesidir. Demokrasi kavramının arkasında ya da özünde herkesi bağlayan ve ilgilendiren karar süreçlerine yurttaşın katılımı vardır. Siyasal katılma, demokrasi kavramıyla özdeşleştirilen anahtar bir kavramdır. Bir yönetim biçimi olarak demokrasi, bu kavramdan ayrı düşünülemez. Demokrasiyi üstün kılan, halkın siyasal sisteme katılımı ve denetimidir. Katılım, bütün siyasal konularla ilişki içerir. Katılımın amacı, siyaseti ve yönetimi etkilemektir. Yurttaş, siyasal gücü oluşturan birey olarak, toplumu ilgilendiren kararların alınmasına katılır. Böylece yurttaşın etkin olarak kararların üretilmesine ortak olması sağlanır.⁶

Bununla birlikte, katılımcı demokrasi anlayışının, kapitalist toplumlarda “yığınların yönetsel karar ve önerilerdeki payının arttığını” kanıtlama girişimi olduğu yolunda yaklaşımlar da vardır. Bu durum ulusal siyaset için olduğu kadar yerel siyaset için de geçerlidir.⁷ Ancak gerek sivil toplumun gelişmesi ve gerekse temsili demokrasinin boşlukları, bir karşı-iktidar akımı olarak ortaya çıkan katılımcı hareketi, çoğulcu demokrasinin zorunlu bir yapı taşı yapmıştır.⁸

Katılımcı demokrasinin temsili demokrasiden ayrılan genel çizgilerinden bazıları şöyledir:⁹

- Bireylere kendileriyle ilgili kararlara katılabilme olanağının tanınması;
- Ortak karar almanın, seçimler dışındaki yöntemlere de başvurmayı gerektirmesi;
- Siyasal olmayan konulara katılımın bireyleri eğitici işlev görmesi.

Ayrıca demokrasinin başarılı sayılabilmesi yalnızca sorun çözme yeteneğinde değil, bunun yanında kamuoyu ile ne kadar ilişkili olduğu ve kendini açabildiğiyle de yakından ilgilidir. Bu nitelik, aynı zamanda demokrasinin etik yanıdır.¹⁰

Klasik demokratik değerler evreni içerisinde yer alan halk egemenliği, özgür-

6 Johannes Weinand, “Bürgersymposium- Leitbild Zukunft Trier”, in: Hermann Hill (Hrsg.), *Begreifbare Stadt, Staatskommunikation, Band 2*, Köln, Carl Heymans Verlag, 1994, s. 107

7 Can Hamamcı, *Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim Ekseninde Belediyelerimizin Yapısı ve Demokratikleşme Eğilimi*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara, 1981, s. 49

8 Türkiye Sosyal Ekonomik Siyasal Araştırmalar Vakfı (TÜSES), *Yerel Yönetimler İçin Demokratik Bir Model Arayışı*, Türkiye Sosyal Ekonomik Siyasal Araştırmalar Vakfı Yayını, İzmir, 1991, s. 22

9 A. Yaşar Sarıbay, *Siyasal Sosyoloji*, Gündoğan, Ankara, 1992, s. 91

10 Bernd Wyborski, “Politisches Handeln im Spannungsfeld von Volkssouveränität und Autonomie des Individuums”, in: *Bürgerbeteiligung, Von der Theorie zur Handlungsorientierung*, Detlef Garbe (Hrsg.), Frankfurt am Main, Verlag Peter Lang, 1982, s. 83

18 Yerel Siyaset

lük ve eşitlik gibi kavramlar demokrasinin temel değerleridirler. Bu kavramlar, katılım olgusuyla da doğrudan bir ilişki içerirler. Demokrasinin olmazsa olmaz koşulu olan çoğulculuk ilkesi, işlevsel olarak sosyal rekabet, özgür tartışma ve bir tolerans ortamını öngörür. Temel bir değer olarak katılım olgusu, demokratik değerler sisteminin bu önemli niteliklerinin korunması ve geliştirilmesi bağlamında ne tür katkılar sağlar? Bu sorunun yanıtı demokrasinin temel değerlerinde saklıdır:

- Özgürlük, siyasal düşüncenin merkezinde yer alır. Çağdaş demokrasilerde, bütün bireyler bunun bilincindedir. Hem sosyal ilişkilerde hem de siyasal kurumlarla ilişkilerde davranış özgürlüğü, Batı demokrasilerinde geline çok önemli bir aşamadır.¹¹ Katılma davranışı, demokraside bireyin kendini gerçekleştirme ve özgürlüğünü korumasının da aracıdır. Özgürlük her şeyden önce, egemen devletin karşısında ya da birey üzerinde egemenlik kurmak isteyen oluşumlar karşısında özgür davranabilmektir. Bireysel özgürlük, bireyin devlet kurumları karşısında korunması değil, aynı zamanda bireyin devlet etkinliklerine katılması ve oluşumuna katkıda bulunmasıdır.¹² Katılım, bireysel özgürlüğün güçlenmesini sağlayan önemli bir araçtır ve bu araç, siyasal erk karşısında bireyin güçsüz ve çaresiz olmadığı bilincini verir. Birey, bu bilinçle kendisinde siyasal-toplumsal sistemi biçimlendirme gücü bulur.

Demokratik bir toplumda yaşamak demek, yaşamı bir yazgı olarak görmek demek değildir. Demokrasilerde çeşitli yöntemler, kurum ve kuruluşlar kullanılarak, insanların yaşamlarını başkalarıyla birlikte uzlaşma içinde, ancak kendilerinin belirlemeleri ve biçimlendirmeleri sağlanır. Bu bağlamda, demokrasi özgürlüğü yaşamsal önemde bir ilke olarak benimser. Demokratik bir toplum, bir örnek/ homojen bir toplum da değildir. O sistem olarak, insanların özgürlüklerini kullanması, farklı düşüncelerin ve çıkarların temsilini engellemez. Bu da, demokrasinin aynı zamanda bir çatışma kültürü olduğunu gösterir. Demokratik toplum bu bağlamda, şiddet içermeyen bu çatışmayı özümseyebilen bir toplumdur.¹³ Bu özümsemeyen demokrasi, çatışmayı uzlaşmaya dönüştürebilen araçları da içinde barındırır.

Demokratik çoğulculuk düşüncesine önemli bir katkıda bulunan J. Stuart Mill, aktif bir çoğulculuğu savunarak, tek tek bireylerin düşüncelerini yayabilmelerinin ve bu özgürlüğe sahip olabilmelerinin yanlışların kurumlaşmasını ve çoğunluğun diktatörlüğünü önleyeceğini savunmuştur. Çünkü bireyin düşüncesi yalnızca kendi içinde değil, demokratik ussallığın geliştirilmesi açısından da bir de-

11 Iring Fetscher, "Freiheit", in: Dieter Nohlen (Hrsg.), Wörterbuch Staat und Politik, 4. Aufl., München, Piper Serie, Sonder Auflage für die Landeszentralen für politische Bildung, 1996, s. 170

12 Adrian Wolfgang, Demokratie als Partizipation: Versuch e. Wert- u. Einstellungsanalyse, Meisenheim, Verlag Anton Heim Meisenheim, 1977, s. 78-79

13 Andreas Gross, "Demokratie, parlamentarische Demokratie und Wege der demokratischen Entwicklung", Direkte Demokratie im europäischen Vergleich Arbeitsgemeinschaft Ders Notları (1997-1998 Kış Dönemi), Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften, s. 2

ger taşıdığı için korunması ve özendirilmesi gerekmektedir. Diğer yandan, özgürlüklerin korunması ve geliştirilmesi konusu, yalnızca devleti ilgilendiren bir konu değildir. Demokrasi eğitimi soyut bir öğrenme olmaktan çok uygulamalı bir eğitimidir ve bireysel katılımı içerir. Ussal bir demokrasi, yalnızca iletişim ve bireysel özgürlükleri değil, aynı zamanda aktif katılımcı bir çoğulculuğu öngörür.¹⁴ Özgürlükleri belirleyen etkenler, gereksinimler, iş ve işbölümü sistemi gibi sosyal değişkenlerdir.¹⁵ Bu değişkenlerin demokrasinin özünü ilişkileri, özgürlüklere temel olmaktadır. Diğer yandan demokrasilerdeki temsil sisteminin özgürlükle bağdaşmıyacağı; temsilde, siyasal iradenin başkasına devredildiği ve dolayısıyla siyasal iradenin yabancılaştığı¹⁶ gibi bir eleştiriyi de gözden irak tutmamak gerekir.

Temsili yönetim, güçlü bir demokrasinin sağlanmasında yeterli olmayacaktır. Yurttaşların öz yönetimi demek olan katılımcı güçlü demokrasi, her düzey ve durumda katılımı savunmaz. Bunun yerine olabildiğince sık ve özellikle temel siyasal kararlar alınırken yurttaşların söz sahibi olmalarını savunur. Bu yönetimin nasıl gerçekleştirilebileceği Barber tarafından, “Gündem oluşturma, tartışma, yasama ve siyaset yapma süreçlerine yurttaşların sürekli katılımını özendirecek ve kolaylaştıracak kurumlar” biçiminde açıklanmaktadır. Kısaca, katılımcı güçlü demokrasi; çatışmayı, sürekli uyum yasalarını oluşturma süreciyle ve bağımlı özel bireyleri özgür yurttaşlara dönüştürebilen siyasal bir topluluk oluşturulmasıyla çözen demokrasidir. Çatışmayı işbirliğine dönüştürerek kamusal amaçlar için kullanma becerisi, güçlü demokrasinin en önemli yanıdır. Bunun yanında, güçlü demokrasi özgürlük, eşitlik ve sosyal adalet gibi demokratik değerlerden vazgeçmez. Siyaset, yurttaşın üniversitesi, yurttaşlık çalışma alanı ve katılım da yurttaşın öğretmenidir. Yurttaş, katılım için sürekli bir eğitim sürecinden geçecektir. Tanımlanan bu siyasal sistemde yurttaşlık, bir yaşama biçimi ve katılımda benliği tanımlamanın bir biçimi olarak görülür. Ancak burada güçlü demokrasi, kendini halk ya da kitle yönetimi olarak tanımlamaktan kaçınmaktadır. Bunun nedenini de halkın henüz yurttaşlık düzeyine gelmediği biçiminde açıklar. “Kitleler gürültü yapar, yurttaşlar tartışır; kitleler hareket eder, yurttaşlar eylemde bulunur; kitleler çarpışır ve kesişir, yurttaşlar bağ kurar, paylaşır ve katkıda bulunur.”¹⁷

Özgürlük, bilinçli karar verebilme gücü, bireylerin somut bir özgür alana sahip olması, toplumun çeşitliliği, düşüncelerin, yaklaşımların, çıkarların çokluğu gibi değerlerle yaşar. Özgürlüğün, bireysel sorumlulukla birlikte var olacağını da unutmamak gerekir. Çoğulcu bir toplumda özgür bir yurttaş, ortak çıkarların ge-

14 Wolfgang, a.g.k., s. 63

15 Mathias Schmitz, “Partizipation, Überlegungen zu einer historischen Rekonstruktion des Begriffs”, in: Bürgerbeteiligung und Kommunale Demokratie, Oscar W. Gabriel (Hrsg.), München, Minerva Publikation, 1983, s. 30

16 Barber, a.g.k., s. 190

17 Barber, a.g.k., s. 195-200

20 Yerel Siyaset

rektirdiği toplumsal davranışları ve uzlaşmayı da aramak durumundadır. Ancak bu durum tartışmayı ve çatışmayı ortadan kaldırmaz. Tartışmayla, bireysel sorumlulukla beslenen birlikte yaşamının anayasal temelleri oluşturulabilir ve demokratik kurumsallaşma daha etkin olarak başarılabilir.¹⁸

Demokrasi, birey özgürlüğünün güvencesidir. Ancak demokrasilerde de bireyin hak ve özgürlükleri çiğnenmiştir ve çiğnenemez diye bir tez ileri sürülemez. Demokratik sistemin diğer sistemlerden farkı, uzun dönemde demokratik sistemin ürünü olarak, bireyin hak ve özgürlüklerinin genişlemesi ve derinleşmesidir. Çünkü özgürlük, demokrasinin kendine özgü erdemidir.¹⁹

- Özgürlük gibi eşitlik ilkesi de, halk egemenliği ve özerklik ilkesinin tamamlayıcısıdır. Bu yüzden, eşitlik ilkesi demokratik toplumun meşruluk olanakları ve hukuksallık niteliği ile yakından ilgilidir. Bu bağlamda, eşitliğe götüren ve halk egemenliği ilkesini yaşama geçirmeye olanak sağlayan siyasal katılım, pratik bir çözüm olarak kabul edilmelidir.²⁰ Çünkü farklı toplumsal kesimlerin, siyasal yaşama eşit bir biçimde katılma olanağı bulunmaktadır. Örneğin, seçimlerde her yurttaş eşit bir biçimde oyunu kullanmakta ve hiç değilse seçim zamanlarında ötekilerle eşitlenmektedir.

Demokrasilerde, halkın bütününün yasalar önünde eşitliği temel bir ilkedir. Bu eşitliği sağlayan en önemli güvenceler anayasal, diğer bir deyişle hukuksal düzenlemelerdir. Katılma açısından bakıldığında, eşit olarak seçimlere katılma da, böyle bir eşitlik düşüncesine katkıda bulunmaktadır.²¹ Ancak bu yöntem hiçbir biçimde herkesin eşitliğini sağlayacak bir yöntem değildir. Ekonomik bakımdan güçlü sınıflar “daha fazla eşit” olmaktadır. Bu durum, doğuştan edinilen eğitim olanaklarından ekonomik olanaklara kadar birçok değişkenle ilişkilidir.

Demokrasi gücünü nereden alır? Demokrasinin gücü, bireyi siyasal bir varlığa dönüştürebilmesi, ötekiler arasındaki konumunu belirlemesi ve uyumlu yaşama biçimine ilişkin formülü ussal olarak ortaya koymasındadır. Özel erdemler ve özel kimlikler, demokraside kamuyu bağlamaz. Bu niteliklerin kamusallaşması ve meşrulaştırılması, demokraside kendine yer bulamaz. Bu yüzden demokratik yurttaşlığın temelinde de yasalar önünde eşitlik vardır. Bu ilke, demokrasiyi yönetim biçimi olarak benimsemiş birçok ülkede anayasal bir kurum olarak somutlaşmıştır. Demokratik yurttaşlıkta, etnik köken, cinsiyet, felsefi yaklaşım, inançlar ayırıcı nitelikler değildir; yurttaş

18 Rupert Scholz, “Verfassungswerte und Wertewandel, Keine Einladung zur individuellen Willkür”, in: Ansgar Klein (Hrsg.), Grundwerte in der Demokratie, Band: 330, Bonn, Bundeszentrale für politische Bildung, 1995, s. 41-43

19 Huntington, S. P., Üçüncü Dalgı, Çev. Ergun Özbudun, Yetkin Yayınları, Ankara, 1996, s. 25

20 Wyborski, a.g.k., s. 81-82

21 Iring Fetscher, “Geleichheit”, in: Dieter Nohlen (Hrsg.), Wörterbuch Staat und Politik, 4. Aufl., München, Piper Serie, Sonder Auflage für die Landeszentralen für politische Bildung, 1996, s. 231

her haliyle, yasalar önünde eşit davranılmaya hak kazanmış bireydir.²²

- Demokrasilerde, siyasal gücün kaynağı halktır. Halk, gerçek egemendir. Bu kural, demokrasiyi yönetim biçimi olarak benimsemiş devletlerin anayasalarında yer alan temel kurallardandır. 1982 Anayasası da, altıncı maddesinde “egemenlik kayıtsız şartsız milletindir” diyerek, bu kuralı Türkiye Cumhuriyeti’nin temel ilkeleri arasına koymuştur. Yine, egemenliğin temsilciler aracılığıyla kullanılacağı da aynı maddede yer almaktadır.

Halkın temsilciler seçmesi, bu egemenliğinden vazgeçmesi demek değildir. Bir demokraside bütün siyasal erk ögeleri, kaynağını halktan alır. Siyasal meşruluğun kaynağı da yurttaşlardır. Halk, demokrasilerde egemenliğini, temsili yöntemler kullanarak parlamento ve yerel meclislerde yürütür. Bunun dışında, doğrudan ve dolaylı birçok yöntem kullanarak, kendi egemenliğini sürdürür. Bu yöntemler, halk egemenliğinin her zaman yansıtılabilirliğinin de göstergesidir.

Ancak demokrasi, halk egemenliğinin somutlaştırılması bakımından ayrı bir değer taşır. Bu egemenlik, belli bir sınıfın, ırkın ya da toplumsal hareketin egemenliği değildir. Bireylerin, kamusal amaçların belirlenmesi ve gerçekleştirilmesi sürecine katılabilmesi, egemenliğin olabildiğince tek tek bireylerce kullanılması, belli bir toplumsal tabakanın ya da çıkar grubunun egemenlik kurma tehlikesini önler. Özgürlük, eşitlik, dayanışma kavramları, Fransız Devrimi’nden bu yana demokraside halk egemenliğinin gerçekleşmesinde önemli roller oynamışlardır. Demokrasinin halk egemenliğine dayalı olarak kurumsallaşması da doğrudan katılım olanakları, halk toplantıları, temsil ve delege sistemi, grup çoğulculuğu, aydınların rekabeti ve yasaların egemenliği ilkeleri gibi araçlarla sağlanabilir.²³

Konuya yakın zamanlarda, işletme biliminin de etkisiyle değişik açılımlar kazandıranlar vardır. Bu bir bakıma yurttaş anlayışının gerçek yerine kavuşması olarak da görülebilir. Demokrasi-yurttaş ilişkisinde, yeni yönetim modeli kuramcılardan kaynaklanan bir söylem oldukça sık vurgulanmaktadır: Demokrasilerde yurttaş, toplumsal tabakalaşmanın en tepe noktasında yer alır ve yönetsel-siyasal sistemin ne üreteceğine ve nasıl çalışacağına o karar verir. Çünkü siyasal ve yönetsel sistem yurttaş için vardır ve yurttaşın her türlü edinimlerinden yararlanarak, yönetsel-siyasal sistemi yurttaşın gereksinimlerine göre uyarlamak zorundadır. Bu yöntem, her türlü kentsel çevrenin düzenlenmesinde ve sorunların üstesinden gelinmesinde kullanılabilir bir yöntemdir. Yurttaş, geleceğin toplumunda kendi yaşamıyla ilgili daha fazla sorumluluk almak, yönetsel ve siyasal yaşama daha fazla katılmak durumundadır.²⁴ Herhangi bir işletme, nasıl müşteriye kral olarak algı-

22 Ayşe Kadioğlu, “Kamusal Alan İle Özel Alanın Yeniden Eklemlenmesi: Demokratik Yurttaşlık”, Türk Demokrasi Vakfı, Diyalog Dergisi, Ankara, Türk Demokrasi Vakfı Yayını, Ankara, 1996, s. 129-131

23 Wolfgang, a.g.k., s. 69

24 Hermann Hill, Verwaltung im Umbruch, Speyerer Arbeitshefte 109, Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, 1997, s. 97

22 Yerel Siyaset

lıyorsa, yurttaş da toplum içerisinde ya da siyasal yapılanmada, en üst düzeyde olması gereken gerçek egemendir. Demokratik yönetim de yurttaşı bu konumuyla algılamak zorundadır.

Yurttaşın siyasal kararlara katılımı, olağan bir katılım davranışı olarak birçok ülkede gelenekselleşmiştir. Ancak, yurttaşın yerel yönetim ya da genel yönetim düzeyinde akçal kararların oluşumuna katılması, en son düşünülebilecek katılım davranışı olarak görülür. Örneğin, bütçe yönetimine katılım, en son düşünülebilecek bir katılım yöntemidir. Ancak Brezilya'nın Porto Alegre kentindeki uygulamalar, bu konudaki tabuların da geçersizliğini ortaya koymakta ve bütçe uygulamalarına katılım, yurttaşlık bilincinin güçlenmesi sürecine katkıya ilginç bir örnek olmaktadır. Katılımcı, aktif ve eleştirel yurttaşlığa geçişin bir aracı olarak sunulan katılımcı bütçe yönetimi anlayışı, geleneksel yurttaşlık anlayışını yıkabilen bir uygulama olarak görülmektedir. Uygulamalar, katılımcıların devlet ve yönetim işlevlerinin ve sınırlarının yurttaşlar tarafından öğrenilmesine ve halk konseyleri aracılığıyla bağımsız bir kamuoyunun oluşumuna katkı amacıyla yürütülmektedir. Uygulamadan beklenen diğer bir amaç da kaynakların daha iyi dağılmasını ve siyasetin de toplumsallaşmasını sağlamaktır.²⁵

Demokrasi ve yerel demokrasi birbirinin tamamlayıcısı kavramlar olsa da yerel demokrasi diye ayrı bir nitelendirme yapmak yerine demokrasi kültürünün yerel düzeyde yaşatılmasından söz edilebilir. Hatta yerel demokrasi yerine "demokratik yerel yönetim" kavramının kullanılmasının daha doğru olduğu yolunda düşüncelerin var olduğunu biliyoruz.²⁶ Buradan yola çıkılarak yerel alanda ne kadar güçlü bir demokratik kültür oluşturulabilmişse, yerel demokrasi de o kadar güçlü bir biçimde vardır denebilir. Bu konuda Ferzan Yıldırım'ın²⁷ özetlediği yaklaşımların yeterli olduğu belirtilebilir: Yerel demokrasi belirli bir yaşam alanında kararların orada yaşayanlarla birlikte alınmasıdır. Yerel düzeydeki karar alma süreçleri, kamuoyu ve sivil toplumun katkısı ve yerel toplulukların bilgilenme düzeyi yerel demokrasi hakkında bir düşünce oluşturulmasını sağlayacak unsurlardır.

Katılımcılığın yerel demokrasinin ve elbette çağdaş demokrasi ve yönetimin temel faktörü olduğu küresel literatürde de ısrarla vurgulanmaktadır. Katılımcı/demokratik modelin doğuşu ve giderek güçlenmesi yönetimde Rönesans olarak değerlendirilmektedir.²⁸ Demokrasi, halkın kendi kendisini yönetmesine olanak veren bir sistem olduğuna göre, yerel demokrasi de olabildiği kadar halka yakın bir

25 Tarso Genro, "Katılımcı Bütçe ve Demokrasi", Tarso Genro ve Ubiratan de Souza, Porto Aegre: Özgün Bir Belediyecilik Deneyimi, Çev. Bülent Tanatar, Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi (WALD)Yayıncı, İstanbul, 1999, s. 21-23

26 Kemal Görmez, Yerel Demokrasi ve Türkiye, Vadi Yayınları, Ankara, 1997, s. 68

27 Ferzan Yıldırım, "Yerel Demokrasi ve Kentteki Gençlik", Gençlik ve Kent Yönetimi, (Ed. F. Yıldırım), De-Ki Yayınları, İstanbul, 2002, s. 12

28 Jörg Bogumil/Lars Holtkamp, Kommunalpolitik und Kommunal Verwaltung- Eine Policy Orientierte Führung, Fachverlag, Wiesbaden, 2006, S. 80

örgütlenme ve hizmet süreçleriyle halkın beklenti ve isteklerine etkileşimli bir mekanizmayla cevap verilmesidir.²⁹

Yerel Siyaset

Yerel siyaset kavramı literatürde kentsel siyaset kavramıyla eş anlamlı olarak kullanılmaktadır. Dar anlamda yerel alandaki karar alma süreçleri ve ilişkili konular yerel siyaset olarak tanımlanırken, geniş anlamda yerel siyaset kenti ve kentleşme sürecini ilgilendiren bütün konuları kapsamaktadır. Bu bağlamda, kır-kent ilişkisi, yerel yönetim-devlet ilişkisi ve yerel seçimler gibi konular yerel siyaset kapsamında değerlendirilebilir.³⁰ ABD, İngiltere, Fransa ve Japonya gibi çağdaş ülkelere bakıldığında yerel siyasetin konularının benzer olduğu görülmektedir. Kent yönetimlerinin akçal sorunları, kentsel toplumsal hareketler, yerel ve merkezi yönetim ilişkileri ve çevre sorunları yerel siyaset konuları olarak bu ülkelerde önemli bir yere sahiptirler. Bu konulara ek olarak kentsel dönüşüm ve rant konularıyla birlikte gecekondulaşma ve dengesiz kentleşme konuları da belirtilebilir.³¹

Bir başka çalışmada kentsel siyaset, kentsel kamu politikaları ile ilişkilendirilmekte ve bazı sorular sorulmaktadır:³²

- Kentsel hangi kararlar, hangi nedenlerle alınıyor?
- Bu kararlar sonucunda kazanan ve kaybeden kim?
- Finans/para nasıl bir rol oynuyor?
- Kamu politikalarının etkileri nelerdir?
- Kentsel politikalar nasıl bir değerlendirmeye konu olabilir?

Sorulardan da görüleceği gibi kentsel siyaset ağırlıklı olarak karar alma ve bu kararların kamusal anlamda ne anlama geldiği ile ilgilidir.

Almanya'da yapılan bir çalışmada yerel siyaset (kommunal politik) konuları olarak oldukça geniş bir yelpazede birçok konu ele alınmaktadır. Yerel yönetimin tarihi, gelişme süreci, yerel araştırmalar, yerel yönetimler ve AB ilişkileri, özerklik, köy politikaları, bölgesel politikalar, kentsel sistemler, finansal sorunlar, yerel demokrasi, sivil toplum kuruluşları, siyasal partiler, istihdam sorunları, sosyal politikalar, enerji sorunlarıyla birlikte gençler ve kadınlara ilişkin birçok konu yerel siyasetin konuları arasında sayılmaktadır.³³

Gerçekte yukarıda sayılan bütün konular yerel alanı güçlendirmeye yönelik-

29 M.Akif Çukurçayır, *Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi*, 3. Baskı, Çizgi Kitabevi, Konya, 2006, s. 23

30 Ruşen Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, 5. Baskı, Cem Yayınevi, İstanbul, 2006, s. 107-108

31 A.g.k., s. 109-110

32 Robert L. Lineberry/Ira Sharkansky, *Urban Politics and Public Policy*, 3.rd Edition, Harper&Row, New York, 1978, s. 215

33 Roland Roth/Helmut Wollman (Ed.), *Kommunal Politik-Politisches Handeln in der Gemeinden*, Leske-Budrich, Opladen, 1994, s. V-V

tır. Gerek ülke olarak onayladığımız Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı gerekse Avrupa Kentsel Şartı yerel siyasetin genel çerçevesini çizerek, yerel alanda barınma, kültür, eğitim, siyasal katılım ve fiziksel çevrenin geliştirilmesi gibi konuların öncelik taşınması gerektiğini önemle vurgulamaktadırlar.³⁴ AB yerel yönetimleri, AB kurumları ve vatandaşları arasında yakın bağlar kurmaya olanak veren önemli kurumlar olarak görmektedir. Bu amaçla da işbirliği ağları, bölgesel politikalar ve fonlar gibi araçlardan yararlanılması öngörülmüştür.³⁵

Yerel siyasetle ilgili tüm çabalar demokratik, ekonomik, yönetsel ve siyasal boyutlarıyla yaşam kalitesinin gelişmesine katkıda bulunabilecek nitelik taşımaktadır. Yaşam kalitesi kavramı neyi anlatır? Bu soru, bireyin zihinsel yapısından, yaşadığı sosyal çevreye kadar birçok değişken yardımıyla ancak yanıtlanabilir. Nasıl ki, katılım kavramının zihinsel arka planına ve sosyo-ekonomik belirleyicilerine bakıyoruz, öyle de, “yaşam kalitesi” kavramına da hemen hemen bu değişkenler çerçevesinde yaklaşmak gerekir. Özellikle kentsel yaşam ortamlarında yaşam kalitesi kavramının ne olduğu ve kentliler tarafından nasıl algılandığı önemlidir. Yaşam kalitesi, gerçekte yaşanan çevrenin, mekanın bir ürünüdür. Yaşam çevresi, yaşam kalitesini belirler demek yanlış olmaz. Bireyin içinde yaşadığı aile ortamı, apartman, mahalle ve kent, bireyin yaşam kalitesini yakından etkilerler. Yaşam kalitesi, bir biçimde bireyin mutluluk katsayısını anlatır.

Mekan, insan tutum ve davranışlarını etkiler. Mekan biçimi, toplumsal yapı için göstergedir. Mekan, sosyal sistemin taşıyıcısı ve yansıması, sosyal çatışmaların alanı ve hedefi, yabancılaşma ve çeşitli sosyal hastalıkların kaynağı, özetle günlük yaşamın fotoğrafıdır. Bu fotoğrafta yer alan yansımalar, toplumun zihinsel yapısının da yansımasıdır. Sanayileşme ve uzmanlaşmanın da etkisiyle oldukça karmaşık mekanlar olan kentler de, insan yerleşme biçimi olarak hem fiziksel hem de toplumsal mekanlardır. Kentte yaşayanların yaşam kalitesi de kentten elde ettikleri doyum ve kentin, kentlilerin gereksinimlerini karşılayabilme kapasitesi ile ölçülebilir. Katılım kavramının yaşam kalitesiyle ilişkisine gelince, açık bir ilişki gibi görünmese de kentte yaşayanların kentin sosyal ve fiziksel biçimlenmesine katılarak, yaşam kalitesini etkileyebilme olanaklarının olması gibi demokratik bir ilişkiden söz edilebilir.³⁶ Marx’a göre, insan dış dünyayı dönüştürürken, öz doğasını gerçekleştirir. İnsan, eşyayı üreterek, biçimlendirerek, gerçekte kendini üretir. Bu süreçte ben dışlaşır. Bu ben ürettikleriyle bütünleşir, bütünleşirken ürettiklerinin aynısı olur.³⁷ Gerçekte insan davranışlarının psikolojik temellerini ortaya ko-

34 Avrupa Konseyi, Avrupa Kentsel Şartı, Çev., Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Yayın No: 10, Ankara, 1996, s. 3-5

35 Muhammet Kösecik, “Yerel ve Bölgesel Yönetimler Açısından Avrupa Birliği Bütünleşme Süreci ve Anayasası”, Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler, (Ed. Hüseyin Özgür&Bekir Parlak), Alfa Aktüel, İstanbul, 2006 s. 6

36 TÜSES, a.g.k., s. 2-61

37 TÜSES, a.g.k., s. 46

yan bu düşünceleri, “insanın mekanı ve dolayısıyla kenti kişiselleştirmesi, dönüştürmesi, insanın ya da o mekan üzerinde yaşayanların zihinsel haritalarını da verir” anlamında algılamak yanlış olmaz.

Demokrasinin siyasal, hukuksal ve ekonomik getirilerinin üstünlüğü, demokrasinin dünya ölçeğinde tercih edilen bir norm olmasıyla sonuçlanmıştır. Ancak demokrasinin bir de özneler arası ilişkileri düzenleme yeteneğinden söz etmek gerekir. Demokratikleşme, insanlar arasında var olan iletişimin, ussallık ve evrensellik potansiyelinin kişilerde ve kurumlarda yansımalarıdır. Demokrasi, her insana tüm diğerinin düşünce biçimini benimseyerek, kendi davranışını biçimlendirme olanağı sunar.³⁸

Sürdürülebilir kalkınma konusunda yerel yönetimlerin neler yapabileceklerini araştıran bir çalışmada, yaşam kalitesinin ekonomik (meslek, işsizlik, satın alma gücü gibi), sosyal güvenlik (suç işlenme oranı, geceleri kendini sokakta güvende hissetme ve trafik kazaları gibi), sağlık (ortalama ömür, çocuk ölüm oranı, kalp hastası oranı gibi), doğal çevre (hava kirliliği, çevre koruma görevlisi sayısı), sosyal hareketlilik (ortalama seyahat eden yolcu sayısı, kent dışına haftalık çıkış sayısı gibi), siyasal-yönetimsel (seçmen sayısı ve seçime giderek oy kullananların oranı, en az iki yerel politikacı tanıma oranı), kültür ve boş zaman kullanma gibi göstergeleri olduğu belirtilmektedir.³⁹

Castells, kent sorununun çevre sorunsalı ile birlikte, gelişmiş kapitalist toplumlarda en önemli toplumsal ve siyasal sorunlardan birisi olduğunu söylüyor. Bu alanda ortaya çıkan hareketlerin, çevre, yaşam kalitesi, konut sorunu, kentsel ulaşım, kamu hizmetleri gibi konuları gündeme getirdiği ve böylece kent sorunsalını sosyal ve siyasal dinamikler çerçevesinde tartışma düzlemine çektiğini belirtiyor. Ayrıca kent ve çevre konularının hükümet ideolojilerinin merkezinde yer aldığını da belirtiyor. Ona göre kent sorunu bütün toplumsal grupların temel sorunudur. Çünkü yaşam alanıdır ve bu alanda konut, eğitim, sağlık, kültür, ticaret, ulaşım gibi temel gereksinimler karşılanır ve bu karşılama/karşılamama sorunsalı bütün toplumsal grupları ilgilendirir. Castells, devletin kente müdahale ettiğini, ancak bunu kapitalist sınıf için yaptığını da belirtmektedir.⁴⁰

Yerel siyaset, küreselleşme ve yerelleşme tartışmaları çerçevesinde daha çok önem kazanmıştır. Küreselleşme, ekonomik, sosyal ve siyasal benzeşmelerin ve yakınlaşmaların benimsenmesi anlamında çağdaş ve etkin akımlardan birisidir. Fakat küreselleşme yerelliğin ortadan kaldırılması anlamında kabul edilmemektedir. Daha da ötesi, yerellik gerçek siyaset olarak tanımlanmakta; kaynakların mekansal dağılımından pay alma anlamında ele alınmaktadır. Yerel özerklik de, merke-

38 TÜSES, a.g.k., s. 9-10

39 Manfred Born, Indikatoren zur Nachhaltigen Entwicklung, econtur, Bremen, 1997, s. 29-30

40 Manuel Castells, Kent, Sınıf, İktidar, Çev., Asuman Erendil, Bilim ve Sanat Yayınevi, Ankara, 1997, s. 11-14

26 Yerel Siyaset

zin gereksiz müdahalelerinin önlenmesi için, liberal demokrasi savunucuları tarafından vazgeçilmez bir değer olarak görülmektedir.⁴¹

Demokratik bir yerel yönetim, demokratik bir toplum içinde gelişebilir. Böyle ideal bir toplumun ilkeleri de çoğulculuk, demokratiklik ve toplumsal katmanların karar süreçlerine katılımından oluşur.⁴² Yerel düzeyde katılımdan beklenen yararlar, yurttaşın toplumla bütünleşmesi ve toplumsal endişelerle donanarak, sosyal sorumluluk üstlenmesi; sosyal ilişkiler ağının yardımlaşmacı yönünün ön plana çıkması; daha fazla yaşam kalitesi; sosyal atmosferde olumlu değişimler; alternatif düşüncelerin gelişme ortamı bulması ve bunların toplum yararına kullanılması olarak sayılabilir.⁴³

Yerel yönetimler, demokrasinin tabandan tavana doğru yapılanması işlevini gören kurumlardır. Demokrasiyi üstün kılan nitelikler, örneğin seçim, denetim ve sorumluluk ilkelerinin en optimal biçimde yerel düzeyde yaşama geçirileceği varsayılır. Yerel yönetimle demokrasiyi, etkin ve işlevsel etkileşimiyle bir düzlemde buluşturan, temsil ve katılma kurumlarıdır. Çünkü yerel düzeyde yönetilenle yönetenler arasında mekansal ve toplumsal uzaklık en aza inmektedir. Bu önemli noktada, hem çeşitli kentsel grupların yerel karar organlarında temsiline olanak sağlamakta hem de bu yerel aktörlerin kesintisiz yönetsel sisteme katılımı için gerekli ortamı sunmaktadır.⁴⁴

Yerel yönetimlere, demokratik katılıma en uygun yönetimler gözüyle bakılır. Bunun nedeni, yerel yönetim organlarının, yerel halkın katılımıyla seçilmiş ve yerel halka en yakın yönetsel birim olmalarındandır. Ancak, yalnızca seçim yeterli değildir. Seçim, sonuçta birkaç yılda bir yapılan, belli dönemlere bağlı bir tercihtir. Katılımın sürekliliği olmalıdır. Bunun da yolu, çeşitli halk kesimlerine katılımın yolunu açmaktır. Demokrasinin temel referansları da bunu gerektirmektedir: Halk katılımı, çoğulculuk ilkesi, önderlerin dayanışmaya önem vermesi ve seçmene karşı hesap verme sorumluluğu taşımaları gibi demokrasi değerleri, yerel ölçekte de geçerli değerlerdir.⁴⁵

Yerel yönetimlerin dayandığı değerler açısından konuya yaklaşıldığında, yerel yönetimle merkezi yönetim arasındaki ilişkilerin, tarih boyunca sürekli olarak değiştiği ve geliştiği görülür. Hem katılım ve demokrasi ilkelerini benimseyerek yerel yönetimleri güçlendirmek hem de bu yönetim birimlerinin siyasetin dışında

41 Ruşen Keleş, "Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma: Avrupa ve Türkiye", Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Uluslararası Konferansı, Türk Belediyecilik Derneği Yayını, Ankara, 1994, s. 25

42 Tekeli, Yerel Yönetimlerde..., s. 12-13

43 KGSt, Bürger und Verwaltung III: Bürgerengagement- Selbsthilfe, Helferguppen, Bürgermitverantwortung-, Bericht Nr. 12/1984, Köln, s. 14

44 Oya Çitçi, "Temsil, Katılma ve Yerel Demokrasi", ÇYYD, C: 5, S:6, TODAİE, Ankara, 1996, s. 5-6

45 Keleş, Yerinden Yönetim..., s. 55-56

kalmasını sağlamak olanaksızdır. Toucqueville gibi düşünürler, yurttaşın yerel bir topluluğun üyesi olma bilinç ve sorumluluğunun ancak yerel yönetimler düzeyinde sağlanabileceğini savunmuşlardır. Bu düşünceler bağlamında, özekselle yönetimlerle yerel yönetimler arasında dengeli bir siyasal erk dağılımını etkileyen bazı etmenleri belirtmek gerekir:⁴⁶

- 1- Ülkenin tarihsel birikimi ve gelenekleri,
- 2- Toplumsal yapının özellikleri,
- 3- Ülke ekonomisinin niteliği ve
- 4- Özekselle yönetimin yapısı.

Her şeyden önce, özekselle yönetimin durumu yerel yönetimlerin güçlü ya da zayıf karakterli olmasını belirler. Eğer güçlü ve oturmuş, kendine güvenen bir özekselle yönetim oluşmuşsa, birtakım yetkilerin ve görevlerin yerel yönetimlere aktarılmasında sakınca görülmemektedir. Yerel yönetimler halkın kendi kendini yönetmesine daha elverişli kurumlardır.

Çoğulculuk gibi katılımcılık da demokrasinin gereklerindedir. Katılımcılık, karar organlarının seçimini yapmak olduğu gibi, yerel halkın, yerel hizmetlerle ilgili yatırımların projelendirilmesi ve uygulanması aşamalarında bilgilendirilmeleri ve karar verme sürecine katılmalarını da içerir. Belde halkının bilgilendirilmesinde halkla ilişkiler uygulamasından ve yerel iletişim olanaklarından (radyo ve TV gibi) yararlanılabilir. Yatırım veya hizmetin yayıldığı alan dikkate alınarak, kamuoyu yoklamalarına gidilebilir.⁴⁷

Yerel siyasete genel siyasetin etkisi kaçınılmazdır. Ancak yerel düzeyde alınan kararlarda yerel erk yapısı da önemlidir. Varol; erk yapısını, siyasal etkinlik alanlarında, resmi ya da resmi olmayan karar alıcılar grubu olarak tanımlamakta ve yerel özerkliğin derecesi ne olursa olsun, yerel siyaseti yönetenlerin kimler olduğunun bilinmesi gereğine değinmektedir. Yerel siyasette ekonomik ya da siyasal olarak güçlü olan kesimler ve bu kesimler arasındaki ilişkiler oldukça etkindirler. Bu bağlamda, yerel siyaseti kimin yönettiği önemlidir.⁴⁸ Yerel yönetime sermaye sınıfının katılması ve egemen olması evrenseldir ve tarihsel bir olgudur. Varol, belediye yönetimiyle ilgili yasalarda esnafın örgütlü katılımının özendirildiğini belirtmektedir. Bu açıdan Türk yerel yönetimlerine bakıldığında küçük esnaf grubunun egemen olduğu görülmektedir.⁴⁹

Güçlü demokrasi ve sivil kültürün yaşama ve güçlenme alanı olarak yerel siyaset, eleştirel bir kamuoyu, itirazlar ve protestolar, kendi kendine yardım ve doğ-

46 Keleş, Yerinden Yönetim..., s. 43

47 Güngör Erdumlu, Büyük Şehir Belediyeleri Araştırması, DPT Yayını, Ankara, 1993, s. 22-23.

48 Muharrem Varol, Yerel Siyasetin Demokratikleşmesi, Gündoğan Yayınları, Ankara, (Tarihsiz), s. 18-22

49 Varol, a.g.k., s. 40-44

rudan katılım gibi yöntemlerle yerel ve ulusal demokrasiye katkıda bulunabilir.⁵⁰

Katılımın bütün türleriyle oluşumu ve yaygın bir davranış örüntüsüne dönüşmesi, merkez kenar ilişkilerini düzenli bir yapıya sokar ve aradaki bağların daha güçlü olmasını kolaylaştırır. Bu işlevsel yanıyla siyasal katılma bütünleşmeyi sağlar. Ancak diğer yandan bu etkileşimin sağlıklı olmaması durumunda, yani merkezin çevreden gelen etkileri ya da istekleri karşılayamaması durumunda, bütünleşme yerine kopma ve huzursuzluk sorunları da doğabilir.⁵¹ Örneğin, bir beldenin yol ya da içme suyu sorunu gibi temel gereksiniminin savsaklanması, kenarın merkezden soğumasına ve uzaklaşmasına yol açabilir. Bu ilişkilerin birbirinden bağımsız olamayacağı açıkken ve katılma sürecinin de önemsiz sayılmasının olanaksız olduğu ortadayken; bu ilişkilerin sağlıklı bir etki-tepki eşgüdümü içerisinde işbirliği ve bütünleşmeye dönüştürülmesinin yolları araştırılmalıdır.

Yerinden yönetim ilkesi, yurttaşların gereksinimlerinin yaşadıkları yerlerde örgütlenen bir siyasal kurum tarafından yerine getirilmesini öngörür. Bu örgütün organlarını, o beldede yaşayan halk seçer. Bu bakımdan yerel yönetim ve katılım kavramları yakın bir ilişkiye sahiptir. Çağdaş devlet sistemlerinde bu ilke olabildiğince kullanılarak, yönetimin halka yakınlaşması sağlanır. Böylece yurttaşa en yakın düzeyde, yönetsel kararlara katılma olanağı doğar. Yerel politikaların oluşmasına katılım, genel siyasal katılma olarak anlaşılmalıdır.⁵²

Hangi olanakların katılım için sağlanmış olduğu ya da hangi kurumsal düzenlemelerin yapıldığı, katılımın demokratik yapılanma içerisindeki değerini göstermesi bakımından önemlidir. Genel siyaset sistemindeki katılım olanakları ya da düzenlemeleri yerel siyasette de vardır.

Geleceğin yerel yönetimleri, yurttaşa, kentle bütünleşme ve kentsel kimlikle özdeşleşme şansı sunabilmelidirler. Kent, her yanıyla, her kesimden kentli için anlaşılabilir ve yaşanabilir olmalı, yurttaşa her olanağı sağlayabilmelidir. Bundan dolayı kent yönetiminde “Her şey kontrol altında!” anlayışı oldukça yanlıştır. Bunun yerine kent her zaman büyüyen ve gelişen yanlarıyla kavranmalı ve sürekli geliştirme projeleri üretilmelidir. Yönetim, yurttaşı yanına almadan hiçbir yeniden yapılanma girişiminde bulunmamalıdır. Yurttaş, kentsel çevreyi biçimlendirmede yönetimle birlikte çalışan bir ortak gibi algılanmalı, yönetimin başarısının ölçümünde yurttaşların yargıları dikkate alınmalıdır. Yurttaşın bakışıyla ve beklentileriyle kente bakılmalıdır.⁵³

50 Roland Roth, “Lokale Demokratie “von unten””, in: Roland Roth, Helmut Wollmann (Hrsg.), Kommunal Politik, Leske-Budrich, Opladen, 1994, s. 228

51 Kalaycıoğlu/Sarıbay, a.g.k., s. 39-40

52 Gabriel, a.g.k., s. 58

53 Hermann Hill, “Vergess die Bürger nicht!”, in: Ulrich Schückhaus (Hrsg.), Kommunen in Not- Wege aus der Krise, Schaeffer-Poeschel Verlag, Stuttgart, 1996, s. 5-13

Yurttaşın, yaşamını etkileyen yönetsel ya da siyasal kararların oluşumuna katılması, bir sorunu oldukça sık gündeme getirmektedir. O da şudur: Acaba katılım yönetimin başarısını olumsuz yönde etkileyen ve verimliliği düşüren bir etkiye sahip midir? Açıklıkla belirtmek gerekir ki çağdaş yerel yönetimler, bunun hiçbir biçimde doğru olmadığını belirtmektedirler.⁵⁴

Katılım, demokrasi kuramı bağlamında bir amaçken kent bütününde bazı önemli amaçları gerçekleştirmek için de vazgeçilmez bir araçtır. Bu çerçevede belirlenen amaçlar; yerel hizmetlerin olabildiğince etkin, çabuk ve ucuz olarak yerine getirilmesi, yerel düzeyde halkın demokrasi bilincinin güçlendirilmesi ve son olarak yerel demokrasinin kökleştirilmesidir.⁵⁵

Ölçek büyüklüğünün, kentin ekonomik işlevleri ve kişi başına maliyetlerle olan ilişkisi kadar, demokratik katılımı da ilişkisi vardır. Yerel yönetimlerin işlevsel etkinliği ve demokrasi ile olan ilişkilerinde, küçük ve büyük üniteler arasında bir karşılaştırma yapıldığında yurttaşın elde ettiği fırsatlar bakımından küçük ünitelerin daha elverişli olduğu görülür.⁵⁶ Karşı bir yaklaşıma göre de büyük üniteler küçükler kadar ekonomik etkinliğe ve işlevselliğe sahiptirler. Ancak büyük ünitelerin daha çok kamu hizmetlerinde verimlilik ve etkinlik için, küçüklerin ise demokratik katılım için elverişli olduğu biçiminde görüşler vardır.⁵⁷

“Yerel yönetimin geliştirilmesi” amacıyla hazırlanan bir öneriler paketinde, etkinlik ve demokrasi uyumlulaştırılmaya çalışılmıştır.⁵⁸

1- Yerel yönetime ilişkin yetkiler, yerel topluluğa en yakın yönetim birimince kullanılır.

2- Yerel yönetimlerin büyüklüğünün saptanmasında, hizmetlerin etkin bir biçimde yerine getirilmesi için gerekli boyutlar dikkate alınır.

3- Yerel yönetimlerin sınırlarında yapılacak değişiklikler, yerel halkın oyuna başvurularak gerçekleştirilir.

4- Yerel görev ve yetkilerin, yerel yönetim birimleri arasında bölünmesinde “demokratiklik ve etkinlik” ve “yetkilerin yerel topluluğa en yakın yerel yönetim birimince kullanılacağı” ilkelerinden hareketle; hizmetlerden yararlanan nüfus, arazi büyüklüğü, coğrafi özellikler, kültürel-sosyal farklılıklar, ekonomik durum, tarihsel gelişim ve gelenekler gibi etmenler dikkate alınır.

54 Ernst Buschor, „Der Auftrag der kommunalen Verwaltung: Demokratie und Leistung sind kein Widerspruch!“, Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Demokratie und Effizienz in der Kommunalverwaltung, Gütersloh, 1994, s. 43

55 Keleş, Kent ve Siyaset..., s. 21

56 Kentel nüfusun artması, katılımdan beklenen yararları azaltır. Ancak, katılımın sağlanabilmesi için uygun bir ölçek büyüklüğü üzerinde de birleşmiş değildir. Bu her ülkenin yönetim geleneği, sosyo-ekonomik yapısı gibi değişkenlere bağlı olarak değişebilmektedir. Keleş, Kent ve Siyaset..., s. 22-23

57 Erdumlu, a.g.k., s. 16.

58 BTKİB, Türkiye’de Yerel..., s. 19-20.

5- Yerel yönetim birimleri arasındaki ilişkiler hiyerarşiye değil, özerkliğe dayanır. Koordinasyon, işbirliği ve dayanışmanın sağlanması yoluna gidilir. Birden çok birimi ilgilendiren sorun alanlarında gönüllü “özel yerel yönetim düzenlemelerine” gidilir.

Kentsel büyümenin ortaya çıkardığı sorunların çözümü açısından sorun, büyüklük-küçüklük sorunu olduğu kadar, etkin ve eşgüdüm içerisinde çalışan yerel birimlerin kurulabilmesi sorunudur da. Yönetimi belirleyen yer, nüfus ve olanaklardır. Büyük ünitelerin verimlilik, küçük ünitelerin de demokratik özelliklerinden yararlanmak için kademeli yönetsel yapı, metropoliten kentlerde tercih edilmektedir.⁵⁹ Böyle bir federatif yapıda birçok avantaj sağlanmış olur. Birincisi, kamu hizmetlerinin etkinliği artar. İkincisi, denetimsiz kentleşme ve düzensiz imarın önüne geçilebilir. Optimum bir biçimde yerel yönetim sınırları içinde kamu hizmetleri arasında eşgüdüm sağlanabilir. Bunlarla birlikte demokrasinin yerel özerklik ve katılım gibi ilkeleri de güçlendirilmiş olur.⁶⁰

Öte yandan, küçük beldelerde halk çeşitli yollardan dilek ve şikayetlerini belediye başkanına daha kolay ulaştırabilmekte ve etkileşim daha kolay olabilmektedir. Büyük ölçekli beldelerde belediye başkanı ya da belediye ile halk arasındaki etkileşim daha zor olmaktadır. Nüfus büyüdükçe belediye başkanını kişisel olarak tanıyanların sayısı azalmakta ve belediye meclisi üyeleri ise hiç tanınmamaktadırlar. Bu durum beldelerdeki sivil toplum kuruluşları için de geçerlidir.⁶¹

Yerel yönetimlerin etkinliği, kentlerin çekim merkezleri haline gelmesi, kentsel atmosferin demokratikliğiyle yakından ilişkili görülmektedir. Örneğin, girişimciler yatırım yapacakları yerlerin demokratikliğini oldukça önemli bulmaktadırlar. Yerel yönetimlerde demokrasiyi yansıtamayan yönetimler, ekonomik bakımdan çekim merkezi olamamaktadırlar. Ayrıca halk yönetimde bir vizyon ve yenilik görürse katılmak ve katkıda bulunmak ister. Böylece yurttaşları yerel hizmetler için harekete geçirmek kolaylaşır. Aksi durumda yerel yönetimden ve yerel kurumlardan kaçış görülür.⁶²

Kentlinin belediye başkanını seçme süreciyle tanışması, “tek parti” döneminden sonraya rastlar. Bu yeni dönemle birlikte, başkanların siyasal düşünceleriyle değerlendirilmesi gelenekselleşmeye başlamıştır. Belediye başkanının, daha önceki dönemlerde kişiliği daha önemliken, bu dönemden sonra siyasal kimliği ön plana çıkmış ve artık başkan, kentsel kesimlerin düşüncelerini ve daha da önemli-

59 Toprak, Zerrin, Kent Yönetimi ve Politikası, ABAM Yayınları, İzmir, 1988, s.127.

60 Keleş, Ruşen, “Türkiye’de Anakent Yönetimi”, AİD, C.18, S.2, Ankara, 1985, s. 72.

61 Nihat Falay, Ersin Kalaycıoğlu ve Umut Özkırımlı, Belediyelerin Mali Yönetimi, Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı, İstanbul, 1996, s. 31

62 Harald Plamper, “Global Ekonomide Güçlü Yerel Yönetimler”, Çev. M. Akif Çukurçayır, Belediye Dergisi, C:4, S: 5, 1997, s. 33-34

si çıkarlarını göz önünde bulundurmamak zorunda kalmıştır. Böylece yerel siyasette tekno-politik akım⁶³ doğmuştur. Bu gelişme, o ana kadarki toplumsal gelişmelerin bir sonucu olarak anlaşılmalıdır. “Demokratik Yerel Yönetim Hareketi” olarak tanımlanan bu gelişmeler, 1950’li yıllardan sonra yaşanan hızlı kentleşmenin sonucunda, kentsel alanlarda oluşan farklı toplumsal sınıfların ortaya çıkmasının da sonucudur.⁶⁴

Kentsel yığınların beklentilerini karşılama ve demokratik bir yerel yönetimin başarılması gibi amaçlarla ortaya çıkan bu akım, kendisine bazı ilkeler belirlemiştir. Bu ilkelerden ilki, özerk yerel yönetim ilkesidir. Merkeziyetçi yapının oldukça baskın olduğu Türk kamu yönetimi sisteminde, merkezi iktidarlara yerel yönetimin yürütme organları farklı partilerden olduğunda, Türkiye’de önemli sorunlar yaşanmıştır. Çünkü yerel yönetimlerin akçal sorunlarının çözümü yasal olarak merkezi iktidarların elindedir ve farklı partiler söz konusu olduğunda, merkezi iktidar belediyeleri elinde bulundurduğu akçal olanaklardan yararlandırmama yoluna gidebilmiştir. Bu nedenle bu akım özerk yerel yönetim ilkesini kabul ederken merkezi yönetimin denetimini de kabul etmiştir. Ancak bu denetimin yalnızca hukuka uygunluk denetimiyle sınırlı kalmasını ve gerçek denetimin halk tarafından yapılmasını savunmuştur. Bu ilke, yönetimin halktan kopukluğunun giderilmesinde de önemli işlevleri olan bir ilke olarak kabul edilmiştir.⁶⁵

Bu akımın ikinci ilkesi, üretici yerel yönetim ilkesidir. Bu ilkenin demokratik belediyeçilik düşüncesi bağlamında, yerel yönetimlerin “aracı-edilgen” bir durumdan kurtulmaları ve özellikle akçal bakımdan kendi ayakları üzerinde durabilir hale gelmeleri bakımından oldukça önemli bir yeri vardır. Belediyelerin arsa ve konut üretmeleri, kentsel rantları toplum yararına kullanabilmeleri gerekir. Bu düşünceden yola çıkılarak, belediyelerin o dönemde toplu konut yapımına başladıkları görülmüştür.⁶⁶ Bu ilkelerden başka, bu akımın benimsediği ilkeler arasında tüketimin düzenlenmesinde etkili yerel yönetim ve birlikçi ve bütünlükçü belediyeçilik gibi ilkeler de yer almıştır.

Yeni belediyeçilik ideolojisi, halkın bu döneme kadar yönetimden uzak tutulduğu ve belediyelerin ayrıcalıklı kesimlerin çıkarlarına hizmet ettiği savından yola çıkarak, belediyelerin demokratikleştirilmesi, merkezin vesayetinin hafifletilmesi, yerel yaşantıyla ilgili hangi konu varsa belediyelerin kural koyucu olması gerektiği düşüncelerini benimsemiştir. Aynı zamanda belediyeler tekelci ve kurumsal rantları kırmak için de üretici belediye olmak zorundaydılar. Belediyeler

63 Kavramı, Kazancı yeni dönem belediyeçilerinin özelliklerini betimlemek için kullanmıştır: Metin Kazancı, “1973 Sonrası Belediyeler ve Belediyelere İlişkin Sorunlar”, Yeni Bir Belediyeçiliğe Doğru, Ed: Ergun Türkcan, Türk İdareciler Derneği Yayını, 3. Kitap, 1982, Ankara, s.238

64 Kazancı, a.g.k., s. 238

65 Kazancı, a.g.k., s. 248-251

66 Kazancı, a.g.k., s. 251

bütün bu işlevleri yerine getirebilmek için de birlikçilik ve bütünlükçülük ilkelelerinden yola çıkarak dayanışmacı bir yöntem benimsemek zorundaydılar.⁶⁷

Bu düşünceler ışığında gelişen ve “yeni belediyeçilik”, “toplumcu belediyeçilik” gibi adlarla tanınan yaklaşım, belediyeçilikte sosyal adalet, halk katmanlarının karar alma süreçlerine dahil edilmesi ve vesayet sorununu aşmak için “yerel yönetim değil, yerel hükümet” ilkesini benimsemiştir.⁶⁸

Bu düşünceler, son yıllardaki yerel yönetimleri yeniden yapılandırma tartışmalarında, gündemin ilk sıralarında yer aldı. Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, bir başka deyişle kaynak ve yetki ile donatılması, hem merkezi yönetimin tekeline kıracak hem de kentliler kendi kendilerini yöneterek, demokrasinin güvencesi olma niteliğini kazanacaklardır.⁶⁹

Güler’e göre, 12 Eylül sonrası ve Özal döneminde uygulamada genelde yerel yönetimlerin, özelde belediyelerin yetki ve kaynak bakımından güçlendirilmesi, beklenen büyüleyici etkiyi göstermemiş, demokrasinin güçlenmesi bir yana, belediyeler birçok şaibe altında kalmışlardır. Aynı yaklaşımın kuramsal temellendirilmesine göre, belediyeler hiçbir zaman ve hiçbir yerde toplumun çıkarlarını yansıtan demokratik kurumlar olmamışlardır. Bunun yerine kentsel rantların sermaye sınıflarına daha kolay aktarılmasını sağlayan aracı-kamusal kurumlar olmuşlardır. Bu yüzden son yıllardaki yerel yönetim fetişizmi gereğinden fazla ileri götürülmüş ve demokratikleşme sürecinde amaçlardan sapma gibi bir yöne sürüklenmiştir.⁷⁰ Bu bağlamda Türkiye’de yürütülmeye çalışılan yerel yönetimleri yeniden yapılandırma girişimleri de bir yanılgıdan ibarettir. Yerel yönetimlerin demokratikleşmesi amacıyla katılımcılık ilkesini özendirmek, yerel yönetimlerin kamusal özünü eritmek, onu birtakım toplumsal kesimlere hibe etmektir. Çünkü katılması istenen kesimler, çoğunlukla iş dünyasının temsilcileridirler. Bunun en iyi örneği Thatcher Dönemi İngilteresi’nde yaşanmıştır. Kentsel planlamada karar ve uygulama gücü iş dünyasının bir araya geldiği kuruluşlara açılmış ve kentsel rantların paylaşımı kolaylaştırılmıştır. Sonuçta Türkiye’de katılımcılık adı altında yapılmak istenen şey ayıdır ve yerel yönetimlerin kamusal özünü eritmektir.⁷¹

Bu yaklaşım, özellikle Türkiye için yerel siyasetin ekonomik ve sosyal bakımlardan güçlü olan kesimlerin etkisinde olması yanıyla doğrudur. Ancak, yerel düzeyde katılımcı anlayışı benimsemek, hem yerel hem de genel demokrasinin sağ-

67 İlhan Tekeli, *Türkiye’de Kentleşme Yazıları*, Turhan Kitabevi, Ankara, 1982, s. 343-344

68 Keleş, *Yerinden Yönetim...*, s. 422

69 Birgül Ayman Güler, “Yerel Yönetimler ve Demokrasi,” *Yerel Yönetimlere Bakış, Genel İş Yerel Yönetimler Sempozyumu* (1994), Genel İş Yayınları, Ankara, 1995, s. 148

70 Güler, *Yerel Yönetimler...*, s. 153-154

71 Birgül Ayman Güler, *Yeni Sağlık ve Devletin Değişimi: Yapısal Uyarılama Politikaları*, TODAİE Yayını, No: 266, Ankara, 1996, s. 156-158

lığı için gerekli ve vazgeçilmez bir koşuldur. Kentsel kaynakların bazı kesimlere aktarılmasını kolaylaştıracak yapılanmaların önlenmesi ayrı, kentsel siyasetin toplumun her kesiminden yurttaşın katılımıyla gerçekleştirilmesi ayrı şeylerdir. Eskiden olduğu gibi, yurttaş eğer sürekli karar alma süreçlerinin dışında tutulacaksa, halk egemenliğine dayalı bir demokratik sistemin gerçekleştirilmesi için gerekli adımlar ne zaman atılacaktır? Katılım yöntemlerinin kullanıldığı bir yerel yönetim anlayışı, yerel kaynakların rant çevrelerine aktarılmasını değil, saydam ve halkın denetimine açık bir yerel yönetim sistemini amaçlamaktadır. Hem katılım, demokrasi, yurttaşlık, saydamlık, halkın denetimi, etkin ve verimli yerel yönetim sistemi gibi kavramlar ne kadar çok konuşulur ve tartışılırsa, o kadar demokrasiye yaklaşırlar ve ussal bir toplumun temelleri atılmış olur. Suskunların oluşturduğu toplumlar, eski çağlarda kalmıştır. Katılım yöntemlerinin temel amacı, yalnızca kentli zengin kesimleri karar alma süreçlerinin sorumlusu yapmak değil; kadın, çocuk, yaşlı, özürllü, işçi, memur, emekli, esnaf ve çeşitli mesleklerden uzmanların hemen hepsinin kentsel çevrenin biçimlenmesinde söz sahibi olmasını sağlamak ve buradan elde edilen deneyimlerin genel demokrasiye bir katkı olarak yansımını sağlamaktır. Hiç değilse bu saptama kuramsal düzeyde böyledir. Kuramlarla pratiklerin uyuşması ayrı bir sorundur.

Eğer yerel yönetimlerin varlık amaçlarına ulaşmada sorunlar yaşanıyorsa, bu demektir ki toplumsal kesimlerin her zamankinden daha çok konuya eğilmeleri, daha çok gündeme getirmeleri, tartışarak demokrasiyi özümsemeleri ve ortak toplumsal yararlar katkıda bulunacak yöntemler geliştirmeleri gerekmektedir. Bugün çağdaş demokrasilerde de yapılan budur; olabildiği kadar geniş kesimleri, karar alma süreçlerine çekmek, her kesimden kentlinin bilgi ve deneyimlerinden yararlanmak, toplumsal gönence katkıya hazır hale getirmek.

Sonuç

Türkiye’de yerellik, yerel yönetim, yerel siyaset ve yerel demokrasi son yirmi yılda oldukça önemli bir aşama kaydetmiştir. Bu gelişmeler kuşkusuz siyasal yaklaşımların değişmesinin ve hukuksal anlamda yeniden yapılanmanın ürünüdür. Yerel yönetimler çağdaş demokrasilerde olduğu gibi hem kalkınmanın hem de demokrasinin temel aktörleridirler. Avrupa yönetim sisteminde yerel alan, yurttaşların demokratik hak ve özgürlüklerini etkin bir biçimde kullandıkları alandır. Dolayısıyla yerel demokrasi ve siyaset günlük yaşamın kendisidir.

Merkeziyetçi yaklaşımların yerel alanı sınırlayıcı içeriği elbette değişmektedir ve değişmelidir. Yerel hizmetler yerel demokratik mekanizmalar içinde planlanmalı ve sunulmalıdır. Bu etkinlik ve verimliliği arttıracaktır.⁷² Yerel alanın güç-

72 Muhammet Kösecik, “Türkiye’de Yerel Seçimler”, Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I, (Ed. Hüseyin Özgür&Muhammet Kösecik, Nobel Yayınevi, Ankara, 2005, S. 272

34 Yerel Siyaset

lendirilmesi yerel demokrasinin güçlenmesi anlamına gelecektir. Türkiye’de son dönemde yapılan düzenlemelerin bu niyeti taşıdığı açıktır. Ancak yerelleşme ve yerellik ancak ekonomik ve sosyal kalkınma sorunlarının aşılmış olması ve öncelikle altyapı sorunlarının çözülmesi gerekmektedir.⁷³ Ayrıca yeniden yapılanma çalışmalarının amacına ulaşması ve kentsel alanın demokratikleştirilmesi bireysel ve kurumsal⁷⁴ katılımın sivil toplum kuruluşlarının etkinliği ile birlikte gerçekleştirilmesi gerekir.

Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi 2004 yılında Avrupa Konseyi Yönergesi olarak Belediyeler İçin Ahlakî Davranış Kuralları’yla ilgili bir yönerge yayınlamıştır. Bu yönerge yerel siyaset için bir rehber niteliğindedir.⁷⁵

Yönerge yerel siyasetçilerin seçilmeden önce, görev sırasında ve görevi bıraktıktan sonra uymakla yükümlü oldukları ahlakî ilkeleri düzenlemiştir. Yönerge öncelikle seçilmiş temsilcileri muhatap alarak bazı tanımlamalar yapmaktadır:

- Seçilmiş temsilciler hukukun üstünlüğünü ve kamu yararını gözetmek zordadırlar (4.md).

- Temsilci adayları seçilme sürecinde rakipleriyle ilgili yalan ve iftira gibi ahlak dışı yollara başvurmamalıdır (7.md).

- Görev sırasında kayırmacılık yapılmamalıdır (md. 8).

- Temsilciler sahip oldukları yetkileri kendi çıkarları için kullanamayacaktır (md. 9).

- Aynı anda iki veya daha fazla görev üstlenilmeyecektir (md. 11).

- Görevi bıraktıktan sonra görevleri sırasında sözleşme yaptıkları ve iş yürüttükleri resmi ve özel kuruluşlarda görev yapmayacaklardır (md. 15).

Yönerge özetlenen bu ilkelerle yetinmemiş, ahlakî davranış ilkelerinin halka, kamuoyuna ve medyaya da duyurulması gerektiğini vurgulamıştır. Buradan yola çıkılarak yerel siyasetin ve demokrasinin, öncelikle seçilen temsilcilerinin hukuka saygısı ve ahlak anlayışına bağlı bir yapısı olduğu belirtilebilir. Çünkü daha önce sözü edilen kentsel alanların yönetimiyle ilgili her konunun öncelikle yöneticilerin tutumuyla bağlantılı olarak ya kamu yararı veya bireysel yarar için kullanılması söz konusudur. Bu durum özellikle de kentsel rant alanlarıyla ilgilidir. Belediye meclislerinin aldığı kararlar kentsel rantların kamu yararı için değil bireysel yararlar için kullanıldığına dair sayısız örnekler vermektedir. Türkiye’de bugün kentsel siyaseti yönlendirenler birçok denetim mekanizmasını türlü manipülasyonlarla devre dışı bırakmaktadır.

73 Ayşegül Mengi, “Avrupa Birliği’ne Uyum Sürecinde Yerel Yönetimlerle İlgili Düzenlemeler”, Yerellik ve Politika-Küreselleşme Sürecinde Yerel Demokrasi (Ed. Ayşegül Mengi- Ruşen Keleş’e Armağan), İmge Kitabevi, Ankara, 2007, s. 114

74 Şerif Öner, “Katılımcı Demokrasi Açısından Belediye Kanunu”, Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I, (Ed. Hüseyin Özgür&Muhammet Kösecik, Nobel Yayınevi, Ankara, 2005, s. 86

75 Keleş, Yerinden Yönetim..., 527 v.d.

Son söz olarak kentsel siyasetin kentsel demokrasiden soyutlanarak varlığını devam ettirmesi kamu yararına gözükmemektedir. Çünkü belediye meclislerinin almış olduğu önemli kararlar kamuoyunun ve sivil toplumun haberi olmadan alınmakta ve yürürlüğe konmaktadır.⁷⁶ Kentin kimliğini, yaşam kalitesi göstergelerini ve geleceğini değiştiren bu kararlar yasal denetimin dışında mutlaka sivil toplum ve kamuoyu ile alınmalı ve kentsel rantlar kamuya aktarılmalıdır.

Kaynakça

- Aktan, C. Can, "Siyasal Yönetim Biçimleri ve Demokrasi", Demokrasi, Poliarşi ve Demarşi, (Der.: C. C. Aktan, Çizgi Kitabevi, Konya, 2005
- Avrupa Konseyi, Avrupa Kentsel Şartı, Çev., Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Yayın No: 10, Ankara, 1996
- Benjamin Barber, Starke Demokratie, Ratbuch Rationen, Hamburg, 1994
- Bogumil, Jörg /Lars Holtkamp, Kommunalpolitik und Kommunal Verwaltung- Eine Policy Orientierte Führung, Fachverlag, Wiesbaden, 2006
- Born, Manfred, Indikatoren zur Nachhaltigen Entwicklung, econtur, Bremen, 1997
- Buschor, Ernst, Der Auftrag der kommunalen Verwaltung: Demokratie und Leistung sind kein Widerspruch!", Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Demokratie und Effizienz in der Kommunalverwaltung, Gütersloh, 1994
- Castells, Manuel, Kent, Sınıf, İktidar, Çev., Asuman Erendil, Bilim ve Sanat Yayınevi, Ankara, 1997
- Çiççi, Oya, "Temsil, Katılma ve Yerel Demokrasi", ÇYYD, C: 5, S:6, TODAİE, Ankara, 1996
- Çukurçayır, M. Akif, Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi, 3. Baskı, Çizgi Kitabevi, Konya, 2006
- Çukurçayır, M. Akif, "Kamu Yararı, Türkiye'de Kentsel Alanların Geleceği ve Yurttaşın Sorumluluğu", Yerellik ve Politika-Küreselleşme Sürecinde Yerel Demokrasi, 4. Cilt, (Ed. Ayşegül Mengi), Ruşen Keleş'e Armağan, İmge Kitabevi, Ankara, 2007
- Çukurçayır, M. Akif, "Katılımcılık Açısından Belediye Yasası'nın İşlevselliği: Kent Konseyleri ve Öteki Mekanizmalar", Yerel Yönetimler Üzerine güncel Yazılar, ((Ed. Hüseyin Özgür&Muhammet Kösecik), Nobel Yayınevi, Ankara, 2007
- Erdumlu, Güngör, Büyük Şehir Belediyeleri Araştırması, DPT Yayını, Ankara, 1993
- Falay, Nihat, Ersin Kalaycıoğlu ve Umur Özkırmı, Belediyelerin Mali Yönetimi, Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı, İstanbul, 1996
- Fetscher, Iring, "Freiheit", in: Dieter Nohlen (Hrsg.), Wörterbuch Staat und Politik, 4. Aufl., München, Piper Serie, Sonder Auflage für die Landeszentralen für politische Bildung, 1996
- Fetscher, Iring, "Gleichheit", in: Dieter Nohlen (Hrsg.), Wörterbuch Staat und Politik, 4. Aufl., München, Piper Serie, Sonder Auflage für die Landeszentralen für politische Bildung, 1996
- Genro, Tarso, "Katılımcı Bütçe ve Demokrasi", Tarso Genro ve Ubiratan de Souza, Porto Aegre: Özgün Bir Belediyecilik Deneyimi, Çev. Bülent Tanatar, Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi (WALD)Yayını, İstanbul, 1999
- Görmez, Kemal, Yerel Demokrasi ve Türkiye, Vadi Yayınları, Ankara, 1997
- Güler, Birgül Ayman, "Yerel Yönetimler ve Demokrasi," Yerel Yönetimlere Bakış, Genel İş Yerel Yönetimler Sempozyumu (1994), Genel İş Yayınları, Ankara, 1995
- Güler, Birgül Ayman, Yeni Sağ ve Devletin Değişimi: Yapısal Uyarlama Politikaları, TODAİE Yayını, No: 266, Ankara, 1996
- Gross, Andreas, "Demokratie, parlamentarische Demokratie und Wege der demokratischen Entwicklung", Direkte Demokratie im europäischen Vergleich Arbeitsgemeinsschaft Ders Notları (1997-1998 Kış Dönemi), Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften, 1997
- Hamamcı, Can, Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim Ekseninde Belediyelerimizin Yapısı ve Demokratikleşme Eğilimi, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Ankara, 1981
- Hill, Hermann, "Vergess die Bürger nicht!", in: Ulrich Schückhaus (Hrsg.), Kommunen in Not- Wege aus der Krise, Schaeffer-Poeschel Verlag, Stuttgart, 1996
- Hill, Hermann, Verwaltung im Umbruch, Speyerer Arbeitshefte 109, Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, 1997

76 M. Akif Çukurçayır, "Kamu Yararı, Türkiye'de Kentsel Alanların Geleceği ve Yurttaşın Sorumluluğu", Yerellik ve Politika-Küreselleşme Sürecinde Yerel Demokrasi, 4. Cilt, (Ed. Ayşegül Mengi), Ruşen Keleş'e Armağan, İmge Kitabevi, Ankara, 2007, s. 217-218

36 Yerel Siyaset

- Huntington, S. P., Üçüncü Dalga, Çev. Ergun Özbudun, Yetkin Yayınları, Ankara, 1996
- Kadioğlu, Ayşe, "Kamusal Alan ile Özel Alanın Yeniden Eklemlenmesi: Demokratik Yurttaşlık", Türk Demokrasi Vakfı, Diyalog Dergisi, Ankara, Türk Demokrasi Vakfı Yayını, Ankara, 1996
- Kazancı, Metin "1973 Sonrası Belediyeler ve Belediyelere İlişkin Sorunlar", Yeni Bir Belediyeciliğe Doğru, Ed: Ergun Türkcan, Türk İdareciler Derneği Yayını, 3. Kitap, Ankara, 1982
- Keleş, Ruşen, "Türkiye'de Anakent Yönetimi", AİD, C.18, S.2, Ankara, 1985
- Keleş, Ruşen, "Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma: Avrupa ve Türkiye", Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Uluslararası Konferansı, Türk Belediyecilik Derneği Yayını, Ankara, 1994
- Keleş, Ruşen, Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar (1975-1992), IULA-EMME (Yerel Yönetim Dünyası) Yayını, İstanbul, 1993
- Keleş, Ruşen, Yerinden Yönetim ve Siyaset, 5. Baskı, Cem Yayınevi, İstanbul, 2006
- KGSt, Bürger und Verwaltung III: Bürgerengagement- Selbsthilfe, Helferguppen, Bürgermitverantwortung-, Bericht Nr. 12/1984, Köln, 1984
- Köseçik, Muhammet, "Türkiye'de Yerel Seçimler", Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I, (Ed. Hüseyin Özgür&Muhammet Köseçik, Nobel Yayınevi, Ankara, 2005
- Köseçik, Muhammet, "Yerel ve Bölgesel Yönetimler Açısından Avrupa Birliği Bütünleşme Süreci ve Anayasası", Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler, (Ed. Hüseyin Özgür&Bekir Parlak), Alfa Aktüel, İstanbul, 2006
- Lijphart, Arend, Çağdaş Demokrasiler, Yale University Press, 1984, Çev. Ergun Özbudun ve Ersin Onulduran, Türk Demokrasi Vakfı ve Siyasi İlimler Derneği, Ankara, 1986
- Lineberry, Robert L. /Ira Sharkansky, Urban Politics and Public Policy, 3.rd Edition, Harper&Row, New York, 1978
- Mengi, Aysegül, "Avrupa Birliği'ne Uyum Sürecinde Yerel Yönetimlerle İlgili Düzenlemeler", Yerellik ve Politika-Küreselleşme Sürecinde Yerel Demokrasi (Ed. Aysegül Mengi- Ruşen Keleş'e Armağan), Imge Kitabevi, Ankara, 2007
- Öner, Şerif, "Katılımcı Demokrasi Açısından Belediye Kanunu", Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I, (Ed. Hüseyin Özgür&Muhammet Köseçik, Nobel Yayınevi, Ankara, 2005
- Plamper, Harald, "Global Ekonomide Güçlü Yerel Yönetimler", Çev. M. Akif Çukurçayır, Belediye Dergisi, C: 4, S: 5, 1997
- Roth,Roland /Helmut Wollman (Ed.), Kommunal Politik-Politisches Handeln in der Gemeinden, Leske-Budrich, Opladen, 1994
- Roland Roth, "Lokale Demokratie "von unten"", in: Roland Roth, Helmut Wollmann (Hrsg.), Kommunal Politik, Leske-Budrich, Opladen, 1994
- Sarıbay, Yaşar, Siyasal Sosyoloji, Gündoğan, Ankara, 1992
- Schmitz, Mathias, "Partizipation, Überlegungen zu einer historischen Rekonstruktion des Begriffs", in: Bürgerbeteiligung und Kommunale Demokratie, Oscar W. Gabriel (Hrsg.), München, Minerva Publikation, 1983
- Scholz, Rupert, "Verfassungswerte und Wertewandel, Keine Einladung zur individuellen Willkür", in: Ansgar Klein (Hrsg.), Grundwerte in der Demokratie, Band: 330, Bonn, Bundeszentrale für politische Bildung, 1995
- Tekeli, İlhan, Türkiye'de Kentleşme Yazıları, Turhan Kitabevi, Ankara, 1982
- Tekeli, İlhan, "Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye' de Belediyelerin Gelişimi", AİD, C:16, S:2, Ankara, 1983
- Toprak, Zerrin, Kent Yönetimi ve Politikası, ABAM Yayınları, İzmir, 1988
- Türkiye Sosyal Ekonomik Siyasal Araştırmalar Vakfı (TÜSES), Yerel Yönetimler İçin Demokratik Bir Model Arayışı, Türkiye Sosyal Ekonomik Siyasal Araştırmalar Vakfı Yayını, İzmir, 1991
- Varol, Muharrem, Yerel Siyasetin Demokratikleşmesi, Gündoğan Yayınları, Ankara, (Tarihsiz)
- Wyborski, Bernd, "Politisches Handeln im Spannungsfeld von Volkssouveranität und Autonomie des Individiums", in: Bürgerbeteiligung, Von der Theorie zur Handlungsorientierung, Detlef Garbe (Hrsg.), Frankfurt am Main, Verlag Peter Lang, 1982
- Weinand, Johannes, "Bürgersymposium- Leitbild Zukunft Trier", in: Hermann Hill (Hrsg.), Begreifbare Stadt, Staatskommunikation, Band 2, Köln, Carl Heymans Verlag, 1994
- Wolfgang, Adrian, Demokratie als Partizipation: Versuch e. Wert- u. Einstellungsanalyse, Meisenheim, Verlag Anton Heim Meisenheim, 1977
- Yıldırım, Ferzan, "Yerel Demokrasi ve Kentteki Gençlik", Gençlik ve Kent Yönetimi, (Ed. F. Yıldırım), De-Ki Yayınları, İstanbul, 2002
- Yıldırım, Selahattin, Yerel Yönetim ve Demokrasi, Ankara, Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı (BTKİB) Yayını, Ankara, 1993

TÜRKİYE’DE YEREL SİYASETİN TARİHİ GELİŞİMİ

Cengiz SUNAY*

Giriş

Kent yönetiminde inisiyatif sahibi olmanın Batı Avrupa’daki tarihsel dönüşümünün sebebi; iktisadi güç dengesinin toprak soylusu aristokrasi karşısında tüccar-burjuva sınıfı lehine değişmesiyle birlikte yeni sınıfın siyasi gücünün kentlerde temayüz etmesi olduğu söylenebilir. Aynı gelişme Doğu toplumlarında da gözlenmektedir. Daha 15. yüzyılda Doğu toplumlarında da kent ve bölgenin ileri gelenleri gerek vergilerin toplanmasında gerekse angarya gibi mükellefiyetlerin organizasyonunda kent ya da bölge yönetimine yardımcı oluyorlardı. Bu durum resmi fermanlarla ilan edilmekteydi. Mahalli idarelere etkin katılım başlangıçta demokratik bir temayülün sonucu olarak gözükmemektedir. Geleneksel devletin kente ilişkin olarak görülmesi gereken birtakım işlerin yürütülmesinde yaşanan mali, personele dair ve teknik yetersizlikler, birtakım mahalli grupları örgütleyip “mobilize” etmeyi gerekli kılmıştır. Bu mobilizasyon süreci; gayri resmi de olsa resmi kent yöneticilerinin yanında mahallin nüfuzlu temsilcilerinden oluşan istişari kurulları ortaya çıkarmıştır. Rat, Konsül ve Vesçe gibi isimler alan bu kurullar, zanaatçı lonca temsilcileriyle tüccarlardan oluşmaktaydı. İktisadi yapıdaki ağırlıkları arttıkça buna paralel olarak siyasi ağırlıkları da artan bu unsurlar, mahalli kurulların kalıcılığını sağlamak bir yana, yetkilerinin devamlılığını da sağlamışlardır.

Avrupa’da tüccar-burjuvazinin ifa ettiği bu vazifeyi Osmanlı’da, ayanlar ve lonca kethüdarları ifa etmekteydiler. Bunların tümünü temsil etmek üzere devlet tarafından atanan bir “şehir kethüdası” vardı. Ayan ve lonca kethüda-

* Kocaeli Üniversitesi, İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi

larının işlevleri ise şunlardı: Kadı, bazı hukuki örf ve âdete ilişkin meselelerde bunlara danışırdu. Ayrıca narh tespiti, avarız hanelerinin tespiti ve verginin dağıtımı, sefer zamanında ordunun alışverişi için sürsat denen mecburi pazarlama faaliyetinde idarecilere yardım için ahaliyi seferber etmek bunların işlevlerinden bazılarıydı. Osmanlı'da resmi anlamda modern mahalli idare statüsünün ortaya çıkış nedenleri ise:

1. 19. yüzyılda dış dünyaya açılma;
2. Kentlerin büyümesi;
3. Mali merkezîyetçilik sisteminin yerleşmesinin gerekliliği;
4. Azınlık unsurlarının siyasal katılma ve etnik haklarını elde etme yönünde dış devletlerin yaptıkları baskılar; olarak sıralanabilir.

Peki, 3 Kasım 1839 tarihli Tanzimat Fermanı bu sürece nasıl bir etkide bulunmuştur? Tanzimat, ülke tarihinde asayişin sağlandığı, tarım, ulaştırma, ticaret, eğitim gibi hususlarda merkezîyetçi bir idare modelinin ihtiyaçlarına cevap verecek önemli hamlelerin yapıldığı bir dönemdir. Reformların dış devletlerin müdahalelerine fırsat vermeksizin uygulamaya geçirilmesi gerekliliği anlayışı hâkimdir. Ancak Tanzimatçı kadronun mahalli demokrasiyi geliştirme gibi bir kaygısı yoktu. Temel amaç; vergilerin düzenli ve adil bir biçimde toplanması; hizmetlerin iyi görülmesi; asayişin ve ekonomik gücün gelişip yerleşmesi şeklindeydi. Fakat teknolojik araçları kıt ve yapısı ilkel olan idarenin bu amaçlara mahalli nüfuz gruplarının yardımı olmaksızın ulaşmaları mümkün değildi. Bu nedenle mahalli nüfuz gruplarıyla işbirliği yapmak zorundaydılar. Tanzimatçı bürokratik kadronun bu tutumu sonucu resmileşen bu ilişkiler mahalli idarelerin temelini atılmasını sağladı. Tanzimat bürokrasisi böylece taşradaki başıboş nüfuz gruplarına bir miktar inisiyatif alanı açarken, daha önce sağlayamadığı denetimi kurmuş oluyordu. Merkezîyetçi devlet yönetimi paradoksal olarak güçlenmişti. Böylece Tanzimat'la birlikte mahalli idare geleneğimiz, İttihad-ı Anasır şiarı karşısında dış devletlerin etnik temelli adem-i merkezîyetçi idari modelleri dayatmaları karşısında, merkezîyetçi bir eyalet yönetimi şeması çerçevesinde gelişti.¹

Yerel siyaset kavramıyla birlikte akla gelen ilk kurum belediyedir. Halkın yerel, müşterek ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kurulan Türk belediyesinin ortaya çıkış sürecinde, ülkemiz özelinde yaşanan çok önemli gelişmelerin büyük bir etkisi vardır. Çöküş depresyonu içinde bunalan bir imparatorlukta yönetici elitin, görece, yetkilerini kısıtlar bir tarzda, yönetici konumundaki gücünü ve etkisini azaltma gibi bir eğilim içerisine girmesi o kadar kolay bir hadise değildir. Osmanlı bürokrasisinin padişahın önderliğinde kurmuş oldu-

¹ İlber Ortaylı, "İmparatorluk Döneminde Mahalli İdarelerin ve Belediyeciliğin Evrimi", Ergun Türkcan (ed.), Türkiye'de Belediyeciliğin Evrimi, Ankara: Ayıldız Mat. A.Ş., 1978, ss.1-8.

ğu üçlü iktidar koalisyonu (ilmiyye, kalemiyye ve seyfiyye), değişen iç ve dış gelişmeler nedeniyle bu iktidar kurgusu üzerinde önce küçük rötuşlar yapma biçiminde beliren bir değişme dönemine girdi. Ancak bu ufak tefek iyileştirmelerin çöküşü durduramadığının ortaya çıkmasıyla birlikte, eğitim modernleşmesinin ilk temsilcileri olan modern bürokrasinin mensupları, klasik usulde yetişmiş selefleriyle aralarında baş gösteren rekabetin de etkisiyle,² o dönem için geniş çaplı olarak nitelendirilebilecek Batı’dan, özellikle merkezi erkin başatlığı üzerinde örgütlenmiş Fransız idari sisteminden kurum ve kural ithal etme siyasetinin biçimlendirdiği yeni bir ıslahat programını yürürlüğe koydular. Bu çok önemli bir gelişmeydi. Çünkü bu idari sistem, Avrupa’da tamamen din dışı terimlerle ifadesini bulan ilk büyük sosyal ayaklanmanın bir ürünüydü ki³ dinin siyasi sistemdeki belirleyiciliğinin başat olduğu bir devlette bu çok önemli bir değişmeyi ifade ediyordu.

Bu programın demokratik bir zeminde yürütüldüğünün söylenemeyeceği aşikâr, ancak ülkenin koşulları ve genel entelektüel vasatının da böyle bir şey için olanaklı olmadığı da ortadaydı. Bu nedenle Türkiye’de kurumsal anlamda ortaya çıkan yeni yapılanmanın temel amacının siyasi kültüre demokratik bir form kazandırmak olmadığı şeklindeki bir ifadenin şimdilik tutarlı gözüktüğü söylenebilir. Osmanlı’daki birey, toplum ve devlet ilişkileri hakkında yapılan çalışmaların⁴ birçoğunda tekrarlanan, etken devlet-edilgen birey tanımlaması hakkında burada yeni bir şey söylenmeyecektir. Ancak şu söylenebilir ki, Osmanlı toplum yapısı içinde, yukarıda tanımlanan pasif ilişki biçimine aykırılık gösterecek, hatta bu etkenlik-edilgenlik kurgusunu önemli ölçüde dumura uğratacak realiteler de mevcuttu.⁵ Ülkemizde, tarihe intikal etmiş bir imparatorluğun bakiyesi olma psikolojisinin yarattığı epistemolojik bir hastalık bulunduğu ve bu hastalığın en bariz belirtisinin çoğu kez nesnellüğün önüne geçen ideolojik bir tarihçiliğin varlığıyla içkin olduğu yönündeki eleştirilerin, son yıllarda ortaya attığı yeni bir tartışmanın konusudur aslında bu. Eskiye karşı yeninin makbul sayıldığı genel modernist tavrın bu peşin hükümlü, kestirimci yaklaşımı ayrı bir yazının konusudur.⁶

Bu tebliğde Türk idari yapılanmasının modernleşmesi evresindeki önemli kuruluşlar ve bu kuruluşların yerel yönetimlerin kurumlaşması sürecindeki kılavuzluğu ortaya konulmaya çalışılacaktır. Günümüz Türkiye’sindeki her o-

2 İlber Ortaylı, “A Young Ottoman General and The Emergence of A National Leader”, Ankara: The Turkish Yearbook of International Relations, Vol: XX., 1980-1981, ss.229-234.

3 Bernard Lewis, Modern Türkiye’nin Doğuşu, (Çeviri: Metin Kıratlı), Ankara: TTK Yayınları, 1996, s.55.

4 Doğu Perinçek, Osmanlı’dan Bugüne Toplum ve Devlet, İstanbul: Kaynak Yay., 1986.

5 Aykut Kansu, 1908 Devrimi, İstanbul: İletişim Yay., 1994.

6 Cengiz Sunay, “Modernleşme, Yerel Yönetim Kavramı ve Türkiye’de Belediyeciliğin Doğuşu”, KOSBED, Yıl:2001, Sayı:5, 181-206.

lumsuzluğun ardındaki tarihselliği gören entelektüel bakışın, bugüne kadar kat edilen mesafede alınan yolun önemli bir kısmının Osmanlıdan tevarüs edildiğini görmesi elzemdir. Her fenalığı Osmanlı mirasında ya da cumhuriyette görmek türündeki ifrat ve tefrit söyleminin artık geçerliliği kalmamıştır. Karar alma mekanizmalarının yerleşmesi her ne kadar artık çağdaş değerler haline gelmişse de, ülkemiz özelinde tarihten gelen bir çekincenin varlığı en azından anlaşılabilir gözükmemektedir. Çok uluslu bir imparatorluğun yerel düzeyde başlayan örgütlemelerin de etkisiyle dağılma sürecinin hızlanması, siyasi kültürümüzde müspet ya da menfi her örgütlenmeye karşı bakışı da tereddüt boyutu içine sokmuştur. Bu tereddüt cumhuriyetimizin kurulmasıyla birlikte bir ölçüde azalmış gibi gözükse de gerek 1925, 1930 Kürt İsyanları, gerekse laisizm karşıtı akımların varlığı “pireye kızıp, yorganı yakma” özdeyişinde olduğu gibi uzun süreli demokratik kısıtlılık halinin oluşmasına yol açmıştır. Ancak bu sebeplerden ortaya çıkan netice anlaşılır olduğu kadar rahatlatıcı değildir. Merkezi güç odaklarının sınıfsal çıkarlarının meşruiyetini hep bu tip tarihsel örnekleme başvurarak sağlamaları, toplumsal tabandan gelen siyasi taleplerin, siyasi çıktı beklentilerinin tatmin edilememesi gibi bir olumsuzluğu ortaya çıkarmakta, bu taleplerin yasal örgütsel zeminde dile getirilememesi, özellikle etnisite farklılığı yüzünden ulusal birlik mitosuyla tolare edilemediğinden yeraltına itilip, bağlamından koparılarak ayrılıkçı siyasi taleplere dönüşmektedir.

Bu tebliğde, modern Türk yerel yönetim geleneğinin, klasik dönemdeki lonca, subaşılık, ihtisab, kadılık gibi kurumlardan, Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye, Meclis-i Tanzimat, Şura-yı Devlet, Muhassılık Meclisleri, Menaf-i Umumiye Sandıkları, Şehremaneti gibi kurumlara giden evrimi incelenecek ve o dönem itibariyle bu kurumsal dönüşümün önemi ortaya konulmaya çalışılacaktır. 1580 sayılı Belediye Kanunu ile cumhuriyet döneminin yüz akılarından biri olan belediye yönetimimizin görece başarısının arkasında yatan mirasın ne denli önemli olduğu ortaya konulmaya çalışılacaktır. Çalışmada kullanılan kaynaklar dönemi inceleyen muteber yazarlara dayanmaktadır. Hiç şüphesiz kaynakçada belirtilen eserler olmasaydı bu mütevazı tebliğ hazırlanamayacaktı. Yazar çalışmaya getirilecek eleştirilerin bu çerçevede ele alınmasının, bilimsel olanın⁷ her şeyden önce eleştirel olması gerekeceği yönündeki genel ilkeyi zedelemeyecek düzeyde olduğu inancındadır.

1. Türk Yerel Yönetim Geleneğinin Devraldığı Miras

16. yüzyıldan itibaren özellikle İngiltere ve Hollanda’da gelişen sanayi

7 Cengiz Sunay, “Bilim Felsefesi ve Siyaset Bilimi”, Bilgi Sosyal Bilimler Dergisi, Yıl: 2002, Sayı: 5, ss. 1-27.

ile birlikte kırsaldaki kitlelerin kentlere doğru yöneldiği yoğun bir göç dalgası başladı. 19. yüzyıldan itibaren loncaların yerine geçmiş olan küçük imalathaneler ile birlikte sermaye birikimi tekelleşmeyi de beraberinde getiriyor, bu kez büyük fabrikaların oluşturduğu istihdam imkânı ve bunun yanında kentlerin aynı zamanda birer enerji merkezi haline gelmesiyle birlikte, kentlerin cazibesine kapılan kırsalın, toprağa bağlı serflerini şehirlere doğru çekiyordu.⁸ “1830’dan sonra yaygınlaşan demiryolları büyük kentlerin merkezine kadar ulaşırken, enerji ve hammadde gereksinimini kolaylıkla sağladığından, geçtiği bölgeleri de yeni endüstri merkezlerine dönüştürdü. Endüstriyel kapitalizmin en hızlı geliştiği İngiltere’de 1685’te 6000 olan Manchester’in nüfusu 1801’de 72.215’e, 1851’de ise 303.382’ye varıyordu. 1801’de 864.845 kişiyi barındıran Londra, kırk yıl içinde 1.873.676 nüfuslu dev bir kent olmuştu. (Londra’nın nüfusu 1891’de 4.232.118’i bulacaktı).”⁹ Endüstri kenti üç unsurdan oluşuyordu; fabrika, demiryolu ve bakımsız konut. Endüstrileşmenin ilk evrede kentlerdeki plansızlık üzerinde müthiş bir etkisi vardı. Birçok kişinin nazarında cehennem, Londra’ya benzeyen bir kent olmalıydı. Batı’da vahşi kapitalist dönem geçildikten sonra kentlerin yaşanabilir bir hale getirilmesi için modern anlamdaki ilk belediyelerin kurulması dönemi başladı.

Türkiye modern anlamda Tanzimat’la başlayan bir belediyecilik uygulamasına kavuşmuş olup, öncesinde Osmanlı İmparatorluğu’nun klasik yerel yönetim (ne ölçüde yerel yönetim olduğu da tartışma konusudur, her şeyden önce yerel amir pozisyonundaki kadı merkezden atanırdı.) yapısı sürdürülmekteydi. Buna göre kentlerde bu yapının temel ayaklarını kadı, vakıflar, loncalar ve mahalleler oluşturuyordu. Aynı zamanda adli yetkilere de sahip olan kadı, vakıfların denetleyicisi olmakla birlikte beledi-mahalli kolluk hizmetlerinin de amiriydi. Vakıflar kentin, hastane, medrese, han, hamam, çeşme, köprü gibi eğitim, kültür, sağlık ve sosyal yardım tesislerini yapıyorlar; meslek kuruluşları olan loncalar çarşı ve pazarların düzen, temizlik ve aydınlatma işlerine bakıyorlardı. Şehirde fiyatlar genel düzeyinin gidişatını düzenleyen, gerektiğinde cezai tedbirler alabilen bir muhtesipler kurulunun bulunduğu ihtisap müessesesi de söz konusudur. Mahallelerde oturan mahalle halkı da kendi bekleşimini seçiyor, mahallenin düzenini, temizliğini ve benzer ortak yerel ihtiyaçlarını karşılıyordu. 1850 yılında Galata-Beyoğlu bölgesinde Altıncı Daire-i Belediye adı altında Batılı anlamda ilk belediye kurulmuş, İstanbul Şehremaneti koordinasyonu sağlama vazifesi yapmıştır. İlgili hukuki

8 Konu en orijinal ve etraflı bir biçimde şu eserde tartışılmaktadır; Henri Pirenne, Ortaçağ Kentleri (Kökenleri ve Ticaretin Canlanması), (Çev. Şadan Karadeniz), İstanbul: İletişim Yay., 1991; yine aynı yazarın, Ortaçağ Avrupa’sının Ekonomik ve Sosyal Tarihi, (Çev. Uygur Kocabaşoğlu), İstanbul: Alan Yay., 1986.

9 Kürşat Bumin, Demokrasi Arayışında Kent, İstanbul: Ayrıntı Yay., 1990, s.66.

düzenlemeler de sonrasında hızla başlamıştır.¹⁰

Siyasi kültürümüzde yerel yönetimlerin etkin bir katılım içeren unsurlara sahip olduğunu söylemek güçtür. Kimi kentlerimizde, örneğin Ankara'da 15. yüzyıla kadar Ahiler tarafından bazı yerel karar alma mekanizmaları oluşturulmuş olmasına rağmen, bu olgunun yerel yönetim kavramıyla nitelik yönünden pek bir ilişkisi görülmemektedir. Çünkü "yerel yönetim, ne bazı örgütlü tarikatların ne de esnaf gruplarının varlığı ile değil, fakat hemşehrilerin mali-iktisadi güçlerini yönetimde kurumsallaştırmaları ile oluşur. Yerel yönetimde, devamlılık ve hukuki bir kişilik kazanmak yani kurumsallaşmak söz konusudur. Böyle bir idari, hukuki sürecin ise Osmanlı kentleri veya kırsal alandaki topluluklar için uzun zaman söz konusu olmadığı açıktır."¹¹ Aynı durum iddia edilenin aksine gayrimüslim azınlıklarda da mevcuttur.¹² Kurumsallaşma olmamıştır, çünkü şehirde görece etkin olan esnaf loncalarının temsilcileri konumundaki kethüdaların bile, şehir ileri gelenlerinin (vücut-u belde) ve ruhani reislerin varlığına rağmen şehir yönetimine katılmak için devamlı kurullar şeklinde toplanıp çalıştıkları görülmemiştir. Tanzimat'la yönetimde modernleşme ihtiyacının sonuç olarak gerekleştiği bir döneme girilmiştir.¹³ Genel dünya ekonomisiyle eklemlenme süreci 1838 Balta Limanı Ticaret Antlaşması'yla¹⁴ birlikte liberal iktisadi politikaların uygulanması ve 19. yüzyıl Türkiye'sinde tarımda, sanayide gözden uzak tutulamayacak bazı değişmelerin meydana gelmesiyle beliren vergi sistemindeki modernleşme, merkezi bürokrasiyi ister istemez eyalet idaresindeki yerel gruplarla işbirliği yapmaya itmiştir.¹⁵ 1858 tarihli Arazi Kanunnamesi'nin¹⁶ resmen eski Osmanlı toprak düzenini ilga etmesiyle birlikte, iltizam usulü sayesinde ayanlaşan mültezimlerin özel mülk edinmesi, yıllar yılı müsadere yüzünden özel mülkiyetin yaygınlaşmaması, dolayısıyla yerel baskı gruplarının etkinleşememesini ortadan kaldırmıştır. Osmanlı Devleti'nde merkez ile yerel güçler arasındaki iç artığı aktarma yarışı, bir anlamda devletin merkezi cenahının etkin bir şekilde 'artık devşirme' için, modern kurumlar için harcanmak üzere alınan dış borç alma sürecini

10 İlber Ortaylı, "Yerel Yönetim; Devraldığımız Miras", Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl, Uluslararası Sempozyum, 23-24 Kasım 1990, Bildiriler, Tartışmalar, Ankara: Metropol İmar A.Ş.Yay., 1990, ss.63-66.

11 Ortaylı, "Yerel Yönetim; Devraldığımız Miras", s.64.

12 Bilal Eryılmaz, Osmanlı Devletinde Gayrimüslim Tebaanın Yönetimi, İstanbul: Risale Yay., ty., ss.98-101.

13 Tanzimat Fermanı'nın latinize edilmiş tam metni için bkz.: Suna Kılıç-A. Şeref Gözübüyük, Türk Anayasa Metinleri (Sened-i İttifaktan Günümüze), Ankara: İş Bankası Kültür Yay., 2000, ss.21-23.

14 Şevket Pamuk, Osmanlı-Türkiye İktisadi Tarihi 1500-1914, İstanbul: İletişim Yay., 2005, ss.205-209; Taner Timur, Osmanlı Çalışmaları, Ankara: Teori Yay., 1988, ss.131-146.

15 Bilal Eryılmaz, Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme, İstanbul: İşaret Yay., 1992, ss.192-224.

16 Ahmet Akgündüz, "1858 Arazi Kanunnamesi", Mukayeseli İslam ve Osmanlı Hukuku Külliyyatı, Diyarbakır Dicle Üniversitesi Hukuk Fak. Yay., 1986, ss.679-715.

de başlatmıştır.¹⁷ Böylece ilk istikraz 1854 yılında Fransa’dan alınmıştır. Osmanlı Devleti’nin kuruluşundan bu yana geçen 555 seneye kadar dışarıya tek kuruluş borcu bulunmamaktaydı. Nitekim bu borçlanma başlangıçta, yani 1854 ile 1855 yıllarında iki parti olmak üzere önce 3.300.000 Osmanlı Lirası ve 5.500.000 Osmanlı Lirası olmak üzere toplam 8.800.000 Osmanlı Lirası düzeyindeyken. 1879 yılına gelindiğinde toplam borcun ulaştığı miktar 246.198.000 Osmanlı Lirası’na ulaşmıştır. Üstelik kayıtlarda bu seviyede borç gözükmemesine rağmen ele geçen miktar bunun ancak yarısı düzeyinde olan 134.078.000 Osmanlı Lirası kadardır.¹⁸ Lozan Antlaşması’yla birlikte bu borçların yaklaşık %70 kadarı yeni Türkiye devleti tarafından yüklenilmiş, 1929 yılı itibarı ile başlanan ödemelerde çeşitli sorunlarla karşılaşmıştır. Ödemelerdeki aksamalar üzerine 1930’dan sonra yeni görüşmeler yapılmış, TBMM’de yapılan görüşmelerle mebuslar bizzat Maliye Vekili Saraçoğlu Şükrü Bey tarafından yapılan bir sunuşla bilgilendirilmiştir.¹⁹ İşin ilginç yanı bir ülkenin bağımsızlığının sembollerinden biri olan para basma fonksiyonuna haiz, iç piyasadaki düzenleyici işlevlere sahip Merkez Bankası’nın ancak 11 Haziran 1930 tarih ve 1715 sayılı Yasa’yla kurulabilmiş olmasıdır. Merkez Bankası’nın fiilen faaliyete geçmesinin tarihi ise 3 Ekim 1931’dir. Kuruştaki bu gecikme Lozan Antlaşması’nda yer alan gümrük tarifelerinin 1929’a kadar değiştirilemeyeceği hükmüdür.²⁰

19. yüzyıla kadar Osmanlı idaresinin bazı hizmetleri yerel gruplara, dini cemaatlere bırakması söz konusudur. Tanzimat ile birlikte artık merkez bu gibi hizmetleri hükümet örgütü ile arasında, vesayetin geniş örgüsü bulunan kurumlara bırakmıştır. Örnek olarak; yol geçitlerinin güvenliğini vergi bağışıklığı karşılığında sağlayan derbentçi köylülerin görevi onlardan alınıp, hükümetin kolluk kuvvetlerinin mesuliyetine verilmişti. Vakıflar ulemanın gelir kaynağıydı. Ancak ülkedeki aydın profiline medrese ekseninden, batılı tarzda eğitim görmüş, Fransızca bilen yeni tip bürokrata dönüşmesiyle vakıflar, Evkaf Vekâleti kanalıyla merkezi idareye bağlanmıştır. Mültezimlik yerine vergi, yetkili muhassıllar ve onlara yardımcı olarak yerel halkın temsilcileri ve ruhani reislerden oluşan devamlı kurullar (Muhassıllık Meclisleri) tarafından toplanır olmuş, ancak teknik sebepler yüzünden iltizam usulüne geri dönmüştür.²¹ Güvenliğin sağlanmasındaki eski usul olan köy ve kasa-

17 Abdüllatif Şener, Tanzimat Dönemi Osmanlı Vergi Sistemi, İstanbul: İşaret Yay., 1990; Emine Kıray, Osmanlıda Ekonomik Yapı ve Dış Borçlar, İstanbul: İletişim Yay., 1993; Huricihan İslamoğlu-Inan, Osmanlı İmparatorluğunda Devlet ve Köylü, İstanbul: İletişim Yay., 1991; Taner Akçam, Siyasi Kültürümüzde Zulüm ve İşkence, İstanbul: İletişim Yay., 1992.

18 Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi, İstanbul: İletişim Yay., 1983, s.678’de yer alan tablodan özetlenmiştir.

19 Bilsay Kuruç, Belgelerle Türk İktisat Politikası, Ankara: Ankara Üniversitesi Basımevi, 1988, ss.1-10.

20 Cumhuriyetin 75. Yılı, İstanbul: Yapı Kredi Kültür Sanat Yay., 1998.

21 Şener, a.g.e., ss.51-56.

balardaki halktan, bazı loncalardan veya bu görevi ihale usulü ile yüklenen yasağcı, muhtesip vs. kimselere verilmesi kaldırılıp, yerine merkezden emir ve maaş alan zaptiye örgütü güçlendirilmişti.²²

Modern merkeziyetçiliğin güçlenmesi paradoksal olarak yerel yönetimlerin çekirdeğini oluşturdu. İdarenin artan görevleri ve erken müdahalesi, yerel halkın yardımını daha doğrusu bir ölçüde rızasını gerektiriyordu. 1840'lı yıllardan itibaren önce muhassıllık meclislerinde sonra vilayet temyiz divanlarında, ziraat komisyonu, mal sandığı ve belediye meclislerinde yerel temsilcilerin bulunması, sadece merkezi hükümet bürokratlarının tek taraflı tasarrufu veya dilemesiyle gerçekleşmiş değildir. Merkezi hükümetin gücü bu grupları dışlayabilecek düzeyde değildi. Demokratik değil, yalnızca kanuni ve adil bir yönetimin gerçekleştirilmesi için yönetilenlere de danışmak ve onların yardımını almak bir zaruretti. Osmanlı toplum düzeninin kapalı yapısının en başta gelen organı, kapalı bir hayat süren belirli hukuki, yönetsel, mali ayrıcalıkları ve görevleri olan eğitim ve sosyal yardım gibi faaliyetleri kendi içinde örgütleyip yürüten cemaatlerdi.²³ Cemaatler merkeziyetçi olup, din birliği temeline dayandığından kendi iç yapılanması otoriterdi. Bu yüzden cemaat örgütlenmesinin Osmanlı siyasi geleneğinde merkeziyetçilikten uzaklaştırıcı bir işlevi söz konusu olmamıştır. Tanzimatçı aydınlar demokratik katılım hedefleyen bir zihniyetten çok, kanuni, düzgün işleyen, refahı ve bayındırlığı getirecek bir yönetsel yapıyı hedefleyen programa sahiptiler. “Muhtemelen Metternich Avusturyası gibi otoriter ve başarılı görünen bir idareyi hedefliyorlardı.”²⁴

2. Tanzimat ve İdari Kurumlaşmanın Hukuki Boyutu

Viyana bozgunu ile başlayan Osmanlı'nın Batı karşısındaki mağlubiyetler zinciri, Osmanlı modernleşmesinin miladı olarak kabul edilen III. Selim (1789–1807) dönemi ile birlikte bir itirafa da dönüşmüştür. Batı'yı kendisinden aşağı gören Osmanlı o zamana dek çözümünü hep kendi mazisinde aramış ve Koçi Bey örneğinde görüldüğü gibi, ‘altın çağ’ tekrar dönülmesi gereken “Kanuni Dönemi” olarak kabul edilmiştir. Oysa III. Selim'den itibaren Batının üstünlüğü kabul edilmiş, bu üstünlüğe erişebilmek için Batılı kurumların ithal edilmesi gerektiği konusunda, geleneksel muhafazakâr çevrelerin dışında, bir konsensüs oluşmuştur. Osmanlı modernleşmesinin temel çelişkisi, Batılı kurumların eski ku-

22 Eryılmaz, *Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme*, ss.92–102; Nadir Özbek, “Osmanlı İmparatorluğu'nda İç Güvenlik, Siyaset ve Devlet 1876–1909”, *Türklük Araştırmaları Dergisi*, No: 16 (2005), ss.1–42.

23 Taner Timur, *Osmanlı Kimliği*, İstanbul: Hil Yay., 1989, ss.107-110.

24 Ortaylı, “Yerel Yönetim; Devraldığımız Miras”, s.65.

rumların yanında faaliyet göstermesi şeklindedir. Cumhuriyet ile Osmanlı arasındaki Batı’yı benimseyiş tarzındaki temel fark budur. Cumhuriyeti kuran asker-sivil bürokrasi bu düalizmi ortadan kaldırmıştır.²⁵ Osmanlı modernleşmecileri Batılı ülkelerde mer’i olan hukuku çeviriler yoluyla aktarırken, bir taraftan İslam hukuku çerçevesinde Ahmet Cevdet Paşa’nın başkanlığını yaptığı bir komisyon tarafından hazırlanan Mecelle’yi de yürürlükteki hukukun mihenk taşı olarak benimsemişlerdir. Ayrıca Nizamiye Mahkemelerinin yanı başındaki Şeriye Mahkemelerine de dokunmamışlardır. Dönemin farklı kutuplarındaki aydınlar arasında devam eden tartışmaların kilit sorusu ise çok ilginçtir: Hangi batı?

Evet, Batı denirken aslında bir coğrafi yön tartışılmamaktadır. Bütün dünyanın karşısında daha önceki uygarlıklardan çok çeşitli yönleriyle ayrılan komple bir uygarlık mı? Vardı. Timur’a göre “Batı bir sanayi toplumdur; kapitalist ve emperyalist bir düzendir. Greko-Romen kültür geleneğinin günümüzdeki mirasçısıdır; bir hukuk devletidir ve Musevi-Hıristiyan ruhaniliğin yaşayan temsilcisidir. Herkes kişisel düşünce ve eğilimine göre bu unsurlardan birine öncelik vererek Batı’yı tanımlayabilir ya da Batı’nın bütün bu unsurların sentezi olduğunu ileri sürebilir. Ayrıca bunlara Batı’ya dışarıdan bakan kültürlerin tanımları da ilave edilebilir. Fakat herhalde hiç kimse kendi tanımının mutlak bir kabul görmesini bekleyemez.”²⁶ Fransa Osmanlı modernleşme hareketlerinde dönemin aydınlarının en fazla etkilendikleri ülkedir. Fransız dili dönemin aydınına dış dünyanın kapısını açan bir anahtar vazifesi görmüştür. Resepsiyona konu olan hukuk aktarma hadisesinde dönemin yeni hukuki düzenlemelerinde mehz kabul edilen metinlerin en önemli kısmı ya Fransız Devleti’nin düzenlemelerinden alınmış ya da bu düzenlemelerin kaynağı Fransız olmasa da dili Fransızca olmuştur. III. Selim’in başlatıcı düzeyindeki modernleşmeci rolü, halefi II. Mahmut ile zirveye ulaşmıştır. Bu dönem yönetimde pek çok ilke ve programların temelini atıldığı bir dönemdir. Bakanlıkların ve resmi, sürekli danışma meclislerinin kuruluşu da bu döneme rastlar. İslam yönetim ve düşünce kültürünün temelini meşveret yani danışma oluşu bu bağlamda ayrıca üzerinde düşünülmesi gereken bir konu olmaktadır. Batılı kurum ve kuralların ithali sürecinde batı referanslı birçok yeniliğin meşruiyetinin sağlanması temel bir problem olarak ortada duruyordu. Yıllarca getirilen her yeniliğe karşı direnen geleneksel tepkiyi yumuşatmanın yegâne yolu olarak dönemin aydını, İslam fikhinin yönetsel ihtiyaç için dönemin tarihselliği içinde geliştirmiş olduğu içtihatlar lâfzen alınarak Batılı terminolojinin içeriği yüklenmiştir.²⁷

25 Tarık Zafer Tunaya, Türkiye’nin Siyasi Hayatında Batılılaşma Hareketleri, İstanbul: Yedigün Mat., 1960, s.27.

26 Timur, Osmanlı Kimliği, s.83.

27 Mümtaz’er Türküne, Siyasi İdeoloji Olarak İslamcılığın Doğuşu, İstanbul: İletişim Yay., 1990.

II. Mahmut tarafından kurumsal bağlamda getirilen en önemli yenilik; Topkapı Sarayı Gülhane Köşkü'nde toplanmak üzere kurulan “Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye” ile Babiâli’de toplanmak üzere danışma meclisi biçiminde kurulan “Dar-ı Şura-yı Babiâli”dir. Ancak bu görünüşleriyle her iki mecliste bir kraliyet konseyi durumundadır. Seçimle değil, atamayla oluşturulmuş olmaları onlara bu niteliği vermektedir.

2.1. Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye

Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye eski serasker Hüsrev Paşa'nın başkanlığında 24 Mart 1838 tarihinde gerekli kanun tasarılarını ve nizamnamelerini hazırlamak, devlet adamlarıyla ilgili davalara bakmak, devlet ve milletin işlerini görüşmek amacıyla kuruldu. Kanunlar yürürlüğe girmeden önce burada karara bağlanmak zorundaydı. Meclisi biri başkan olmak üzere beş üye ve iki kâtipten oluşan sekiz kişi oluşturmaktaydı. Üye sayısı Tanzimat'ın başında on kişiye çıkarıldı. Üyelerin başka bir iş yapmamaları gerekiyordu ancak üyelerin başka bir iş yapmalarının önlenmesi mümkün olmuyordu. 1841 tarihli bir nizamnameyle bu durum yasaklandı. 1848'e kadar tam on bir başkan değiştirmesi, süreç içerisindeki uyumsuzluğun Meclis-i Vâlâ'da da olduğunu gösteriyor. Meclis-i Vâlâ önceleri perşembe, cuma ve cumartesi hariç, haftada dört gün toplanmaktaydı. Sonraları programındaki yoğunluk sebebiyle Babiâli'nin tatil günü olan perşembe günü hariç her gün toplanmaya başladı. Tanzimat'ın tüm yeniliklerini Meclis-i Vâlâ onaylamıştır. Meclis-i Vâlâ'nın başlıca görevleri ise şunlardır.²⁸

1. Yüksek devlet memurlarının görevlerini ifa sırasında yaptıkları yolsuzluklar gibi devlete karşı işlenen bütün suçlar üzerine hüküm vermek;
2. Cinayetler konusunda verilen hükümleri, temyiz makamı olarak gözden geçirmek.

Meclis-i Vâlâ'nın çalışma usulü ise şöyleydi: “Görüşülecek kanun layihaları önceden incelenmek üzere bütün üyelere dağıtılacak, layihalar hakkında söz alacak üyelerin isimleri belirlenerek, sıraya konulacak; kendisinden açıklama istenen bakanlar, bunu yerine getirmeye mecbur olacaklar; görüşmelerle ilgili zabıt tutulacak; reylerin eşitliği halinde, karar verme yetkisi Padişaha ait bulunacak; nihayet, kesinleşen bir kararın tenkidi yasak olacaktır.”²⁹ İdarenin iç düzeni ve konularla ilgili meselelerin tümü bu meclis tarafından düzenlenmekte olup, yönetim kademesindeki vali, ordu komutanı gibi görevlilerin talimat alma mercii de Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye idi. Sadrazam, serasker, ticaret nazırı, darphane müşiri, hariciye nazırı ve mabeyn-i

28 Eryılmaz, Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme, ss.178-179.

29 Eryılmaz, Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme, s.179.

hümayun müşiri gibi yürütme üyelerinin yer aldığı meclis çeşitli yasaları tartışır ve padişahın onayına sunar. Ancak görünüşte padişahın mutlak istemi ve geniş yetkilerini paylaşmış gibi görünüyorsa da, varlığıyla ona bağlı olduğu ve onun mutlak denetimi altında bulunduğu için tam anlamıyla bağımsız bir yasama organı hüviyetinde hiçbir zaman bulunamamıştır.³⁰

2.2. Meclis-i Ali Tanzimat

Ali ve Fuad Paşalar II. Mahmut dönemindeki okullarda yetişmiş iki genç devlet adamıydılar. Her ikisi de Tanzimat dönemi devlet adamlarını geçmişe bağımlı görüyor, reformların hızlandırılmasını istiyorlardı. Meclis-i Vâlâ’nın iki temel işlevi olan ‘yargı’ ve ‘yasama’ birbirinden ayrıldı. 26 Eylül 1854 tarihli bir nizamname “Meclis-i Ali Tanzimat” adında yeni bir yasama organı oluşturuldu. Tanzimat’ın yeni kuşağı bu meclise hâkim durumdaydı. Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye’nin yasama ile ilgili tüm yetkileri Meclis-i Ali Tanzimat’a geçti. Yeni meclisin üç önemli görevi vardı. Bunlardan birincisi, bakanlıklar ve devlet daireleri tarafından hazırlanan layihaları, tetkik ve tasdik etmek; ikincisi, memuriyet vazifesini kötüye kullanan bakanları yargılamak; üçüncüsü de kanun ve nizamların uygulanmasında yolsuz bir şey görürse durumu müzakere ederek makam-ı sadarete ihbar etmektir. Mecliste görüşülen, araştırılan her türlü kanun tasarısı önce Meclis-i Vükelaya sunulacak ve onun onayından sonra padişahın onayına sunulacaktı. Meclis, Meclis-i Vükela’nın kendisine sevk ettiği nizamnamelerin ıslahı ve yeniden tanzimini yerine getirmekle beraber, kendiliğinden de tadil, tashih, kaldırma ve yenilemeye gerek gördüğü hususlarda kanun tasarıları hazırlayıp, Meclis-i Vükela’ya sunabiliyordu.³¹

Yeni meclisin işleri yoğunlaştıkça beş komiteye ayrıldı. Bunlar; mülkiye, maliye, evkaf, hariciye, adliye ve deavi/polis’tir. 9 Eylül 1861 yılına gelindiğinde Meclis-i Tanzimat’ın tekrar Meclis-i Vâlâ’ya dâhil edilmesi durumu hâsıl olur. Bu durumla birlikte Meclis-i Vâlâ’nın örgüt yapısı üçlü bir tasnife tabi tutulur. Bunlar: (a) Mülki idare, (b) Kanun ve nizamnameler, (c) Muhâkemat. Burada Osmanlı modernleşmesindeki dış tesirin önemi bir kez daha ortaya çıkmaktadır. Paris Konferansı sırasında Avrupalı devletlerin temsilcileri, Ali Paşa’ya baskı yaparak yargı işlerinin yürütmeden bütünüyle ayrılmasını istemişlerdir. Bunun üzerine, Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye mülga olmuş, bütün mülki işlerin müzakere merkezi olmak üzere 1 Nisan 1868 (8 Zilhicce 1284) tarihli bir nizamname ile “Şura-yı Devlet” yüksek bir yargı organı olarak da, “Divan-ı Ahkâm-ı Adliye Teşkilatı” kurulmuştur. Şurayı Devlet’in başına Tuna Valisi Mithat Paşa, Divan-ı

30 Muzaffer Sencer, Türkiye’nin Yönetim Yapısı, İstanbul: Alan Yay., 1986, ss.72-74.

31 Sencer, a.g.e., s.75.

Ahkâm-ı Adliye'nin başına da Ahmet Cevdet Paşa getirildi.³² Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye'nin dağıtılması Ali ve Fuad Paşalar açısından eski kuşak yöneticilerinin tasfiyesi için iyi bir vesile olmuştu. Zaten Meclis-i Vâlâ işlerin yoğunluğundan dolayı iyi çalışmıyordu.

2.3. Şura-yı Devlet; Danıştay (Conseil d'Etat)

Fransız idari yapılanmasının, dönemin ıslahat programından, kültürel etkileyciliğine kadar Fransız menşeli bir form altında modernleşme hareketlerinin yürütülmesindeki etkisi göz önüne alındığında, Osmanlı adli-idari yapılanmasına da kaynaklık edeceği ortadaydı. Dönemin Fransız Büyükelçisi Mösyö Boure'nin sadrazam Ali Paşa'ya yaptığı tavsiye üzerine Fransa'nın Conseil d'Etat'ına benzer, içinde Müslüman ve Hıristiyan tebaanın birlikte temsil edileceği bir Şura-yı Devlet'in kurulmasına karar verildi. Kurumun oluşturulmasında dönemin genç Osmanlılarının temsil ettiği muhalefetin de önemli katkıları oldu. Genç Osmanlılara göre idare denetim altına alınmalıydı. Ziya Paşa'nın teklif ettiği ıslahat programının içinde bulunan böyle bir kurumun oluşturulması yönündeki talep, idarenin keyfiliğinin önlenmesi gerektiği yönündeki görüşe dayanıyordu. İç ve dış muhalefetin birleşmesiyle 1868 yılında Şura-yı Devlet kuruldu.³³ “Şura-yı Devlet, en yüksek yönetsel yargı organı olduğu kadar bir yasama ve danışma kurulu görünüşü de kazanmıştır.”³⁴ Şura-yı Devlet'in kuruluş nizamnamesinde görevi ve yetkileri şu şekilde sıralanmıştır: “Bütün kanun ve tüzük tasarılarını hazırlamak ve tetkik etmek; kendisine verilen mülki işleri görüşerek, alınan kararları padişaha arz etmek; Yürürlükteki kanun ve tüzüklerin hükümlerine göre yargılanmaları gereken memurların muhakemesini yapmak; yürürlükteki kanun ve tüzüklerin hükümleri konusunda devlet dairelerinden gelen yazıları, görüş beyan etmek suretiyle cevaplandırmak; padişah ve bakanlar tarafından, kendisine intikal ettirilen bütün meseleler hakkında görüş beyan etmek; Hükümet ve şahıslar arasında meydana gelen davalara bakmak; Vilayet Nizamnamesi'ne göre her yıl vilayet merkezlerinde toplanacak, umumi meclisler tarafından gönderilen zabıtnameleri tetkik etmek ve idare meclislerinin lüzum gördükleri icraat ve ıslahatları, meclis üyeleri arasından seçilmiş 3-4 kişilik heyetlerle müzakere ederek karara bağlamak; her sene devlet dairelerinde yapılan ve maliye nezaretince tanzim edilen gider ve gelir bütçeleriyle umumi muhasebat defterlerinin tetkikini yapmakla görevli meclise daire başkanlarıyla ve her daireden birer üyeyi göndermek”. Şura-yı Devlet'in “Mülkiye”, “Maliye ve Evkaf”, “Adliye”, “Nafia” ve “Maarif” olmak üzere beş dairesi vardı. Her

32 Eryılmaz, Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme, ss.184-185.

33 Hulusi Yavuz, Osmanlı Devleti ve İslamiyet, İstanbul: İz Yay., ss.119-121.

34 Sencer, a.g.e., s.75.

dairede bir başkan, bir başkâtip ve 5 ila 10 arasında değişen azası ile gereğine göre değişen muavin ve memuru vardı. 6 Mayıs 1869 tarihinde yapılan bir değişiklik ile mülkiye ve maarif daireleri birleştirilip, “Dâhiliye ve Maarif Dairesi” şekline getirilmiş, 10 Şubat 1872’de ise daire sayısı yeniden düzenlenerek “Tanzimat”, “Muhakemat” ve “Dâhiliye” olarak belirlenmiştir. Şura-yı Devlet kurulduğunda üye sayısı 29’u Müslüman, 15’i diğer din ve mezheplerden olmak üzere 44 kişiydi. Şura-yı Devlet’in ilk Reisi Mithat Paşa’ydı.³⁵

2.4. Divan-ı Ahkâm-ı Adliye

Bugünkü Yargıtay’ın ilk biçimi olan bu kurum yargının en üst düzeydeki temyiz makamıydı. Temyiz ve İstinaf Mahkemesi olarak iki kısımdan oluşuyordu. Temyiz Mahkemesi “hukuk” ve “ceza” dairelerine ayrılmıştı. Nizamiye Mahkemelerinin kararları burada temyiz ediliyordu. İstinaf Mahkemesi ise “ceza”, “hukuk” ve “ticaret” adıyla üç daireye ayrılmıştı. En son tetkik ve karar mercii İstinaf Mahkemesi’ydi. 14 üyesinden 6’sı gayr-ı Müslimlerden oluşan Divan-ı Ahkâm-ı Adliye’nin üyeleri bir mahkeme kararı olmadıkça değiştirilemeyecekti. Padişah ve vükelanın ne yargılama usulüne ne de kararlara karışma yetkisi yoktu. Hâkim teminatı kabul edilmiş, böylece yürütme ve yargı birbirinden ayrılmıştı. Bu kurumda hangi kanunun tatbik edileceği uzun süre tartışılmış sonunda Ahmet Cevdet Paşanın başkanlığında Hanefi mezhebinin muamelâta dair görüşlerini Kütub-u Fıkhiye’den seçip, Mecelle-i Ahkâm-ı Adliyye adı ile bir kitap yapılmak üzere bir komisyon kuruldu. 1870 ile 1876 yılları arasında tamamlanan 16 kitap ve 1851 maddeden ibaret olan Mecelle, 1928 yılında İsviçre Medeni Kanunu’nun yürürlüğe girmesine kadar uygulandı. Bugün için özellikle Ortadoğu’daki Arap ülkelerinde bazı maddeleri hala yürürlüktedir.³⁶

3. Osmanlı’da Belediye Teşkilatının Kuruluş Sürecinde Yerel Kuruluşlar

Merkezi bürokrasi, yerel yönetim olgusunu pragmatik bir biçimde, yapılan mali reformların sonuca ulaşabilmesi amacıyla ele aldı. İltizam usulünün kaldırılmasındaki gayenin, merkezin artı değeri doğrudan, aracısız hazineye aktarmak amaçlı olduğu düşünülürse, kurulan muhassıllık meclislerinin varoluş sebebi daha iyi anlaşılır.³⁷ Osmanlı belediyesi esas itibarıyla ne kentin kendini yönetmesi ne de bir tüzel kişilik anlamına geliyordu. Zaten “Beledi-

35 Eryılmaz, Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme, ss.186–187.

36 Yavuz, a.g.e., ss.122–123.

37 Ruşen Keleş, Yerinden Yönetim ve Siyaset, İstanbul: Cem Yay., 1992, ss.94–98.

ye” kavramının etimolojisi; şehre ya da beldeye ait işler anlamındadır. Bir katılımçılık içeren hizmet sunma anlayışından çok, şehrin fiziki varlığı, temizliği, aydınlatması ile ilgili olarak ele alınan emre binaen iş gören teşkilattan öteye gidememiştir. Bu boyutuyla merkezi idarenin taşra teşkilatından öteye gidememişti. Cumhuriyetimizin çok partili siyasi yaşama geçmesine kadar bile bu anlayış devam etti. Yerel düzeyde örgütlenmenin ilk modern çekirdeğini o dönem itibariyle yürüten kuruluş, muhassıllık meclisleriydi.

3.1. Muhassıllık Meclisleri ve Menaf-i Umumiye Sandıkları

Muhassıllık meclisleri, vergilerin toplanması işinin bir tür müteahhit olan mültezimlerden alınıp, sancaklardaki memurlara toplattırılması amacıyla, yerel halkın bu memurların gördükleri vazifeye yardımlarının sağlanması amacıyla oluşturuldu.³⁸ Çıkarılan talimatname uyarınca muhassıllık meclisleri şu kimselerden oluşuyordu.

1. Merkezce tayin edilen bir muhassıl ve onun yardımcıları,
2. O yerin hâkimi, müftüsü, kumandanı, ruhani reisleri,
3. Beldenin ileri gelenlerinden altı kişi.

Beldenin ileri gelenlerinden altı kişi seçimle görevlendirilecekti. Meclis-i Ahkâm-ı Adliye'nin hazırladığı nizamnamenin ilk bendinde tarif edilen seçim usulüne göre, “seçilecek kimseler beldenin, akıllı, afif ve muteber adamlarından olmalıdır. Adaylar önce mahkemeye gelip isimlerini kaydettirecekler, sonra seçmenlerin oyuna başvurulacaktı. Seçmenler ise kazaya bağlı köylerden kur'a ile saptanan beşer kişi ve kaza merkezlerinde de yerleşme yerinin büyüklüğüne göre akıllı, söz anlar, emlak sahiplerinden 20–50 kişi olacaktı. Bir araya toplanan bu seçmenlerin karşısına adayları çıkarılacak ve tek tek her adayı isteyen seçmenler bir yana, istemeyenler öbür yana geçeceklerdi. Oyların çoğunluğunu elde eden aday seçilecek, isteyen ve istemeyenler eşit ise kur'a-i şeriyeye başvurulacaktı. Kuşkusuz nizamname ile kurumlaşan bu seçim usulü geniş bir tabakanın katılmasını sağlamaktan uzaktı. Ayrıca gereği gibi ve yaygınlıkla uygulanmadığı da açıktı. Çağdaş gözlemcilerin belirttiği gibi; meclislere seçilenler ya mülki amirin tayin ettikleri veya benzer biçimde gayrimüslim cemaat ileri gelenlerinin saptadıkları ya da yüksek rütbeli memurlarla anlaşan mahallin ileri gelenleriydi.”³⁹

Yerel halkın temsilcilerinden oluşan Menaf-i Umumiye Sandıkları, yerel kaynakların toplanmasıyla oluşturulan nakdi birikimlerin toplandığı bir fon niteliğindedi. Rumeli vilayetlerinde, özellikle Mithat Paşa'nın valiliğini yürüttüğü Tuna vilayetinde uygulanan sandıklar, işlevini yerine getirmesi bağlamında çok faydalı ve başarılı bulunmuştu. Toplanan sermayenin kullanılış bi-

38 Lewis, a.g.e., s.382.

39 Ortaylı, “Yerel Yönetim; Devraldığımız Miras”, s.66.

çimi, yatırım yapılacak alanlar sandık kuruluşlarının inisiyatifindeydi. Ancak sandıkların etkinlik düzeyi imparatorluğun her tarafında eşit düzeyde değildi. Yerli tüccarların güçsüzlüğü ve iktisadi gelişmenin yavaşlığı nedeniyle, kentteki baskı gruplarının ve örgütlü diğer herhangi bir grubun olmayışı, etkinlikle çalışan sandıkların da zamanla önemsizleşmesine neden oldu. Merkezin kural tanımaz kimi uygulamaları, değil bu sandıkları 1877–78 Osmanlı-Rus Savaşı’nda görüldüğü gibi, şehirlerdeki esnafın geleneksel avarız sandıklarına bile el konması sonucunu doğurmuştur. İktisadi anlamda kendini ilgilendiren konularda karar alma güçsüzlüğü ve müstakil sermaye kuruluşlarına sahip olamamak, başlangıçtan beri ülkemizdeki yerel yönetimlerin gelişmesini önleyen bir olgu olarak belirlemiştir. Güçlenen merkezin, zayıflayan bir çevre ile birlikte varlığı arasındaki olumsuz birlikteliğin Türk devlet geleneğindeki başatlığı nedeniyle, Türkiye’deki yerel yönetimler ne iktisadi ne de hukuki özerklik konusunda Batı’daki benzerleri kadar gelişmemişlerdir.

4. Eyalet Yönetiminden Vilayet Yönetimine Geçiş

Tanzimat’ın başlangıcında ülkenin mülki ayrımı; valilerin başında bulunduğu eyalet, mütesellimlerin başında bulunduğu sancak ya da liva, müdürlerin yönettiği kaza ve muhtarların başında bulunduğu köyler (karye) şeklindeydi.⁴⁰ Osmanlı İmparatorluğu’nda alt yerleşme birimleri nahiye, köy ve mahalle idi. Nahiye “kadı naibi”nin yönettiği büyükçe köylerin adıydı. Nahiye statüsü çok da yaygınlık kazanmadı. Bunun en önde gelen sebebi özerk statüsünün yaratacağı ayrılıkçı akımların meydana getirdiği korkuydu. Mahalleleri ise 19. yüzyılın ilk yarısına kadar imamlar yönetiyordu. Padişah beratı ile tayin edilen imam, mülki ve beledi amir olan kadının mahalle seviyesindeki temsilcisiydi. Gayrimüslim mahallelerinde ise bu görev kocabaş ve papaza aitti. İmam, kocabaş ve papaz; doğum, ölüm, nikâh kayıtlarını tutar, mahallenin beledi hizmetlerini gördürür, asayişini gözetir, mali kurumlarda organizatör görevini yerine getirirdi. Günümüzde hala en alt birimler olan mahallerdeki ve köylerdeki muhtarlık kurumu II. Mahmut döneminde ihdas edilmişti. Muhtar mali konularla birlikte, veraset davalarında da görevliydi. 1871 Vilayet Nizamnamesi’ne göre bir köy 20 haneden büyükse bir de ikinci muhtar seçilirdi. Seçimden sonra 1. ve 2. muhtarın memuriyeti kaymakam tarafında tasdik edilirdi. Tabi muhtar tek başına yönetmezdi. Muhtarların yanında nüfusa göre 3–12 kişilik seçimle oluşturulan bir “ihtiyar meclisi” bulunurdu. Köyün bekçi, korucu gibi zabıta memurlarının tayin ve yönetimi, vergi tahsili, beledi hizmetlerin gözetimi ile görevliydi. Meclis cemaat üyeleri arasındaki davaları sulhen çözmeye yetkiliydi. Birkaç köyün ihtiyar

40 Lewis, a.g.e., s.384.

meclisleri kaymakamdan izin almaksızın bir araya gelip toplanamazlardı. Muhtar seçimi yılda bir yapılırdı. 18 yaşını bitiren Osmanlı uyruğuna mensup ve yılda en az 50 kuruş vergi verenler muhtar seçiminde oy kullanabilirlerdi. Muhtar ve “ihtiyar meclisi” üyeleri için seçilme yeterliliği, en az 30 yaşında olma ve yılda asgari 100 kuruş vergi veriyor olmaya bağlıydı. Devlet böylece kontrol edebileceği dar bir gruba yönetime katılma yetki ve hakkını vermiş oluyordu.

Dış devletler azınlık ulusları ve hükmedilen bölgeleri âdem-i merkeziyetçi özerk bir statüye sokturmak istediklerinden, Tanzimatçı grup bu tehlikeye karşı merkeziyetçi bir eyalet yönetimi sistemini getirerek tepkisini gösterdi ve idari yapımız bu ortam ve koşullar altında gelişti. Tanzimat’ın temel felsefesi, devletin üniter yapısından kopmak isteyen merkezkaç güçlerin etkisini kırmak üzerineydi. “Batı’nın 1838 tarihli ticaret anlaşmasında somutlaşan ekonomik sızması, Osmanlı topraklarının merkezi bir yönetimin denetiminde birleşmesini gerektirmekteydi. Çünkü pazarlıklar böyle bir merkezi yönetimle yürütülebilir, bu pazarlıkların sonuçları ancak böyle bir yönetim aracılığıyla bütün ülkeye dağıtılabilir ve önceki dönemin, feodal merkezkaç eğilimlerinin yarattığı iç engellerden kurtulmuş, tek hukuklu bir alan böyle bir yönetimle oluşturulabilirdi.”⁴¹ Ancak merkezin aşırı hâkimiyeti, haberleşme olanaklarının zayıflığı sebebiyle valilerin en küçük sorunda merkeze başvurmaları yüzünden hizmetler aksıyor, işler ve kırtasiye artıyordu. Merkezi idareyi basit işlerle uğraşmaktan kurtarmak ve kırtasiyeciliği önlemek için, eyalet ve sancakların birleştirilerek büyütülmesi, valiliklere yetki genişliğine sahip, tecrübeli ve muktedir yöneticilerin getirilmesi gerekiyordu. 7 Kasım 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi, 1845’den 1861’e kadar süren Lübnan’daki Dürzî-Marunî çatışmasının dış devletler nezdinde bulunduğu yankının ürettiği 9 Haziran 1861 tarihli etnik-dini temelli özerk statünün yaygınlaşması tehlikesi karşısında livaların temel birim olduğunu kayıt altına alan vilayet teşkilatı sistemi bu sürecin ürünüdür. Vilayet Nizamnamesi, Osmanlı Avrupası’ndaki 10 vilayet ve 44 sancakta, Osmanlı Asyası’nda 16 vilayet ve 74 sancakta, Afrikası’nda ise 1 vilayet ve 5 sancakta uygulamaya girdi. Sistem 22 Ocak 1871’de yeniden düzenlendi. “İdare-i Umumiye-i Vilayat Nizamnamesi” ismiyle hazırlanıp ilan edildi. Cebel-i Lübnan, Mısır, Bosna, Girit, Hicaz, Yemen ve İstanbul nizamnamenin tatbiki dışında kaldı. Yukarıda da belirtildiği gibi, 1845’lerden beri Dürzîlerle Marunîlerin çatışmalarının sürmesi üzerine 9 Haziran 1861’de yayınlanan Cebel-i Lübnan Nizamnamesi örneğinde görüldüğü gibi Avrupalı devletlerin baskılarını kırmak için 1864 yılın-

41Stefanos Yerasimos, “Tanzimatın Kent Reformları Üzerine”, Paul Dumont - François Georgeon, (der.), Modernleşme Sürecinde Osmanlı Kentleri, İstanbul: Yurt Yay., 1996, s.5.

da Vilayet Nizamnamesi ülkenin idari taksimatını “vilayet”, “sancak”, “kaza” ve “karye” şeklinde tespit etmiştir. Valiler, vilayetlerin; mutasarrıflar sancakların; kaymakamlar kazaların ve muhtarlar ise köylerin idari amirleri olarak belirlenmiştir.⁴²

Bu tür idari taksimat Fransız idari taksimatının bir aktarımı biçimindedir. Pilot bölge olarak seçilen ve Rusçuk, Vidin, Niş eyaletlerinin birleştirilmesiyle oluşturulan Mithat Paşa’nın valiliğindeki Tuna vilayeti modelinin diğer vilayetlere teşmili 1867 yılındaki “Vilayetler Nizamnamesi”yledir. Böylece ülke 38 vilayete ayrılıyordu.⁴³“Vilayetlerde İstanbul’daki bürokratik yapıya paralel olarak idari birimler kuruldu ve yeni makamlar meydana getirildi. Vilayet içindeki mahkemelerden hükümet merkezine gönderilen, ilâm ve şer-i vesikaların mümeyyizi olmak ve nizami davalara bakacak hukuk ve cinayet temyiz meclislerine başkanlık etmek üzere Müfettiş-i Hükkam-ı Vilayet adıyla ilmiye sınıfından bir şer-i işler memuru, yazışmaları yürütecek mektupçu, yabancılarla ilgili işlere bakacak Umur-u Ecnebiye Müdürü ya da politika memuru, bayındırlık işleri için Nafia Müdürü, tarım işleriyle ilgili olarak Ziraat Müdürü atandı. Sancaklarda kaymakamın yanına atanan mal müdürü, tahrirat müdürü, naip ve müftü vilayetlerdeki idari yapının sancaktaki şefleriydi. Vilayet Nizamnamesi, mülki idarenin her kademesinde, üyelerinin çoğu seçimle işbaşına gelen idare meclislerini ortaya çıkarmıştır. Vilayet, sancak ve kazalarda, mülki yöneticinin başkanlığı altında faaliyet gösteren bu meclislerde gayrimüslim halkın temsilcileri de yer almaktadır. Mesela Vilayet İdare Meclisi, valinin başkanlığında, şer-i mahkemelerin müfettişi, defterdar, mektupçu, hariciye müdürü ve halkın seçtiği iki Müslüman ve iki gayrimüslim üyeden meydana gelmektedir. Vilayetlerde bu meclisten başka bir de Vilayet Genel Meclisi bulunmaktadır. Vilayet Genel Meclisi, ikisi Müslüman ve ikisi gayrimüslim olmak üzere her sancaktan seçilerek gönderilen üyelerden oluşmaktadır.”⁴⁴ Meclis-i Umumi Vilayet bugünkü özel idarenin temeli olup, livalardan gelen temsilcilerden oluşuyordu. Tamamen istişari bir organ olan bu kuruluş, günümüzde de “İl Genel Meclisi” adı altında devam etmektedir.

Ayrıca Türk parlamento tarihi açısından birinci Osmanlı Meclis-i Mebusan’ı ile bu meclislerin arasında çok önemli bir ilişki biçimi vardı. 19 Mart 1877’de toplanan Meclis-i Mebusan, idare meclisleri üyelerinin bazılarının

42 Musa Çadircı, “Osmanlı İmparatorluğunda Eyalet ve Sancaklarda Meclislerin Oluşturulması”, Belleten, Yusuf Hikmet BA-YUR Özel Sayısı, 1984, ss.269-271.

43 1877 yılı itibarıyla bu vilayetler ve vilayetlerin sahip olduğu nüfusun bir dökümü için bkz.: Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi, İstanbul: İletişim Yay., 1983, s.1241.

44 Eryılmaz, Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme, s.197.

mebus sıfatını almasıyla toplandı. Böylece Türk mahalli idareleri doğar doğmaz milli düzeydeki temsil organına parlamenter yetiştirme görevini yüklenmiş oldu. Bu nedenle ilk meclisin çıkardığı ilk kanun “Belediye Kanunu” olmuş, bu kanun meseleye vakıf olan ehliyetli mebusların eseri olmuştur.

5. Altıncı Daire-i Belediye’den Belediye Teşkilatına

“Yeni benimsenen ekonomik ilişkiler ve yönetim tarzı, yeni kent merkezleri, yeni bir altyapı ve yeni kurumlar getiriyordu. Bu dönüşüm, kadılık, ihtisap ağalığı, mimarbaşılık gibi geleneksel Osmanlı idari kurumları yoluyla sağlanan gerekli altyapı dini vakıflar aracılığıyla kurulamazdı. Bu yönetsel kurumlar sadece yapısal açıdan yetersiz değildi. 1860’lı yıllarda dönüşümlerin baskısıyla çökmüşlerdi. Hem geleneksel sistemin çöküşü hem de yeni doğan ihtiyaçlar yeni yönetim biçimlerini ve kent gelişimini denetleyecek bir sistemi gerektiriyordu.”⁴⁵

Kadıların şehrin diğer önemli işlerinin yanında belediye işlerini gördüğü eski sistemde 1826 yılında İhtisap Nezareti’nin kurulmasıyla şehrin temizlik, kolluk ve belediye hizmetleriyle ilgili işleri kadılıktan ayrıldı. 1836 yılında Evkaf Nezareti kadılığın uhdesindeki bir görevi daha alarak vakıflarla ilgili işleri yürütmeye başladı. Böylece kadıların işleri yalnızca yargı ile sınırlandırıldı. Aslında Osmanlı Devleti’nin ilk kurulduğu yıllarda belediye hizmetlerinin yürütülmesi çok önem verilen bir faaliyetti. Devletin kurucusu Osman Gazi’nin ilk koyduğu vergi de belediye ile ilgili pazar resmi olan bac denilen bir vergiydi. Tanzimat’a kadar İstanbul adliye ve belediye işleri bakımından dört bölgeye ayrılmış olup, bu dört bölge de kırk şubeye ayrılmıştı. Bunların içindeki Dersaadet yani İstanbul’un asıl merkezi diğerlerinden üstündü. Sadaret makamıyla doğrudan temas kurma ayrıcalığına sahipti. Bilâd-ı Selâse denilen üç belde, Üsküdar, Galata ve Eyüp kadıları da, buldukları beldelerin daire başkanları durumundaydılar. Kadıların dinsel amaçlı hükümler içeren bir hukuk ile iş görmeleri dönemin diğer bürokratlarının idareyi ellerine almak istemelerinin bir sebebi olarak, modernleşme sürecinde bağımsız hareket edecekleri kurumlar oluşturmak istemelerinin de bir sebebi olarak belirmektedir. Bu durum İslam hukukunun içsel bir problemi olan içtihat kapısının fıkıh âlimlerinin ve onların dogmatikleştirilen içtihatlarının etkisiyle kapatılmasıyla ilgilidir. Şeriatın yanı sıra yeni doğan problemlerden kaynaklanan hüküm getirme çabasının, gitgide şerri hukuku örfî hukuk çemberine alınması sonucunu doğurmasına yol açmış, İslam Kamu Hukuku olarak adlandırılabilir bir hukuk şubesinin, aslında kitabi olamayan ve dönemin yönetici elitinin uygulamaları

45 İlhan Tekeli, “19. Yüzyılda İstanbul Metropol Alanının Dönüşümü”, Paul Dumont - François Georçeon, (der.), Modernleşme Sürecinde Osmanlı Kentleri, İstanbul: Yurt Yay., 1996, s.19.

eşliğinde kodlanan bir hukuk şubesi olması sonucunun doğmasına neden olmuştur. Şerri hukuk ise sadece özel hukuk çerçevesiyle sınırlı bir alanda hükümünü tesis etmiştir. Tanzimat’la birlikte İslam’ın kamusal yaşamdan tecrit edilmesi süreci hızlanmış ve örtülü de olsa bir laikleşme süreci başlamıştır.⁴⁶

5.1. Şehremanetinin Kuruluşu ve Osmanlı Taşrasında Belediye Teşkilatı

19. yüzyılda Osmanlı taşra yönetiminde bu idare meclislerinin bir çeşit mahalli idare kurulu sayılması mümkündür. Önceleri merkezi idare bu meclislerde mutlak etkiye sahipken ve meclisler birer istişare kurulu gibi çalışırken, zaman içinde yerel eşraf bu kurullarda hükümet memurlarını baskı altına almaya varan müessiriyete sahip olmaya başlamıştır.

Kadınların, Evkaf ve İhtisap Nezaretlerine kaptırdığı yetkilerinden sonra özellikle temizlik, aydınlatma, kaldırım, kanalizasyon gibi önemli hizmetlerin ifası aksadı. Bu dört belediye hizmetinin sahipsiz kalması, Batı tarzı bir belediye kurulmasını isteyenler için sağlam bir argüman oldu. Osmanlı Devleti’ndeki elçiliklerin, dolayısıyla Avrupalı güçlü devletlerin yönetim mekanizmasındaki etkili kişiler üzerindeki etkisi, belediyeciliğin oluşturulmasındaki tarz ve biçim üzerindeki tesirini de gösterdi ve 16 Ağustos 1855 (22 Zilhicce 1271) tarihinde yayınlanan resmi bir tebliğ ile İstanbul’da “Şehremaneti” adıyla bir belediye teşkilatı kurulup, İhtisap Nezareti ortadan kaldırıldı. Bu kurumun kurulmasında, 1854 yılında devam etmekte olan Kırım Savaşı esnasında başkentteki karışıklığı düzene sokmak noktasında İhtisap Nezaretinin başarılı olamamasının da etkisi vardır. İhtisap Nezareti’nin sahip olduğu bir başka yetki olan kolluk görevi ise 1855’te Asayiş Zaptiye Nezareti’ne devredildi. Şehremaneti, İstanbul halkının zaruri ihtiyaçlarından olan eşyanın kolaylıkla tedarikini temin edecek; narh işlerine bakacak; yol ve kaldırım yapacak; şehrin temizlik işlerine bakacak; çarşı ve pazarları denetleyerek; daha önce İhtisap Nezareti’nce toplanmakta olan devlet vergi ve resimlerini tahsil edip hazineye teslim edecektir.⁴⁷ “Yeni kurulan bu örgütün başına, eski Amasya Mutasarrıfı Salih Paşa getirildi ve yanına iki yardımcı verildi. Şehir Meclisi on iki üyeden oluşmaktaydı. Şehremini ve yardımcılılarıyla birlikte bu sayı on beşe çıkmaktaydı. Şehremaneti, merkezi idarenin bir şubesi olarak kurulmuştu. Şehremaneti, ticaret, nafia ve maliye nezaretleriyle ilişkilendirildi. Şehremini, Meclis-i Vâlâ’nın tabii üyesi olarak kabul edildi. Belediyenin anlamı tam olarak anlaşılmadığından, gelir kaynakları hükümet

46 Eryılmaz, Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme, s.199.

47 Zafer Toprak, “Tanzimattan Cumhuriyete Şehremaneti”, Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl, Uluslararası Sempozyum, 23-24 Kasım 1990, Bildiriler, Tartışmalar, Ankara: Metropol İmar A.Ş.Yay., s.76.

bütçesinden karşılanmaktaydı.⁴⁸ Meclislerin dış politika açısından çok önemli bir işlevi vardı? Azınlıklarla ilgili dış devlet temsilcilerinin müdahalelerine karşı valilerin sığınağı meclislerdi. Engelhardt'ın deyimiyle valiler meclislerle istişaresiz iş yapmayı kendileri için bir güven saydılar. Bu sırf, merkezi hükümet nezdinde otorite ve sorumluluğu paylaşmak endişesinden çok; valinin dış devletler temsilcilerine karşı durmasını sağlamaktaydı.

1857 tarihli nizamname uyarınca İstanbul, tam 14 belediye dairesine ayrıldı. Ancak sadece 6. Daire-i Belediye'den bahsedilen nizamnamede diğer dairelerin tedricen teşkil edileceği belirtiliyordu. Sonrasında 1868 tarihli Dersaadet İdari-i Belediye Nizamnamesi ile diğer dairelerde faaliyete geçirildi. 1864 Vilayet Nizamnamesi taşra belediye teşkilatına ait ilk hükümleri içerir.⁴⁹ 1877'de Vilayet Belediye Kanunu ve Dersaadet Belediye Kanunu İstanbul Şehremaneti'ni 20 belediye dairesine ayırır. "Dairelerin organları; şehremaneti ve şehremaneti meclisidir. Padişah tarafından atanan 6 üye şehremaneti meclisini oluştururlar. Ayrıca şehremaneti meclisi, belediye dairesi meclisleri reisleri, şehremaneti meclisi ve daire meclislerinin kendi aralarından seçtikleri ikişer üyeden oluşan bir Cemiyet-i Umumiye-i Belediye vardır. Bu cemiyet mayıs ve ekim olmak üzere yılda iki kez toplanır" (...) Belediye daireleri iki organdan oluşuyordu. Bunlar: (a) Daire-i Belediye Meclisi Reisi, (b) Daire-i Belediye Meclisi'dir. Reis meclis içindeki aza arasından 2 yıl için devlet tarafından seçilir. Meclis ise 2 yıllığına halk tarafından seçilirdi. İstanbul yönetiminin daha merkezi bir yapı içinde toplanıp, tek bir belediye dairesinin ve dokuz idare şubesinin oluşması 1913 tarihli Dersaadet Teşkilat-ı Belediyesi Hakkında Kanun-u Muvakkat (17 Kanun-i sani 1328–30 Ocak 1913) ile gerçekleştirilmiştir. Bu idare şubelerinin hududu ve merkezi ayrı bir nizamnameyle saptanır. Organları şehremaneti meclisinin yerini alan, Encümen-i Emanet ile seçilecek 6 üyeden oluşan Cemiyet-i Umumiye-i Belediye'dir. Her şubeye devlet tarafından bir müdür atanır. Şubelerin de encümenleri vardır. Belediye zabıtası vazifeleri ile Zaptiye Nezareti mensubu zabıtalарının görev ayrımı Dersaadet Belediye Kanunu'nun Belediye Vezaif-i Umumiyesi başlığını taşıyan üçüncü maddesinde düzenlenmiştir.

"1877 ile 1913 mevzuatı arasında belirgin farklar var. 1877'de daireler şehremanetinden bağımsız tüzel kişiliğe sahiptir. Dairelerin bütçe tanzimi, mukavele akdi, mülk sahibi, alacaklı-borçlu olma, vergi tahsili gibi kamu tüzel kişisinin yapabilecekleri tüm işlemleri yürütme yetkileri vardır. 1877 Şehremaneti bir tür belediyeler birliğidir. Dairelerin faaliyetlerini kontrol eder ve daireleri ilgilendiren ortak işleri yürütür. 1913 mevzuatı bu yapıyı tü-

48 Eryılmaz, Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme, s.201.

49 Lewis, a.g.e., ss.394–395.

müyle bozar. Belediye dairelerinin şahsiyetini, şehremaneti şahsiyeti içinde eritir” (...) Türkiye’deki şehirleşmenin 1950 öncesine kadar düşük tempoda seyretmesi. Genel nüfus artışının düşük olması ve kırsal kesimden kentlere göçün sınırlı kalmasıyla ilgilidir. İstanbul’un nüfusunun artması ise, Osmanlı döneminde kentin ekonomik cazibesinden çok kent nüfusunun askerlikten muaf tutulmasıyla ilgilidir. Ankara’nın başkent yapılmasına rağmen⁵⁰ coğrafi ve tarihsel avantajları nedeniyle İstanbul’un memleketin ekonomik can damarı oluşu, ithalat limanı haline gelen kentin, istihdam açısından kırsal nüfusa çekici etkide bulunması sonucunu doğurmuş ve bugün için nüfus, sur dışındaki İstanbul köylerini bile neredeyse anakent büyüklüğündeki merkezler haline getirmiştir. “Kent yaşamı normlarının benimsenmesi, kent yaşamının zorunlu kıldığı, kentliler arasındaki etkileşim ve bu etkileşimin sonuçları, çağdaş kentli ya da kelimenin etimolojik anlamıyla burjuvalaşma, son yüz elli yıllık İstanbul tarihinin zihniyet sorunsalını oluşturmuştur.”⁵¹ Yasasız ve dolayısıyla yasa dışı bir kent yönetimi düşünülemez. Düzen yasakları zorunlu kılar. Bir takım kurumların zamanla ihtiyaçlar eşliğinde yenilenmesi yeniden yapılanmanın doğası gereğidir. Bu bağlamda Osmanlıdaki çok etkin bir ekonomik işlevi olan İhtisap Müessesesi ve İslam Ticaret Hukukunun önemli bir kurumu olan narh 29 Temmuz 1865 yılında ortadan kaldırılmış, fiyatların arz ve talebe göre belirlendiği piyasa koşullarına geçişin ilk işaretleri alınmaya başlanmıştır.

Tanzimat’tan önce Osmanlı taşrasındaki belediye hizmetlerini, kadınlar ve kurumsal anlamda vakıflar yürütüyordu. Osmanlı kamu yönetiminde temel bir mülki idare birimi olan “kaza”, “kadı”nın yönetim ve yargı alanını ifade ediyordu. Bu hizmetlerin yerine getirilmesinde kendisine yardım eden daha doğrusu belediye işlerinden sorumlu olan memuru ise muhtesip idi. Muhtesibin görevleri ise sırasıyla; esnafı kontrol etmek, iş yeri açma ruhsatı vermek, vergileri toplamak, ihtisap gelirlerini dağıtmak, mürur tezkirelerini vermek, kıyafet düzenini sağlamak şeklinde özetlenebilir.⁵² Şehremini, şehrinaibi, ayan ya da şehir kethüdası, köy kethüdası ve çöplük subaşı gibi memurlar belediye işleriyle az ya da çok ilgili diğer memurlardı. Bu memurlukların büyük kentlerde en önemlisi ayanlık veya şehir kethüdalığı, küçük yerlerde ise köy kethüdalığı idi. 19. yüzyıla kadar vergilerin toplanmasından askerlik işlerinin yürütülmesine kadar birçok işe bakan şehir kethüdası halkla

50 Ankara’nın başkent yapılması öncesinde geçirdiği gelişim hakkında yapılmış güzel bir analiz için bkz.: François Georjeon, “Keçi Kilinden Kalpağa: Osmanlı İmparatorluğu’nun Son Yüzyılında Ankara’nın Gelişimi”, Paul Dumont - François Georjeon, (der.), *Modernleşme Sürecinde Osmanlı Kentleri*, İstanbul: Yurt Yay., 1996, ss.99–115.

51 Toprak, a.g.e., ss.76–77.

52 Konu hakkında yapılmış özgün bir çalışma için bkz.: Ziya Kazıcı, *Osmanlılarda İhtisap Müessesesi*, İstanbul: Kültür, Barın, Yayın Birliği Yay., 1987, özellikle ss.63–225.

merkezi hükümet memurları arasında bağlantıyı sağlıyordu. Hükümet memurları arasında bağlantıyı sağlıyordu. Hükümet memurları halktan alacakları vergilerle yöre halkına yüklenecek masraflara ilişkin defterleri düzenlerken, şehir kethüdasıyla ilişki kurmak zorunluluğunu duyuyorlardı. Şehir kethüdaları işlevleri göz önüne alındığında belde halkını temsil etmeleri sebebiyle bu açıdan bir bakıma “belediye reisi” olarak tanımlanabilirler.

22 Ocak 1871 (29 Şevval 1287) tarihli İdare-i Umumiye-i Vilâyât Nizamnamesi ile taşra belediyelerinin yasal dayanağı meydana getirilmekteydi. Nizamnamenin 7. faslı belediyelerle ilgili olup, vali, mutasarrıf ve kaymakamın bulunduğu her şehir ve kasabada belediye işleriyle ilgili bir reis ve bir muavin ile altı üyeden oluşan bir belediye meclisi kurulmasını içeriyordu. Mühendis ile memleket tabibi, meclisin tabii üyesidir. Meclis reisi memurlar arasından seçilecek, mutasarrıfın tayini valinin onayı ile göreve başlayacaktı. Meclisin toplanma süresi haftada iki gündür, toplantı için üye yeterli sayı ise üyelerin üçte biridir. Meclisin görevi 1868 tarihli Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi’nde İstanbul Belediyesi’ne verilmiş olanlarla aşağı yukarı aynı mahiyeti taşımaktadır. 1875 tarihinde bir Nahiyeler Nizamnamesi yayımlandıysa da uygulanamadı. “Ülkemizde şehir ve kasabalarda belediye teşkilatının yaygın bir şekilde kurulması, 5 Ekim 1877 (27 Ramazan 1294) tarihinde yürürlüğe giren, Vilayetler Belediye Kanunu ile gerçekleşti. Kanun-i Esasi’nin 112. maddesi İstanbul’da ve taşradaki belediyelerin, seçimle iş başına gelen meclislerce idare olunacağı; belediyelerin teşkili, görevi ve üyelerinin belirlenme biçiminin bir kanunla düzenleneceğini öngörmüştü... 1877 tarihli Vilayetler Belediye Kanunu, bugün uygulanmakta olan 1580 sayılı Belediye Kanunu’nun, 1930 yılında kabul edilmesine kadar yürürlükte kaldı. Vilayet Belediyeler Kanunu, belediyeye adeta tüzel kişilik de kazandırıyor. Kanun şehrin imarı için istimlâk yetkisini açık olarak düzenlemekte ve belediyelere bazı yeni görevler yüklemekteydi.”⁵³

6. Cumhuriyet Döneminde Türk Belediyeciliği

Osmanlı Devleti fiilen 1918 yılında, resmen ise 29 Ekim 1923 yılında tarih sahnesinden silindi. Cumhuriyeti kuran asker-sivil bürokrasi Tanzimat’tan itibaren süregelen Batı’dan kurum ithal etmeyi, Tanzimat’ın dual devşirme anlayışını terk ederek daha radikal bir biçimde uygulamaya koydu. Hedef muasır medeniyet seviyesine yükselmektir. Ülkede sermaye birikimi yetersizdi, 1923 yılında toplanan İzmir İktisat Kongresi ile liberal bir iktisat politikası geliştirildi. 1929 yılında baş gösteren büyük krize kadar sürdürülen liberal iktisadi politikanın, bu tarihten itibaren mutedil olarak tanımlanan

devletçiliğe doğru dönüşmesiyle birlikte devlet eliyle sanayileşme temel hedef haline geldi. O dönemin aydın kadroları sanayileşmenin küresel anlamda yeni bir kent yönetimi anlayışı gerektirdiğini sezmişler ve bu anlamda yasal bir çerçevenin gerekliliği konusunda görüş birliğine varmışlardı. İkinci mecliste bu bağlamda birçok yasa çıkarıldı, bunların başlıcaları şunlardır:

02.01.1924 tarih ve 394 sayılı	Hafta Tatili Kanunu
16.12.1924 tarih ve 417 sayılı	Ankara Şehremaneti Kanunu
26.02.1924 tarih ve 423 sayılı	Belediye Vergi ve Resimleri Kanunu
18.03.1924 tarih ve 442 sayılı	Köy Kanunu
16.04.1924 tarih ve 486 sayılı	Umur-u Belediyeye Müteallik Ahkâm-ı Cezziye Hakkındaki Kanun
20.04.1924 tarih ve 491 sayılı	Teşkilat-ı Esasiye Kanunu
1926 tarih ve 831 sayılı	Sular Kanunu
1928 tarih ve 1351 sayılı	Ankara Şehri Müdüriyeti Teşkili ve Vazifeleri Hakkında Kanun
1930 tarih ve 1593 sayılı	Umumi Hıfzısıhha Kanunu
1930 tarih ve 1608 sayılı	Umuru Belediyeye Müteallik Ahkâm-ı Cezziye Hakkındaki Kanunu Muadil
1930 tarih ve 1580 sayılı	Belediye Kanunu

6.1. Türk Belediyeciliğinde Dönüm Noktası;

1580 Sayılı Kanun

“1928 yılında İçişleri Bakanlığı’na bir belediye kanunu tasarısı hazırlandı. Hazırlıklar sırasında birçok Avrupa ülkesinin belediye yasaları gözden geçirildi, bunlardan yapımıza uygun görülen kısımlar alınarak benimsendi. Tasarı hakkında Danıştay’ın görüşü de alındıktan sonra 1929 yılı Mart ayında Bakanlar Kurulu’nda görüşülüp uygun görüldü ve Büyük Millet Meclisi başkanlığına sunuldu. Meclisin İçişleri Komisyonu ile bu maksatla kurulmuş karma komisyonda görüşülerek bazı ek ve değişiklikler yapılarak geliştirildi. 1930 yılı Mart ayında Meclis Genel Kurulu’nda görüşülerek 3 Nisan tarihinde I Eylül 1930 tarihinde yürürlüğe girmek üzere kabul edildi ve 1580 sayılı Yasa olarak mevzuatımıza katıldı.”⁵⁴

Bu yasanın gerekçesinde varolan belediyelerin günün gelişen koşullarının gerisinde kaldıkları vurgulanmaktaydı. 1929 ekonomik krizinden sonra, uygulanan liberal iktisadi görüş, yerini mutedil devletçi uygulamalara bırakmıştı. Genel bir kalkınma planı çerçevesinde, yerel nitelikteki küçük girişimcilerin yarattığı koordinasyon-suzluk, devletin genel denetim mekanizmasının dışında kalan bir durum arz etmek-

54 Fethi Aytac, “Belediye Kanununun Oluşumu, Uygulama ve Değişiklikler”, Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl, Uluslararası Sempozyum, 23-24 Kasım 1990, Bildiriler, Tartışmalar, Ankara: Metropol İmar A.Ş.Yay., 1990, s.90.

teydi. Belediyelerin etkinliği bu aşamada yetersiz kalmaktadır, deniliyordu.⁵⁵ Merkezi idare ve yerel yönetim arasında görev dağılımı, ulusal ölçekteki genel kalkınma hamlesinin gerçekleştirilmesi için kullanılacak kaynakların optimum bir şekilde tasnifi gerekliliği çerçevesinde olacaktı. Yasanın gerekçesinde ayrıca, eski kent devletlerinden yeni modern ulus devlete geçiş süreciyle belediye işlerinin düzenlenmesi ve denetlenmesinin yerel olma niteliğini kaybettiği, her şehrin, ulusun hem her ferdini hem de bütünü ilgilendiren ve devleti de görevli kılan genel, ulusal, yani bir devlet sorunu halini aldığı belirtilmekteydi. Geniş ölçekli bu yeni yapıdaki kent, devletin vesayet ve yardımına muhtaç olduğu özellikle vurgulanıyordu.

O yılların güçlü İçişleri Bakanı bir konuşmasında tasarının amacını ve oluşumunu şöyle özetlemektedir. "... bu kanun tasarısının güttüğü amaç, şehirlerimizin gelişmesi ve düzenli hale gelmesine engel olan yasal hükümleri kaldırmak, belediyeleri bugünkü ihtiyaç ve anlayışa göre birer şehir niteliğine kavuşturmak, hemşehrilerin belediye işlerindeki karar, yürütme ve denetleme yetkilerini arttırmak, ihtiyaç ve görevleri sınıflandırarak bunlardan zorunlu görülenleri belirli ve yapıcı bir programa bağlayıp, pratik ve teknik bir biçimde yerine getirmek, bütçe ve hesaba ait işlemleri sıkı bir biçimde mali kurallara bağlamak, devletin denetimini belirleyerek belediye işlerini anarşiden kurtarmaktadır."⁵⁶ Bu yasa ile;

1. Belediyeler arasında, kuruluş, hemşehrilik hukuku, yetki, görev, seçim, üst makamların denetimi ve gelir kaynakları sağlanması açısından eşitlik sağlanmıştır.

2. Belediyeler, devlet kanunlarına aykırı olmamak koşuluyla yerel eğitim ve ihtiyaçların ortaya koyduğu ve zorunlu kıldığı her türlü imar ve gelişme kararlarını almak ve uygulamak hususunda tüm hizmet ve icraatlarında serbest bırakılmışlardır.

3. Belediyelerin, fertler ve kurumlarla hükümet kuruluşu arasındaki gereksiz uyuşmazlıklara yol açıcı faaliyetlerde bulunmasını önleyici bir tedbir olarak denetimlerini sağlayan güçlü bir denetim mekanizması kurulmuştur.

4. Belediyelerin üzerinde, halkta milli egemenlik prensiplerinin gerektiği siyasi terbiyenin gelişmesine katkıda bulunması açısından halkın etkin denetiminin sağlanması kolaylaştırılmıştır.

5. Belediyeler, sınırları içinde belde ihtiyaçlarından olan elektrik, hava-gazı, aydınlatma, her çeşit tramvay, su işletmesi gibi bayındırlık hizmetlerini yerine getirmek yükümlülüğünü hizmet alanlarının genişletilmesiyle ifa etmek imkânına kavuşmuşlardır.⁵⁷

55 İlhan Tekeli, *Belediyecilik Yazıları (1976-1991)*, IULA-EMME Yay., 1992, s.10.

56 Aytaç, a.g.m., ss.92-93.

57 Tekeli, a.g.e., s.132.

1580 sayılı Belediye Kanunu, Türk belediyeciliği için tam anlamıyla bir devrim niteliğini taşıyordu, şüphesiz ki bu kanunun çıkarılmasındaki en önemli rolü dönemin Dâhiliye Vekili Şükrü Kaya üstlenmişti. Bu kanun ile getirilenler şu şekilde sıralanabilir:

1. Belediye başkanının hükümetçe atanması yerine belediye meclisi üyelerinin içinden ya da dışından seçilmesi imkânı getirilmiştir.
2. Belediye meclisi ana karar organı haline getirilmiş, daire başkanları ve belediye encümeni oluşturulmuştur.
3. Halkın katılımının sağlanması; hem bir hak hem de bir yükümlülük haline getirilmiştir.
4. Belediye Kanunu’na kaynaklık eden Batılı devletlerin kanunlarından mülhem; içme suyu getirilmesi, itfaiye örgütünün kurulması, mezarlıkların yönetiminin üstlenilmesi gibi işler belediyelerin sorumluluğuna verilmiştir.
5. Belediyeler Bankası kurulmuş, bazı işlerde maliye bakanlığının kefil(!) olması sağlanmış, mali kaynak sağlayıcı düzenlemeler yapılmıştır.
6. Belediyeler üzerinde yerel mülki amirle birlikte, İçişleri Bakanlığı’ndan ve Danıştay’dan oluşan güçlü bir vesayet mekanizması kurulmuştur.
7. Belediyelere imar programı yapma zorunluluğu getirilmiştir.
8. Erkek-kadın ayrımı yapılmadan her seçmene belediye meclisi seçimlerine katılma ve seçilebilme hakkı tanınmıştır.⁵⁸

6.2. 1580 Sayılı Kanun’un Özellikleri ve Zaman İçinde Yapılan Değişiklikler

1. Tamamen çeviri bir yasa değildir, Danıştay ile il ve ilçe idare kurullarının görev ve yapılarında meydana gelen değişikliklere göre hazırlanmıştır.
2. Söz konusu kanunun dili artık günümüz için pek eskidir.
3. Merkezi denetim, Cemiyet-i Belediye Kanunu hükümlerinde olduğu gibi bu yasada da çok sıkı tutulmuş, sadece gerekçeleri değiştirilmiştir.⁵⁹ 1580 sayılı Kanun 69 yıl içinde 50 defadan fazla değişikliğe uğramıştır. Temel değişiklikler genelde devletin büyük çaplı dönüşümlere uğradığı geçiş ya da ara dönemlerde olmuştur. Bu değişikliklerin yapıldığı dönemler şu şekilde sıralanabilir;

1. 1946 yılındaki çok partili siyasal hayata geçiş ile birlikte vuku bulan

58 Ceyhan Mumcu-Halil Ünlü, “İdare Hukuku Açısından Belediye Kanunu”, Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl, Uluslararası Sempozyum, 23-24 Kasım 1990, Bildiriler, Tartışmalar, Ankara: Metropol İmar A.Ş.Yay., 1990, s.112.

59 Adalet Alada, “Türk Belediyeciliğine Kronolojik Yaklaşım”, Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl, Uluslararası Sempozyum, 23-24 Kasım 1990, Bildiriler, Tartışmalar, Ankara: Metropol İmar A.Ş.Yay., 1990, s.121; İlhan Tekeli, “Cumhuriyet Döneminde Türkiye’de Belediyeciliğin Evrimi (1923-1973), Ergun Türkcan (ed.), Türkiye’de Belediyeciliğin Evrimi, Ankara: Ay-yıldız Mat. A.Ş., 1978, ss.25-44.

değişiklikler.

2. İdari yargı mekanizmasının değişikliğe uğramasıyla yapılan tadilat.

3. 1961 ve 1982 yıllarında girilen yeni anayasal dönemlerdeki değişiklikler.

Bu değişiklik dönemlerinde yapılan değişikliklerin en önemlileri ise şu şekilde sıralanabilir.

1. Seçim mevzuatımızda meydana gelen gelişmelerle yapılan değişiklikler ki bu değişiklikler şunlardır;

1950 öncesi Milletvekili Seçim Kanunu, 1960 ve 1980 tarihli Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkındaki Kanun ile yeni Milletvekili Seçimi Kanunu ile birlikte çok sayıda yasada yapılan değişikliklerle belediye kanununun seçimlere ilişkin esasları değişikliğe uğramıştır. (1946'da 4878, 1950'de 5669, 1954'te 6424 ve 6437, 1955'te 6555, 1959'da 7363, 1963'te 307, 1967'de 904, 1977'de 1781, 2033, 1984'te 2972 sayılı Kanunlarla olduğu gibi)

2. Belediye görevlerinde, ana görevleri pek etkilemeyen nitelikte yapılan yürürlükten kaldırma ve değiştirmeler;

(1980 yılından günümüze, 1982 yılında 2678, 1984 yılında 3019 ve 3033 sayılı Kanunlarla getirilen hükümlerde olduğu gibi)

3. İller Bankası ile imar mevzuatından kaynaklanan değişiklikler;

(1935'te 2763, 1936'da 3042, 1940'ta 3946, 1944'te 4677, 1945'te 4759, 1956'da 6785 sayılı Kanunlarla olduğu gibi)

4. İstanbul'da Vilayet ve Belediye Birleşik İdaresi'nin ayrılması ile ilgili değişiklikler.

(1954'te 6349, 1956'da 6499 sayılı Kanunlarla olduğu gibi)

5. 1961 ve 1982 yılları Anayasalarının yerel yönetimlere ilişkin esaslarından ve idari yargıda meydana gelen yapısal gelişmelerden kaynaklanan değişiklikler;

(1963 yılında 307 ve 1984'te 2972 sayılı Kanunlarla getirilen değişiklikler gibi)

Sonuç Yerine Genel Bir Değerlendirme

Ülkemizin, Batı'daki sanayileşmenin öngörülemeyen olumsuzluklarının kentlerde yarattığı problemlere çareler aramak öncülüyle başlattığı "kent yönetimi" anlayışının dışında geliştirdiği bir yerel yönetim geleneği vardır. Bu gelenek, cemaat örgütlenmesi biçiminde kurulmuş bir sosyal yapıdan soyutlanamaz özellikler gösteriyordu. Batı'da sınıflaşmanın yarattığı toplumsal i-kilemin yerleşme alanlarına da yansımalarıyla birlikte oluşan zengin banliyö-

ler ile fakirliğin simgesi olan işçi barakalarının dışında gelişen Osmanlı-Türk kenti, Türk modernleşmesinin başladığı tarih olarak kabul edilen III. Selim döneminden itibaren öncelikle askeri ıslahat olarak adlandırılan bir yeniden yapılanmaya girmiş, bu vetirenin tabii bir uzantısı olan yönetimde modernleşme hareketlerinin bir yönüyle yerel yönetimde modernleşmeyi öncelimesi de kaçınılmaz olmuştur.

Osmanlı Devleti’nde, geleneksel kent yönetimi ve belediye örgütleri mevcut yapısal değişime uygun dönüşümler sağlayamamaktadır. Osmanlı liman kentleri 19. yüzyılda dış dünyayla gelişen ilişkilerin bir sonucu olarak yapısal değişiklikler geçirmektedirler. Özellikle tüccar gemileri için gereken karantina ve konaklama tesisleri, uygun sıhhi şartlar ve düzenli bir kent içi ulaşımı sağlamak, başta gelen problemlerden biri olmuştur. Bu sorunların varlığı, Osmanlı İmparatorluğu’nda modern anlamda belediye kuruluşunu zorunlu kılan sebeplerden birkaçıydı. 1826’da yeniçeriliğin kaldırılmasıyla birlikte, kentin beledi, mülki ve adli işlevlerini tek elde tutan ve yürüten “kadı”nın önde gelen yardımcıları bu ocağa mensup subaylardan oluşan, subaşı, böcekbaşı, çöplük subaşısı ve mimarbaşı gibi yardımcılardan yoksun kalınması sonucunu yaratmış, bu durum “kadı”nın elinden beledi yetkilerin alınmasını yaratmıştı. Bunun yerine İstanbul ve taşrada olağanüstü yetkili “ihtisap nazırı” denilen görevliler tayin edildi. Ancak bir müddet sonra ihtisap nazırı da mevcut problemlerin çözülmesinde etkisiz kaldı.

13 Haziran 1854’te Osmanlı-Rus Savaşı’nın başlamasıyla birlikte, başkente gelen müttefik İngiliz, Fransız ve Piyomente kuvvetlerinin yarattığı hareketliliği düzene koymak için “İstanbul Şehremaneti” kuruldu ve Meclisi Vala tarafından bir nizamname hazırlandı. Şehremini merkezi hükümet tarafından tayinle göreve getirilirdi. Bab-ı Ali’nin seçimi ve padişahın tayiniyle görevlendirilen üyelerden kurulu bir şehremaneti meclisiyle birlikte çalışırdı. Meclisin görevi kadıya yardımcı olan eski kurullara benzer. Daha çok istişaridir. Bağımsız gelirlere sahip olmayan şehremaneti, topladığı gelirleri merkezi hazineye aktarır, masraflarını da hazineden karşılardı. Mühendis ve kavalardan (zabita) oluşan dar bir kadrosu vardı. Osmanlı başkentinde 1854 yılında, devam etmekte olan Osmanlı-Rus Harbi’nde, müttefiklerinin askeri yığınlarının beledi hizmetlerinde yaşanan tıkanıklıklar, yeni bir yerel hizmetlerin ifası hakkındaki yapılanmayı da zorunlu kılmıştır. Altıncı Daire-i Belediye olarak adlandırılan ilk belediye teşkilatı da bu süreçte kurulmuştur. Osmanlı-Türk modernleşmesinin önemli bir yönünü oluşturan resepsiyon, bu alanda da Avrupa’dan mevzuat ithal etmek suretiyle işlerliğini sürdürmüştür.

İstanbul’un özellikle ecnebilerin yaşadığı Galata-Beyoğlu bölgesinde yoğunlaşan beledi sorunların çözülebilmesi için kurulan bir teşkilat olan Al-

tıncı Daire-i Belediye, Paris Belediyesi örneği izlenerek kurulmuştur. İlk başkanı hariciye memurlarından Kamil Bey olup, dairenin yazışma dili Fransızca'dır. Kendine has olağandışı gelirler bağlanan daire, gelir noktasında hiçbir sıkıntı çekmediğinden başarılı faaliyetlerini cumhuriyet dönemine kadar sürdürmüştür. Kendine ait binası, mahkemesi, yabancı uyruklu reis ve meclis azalarıyla sistem içinde istisnai bir mevki vardı. 1868'de 6. Daire örneğinden yola çıkılarak İstanbul'un tamamı 14 belediye dairesine ayrılmış, başına da birer emekli üst düzey memur tayin edilmişti. Ancak bu faaliyet etkinlik kazanmamış, bu dairelere ne bir meclis ne de personel tedarik edilebilmiştir. Aslında 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi modern beledi örgütlenmenin çekirdeğidir denilebilir. Liva ve kaza merkezlerindeki seçilmiş üyelerden kurulmuş belediye meclisleri asıl önemli gelişme miladıdır.

Türk belediyeciliği kurulurken mahalli idarelerin "demokrasi okulu olma"sı işlevi güdüldüğü söylenemez, imparatorluğun karmaşık etnik yapısı da zaten böylesi bir açılıma izin vermiyordu. Açılan her özerk alan dış devlerce istismar ediliyor, merkezkaç kuvvetlerin suiistimaline yol açıyordu. Belediyeçilik bir özerklik ve mahalli yönetim sistemine geçiş olmaktan çok, bir bayındırlık ve kentsel hizmet bütününe yönelik bir kurumlaşma olarak düşünülmüş ve uygulanmıştır. Belediye örgütünün gerçek temelleri I. Meşrutiyet'te atıldı. İstanbul ve diğer vilayetler için iki ayrı kanun çıkarıldı. Belediye adeta bir tüzel kişilik kazanmış oluyordu. Bu kanunla belediyeler, meclisleri nezdinde aleyhine açılan davalarda taraf olma vasfını kazanmıştır. Günümüz belediyelerine yüklenen birçok görev yasal olarak belediyenin görevleri içinde sayıldı. Bu görevler; imar işlerini düzenleme ve kontrol, bayındırlık hizmetleri, aydınlatma, temizlik, belediye mallarının yönetimi, emlak tahriri, nüfus sayımı (bu son iki görev bugün merkezi idare tarafından yürütülür), pazar ve alışveriş kontrolü, sıhhi tedbirler almak, mezbaha hizmetleri, itfaiye görevi ve belediye gelirlerini tahsil etmek olarak sıralanabilir. Kanuna göre belediye organları; belediye reisi ve daire meclisinden ibaretti. Kent ve kasabanın nüfus büyüklüğüne göre, 4 sene için 6-12 kişilik bir belediye meclisi seçilir, üyelerin yarısı 2 senede bir kur'a ile değiştirilirdi. Reis ise bu üyelerin arasından hükümet tarafından seçilip atanırdı. Meclisin tabip, veteriner, mühendis gibi müşavir üyeleri de vardı. Fiiliyatta taşrada meclis reisleri mahalli eşraftan gelmiştir.

İstanbul belediye reisleri ve 1877'den sonra şehremaneti meclis üyeleri hep tayinle bu görevlere gelmişlerdir. Meclis belediyenin işlerini tartışıp karara bağlar, yıllık bütçeyi hazırlar, inşaatlara karar verir, daire adına mukavele hazırlar, mali kontrolü yapar, personelin tayin ve azli görevlerini yürüttü. Uygulamada belediye meclisleri kent sorunlarını tartışırken, üyelerin

dışında o yerin eşraf ve itibar sahiplerini de toplantılara davet ediyordu. Taşra belediyelerinde yılda iki kere belediye meclisleri o yerin vilayet, liva veya kaza idare meclisleri ile birlikte toplanıp bütçeyi hazırlar ve onaylardı. Cemiyet-i Belediye adı verilen bu karma toplantı, merkezi hükümetin aşırı vesayetinin delillerinden biridir.

19. yüzyıl belediyesi, merkezin ağır vesayeti altında eksik kadrolar ve gerçekleştiremediği hizmetlerden dolayı kişiliksiz bir örgüt olarak görünmektedir. Genel olarak kentsel hizmetler büyük kentlerde yabancılar için cazip bir iş alanıdır. Kent yönetiminde demokratik bir sürece geçiş ise söz konusu değildir. İstanbul seçim görmezken, taşrada seçim denilen şey sadece vali veya mutasarrıfların bir tayin işlemi olmaktan öteye pek bir anlam ifade etmemektedir. Meşrutiyet idaresi özgürlükçü söylemine rağmen bu alanda da genel merkezîyetçi eğilimine sapmıştır. Özellikle 1913 tarihli Geçici Vilayet Kanunu mahalli demokrasiye ve idareye bütün özerklik kapılarını uzun süre kapatan bir uygulamaya başlangıç oldu. İstanbul Belediyesi ise merkezîyetçi uygulamayı daha 1910 (1324)’de değiştirilen “Dersaadet Belediye Kanunu” ile pekiştirmiştir. Buna göre İstanbul Belediyesi 9 şubeye ayrılıyor, her birinin başına maaşlı bir müdür tayin ediliyordu.

İttihat ve Terakki döneminin sona ermesiyle birlikte başlayan hürriyet ve itilaf dönemine rağmen merkezîyetçi eğilim değişmedi. Bu durum “norm ne derse desin reel bildiğini okur” özdeyişinin geçerliliğini yansıtır. Dönemin Şehremini Op. Dr. Topuzlu Cemil Paşa⁶⁰ yönetimi esnasında çıkarılan 18 Kanun-i Evvel 1338 tarihli “Teşkilat-ı Belediye Kanun-i Muvakkati” ise varolan fiili uygulamanın kâğıda dökülmesinden başka bir anlam taşımıyordu. Valilik ve belediye başkanlığının aynı şahsın uhdesinde birleşmesi uygulaması da bu dönemde başladı. Gerek İstanbul’da gerekse Cumhuriyet dönemi Ankarası’nda tüm imparatorluklardaki adet üzere aslında valilik makamı bulunmuyordu. Ancak II. Meşrutiyet’ten sonra İstanbul’da valilik oluşturuldu. Ankara’da ise zaten vardı. Kurulan valiliğe belediye reisliği vazifesi de verildi. Böylece bir hizmet ve örgüt bütünlüğü sağlanmak isteniyordu. Bu absürt ve antidemokratik tutum 1960’lara kadar devam etmiştir. Belediyeyi örgütü, fonksiyonları, kadroları ile acz içinde bırakma politikası bu ortamda yeşermişti. 1930 tarih ve 1580 sayılı Kanun’a kadar uygulanan 1877 Belediye Kanunu, merkezîyetçi bir politikanın aygıtı olmuştur. İmparatorluk cumhuriyete, giderek modernleşen bir belediye örgüt ve hizmetler bütünü bırakmıştır. Ama gelişen mahalli yönetim ve demokratik katılma sisteminin, doğuş halinde bile olsa, devredildiğini söylemek zordur.

60 Adı geçenin Şehreminiliği döneminde yaşadıklarının ayrıntıları için bkz.; Cemil (Topuzlu) Paşa, 80 Yıllık Hatıralarım (İstifbat-Meşrutiyet-Cumhuriyet Devirlerinde), (Yay. Haz., Hüsrev Hatemi-Aykut Kazancıgil), İstanbul: Arma Yay., 1994.

Dönemi itibarı ile çok çağdaş bir düzenlemeler demetini oluşturan 1580 sayılı Belediye Kanunu, Türk aydınlanmasının belediyeçilik konusunda yasal-kurumsal çatısını oluşturmuştur. Belediye organlarının demokratik bir usulle seçiminin yarattığı, yönetime katılma olgusu merkezi düzeydeki yöneten-yönetilen ilişkisindeki demokratikleşmeye de vesayet etmiştir. Türk devlet geleneği 1923 yılında cumhuriyetimizin kurulmasıyla başlayan yenileme sürecini, özellikle kuruluşunun ilk 25 yılında yoğun olarak yaşadı. Yepyeni bir devlet olma iddiasının yarattığı, dönemi için anlaşılır sayılabilecek olan redd-i miras anlayışı bilimsel olmaktan çok ideolojikti. Belki de o dönem için zorunluymuştu. Ancak toplumların kolektif hafızalarının silinmesi mümkün değildir. Anlayış, tavır ve tutumlarımızla olduğumuz gibi, kurumlarımızla da bir mirasın sahibi durumundayız. Türk belediyeçiliğinde, bu mirasın izlerinin takip edilmeye gayret edildiği bu çalışmada üstünkörü olsa da bir geleneğin evrimi açıklanmaya çalışılmıştır.

Kaynakça

Akçam, Taner, *Siyasi Kültürümüzde Zulüm ve İşkence*, İstanbul: İletişim Yay., 1992.

Akgündüz, Ahmet, "1858 Arazi Kanunnamesi", *Mukayeseli İslam ve Osmanlı Hukuku Külliyyatı*, Diyarbakır Dicle Üniversitesi Hukuk Fak. Yay., 1986.

Alada, Adalet, "Türk Belediyeçiliğine Kronolojik Yaklaşım", *Türk Belediyeçiliğinde 60. Yıl, Uluslararası Sempozyum*, 23-24 Kasım 1990, *Bildiriler, Tartışmalar*, Ankara: Metropol İmar A.Ş.Yay., 1990.

Aytaç, Fethi, "Belediye Kanununun Oluşumu, Uygulama ve Değişiklikler", *Türk Belediyeçiliğinde 60. Yıl, Uluslararası Sempozyum*, 23-24 Kasım 1990, *Bildiriler, Tartışmalar*, Ankara: Metropol İmar A.Ş.Yay., 1990.

Bumin, Kürşat, *Demokrasi Arayışında Kent*, İstanbul: Ayrıntı Yay., 1990.

Cemil (Topuzlu) Paşa, *80 Yıllık Hatıralarım (İstibdat-Meşrutiyet-Cumhuriyet Devirlerinde)*, (Yay. Haz., Hüseyin Hatemi-Aykut Kazancıgil), İstanbul: Arma Yay., 1994.

Ceyhan Mumcu-Halil Ünlü, "İdare Hukuku Açısından Belediye Kanunu", *Türk Belediyeçiliğinde 60. Yıl, Uluslararası Sempozyum*, 23-24 Kasım 1990, *Bildiriler, Tartışmalar*, Ankara: Metropol İmar A.Ş.Yay., 1990.

Cumhuriyetin 75. Yılı, İstanbul: Yapı Kredi Kültür Sanat Yay., 1998.

Çadircı, Musa, "Osmanlı İmparatorluğunda Eyalet ve Sancaklarda Meclislerin Oluşturulması", *Belleten*, Yusuf Hikmet BAYUR Özel Sayısı, 1984.

Eryılmaz, Bilal, *Osmanlı Devletinde Gayrimüslim Tebaanın Yönetimi*, İstanbul: Risale Yay., ty.

Eryılmaz, Bilal, *Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme*, İstanbul: İşaret Yay., 1992.

Georgeon, François, "Keçi Kılından Kalpağa: Osmanlı İmparatorluğu'nun Son Yüzyılında Ankara'nın Gelişimi", Paul Dumont - François Georgeon, (der.), *Modernleşme Sürecinde Osmanlı Kentleri*, İstanbul: Yurt Yay., 1996.

İslamoğlu-İnan, Huricihan, *Osmanlı İmparatorluğunda Devlet ve Köylü*, İstanbul: İletişim Yay., 1991.

Kansu, Aykut, *1908 Devrimi*, İstanbul: İletişim Yay., 1994.

Kazıcı, Ziya *Osmanlılarda İhtisab Müessesesi*, İstanbul: Kültür, Basın, Yayın Birliği Yay., 1987

Keleş, Ruşen, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, İstanbul: Cem Yay., 1992.

Kıray, Emine, *Osmanlıda Ekonomik Yapı ve Dış Borçlar*, İstanbul: İletişim Yay., 1993.

Kili, Suna - Gözübüyük, A. Şeref, *Türk Anayasa Metinleri (Sened-i İttifaktan Günümüze)*, Ankara: İş Bankası Kültür Yay., 2000.

Kuruç, Bilsay, *Belgelerle Türk İktisat Politikası*, Ankara: Ankara Üniversitesi Basımevi, 1988.

Lewis Bernard, *Modern Türkiye'nin Doğuşu*, (Çeviri: Metin Kıratlı), Ankara: TTK Yayınları, 1996.

- Ortaylı, İlber, “A Young Ottoman General and The Emergence of A National Leader”, Ankara: The Turkish Yearbook of International Relations, Vol: XX., 1980–1981.
- Ortaylı, İlber, “İmparatorluk Döneminde Mahalli İdarelerin ve Belediyeciliğin Evrimi”, Ergun Türkcan (ed.), Türkiye’de Belediyeciliğin Evrimi, Ankara: Ayyıldız Mat. A.Ş., 1978
- Ortaylı, İlber, “Yerel Yönetim; Devraldığımız Miras”, Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl, Uluslararası Sempozyum, 23–24 Kasım 1990, Bildiriler, Tartışmalar, Ankara: Metropol İmar A.Ş.Yay., 1990.
- Özbek, Nadir, “Osmanlı İmparatorluğu’nda İç Güvenlik, Siyaset ve Devlet 1876–1909”, Türklük Araştırmaları Dergisi, No: 16 (2005).
- Pamuk, Şevket, Osmanlı-Türkiye İktisadi Tarihi 1500–1914, İstanbul: İletişim Yay., 2005.
- Perinçek, Doğu, Osmanlı’dan Bugüne Toplum ve Devlet, İstanbul: Kaynak Yay., 1986.
- Pirenne, Henri, Ortaçağ Avrupa’sının Ekonomik ve Sosyal Tarihi, (Çev. Uygur Kocabaşoğlu), İstanbul: Alan Yay., 1986.
- Pirenne, Henri, Ortaçağ Kentleri (Kökenleri ve Ticaretin Canlanması), (Çev. Şadan Karadeniz), İstanbul: İletişim Yay., 1991.
- Sencer, Muzaffer, Türkiye’nin Yönetim Yapısı, İstanbul: Alan Yay., 1986.
- Sunay, Cengiz, “Bilim Felsefesi ve Siyaset Bilimi”, Bilgi Sosyal Bilimler Dergisi, Yıl: 2002, Sayı: 5.
- Sunay, Cengiz, “Modernleşme, Yerel Yönetim Kavramı ve Türkiye’de Belediyeciliğin Doğuşu”, KOSBED, Yıl:2001, Sayı:5.
- Şener, Abdüllatif, Tanzimat Dönemi Osmanlı Vergi Sistemi, İstanbul: İşaret Yay., 1990.
- Tekeli, İlhan, Belediyecilik Yazıları (1976–1991), İULA-EMME Yay., 1992.
- Tekeli, İlhan, “19. Yüzyılda İstanbul Metropol Alanının Dönüşümü”, Paul Dumont - François Georgeon, (der.), Modernleşme Sürecinde Osmanlı Kentleri, İstanbul: Yurt Yay., 1996.
- Tekeli, İlhan, “Cumhuriyet Döneminde Türkiye’de Belediyeciliğin Evrimi (1923–1973), Ergun Türkcan (ed.), Türkiye’de Belediyeciliğin Evrimi, Ankara: Ayyıldız Mat. A.Ş., 1978.
- Timur, Taner, Osmanlı Çalışmaları, Ankara: Teori Yay., 1988.
- Timur, Taner, Osmanlı Kimliği, İstanbul: Hil Yay., 1989.
- Toprak, Zafer, “Tanzimattan Cumhuriyete Şehremaneti”, Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl, Uluslararası Sempozyum, 23–24 Kasım 1990, Bildiriler, Tartışmalar, Ankara: Metropol İmar A.Ş.Yay.
- Tunaya, Tarık Zafer, Türkiye’nin Siyasi Hayatında Batılılaşma Hareketleri, İstanbul: Yedigün Mat., 1960.
- Türköne, Mümtaz’er, Siyasi İdeoloji Olarak İslamcılığın Doğuşu, İstanbul: İletişim Yay., 1990.
- Yavuz, Hulusi, Osmanlı Devleti ve İslamiyet, İstanbul: İz Yay.1991.
- Yerasimos, Stefanos, “Tanzimatın Kent Reformları Üzerine”, Paul Dumont - François Georgeon, (der.), Modernleşme Sürecinde Osmanlı Kentleri, İstanbul: Yurt Yay., 1996.

KÜRESELLEŞME VE YEREL YÖNETİMLER İÇİN İMALARI

Doç. Dr. Recai COŞKUN*

Çok tartışılan bir konu olduğu için küreselleşmenin tanımı, varlığı veya yokluğu; insanlık adına getirdikleri ve götürdükleri, gelişmekte olan ülkeler ve dünya nüfusunun % 80'i için getirdiği eşitsizliklerin mahiyeti; dünya siyasetinin tek kutupluluktan kaynaklanan açmazlara girmesinin insanlık adına yarattığı olumsuzluklara bu özel çalışmada yer verilmeyecek; yeri geldiğinde değinilecektir.

Yanlış anlaşılmalara mahal vermemek adına bir not düşmekle yetinelim. Bu çalışmada küreselleşme, “gelişen teknoloji sayesinde bilginin, malların ve hizmetlerin üretim ve dağılımının tarihin daha önceki evrelerinde görül-meyen bir hızla dünya sathi mahaline yayılması” anlamında kullanılacaktır. Yoksa pazar ekonomisinin ve kapitalizmin insanlık için yegâne çıkış yolu olduğuna dair dayatma mahiyetindeki tanımlamalar ve insanoğlunun dil, din, milliyet gibi kendini özdeşleştirdiği topluluklardan koparak küresel bir zih-niyet düzeyine ulaştığına dair iddialar ütöpik değilse eğer manüplasyon ve spekülasyondur.

Bu çalışmada öncelikle küreselleşmeye ilişkin kavramsal bir netleştirme yapılacak ve benzeri kavramlarla ilişkisi kısaca sorgulanacaktır. Müteakiben, küreselleşmenin yerel ile olan ilişkisi ele alınacak ve arada ilk anda var olduğu düşünülen çelişkinin mahiyeti irdelenecektir. Sonrasında ise Türkiye'nin AB üyelik sürecinde yüz yüze geldiği yerel yapılanma kapsamında ortaya çıkan yerel yönetim yaklaşımlarına dair tartışmalara yer verilecektir. Son olarak yerel yönetimlerin şehirlerini daha rekabetçi kılmak adına neler yapmaları gerektiğine dair tartışmalara ışık tutulacaktır.

*Sakarya Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürü

Küreselleşmeye Yüklenen Farklı Anlamlar ve Küreselleşmeyle Akraba Kavramlar

Küreselleşme konusunda tartışmaların çeşitliliği kavramların çeşitliliğiyle örtüşünce ortalık toz-duman olmakta; herkesin eşzamanlı konuştuğu bir ortamda söylenenler ne kadar anlamlıysa, bu alanda yazılanları da o denli anlamlı kılmaktadır. Kavramın bu belirsizliği, onu hem cazip hem de itici hale getirmektedir. Bunun tabii sonucu olarak küreselleşmeye ilişkin bu “anlam çeşitlemesinin” yanında bir de “tanım çeşitlemesi” oluşmaktadır. İşte küreselleşme boğçasından bazı örnekler:

* Rodrick (1997-Ekonomi): “Uluslararası mal, hizmet ve sermaye pazarlarının bütünleşme süreci”

* Dunning (1993-Ekonomi/İşletme): “Uluslararası üretimin artışı”

* Giddens (1990-Sosyoloji): “Dünya genelinde sosyal ilişkilerin yoğunlaşması”

* Robertson (1992-Sosyoloji): “Dünyayı bir bütün olarak düşünme bilincinin yoğunlaşması”

* Cairncross (1997-Sosyal araştırma): “Bilginin küresel yayılımı”

* Worsley (1999-Antropoloji): “Bilgi sistemindeki çoğulculuşma sonucunda... kültürün küresel kitle toplumuna katkısı”

* Crystal (1998-Dilci): “Küreselleşme bir dili kaç kişinin kullandığı değil, kimlerin kullandığıdır”

* Jameson ve Miyoshi (1998-Edebiyat): “Kültürü veya ekonomik anlamları yansıtan ve maskeleyen iletişimsel bir kavram”

* Dicken (1998-Coğrafi ekonomi): “Ekonomik faaliyetlerin sınırları aşacak şekilde coğrafi yayılımı”

* Waters (2001-Sosyoloji): “Coğrafi, kültürel ve sosyal düzenlemeler üzerinde coğrafi sınırlamaların giderek azalması ve insanların bu durumun farkına varması”

* Beyler (1994-Dinbilimci): “Yeni bir küresel kültürün yaratılması” (Clark ve Knowles, 2003’ten uyarlama; akt. Coşkun, 2005)

Böylesine karmaşık bir konuda kavramsal bir netleştirme girişimi oldukça riskli gözükmemektedir. Bu karmaşıklık yöntem olarak öncelikle “küreselleşmenin ne olduğunu değil, ne olmadığını sorgulama” mecburiyetini doğurmaktadır. Bu bağlamda öncelikle küreselleşmenin en fazla özdeşleşik düşünüldüğü kavramlarla farkını veya ortak yönünü tartışmak verimli olacaktır.

Küreselleşme ve Bölgeselleşme

Özellikle AB'nin gösterdiği siyasi bütünleşme başarısı ve üye ülkeler arasında mal, sermaye, bilgi ve emek (aslında emeğin dolanımı diğer faktörler kadar kolay olmamaktadır) geçişkenliğinin hızlı bir şekilde artması ve ulusal kimliklerin üzerinde bir Avrupalılık kimliğinin inşa edilmeye çalışılması gibi gerekçelerden hareketle, literatürde bölgesel yapılanmaların küreselleşmenin başlangıcı olduğuna dair bir algılama hatasına sıkça rastlanmaktadır. Oysa “bölgeselleşme” bizzat küreselleşmenin aleyhine bir gelişme ve “ötekileştirme” ihtiyacının tezahürü olarak ortaya çıkmaktadır. AB fikri, tek başına hiçbir Avrupa ekonomisinin ABD'nin yakaladığı ölçek ekonomisi üstünlüğü karşısında rekabet edebilirliği olmadığı gerçeğinin sonucudur. Avrupalılık kürenin “diğerlerinden” ayırt edici bir kimlik olarak sunulmaktadır. Bu farklılık coğrafi olduğu gibi medeniyet ve kültür bağlamında da vurgulanmaktadır.

Küreselleşme ve Liberalizm

Küreselleşme ile sıkça karıştırılan bir diğer kavram olan liberalizm, ekonomik iddiaları itibarıyla pazar aksaklıklarının bireylerin ve ülkelerin uzun dönemde refah düzeyini düşüreceğini, dolayısıyla pazara yapılacak her türden müdahalenin olumsuz sonuç doğuracağını varsaymaktadır. Söz konusu olan “pazarın belirleyici mekanizması” olunca, bu durumda ortaya müdahalelerden –ve elbette devlet güvencesinden de- arındırılmış bir bireyin çıkması kaçınılmaz olacaktır. Elbette liberalizm kurgulamasında ideal ölçek “dünya”, yani küredir ve bu bakımdan liberalizmin küreselleşmeyi çağrıştırması doğaldır. Ancak liberalizm ülke düzeyinde de kurgulanabilir ve kurgulanmıştır da. Hatta liberalizmin temelini atan düşünürler bu kavrama asla “küreselleşmecilerin” yüklediği “ilahi misyonu” yüklememişlerdir. 1. Dünya Savaşı öncesinde, 2. Dünya Savaşı sonrasında liberalizmi benimseyen ve ona uygulama alanı açan birçok ülke olmuştur. Ancak burada liberalizm ürettiği “pragmatik sonuçlar” itibarıyla hayat bulmuştur ve birçok Avrupa ülkesinde olduğu üzere dönem dönem “milli menfaatler gereği” liberal uygulamalar askıya alınmış yahut daraltılmıştır. Özetle liberalizm yeni bir olgu değildir, mutlaka küresel düzeyde uygulama alanı talep etmez ve dönemseldir, yani geri dönülmez, tarihin sonunu getirecek bir uygulama ve süreç değildir.

Küreselleşme ve Dışa Açık Büyüme - Uluslararasılaşma

Küreselleşme olarak adlandırılan olgunun en güçlü boyutunu ekonomik gelişmeler ve uluslararası ticaretteki artış oluşturduğu için, ülkelerin ekonomik ilişkilerinde dışa açılmaları ve işletmelerin doğrudan ve dolaylı yatırım-

larla uluslararasılaşmaları “küreselleşme” ile eşanlamli olarak kullanılmaya başlanmıştır. Sözelimi Coca-Cola’nın, McDonalds’ın dünyanın birçok ülkesinde tüketiliyor olması küreselleşme olarak adlandırılmaktadır. Oysa bir ülkenin uluslararası ekonomik ilişkilerini yoğunlaştırması küreselleşme olarak tanımlanamaz. Çünkü bu ilişkilerin yoğunluk düzeyinin belirleyicisi “ulusal hükümetlerdir”. Elbette uluslararası kurumların da burada etkileyici konumları vardır. Ancak gümrükler, kotalar, bojkotlar, vergiler vs. daha önceki dönemlerde görülmedik düzeyde artmaktadır. Görünürde ikili ve çoklu anlaşmalarla gümrük duvarları aşağıya çekilmektedir, ancak gizli gümrüklerle (birçok kalite ve çevre belgesine ek olarak ürünün niteliğine ilişkin ve üretim biçimine dair sayısız düzenlemelerle) uluslararası mal dolaşımına engeller getirilmektedir. Kaldı ki üretim faktörleri mal ve sermaye ile sınırlı değildir. Ortada bir de “gelişmekte olan ülkelerde bolca bulunan” emek vardır. Emekte mal ve sermaye gibi rahatça sınır aşabiliyor mu? Aslında 1. Dünya Savaşı öncesinde malların, sermayenin ve emeğin milli sınırları aşması bugün olduğundan çok daha kolaydı. Bugün hala ülkelerde üretilen toplam malların sadece % 20’si üretildiği ülkenin dışına çıkmaktadır.

Küreselleşme ve Emperyalizm

Emperyalizmi en yalın haliyle “sürdürülebilir tahakküm ilişkisi inşa etme” şeklinde tanımlamak mümkündür. Bu tahakküm, güç inşa etmenin araçları zamanla değişiklik göstermektedir elbette. Savaş bunlardan en bilineni ve en yaygın olarak kullanılanıdır. Yeni zamanlarda ise bu bağımlılık ilişkisinin doğrudan güç kullanımından çıkıp sermaye ve diğer milletlerarası siyasi kurumlar gibi dolaylı araçlar kullanılarak inşa edildiğine ve bunun “post-modern” dönemin bir yansıması olduğuna dair iddialara rastlanmaktadır. Ancak insanoğlu savaşı ve ordularını tahakküm aracı olarak kullanmaktan hala vazgeçmiş değil elbette.

İster ordu, ister sermaye isterse milletlerarası kurumlar vasıtasıyla olsun küresel düzeyde kurulan bağımlılık ilişkilerini özellikle “merkez-çevre”, “gelişmiş-azgelişmiş” veya “küreselleştirenler-küreselleştirilenler” biçimlerinde çok net bir şekilde gözlemlemek mümkündür. Bu bağımlılık ilişkisi ve ikili ayırım eski iki kutuplu dünyadaki ayırımdan daha az derin değildir. Dolayısıyla küremizde derin faylarla oluşmuş “ayrı dünyalar” hala kendini çok keskin bir biçimde belli etmektedir.

Yerellik Küreselleşme ile Çelişir mi?

Küreselleşmeci söylemin siyaset babında yerellekle ilgili önermelerinde bir tuhaflığın olduğu kesin: Bu söylem mikro düzeydeki etnik talepleri ço-

ğulculuk olarak algılarken “dünya kültürü” oluşturmaya matuf çabaları bu çoğulculuğa yönelmiş bir tehdit olarak tanımlanamamaktadır. Küreselleşmeci söylemin insanlık örgütlenme tarzlarından en fazla “millet-devlete” karşı çıktığı ve bu örgütlenme biçiminin “işlevsizleştiği” yönündeki iddia ve temennileri ayrı bir tartışmanın konusudur.

Bu durumda küreselleşmenin talep ettiği yerellik, zımnî veya sarîh olarak milli ölçüğün daha altında bölge, etnik alan, il vesaireye tekabül etmektedir.

Bu noktada bir diğer çelişki ise küreselleşme ile yerelliğin öne çıktığının iddia edilmesine rağmen ve “artık İkinci Dünya Savaşı sonrası merkezi planlamacılık anlayışı sonra erdi” denmesine rağmen özellikle gelişmekte olan ülkeler için müthiş bir “tekleştirme” çabasının varlığıdır. Ülkeler için, bölgeler için, merkezi idareler için, kentler için, yerel yönetimler için “stratejik plan” uygulaması bir zorunluluk olmaya başladı. Bu “merkezi olan bir yerinden plan” gibi bir garabete işaret ediyor. Ayrıca “pazar ekonomisinin talep ettiği koşullar”, IMF politikaları, AB müktesebatı, iyi yönetim gibi her alanda ülkelerin tek tipleşmesine yönelik çabalar söz konusudur. Bu haliyle “küreselleşmenin yerel olanı önemseydiğine” dair söylem çok inandırıcı olmamaktadır. Bu yerellik söylemi sadece “parçalayarak makro sisteme entegre etme” sürecine yardımcı olduğu ölçüde anlamlı olmaktadır.

Hakim Eğilimlerin Yerel Siyaset Adına Önemi

Elbette adına küreselleşme veya başka bir şey densen, dünyada tarihin her döneminde olduğu gibi genel eğilimler, yaygın uygulamalar oluşmaktadır. Günümüzde, kaynağını hangi sebepten alırsa alsın son dönemlerde birey, firma, kent, millet, bölge ölçüğünde güçlü bir değişim gereğinin ortaya çıktığı açıktır. Bu değişim dalgasında “rekabetçi” bir mantıkla davranmak; hesap verebilir olmak, şeffaflık, hızlı hareket edebilmek, paydaş katılımcılığını sağlamak, yönetimde kalite gibi hususlar öne çıkmaktadır. Bunları biraz daha açmak gerekirse...

Rekabetçi Kentler

Kentlerin rekabet etmelerinin artık kaçınılmaz bir durum olduğuna ilişkin geniş bir literatür oluşmaktadır. Bizzat Yerel Siyaset dergisinin Mart 2006 sayısı “Yerel Kalkınma”; Ekim 2007 sayısı ise “Kentler Arası Rekabet” konularına ayrılmıştır. Ayrıca birçok belediye, il özel idaresi, üniversitenin de “stratejik plan” oluşturma çabalarına ve yönetimlerinde “toplam kalite” anlayışını uygulama girişimlerine bağlı olarak birçok kentin “sosyal, ekonomik, siyasi” yapısı analiz edilmektedir. Bu kentlerin sahip oldukları donanım ve potansiyelin tasnifinin yapılması anlamına gel-

mektedir. Elbette bu tasniften bir sonraki aşama yerel yöneticilerin “nasıl olur da bu kaynaklardan optimum refah üretilebilir?” sorusuna cevap aramalarıdır.

Burada bir gerçeklikten hareketle kurgulanan sistem içerisinde “kentler arası rekabetin” kaçınılmazlığından söz etmek gerekir. Dünyada ve ülkelerde belli kaynaklar (örneğin sermaye) kıt ise, kurumlar bu kaynakları elde etmek adına (örneğin yatırım çekmek, istihdam imkânı sağlamak) yarışacaklar, rekabet içerisine gireceklerdir. Günümüzde hem ülkeler uluslararası yatırımlardan aldığı payı artırmaya çalışmakta hem de kentler bu yatırımların kendilerine yönelmesi için çaba sarf etmektedirler. Uluslararası sermaye hem ülke seçiminde hem de yatırım yapacağı kentin seçiminde çok geniş bir tercih alanına sahip olduğu için kendisine “çekici bir yatırım iklimi” sağlanması konusunda sürekli talepkar olmaktadır. Bu sebeple yerel yönetimlerin tanınması, uygun bir yatırım iklimi oluşması (altyapı ve üstyapının ihtiyaçlara cevap verir düzeye getirilmesi) konularında komşularıyla yoğun bir rekabet içindedirler.

Aslında bu duruma “merkezi yönetimin” dağıtacağı kaynaklarla rekabetçi bir konuma gelinemeyeceği gerçeğiyle gelindi. Merkezi hükümetler özelleştirme ve yeni yönetim anlayışları gereği ekonominin belirleyici yatırımcı aktörü olmanın uzun dönemde beklenen toplumsal yararı getirmeyeceğine inanmaktadırlar. Bu nedenle her bir il için belli altyapı standartlarını sağlayarak özel yatırımcıların gidecekleri yer konusunda tercihlerini kullanmalarını teşvik etmektedirler. Bu durumda kentler arası refah üretme rekabeti kaçınılmaz bir sonuç olmaktadır. (Barca, Coşkun ve Altunışık, 2002; Geyik ve Coşkun, 2004)

Yerel Yönetimlerde İyi Yönetişim

Artık hem merkezi idarelerin hem de yerel yönetimlerin yukarıda sözü edilen rekabetçi anlayışın bir uzantısı olarak “iyi yönetişim” geleneksel yönetim anlayışının yerini almaktadır. İyi yönetişim bir yönetimin ulaşılabilir, şeffaf, katılımcı, hesap verebilir olması anlamına gelmektedir.

Bu yönetim anlayışı tabii olarak hukukilikle meşruluğu bir arada ele almaktadır ve “kitabına uydurma” mantığının terk edilerek alınan karar ve yapılan uygulamalara meşruiyet kazandırmanın da gerekliliğine işaret etmektedir. Meşruiyet ise şeffaflık, hesap verebilirlik ve katılımcılık ile sağlanmaktadır. Kararların arkasında salt halktan alınan temsili güç değil, bizzat halkın kendini temsil edeceği bir süreçten kaynaklanan gücün olmasına ihtimam gösterilmesidir. Özellikle merkezi yönetimin terk ettiği alanlarda doğan boşluğun sivil toplum kuruluşlarınca doldurulması bu anlamda önem kazanmak-

tadır. Bu yönetim anlayışında yine sadece kaynaklar ve girdi/çıktı ilişkisi anlamına gelen etkililiğe vurgu yapılmamakta, aynı zamanda etkenliğe de vurgu yapılarak kent adına alınan kararlarda önceliklerin belirlenmesinde refah ve toplumsal yararın gözetilmesi sağlanmaktadır.

Yerel Yönetimlerde Kalite ve Paydaş Katılımı

Yukarıda sözü edildiği üzere yerel yönetimlerin “stratejik yönetim” ve “toplam kalite yönetimi” anlayışının yanında “iyi yönetim” kavramı ile tartışmaları sonucunda “paydaş katılımı” gündeme gelmiştir. Halkın değişik kesimlerinin yerel yönetimlerin karar mekanizmalarında temsil edildiği bir anlayışa doğru gidilmektedir.

Yerel yönetimlerde kalite uygulamalarının uygulanan “stratejik planlar” ile ilintili olması kalitenin bir “kültür” yerine “zevahiri kurtarmaya matuf” yorumlanması riskini taşımaktadır. Bu da aslında iyi yönetim mantığıyla tezat oluşturmaktadır. Oysa örnekler, kalite uygulamalarının hem hizmet üreticileri (belediye çalışanları) hem de talep edicileri (halk) tarafından hakınca anlaşılabilmesi için uzun dönemli ve ısrarcı bir kalite kültürü inşa etme gereğine işaret etmektedir. “Görünürde” kalite uygulamaları, zaman ve kaynak israfına sebep olmakta ve kaliteden beklentilerin tersine memnuniyetsizliği artırmaktadır.

Sonuç

Yukarıdaki tartışmalar iki önemli noktaya işaret etmektedir. Birincisi, dünyada bazı hakim eğilimler vardır, ancak bunu “küreselleşme” olarak adlandırmak aşırı bir iyimserliktir. İkincisi, bu hakim eğilimlerin her kurum için olduğu gibi yerel yönetimler açısından da bazı yansımaları olmaktadır. Bu yansımaların başında geleneksel yönetim anlayışının terk edilerek özellikle katılımcılık, şeffaflık ve hesap verebilirliğin hakim olduğu bir yaklaşımın inşa edilmesi gelmektedir. Bu trendlerin yorumlanma ve gereğinin yerine getirilme becerisi, yerel yönetimlerin başarısının da belirleyicisi olacaktır.

Kaynakça

- Barca, M., Coşkun, R. ve Altunışık R. (2002) “Explaining Performance Among Turkish Cities: A Tale of Five Cities”, Small Business and Entrepreneurship Development Conference, Nottingham
- Clark, T ve Knowles, L. L. (2003) “Global Myopia: Globalization Theory in International Business”, Journal of International Management, 9: 361-372.
- Coşkun, R. (2005) “Küreselleşme: Kavramsal Bir Netleştirme Girişimi”, Orta Anadolu Kongresi, Tokat.

DEMOKRATİK SİYASAL KÜLTÜRÜN GELİŞMESİNDE YEREL YÖNETİMLER

Prof. Dr. Davut DURSUN*

Giriş

Demokrasi ile kültür arasındaki ilişkileri tartışmak kaçınılmaz olarak demokrasinin bir kültür sorunu olup olmadığı sorusunu da gündeme taşımak anlamına gelmektedir. Cevaplanması gereken temel soru şudur: Demokrasi bir kültür sorunu mudur? Başka bir deyişle demokrasi belli bir kültürel ortamda hayat bulan bir yönetim biçimi midir? Bu soruyu sempozyum konusuyla ilişkilendirdiğimizde yerel yönetimlerin demokrasi kültürünün gelişmesindeki yeri ve öneminin ne olduğu konusu anlamlı bir soruya dönüşmektedir. Bu durumda öncelikle demokrasi ile kültür arasındaki ilişkinin irdelenmesi, ardından da yerel yönetimlerin demokrasi ile kültür arasındaki ilişkideki yerinin belirlenmesi gerekmektedir.

Demokrasi ve Kültür

Demokrasinin kültürel boyutu literatürde farklı bağlamlarda ve değişik yönle-riyle irdelenen konuların başında gelmektedir. Öyle ki demokrasinin doğup gelişti-ği ve kurumlaşarak sağlıklı şekilde işlerlik kazandığı Batı dünyasının kültürel yapı-sı, demokratik sistem kurmak isteyen toplumlar için varılması hedeflenen bir ideal ortam olarak benimsenmiştir. Yirminci yüzyılın son çeyreğinde önemli eserler ver-miş olan Mauris Duverger “Batı sistemi” olarak kavramlaştırdığı liberal demokra-sinin geliştiği toplumsal ortamı analiz ederken Hristiyan kültürünün etkisine dikkat çekmektedir:

“Batı sistemi her ne kadar akılcı temellere dayanıyorsa da, pratikte sadece Hris-tiyanlığa mensup ülkelerde işlemektedir. Liberal ideoloji, Katolik uluslarda Kilise ile oldukça uzun süren bir uyuşmazlık içine girmiştir. Bu uyuşmazlık bugün bile Va-

* Sakarya Üniversitesi, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu Üyesi

tikan Ruhani Meclisi'yle (Concile) tam olarak giderilmiş değildir. Buna rağmen liberalizm, Hristiyan ahlâkının temel unsurlarını, laikleştirmek suretiyle değişikliğe uğratmıştır. Protestan uluslarda ise genellikle liberal ideolojinin dinle uyumu kendi içinde ortaya çıkmıştır. Bu uluslarda din, liberal sistemin oluşumuna yardım etmiş, az ya da çok başkalaşmasına yol açmıştır.²¹

Duverger, Batı sisteminin zengin uluslarda ve kaynağını eski Yunan medeniyetinde bulan hümanist bir kültür ortamında doğup geliştiğini anlatır. Gerçekten de demokrasinin işlerlik kazandığı ve kurumsallaştığı toplumların ekonomik bakımdan daha gelişmiş, fert başına milli gelir miktarının belli bir düzeyin üzerinde olduğu, endüstrileşmede belli bir düzeyin geçildiği, sosyal bakımdan orta sınıfların güçlendiği, gelir dağılımında nispeten kesimler arasındaki mesafenin daraldığı ve adil bir bölüşümün gerçekleştiği toplumlar olduğu gözlenmektedir.

Arend Lijphart otuz altı ülkede yönetim biçimleri ve performanslarını karşılaştırmalı olarak incelediği *Demokrasi Motifleri*² adlı çalışmasında demokratik ülkeleri çeşitli yönleriyle incelemiştir. Lijphart incelediği otuz altı ülkede kurumsal, ekonomik, sosyal ve kültürel bakımdan türdeş bir grup oluşturduklarını ve aralarında belli bir yakınlığı tespit etmiştir. Yazarın söz konusu incelemesinde vardığı önemli sonuçlardan biri “uzlaşmacı bir siyasal kültür tarafından desteklenmeyen” bir demokrasinin yerleşip kurumsallaşması ve devam etmesi ihtimalinin zayıf olduğudur.³ R. Dahl da demokrasi için gerekli olan asker ve polisin seçimle gelmiş yetkililer tarafından denetimi, demokrasiye düşmanca yaklaşan dış kontrolün olmaması ile modern bir piyasa ekonomisi ve kültürel çatışmaların zayıf yahut hiç olmamasının yanında demokratik inançlar ve kültürün varlığına özellikle dikkat çekmektedir.⁴ Dahl'ın şu cümleleri demokrasi ile kültür arasındaki ilişkiyi çok net şekilde ortaya koymaktadır:

“Bir ülkede istikrarlı bir demokrasi olması ihtimali, eğer vatandaşlar ve liderler demokratik düşüncüyü, değerleri ve uygulamaları desteklerse artar. En güvenilir destek, bu inançlar ve eğilimler bir ülkenin kültürü yerleşmiş olursa ve çoğunluğu bir nesilden diğerine aktarılırsa varolur. Başka bir deyişle, ülkede demokratik siyasi kültür mevcutsa olur.”⁵

1 Mauris Duverger, *Batı'nın İki Yüzü*, Türkçesi: Cem Eroğul-Fazıl Sağlam, Ankara, Doğan Yayınevi, 1977, s.4

2 Arend Lijphart, *Demokrasi Motifleri: Otuz Altı Ülkede Yönetim Biçimleri ve Performansları*, Çeviri: Güneş Ayas-Utku Umut Bulsun, İstanbul, Salyangoz Yayınları, 2006. Lijphart'ın bu eseri *Çağdaş Demokrasiler: Yirmibir Ülkede Çoğunlukçu ve Oydaşmacı Yönetim Örüntüleri*, (Çevirenler: Ergun Özbudun ve Ersin Onulduran, Ankara, Türk Demokrasi Vakfı ve Siyasi İlimler Derneği Ortak Yayını, 1986) adlı çalışmanın genişletilmiş yeni baskısı niteliğindedir. Yazar ilk çalışmasında 1945-1980 yılları arasında yirmi bir çağdaş demokrasinin karşılaştırmalı bir incelemesini yapmaktaydı. *Demokrasi Motifleri*'nde ise buna on beş ülke ilave ederek otuz altı ülkeyi incelemiştir.

3 Lijphart, *Demokrasi Motifleri*, s.287.

4 Robert A. Dahl, *Demokrasi Üstüne*, Çev. Betül Kadioğlu, Ankara, Phoenix Yayınları, 2001, s.152-160.

5 Aynı yer, s.159.

Demokratlaşma dalgalarını inceleyen S. P. Huntington da 19 ve 20. yüzyıllarda otoriter sistemlerden demokrasiye geçişlerde ve özellikle de 1974 yılında gerçekleşen Portekiz'deki Karanfiller Devrimi ile başlayıp Orta ve Doğu Avrupa'ya yayılan Üçüncü Demokratlaşma Dalgası sürecinde etkili olan faktörleri analiz ederken toplumların kültür boyutuna dikkat çekmektedir. Batı Hristiyanlığı ile demokrasi arasında kuvvetli bir korelasyonun varlığını hatırlatan Huntington seksenli yılların sonlarına doğru Batı Hristiyanlığına mensup toplam 68 ülkenin yüzde 57'sinin demokrasiye sahip olduğunu, buna karşılık diğer dinlerin egemen olduğu 58 ülkeden sadece yüzde 12'sinde demokratik yönetimlerin bulunduğu ve özellikle İslamcı ve Konfüçyüsçü olan ülkelerde demokrasinin çok nadir olduğunu belirtmektedir.⁶ Demokrasi ile kültür arasındaki ilişkiyi özellikle Üçüncü Dalga'nın etkin şekilde etkilemediği İslam ve Konfüçyüsçü kültürün egemen olduğu ülkeler temelinde inceleyen Huntington bu toplumların demokratikleşme konusunda nasıl bir durumda olduklarını tartışmaktadır. Bir toplum eğer anti-demokratik bir kültür yapısına sahipse bu, o toplumda demokratik normların yaygınlaşmasını, demokratik kurumların meşruluk kazanmasını ve bu tür kurumların doğup etkin şekilde işleyişini önlemese bile büyük oranda güçleştirecektir. Bunun için kültürün demokrasiyi teşvik eden ve güçlendiren bir nitelikte olması arzulanır. Bu konuda George Kennan açıkça sadece Batı kültürünün demokratik kurumların gelişmesi için uygun bir temel oluşturduğunu, dolayısıyla demokrasinin Batılı olmayan toplumlara uygun düşmediğini ileri sürmüştür.⁷ Klasik Çin Konfüçyüsçülüğü ile onun türevleri "bireye karşı gruba, hürriyete karşı otoriteye ve haklara karşı sorumluluklara önem vermiştir. Konfüçyüsçü toplumlarda devlete karşı haklar geleneği yoktu; bireysel haklar, ancak devletçe yaratıldıkları ölçüde varlardı, uyum ve işbirliği, uyuşmazlık ve yarışmadan üstün tutulurdu. Düzenin korunması ve hiyerarşiye saygı, temel değerlerdi; fikirlerin, grupların ve partilerin çatışması, tehlikeli ve gayrimeşru olarak görülürdü. En önemlisi, Konfüçyüsçülük, toplumla devleti kaynaştırmış ve ulusal düzeyde devleti dengeleyebilecek özerk sosyal kurumlara hiç meşruluk tanımamıştı(r)."⁸ Böyle bir tarihsel kültürel normlara sahip toplumlarda demokratik kurumların doğup gelişmesi ve sağlıklı şekilde işlemesi mümkün olamamaktadır. Nitekim Konfüçyüsçü kültür dünyasına mensup ülkelerin çok azında, o da bir dış belirleyici gücün etkin rolü ile demokratik düzenler ancak kurulabilmiştir. Japonya'daki demokratik sistemin Amerika Birleşik Devletleri'nin eseri olduğu bilinmektedir.

İslamiyet konusunda daha iyimser bir analiz sergileyen Huntington "fikirlerden, inançlardan, doktrinlerden, varsayımlardan, yazılı eserlerden ve davranış ka-

6 Bk. Samuel P. Huntington, Üçüncü Dalga/Yirminci Yüzyıl Sonlarında Demokratlaşma, Çeviren: Ergun Özbudun, Ankara, Türk Demokrasi Vakfı Yayınları, 1993, s.70.

7 Huntington, s.293.

8 Aynı yer, s.295.

lıplarından oluşan çok karmaşık bütünler” olan büyük tarihsel kültürel geleneklerin demokratik gelişme için engeller oluşturduğu düşünülse bile bu engellerin ciddiye-tinin sorgulanması gerektiğini savunmaktadır. İslamiyetin eşitlikçilik ve iradecilik gibi temel temaları ile onun yüksek kültür biçimi olması modernleşmenin gerekleri-yle uyumlu bir özellik gösterdiğini düşündürmektedir. Bu bakımdan İslam kültü-rünün demokratikleşmeyi engelleyen bir set olarak görülmesi ve bu toplumlarda de-mokratik kurumların doğup gelişmeyeceğinin düşünülmesi, en azından ciddi şekil-de tartışılması gereken bir iddiadır. İslam toplumları için kültürün ötesinde ekono-mi, sosyal yapı, liderlik ilişkileri, tarih ve uluslararası sistem gibi faktörler üzerinde de durulması ve demokratik siyasi kültürün gelişmemesinin çok yönlü olarak in-celenmesi gerekmektedir.⁹

Demokratik Siyasi Kültür

Demokrasinin var olması ve sağlıklı işleminde belirleyici role sahip olduğu-nu düşündüğümüz demokratik siyasal kültürden anlaşılması gereken demokratik kurumlara, siyasi eşitliğe ve özgürlüklere karşı beslenen inanç ve değerler kümesi-dir. En basitinden vatandaşlar arasında siyasi farklılıkların ve anlaşmazlıkların meş-ru ve hoşgörüle karşılanması ve korunması gerektiğine inanılması, toplumun mu-kadderatına karar vereceklerin toplum tarafından seçimle belirlenen kişilerden olu-şan kurullar olması, belli periyotlarla yapılan seçimlerde farklı toplum projelerine sahip ekiplerin eşit şekilde yarışmalarına ve vatandaşların tercihlerinin temel alın-masına, iktidarı kullananların hesap verebilirliğine inanılması ve bunların itibar e-dilen birer değerler kümesi olarak benimsenmesi gerekmektedir. “Vatandaşların ö-nemli bir çoğunluğu demokrasiyi ve onun siyasi kurumlarını herhangi bir demok-ratik olmayan alternatifte tercih etmez ve demokratik uygulamaları savunan siyasi liderleri desteklemezse”¹⁰ böyle bir toplumda demokrasiyi tesis etmek, kurumsallaş-tırmak ve sağlıklı şekilde işlerlik kazandırmak pek mümkün değildir. Bu durumda en küçük demokrasi krizlerinde bile sistemin çökmesi ve demokrasiden geri dönül-mesi söz konusu olabilir.

Burada sorunun temeli demokratik siyasi kültürün, yani demokratik tutum, de-ğer, inanç, düşünce ve tüm bunlardan oluşmuş davranış kalıplarıyla uygulamaların bir toplumun kültürünün asli parçası haline nasıl geleceğidir. Bu konuda yani de-mokratik siyasi kültürün toplumun genel kültürün asli bir unsuru haline gelmesi sü-recinde pek çok faktörün etkili olduğu belirtilmelidir. İlk akla gelenler toplumun ta-rihi, ekonomik ve sosyal yapısı, gelişmişlik düzeyi, üretim ilişkileri, coğrafyası, ge-lenekleri gibi faktörler olabilir. Demokratik siyasi kültürün gelişip yerleşmesinde toplumun yerel yönetim tecrübesinin ve genel olarak yerel yönetimler sisteminin de

9 Bk. Huntington, s.301-311

10 Dahl, s.159

önemli bir katkısının olduğu düşünülmektedir.

Yerel yönetimlerin demokratik siyasi kültürün oluşmasına olan katkısına geçmeden önce kültürel çeşitlilik ve bölünmüşlüğü giderek derinleşmesinin bu konuda toplumları tehdit eden faktörlerden biri olduğuna işaret etmeliyiz. Demokrasinin gelişmesi ve istikrar kazanması için orta düzeyde kültürel homojenlik olumlu katkıda bulunurken, çeşitli sebeplerle kültürel çeşitliliğin ve bölünmüşlüğü giderek artması demokrasiyi tehdit eden bir faktör olarak öne çıkmaktadır. Özellikle moderitenin tekleştirici niteliğine yöneltilen eleştirilerle birlikte gündeme gelen post-modern düşünce ve siyasalar bir yandan kültürel çoğulculuğu ve farklılıkların temsiline ilişkin meşruiyet çerçevesini genişletirken diğer yandan demokrasinin gelişmesi ve istikrar kazanmasında nispeten olumsuz rol oynayan bir gelişme olarak anlaşılmıştır. Bu çerçevede; savunulan radikal demokrasi anlayışının sorunların çözümü için önerdiği, temsil ve ifade imkanı bulan farklı kesimler arasındaki diyalogun nasıl işlerlik kazanacağı tartışmalı bir konudur.

Demokratik siyasi kültürün temel şartı siyasete ilişkin tutum, kanaat ve ona biçilen değerlerle ilgilidir. Öncelikle siyaset, bireylerin yaşadıkları toplumsal gerçekliğin önemli yanlarından birini oluşturmaktadır. Birey hangi ortamda yaşarsa yaşasın, son noktada meşru fiziki zor kullanma tekeline sahip bir iktidar gerçeğiyle devamlı karşı karşıyadır. Söz konusu iktidar ilişkilerinin hiyerarşik yapıda örgütlenmesini ifade eden devlet, siyaset gerçeğinin en somut biçimi olarak görülebilir. Asıl mesele bu gerçekliğin bireyler tarafından nasıl algılandıkları, nasıl görüldükleri ve ne şekilde değerlendirildikleri hususudur. İktidar ilişkilerini etkilemeye yönelik siyasi faaliyetler bireylerin kendi arzu ve menfaatlerine göre şekillendirecekleri, üzerinde akıl yürütüp tartışacakları, yer ve şartlara göre değiştirebilecekleri, mevcuda karşı alternatifler önerip savunacakları dünyevi işler niteliğinde bir toplumsal faaliyet alanı mı, yoksa belli bir kutsallığa sahip ve eleştirilemezlik zırhına bürünmüş, ancak kabul edilmek mecburiyetinin söz konusu olduğu bir gerçeklik alanı olarak mı kabul edilmektedir? Bu soru hem siyasetin meşruiyetine hem de demokratik siyasi kültürün temeline işaret etmektedir. Zira toplumsal hayattaki siyasi gerçeklik alanı dokunulmaz kutsallığa sahip bir alan olarak değerlendiriliyorsa orada bireylerin ne siyaset yapmak ne de demokratik siyasi kültürün öznesi olmak imkanları olabilir. Bundan dolayı demokratik siyasetin varlığı için, asgari düzeyde, bireylerin kendi mukadderatlarıyla siyaset arasında bir ilişki kurmaları gerekmektedir. Öncelikle siyasete ilişkin kararların kendi mukadderatlarını belirlemekte olduğuna, kendi iradeleriyle ortaya koyacakları siyasi faaliyetlerle mukadderatlarını etkileyeceklerine olan inanç ve güvenlerinin tam olması zorunluluğu vardır.¹¹

11 Davut Dursun, Siyaset Bilimi, İstanbul, Beta Yayınları, 2002, s.205-206.

Yerel Siyaset ve Demokratik Siyasi Kültür

Birey ve grupların kendi mukadderatlarıyla siyaset arasında ilişki kurabilmele-ri öncelikle yerel düzeydeki siyaset ortamında mümkün gözükmektedir. Bireyler öncelikle yerel düzeydeki iktidar örüntülerinin eylem ve kararlarına muhatap olmakta ve onlardan belli şekillerde etkilenmektedirler. Bu nedenle yerel siyasi iktidarın belirleyici kararlarının etkisine maruz kalan halkın kendi mukadderatını belirleme, alınacak siyasi kararları etkileme ve uygulanacak siyasaları yönlendirme ihtiyacı demokratik sistemlerin sunduğu aktif katılım kanallarıyla işlerlik kazanmaktadır. Başta seçimler ve diğer siyasal katılım araçları olmak üzere yöre halkının demokratik kültür ve değerler düzleminde siyasi bakımdan toplumsallaşmalarına önemli katkıda bulunmaktadır.

Modern temsili demokrasiler için olmazsa olmaz niteliğindeki siyasi kurumların başında gelen seçimlerle belirlenen temsili kurulların mevcudiyeti, özgür adil ve belli periyotlarla tekrarlanan seçimlerin yapılması, geniş anlamda ifade özgürlüğünün sağlanmış olması, çoğunluğun ülkeyi yönetmesi prensibi, azınlık haklarının garanti altına alınmış olması, alternatif bilgi kaynaklarına erişim imkanının bulunması, demokratik siyasi kurumların özerkliği ile vatandaşların demokratik siyasi süreçlere aktif katılımı¹² öncelikle yerel düzeyde ve yerel yönetimler eliyle gerçekleştirilme imkanı bulmaktadır. Mesela seçimle gelen görevlilerden oluşan temsili kurulların varlığı, önce yerel düzeyde daha sonra ise ulusal düzeyde gerçekleşmiştir. İdare tarihimize bakıldığında üyeleri seçimle belirlenen temsili kurullar geleneğine sahip bulunmayan Türkiye'nin seçimle belirlenen temsili kurullara modernleşme sürecinde, 19. yüzyılın ortalarında, Tanzimat döneminde oluşturulan vilayet meclisleriyle kavuştuğu görülür. Bu süreçte kurulan meclislerin üyelerinin bir bölümünün bürokrasiden, diğer bölümünün ise yerel halkın seçtiği temsilcilerden olması, demokratik siyasi kurumların başında gelen temsili kurulların tesisinin öncelikle yerel düzeyde başladığını ortaya koymaktadır.¹³ Yerel düzeydeki temsil sistemini 1876 Kanun-ı Esasisi ile getirilen ulusal düzeydeki temsil kurumu olan Meclis-i Mebusan takip etmiştir.

Halkın öncelikle yerel düzeyde tanıştığı seçim ve seçime ilişkin süreçlerin demokratik siyasi kültürle tanışma ve benimsenmesinde önemli işlevleri yerine getirdiğini söylemek mümkün. Seçim bir süreci ifade etmekte olup öncesi ve sonrasıyla birlikte değerlendirildiğinde pek çok siyasi davranışın, tercihin ve eylemin icra edildiği bir platform niteliğinde görünmektedir. Yerel düzeyde seçime hazırlık, adayların belirlenmesi, seçim kampanyaları, seçim sonrasındaki ilişkiler, seçimle belir-

¹² Dahl, s.89-90.

¹³ Bk. Stanford J. Shaw-Ezel Kural Shaw, Osmanlı İmparatorluğu ve Modern Türkiye, II. Cilt, Türkçesi: Mehmet Harmancı, İstanbul, E Yayınları, 1983, s.118-119; İlber Ortaylı, "Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Yerel Yönetimler", İslam Geleneğinden Günümüze Şehir ve Yerel Yönetimler, Editörler: Vecdi Akyüz-Seyfettin Ünlü, İstanbul, İlke Yayınları, 1966, Cilt: I, s.445-466.

lenen temsilcilerle sürekli etkileşim halinde bulunma, vaatlerini hatırlatma, hesap sorma, talep ve istekleri iletme vb. hususlar demokratik siyasi kültürün oluşması ve yerleşmesinde önemli uygulamalardır. Doğal olarak her insan içinde yaşadığı yerel bölgenin yönetilmesinden doğrudan etkilenmekte, takip edilen olumlu ve olumsuz siyasarların sonuçlarına maruz kalmaktadır. Ulusal düzeydeki politikalarla kıyaslandığında yerel nitelikli karar ve uygulamalardan etkilenen bireylerin yerel nitelikli olanlar içerisinde bir tercih ihtiyacı duyması ve yerel siyasi kararları etkilemek için birtakım girişimlerde bulunması beklenir. Bu bakımdan yerel düzeydeki seçime ilişkin süreçlerin demokratik siyasi kültürün oluşmasında belki de ulusal nitelikteki-lerden daha önemli bir işlev gördükleri düşünülebilir.

Yine demokratik bir sistem için zorunlu olan kurumların başında gelen ifade özgürlüğünün işlerlik kazanması ve bir bakıma test edilebilmesi için yerel düzeydeki yönetimler önemli bir platform oluşturmaktadır. Bu anlamda ifade özgürlüğü, yerel yönetimlerce izlenen politikaların eleştirilmesi, farklı politikaların önerilmesi, yerel iktidar ilişkilerine ilişkin beklenti ve taleplerin dile getirilmesi, herhangi bir korku ve baskıya maruz kalmadan yerel iktidar sahiplerinin eylem ve kararlarına karşı çıkılabilmesini içeren bir alanı ifade etmektedir. Eğer bu tür pratikleri yerel düzeyde gerçekleştirebilme imkanı yoksa demokratik siyasi kültürün oluşması ve bunun ulusal düzeyde yaygınlaştırılması da söz konusu olamaz. Yerel düzeydeki yöneticiyi ve eylemlerini özgür şekilde eleştiremeyen bir kişinin ulusal düzeydeki iktidar eylemlerine eleştiri getirmesi düşünülemez. Dahl'ın ifade özgürlüğünün demokratik bir kurum olarak önemine ilişkin tespitleri önemli gözükmektedir:

“İfade özgürlüğü vatandaşların siyasi hayata etkin olarak katılması için gereklidir. Hükümetin işleyişini ilgilendiren her konuda kendilerini özgürce ifade edemezlerse, görüşlerini nasıl ortaya koyup diğer vatandaşları ikna edebilir ve temsilcilerinin bu fikirleri benimsemelerini sağlayabilirler? (...) Hükümetin muhtemel eylemler ve politikaları hakkında daha açık bir kavrayış edinmek için de ifade özgürlüğü gereklidir. (...) İfade özgürlüğü olmadan vatandaşlar kısa zamanda hükümet kararlarıyla ilgili gündem maddelerini etkileme yeteneklerini kaybederler. Sessiz vatandaşlar, otoriter bir hükümdar için kusursuz uyruklar olabilirler, ancak onlar demokrasi için büyük bir felaket olurlardı.”¹⁴

Dahl'ın dikkat çektiği gibi “sessiz vatandaşlar”ın demokratik bir siyasi kültürün oluşmasına herhangi bir katkıları olamaz; ifade özgürlüğünden yoksun “sessiz vatandaş”lar ancak otoriter bir yönetimin ihtiyaç duyduğu bir siyasi kültür ortamının hayat bulmasına katkıda bulunurlar. Demokratik bir siyasi kültür için zorunlu olarak ifade özgürlüğünden en geniş anlamda faydalanan, yönetimin her türlü eylem ve düşüncelerini sorgulayan “özgür vatandaş”lar gereklidir. En geniş anlamda ifade özgürlüğü, öncelikle yerel düzeyde hayata geçmekte olup daha sonra ulusal dü-

14 Dahl, s.101.

zeyde gerçekleşme imkanı bulmaktadır.

Demokratik bir yönetim aynı zamanda siyasi süreçlere ve karar mekanizmalarına vatandaşların aktif katılımını gerektirmektedir. Bu anlamda “(y)erel yönetimler halkın yönetime katılmasını sağlayan ve halka kendi kendilerini yönetme erdemi kazandıran en önemli kuruluşlar olmalarının yanında, demokrasinin en etkin bir şekilde hayata geçirildiği kuruluşlardır.”¹⁵ Demokratik siyasi kültür ve değerler siyasi katılım ve karar mekanizmalarını etkilemeye yönelik inançları, değerleri ve düşünceleri de kapsamaktadır. Vatandaşların siyasete aktif katılımı olmadan, karar mekanizmalarını etkileyecek düşünceleri ifade etmeden ve bu yönde eylemlerde bulunmadan demokrasinin kurulması ve işlerlik kazanması düşünülemez. Vatandaşların siyasi kararları etkilemeye yönelik düşüncelere sahip olmaları ve eylemlerde bulunabilmeleri için buna uygun bir kurumsal yapının ve katılım kanallarının sağlıklı şekilde işlemesi gerekmektedir; ancak sadece uygun kurumsal yapı ve katılım kanallarının varlığı katılım için yeterli değildir, bunların yanında katılıma hazır, katılımı bir değer ve demokratik hak olarak benimsemiş ve buna istekli vatandaşların olması da gerekir.¹⁶ Bir başka ifade ile vatandaşların kültürel donanımlarında katılıma ilişkin düşünce ve değerlerin, katılımın kendi yararına olduğuna ilişkin inançların olması katılımı işlevsel hale getirir. Siyasete ilişkin duygu, düşünce, inanç ve değerlerden oluşan siyasi kültür, vatandaşların siyasi eylem ve davranışlarını etkileyen, şu veya bu biçimde gerçekleşmesini sağlayan temel bir etmen olması nedeniyle öncelikle bireylerin mevcut siyasi kültürü öğrenme ve benimsemeleri sürecinin sağlıklı işlemesi mecburiyeti vardır. Siyasi bilgilenme veya kültürlenme sürecini kısaca “siyasi toplumsallaşma” olarak ifade edebiliriz.¹⁷ Yerel yönetimlerin siyasi kültürün benimsenmesinde, daha doğrusu siyasi toplumsallaşmada önemli roller üstlendiğini söyleyebiliriz.

Yukarıda değinmeye çalıştığımız karar alma mekanizmalarını etkilemeye ve etkin şekilde katılıma yönelik eylem ve düşüncelerin ilk pratikleri yerel düzeyde gerçekleşebilmektedir. Yerel düzeyde katılım imkanı bulamayan, yerel siyasi kararları etkileme imkanından yoksun olan vatandaşlar için ulusal karar mekanizmalarını etkileme ve sürece katılmalarını beklemek fazlasıyla iyimserlik olur. Öncelikle vatandaşların yaşadıkları çevredeki siyasi karar mekanizmalarını etkileme ve süreçlere katılmalarının önemli sonuçlar doğurduğunu görmeleri, söz konusu yöntemi

15 Yusuf Pustu, “Yerel Yönetimler ve Demokrasi”, Sayıştay Dergisi, Sayı: 57, Nisan-Haziran 2005, s.125.

16 Konya'nın merkez ilçelerinde gerçekleştirilen bir araştırmada yerel demokrasinin önemli göstergelerinden biri olarak kabul edilen katılım kültürünün ve katılım duyarlılığının görünüşleri saptanmıştır. Araştırmanın ortaya koyduğu sonuçlara göre Konya halkı yerel yönetimle ilgili konularla yakından ilgili olup halkın karar alma süreçlerinin dışında bırakılmasını doğru bulmamaktadır. Katılma imkanları sınırlı olsa bile halkın katılım için zihnen hazır ve istekli olduğu ortaya çıkmıştır. Yine vatandaşların yaşadıkları mahalle ve şehre önem verdikleri, buradaki ortak sorunların çözümü için özveride bulunmaya hazır oldukları belirlenmiştir. Araştırma için bk. M. Akif Çukurçayır, Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi, Ankara, Yargı Yayınları, 2000, s.229-254.

17 Siyasi toplumsallaşma için bk. Dursun, Siyaset Bilimi, s.217 vd.

benimseyip itibar etmeleri ve bu yolla kurumsallaşmanın sağlanması zorunluluğu vardır. Yerel düzeyde etkili olabilen vatandaşlar bunu ulusal düzeydeki kurumlara ve süreçlere karşı da kullanma gücünü bulacaklardır. Yerel seçimlerdeki katılımların genellikle yüksek olması buna karşılık ulusal seçimlerde ise katılımın daha düşük gerçekleşmesinin arkasında böyle bir esprinin yattığı düşünülebilir. Sonuç olarak demokratik siyasi kültür ve değerlerin benimsenmesi, içselleştirilmesi ve hayata aktarılmasında yerel yönetimlerin hem toplumsallaştırıcı hem de demokratik sisteme işlerlik kazandırıcı rollerinin olduğu görülmektedir.

Yerel yönetimlerin demokratik siyaset açısından bir başka önemli özelliğine daha değinmekte yarar vardır. Demokrasinin iki bin beş yüz yıllık tarihine bakıldığında ilk ortaya çıktığı eski Yunan'da şehir devletlerinde işlerlik kazandığını görürüz. Demokrasinin bir bakıma yerel düzeyde ortaya çıkmış bir yönetim biçimi olduğu denilse yanlış olmaz. Demokrasinin ilk biçimi doğrudan demokrasi modeli olsa da şehirlerin genişlemesi ve karar almak için tüm vatandaşların bir araya gelmelerinin imkansızlaşması üzerine doğrudan demokrasi yerine temsili demokrasi modeli gelişmiştir. Buna rağmen yerel düzeyde doğrudan veya yarı doğrudan demokrasinin bazı uygulamaları hala söz konusu olabilmektedir. Nispeten yerel ölçeğin küçüklüğü vatandaşlar arasındaki ilişkilerin yüz yüze olmasını ve belli kararların alınmasına yöredeki bütün vatandaşların katılımını mümkün hale getirmektedir. Yerel düzeydeki doğrudan ve yarı doğrudan demokrasiye uygun uygulamalar ve süreçlerin, demokratik siyasi kültürün oluşması ve benimsenmesinde olumlu katkı sağladığı açıktır.

Demokratik siyasi kültürün gelişmesi ve işlerlik kazanmasında yerel yönetimlerin etkin rollerini sorunsallaştıran siyasi kültürün türüne de değinmekte yarar var. Söz konusu kültür “cemaatçi yerel kültür”se bunun demokratik siyasi kültürün oluşmasına olumlu katkıda bulunmasını beklemek fazla anlamlı olmayabilir. Zira cemaatçi yerel kültür içindeki birey için kendi cemaati veya aşireti dışında bir siyasi yapı söz konusu değildir. Onun için cemaati kuşatan ulus devletin kurumları ve siyasi süreçleri fazla bir anlam ifade etmez. Yine yerel siyasi kültür eğer bir “tabiyet kültürü” ise ve kişiler kendilerini teba olarak görüyorlarsa bu tür vatandaşların demokratik siyasi kültüre ulaşmaları, siyasi merkezi etkileyecek davranış ve eylemlerde bulunmaları, süreçlere katılma yönünde bir eğilim göstermeleri çok zordur. Bu tür kişilerin siyasi eylem ve süreçler karşısındaki tavırları edilgenlik şeklinde belirlemektedir. Oysaki demokratik siyasi kültür için aktif bireyler gerekmede ve bu tür bireyler sistem içerisinde siyasi gelişmeler ve olaylar karşısında edilgen değil etkin konumda bulunmaktadırlar. Edilgen konumdaki bireylerden demokratik kültür çerçevesinde eylemler beklemek anlamsızdır. Demokratik siyasi kültürün gelişmesine yardımcı olan kültür türü, kesinlikle bireyin siyasi sistemin, kurumların ve süreçlerin farkında olduğu ve onu etkileme gücüne sahip olacağını düşündüğü “katılımcı kültür” olarak nitelenebilir. Bu tür kültüre mensup bireyler, edilgen değil etken o-

lup çevresindeki siyasi süreçleri, kurumları, kararları ve olguları etkilemeyi düşünen, onlara yön verebileceğine inanan kişilerdir. Burada sözünü ettiğimiz “katılımcı kültür”e mensup kişiler olup cemaatçi veya tabiyet kültürüne mensup yerel değer ve inançlara mensup olanların demokratik siyasi kültürün oluşmasına ve bunun işlerlik kazanmasına fazla bir katkısının olacağı düşünülemez.

Sonuç

Demokrasilerin vücut buldukları toplumsal ortamların kültürel bakımdan belli niteliklere sahip yapılar olduğu gözlenmektedir. Modern dönemde demokrasinin gelişmesi dikkate alındığında demokrasilerin belli zenginliğe ulaşmış, Batılı, Hristiyan ve sanayileşmiş toplumlar olduğu görülür. Batı dışı toplumlarda demokrasilerin sağlıklı bir tutunma imkanı bulamamış olması veya en azından sorunlu bir demokrasi sürecinin yaşanması, Batı dışı kültürel ortamlarda demokrasilerin yaşayabilirliği sorusunu tartışmalı hale getirmiştir. Kurumsal ve normatif yapılanmanın yanında demokrasinin bir kültürel sorun olarak ele alınması ve belli kültürel yapılarla birlikte demokrasilerin ancak uygun ortam bulacakları savunulmuştur.

Yerel yönetimlerin demokrasilerin vücut bulabildiği demokratik siyasi kültürün oluşması ve kurumsallaşmasında genel olarak önemli bir rol oynadıkları ve demokrasinin yerel düzeyden başlayarak yaygınlaştığı kabul edilmektedir. Vatandaşa en yakın ve en alt düzeydeki yönetim birimleri olan yerel yönetimlere ilişkin uygulamalar ve süreçlerin demokratikleşmeye iki yönde etkin katkıda bulunduğu görülmektedir. Biri siyasi toplumsallaşma, yani genel siyasi tutum, inanç, fikir, değer ve eylemlerin benimsenmesi ve demokratik sistem için gerekli davranışları gösterecek tipte vatandaşın eğitilmesi sürecinde oynadıkları roldür. Bu noktadan bakıldığında yerel yönetimler demokrasinin birer eğitim kurumu olarak görülebilir. Diğer ise demokratik siyasi kültürün oluşması ve işlerlik kazanmasına yaptığı katkıdır. Bir süreç olarak işleyen siyasi toplumsallaşmada yerel yönetimler “demokratik terbiye kuruluşları” olarak vatandaşların demokratik tutum, inanç, fikir, davranış ve değerler kazanmasında yönlendirici ve belirleyici işlev görürlerken demokratik siyasi kültürün hayata geçirilmesi ve toplumsal/siyasal hayatta işlerlik kazanmasında etkin bir mekanizma olarak işlemektedir. Coğrafi bakımdan vatandaşla daha yakın olmanın ve devamlı etkileşim halinde bulunmanın verdiği imkanla vatandaşların her zaman mukadderatlarıyla yakından ilgili olan yerel yönetimlere aktif katılım, bilgilendirme, seçimler, siyasi projelerin tartışılması, muhalefet etme, hesap sorma, belli periyotlarla siyasi kadroları değiştirme, temsili kurumlar yoluyla kolektif sorunları çözüme, çözüm ve karar alma mekanizmasına çeşitli yöntemlerle katılma gibi demokratik hayatın temel tutum ve davranış biçimlerinin gerçekleşebilme şansının yüksek olması ve bütün bunların bir siyasi kültüre dönüşmesi yerel yönetimlerin demokratik hayat için hayati önemde olduğunu gösteren somut faktörlerdir.

KENT YÖNETİMLERİNDE KATILIM

Doç. Dr. Adem ESEN*

Yerel yönetimler içerisinde belediyelerin önemi gittikçe artmaktadır. Nüfusun önemli bir kısmı belediyeler içerisinde yer almaktadır ve ekonomik faaliyetler daha ziyade şehirlerde gerçekleşmektedir. Bu nedenle şehir yönetimlerine katılım önem taşımaktadır. Şehirlerde merkezi idareyi temsil eden valilikler ve kaymakamlıklar ile diğer bir yerel yönetim olan il özel idareleri bulunmakla beraber kent yönetimi denildiğinde daha çok belediyeler akla gelmektedir.

Dünyadaki gelişmelere paralel olarak ülkemizde belediyelerin görevleri ve işlevleri artmaktadır. Bu gelişmeler doğrultusunda 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda belediye yönetimine katılım konusunda aşağıdaki yeni düzenlemeler getirilmiştir:

1- Hemşehri hukuku: Kanun herkesin ikamet ettiği beldenin hemşehrisi olduğunu vurgulamaktadır. Hemşehrilerin hukukunu sağlamak belediyenin görevidir.

Hemşehrilerin belediyenin karar ve hizmetlerine katılma, belediyenin faaliyetleri hakkında bilgilendirme ve yardımlardan yararlanma hakları vardır. Kanun; üniversite, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, sendikalar, sivil toplum kuruluşları ve uzman kişilerin katılmalarını ayrıca belirtmiştir.

Yine hemşehri hukuku başlığı altında belediyenin yasalara dayalı kararlarına ve mali ödevlerine uyulması vurgulanmaktadır. (madde 13)

2- Kent konseyi: Belediye Kanunu'nda yeni getirilen bu organın amacı yerinden yönetim, şeffaflık, kentin hak ve hukukunun korunması, dayanışma ve katılım ilkelerini sağlamaktır. (madde 76) Kent konseyine kimlerin katılacağı yasada ve ilgili yönetmelikte belirtilmiştir. Kent konseyinde oluşan görüşler bağlayıcı olmakla birlikte, belediye meclisinin ilk toplantısında gündeme alınarak değerlendirilir.

* Selçuklu Belediye Başkanı

3- Stratejik plan: Yeni kanun, stratejik plan hazırlama görevini belediye meclislerine vermiştir. (madde 18/a) Belediye başkanı, seçimden sonra 6 ay içinde stratejik planını hazırlar ve meclise sunar. Stratejik plan hazırlanmasında üniversite, meslek odaları ve konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşleri alınır. (madde 41) Stratejik plana uygun olarak belediyeyi yönetmek belediye başkanının görevidir. (madde 38/b)

Özellikle stratejik plan hazırlanması ve uygulanması kent yönetimine katılımında yazılı belge hazırlama ve ortak problemleri düşünme-çözme bakımından önem taşımaktadır.

4- Belediye hizmetlerine gönüllü katılım: Belediye Kanunu'nda (madde 77) sayılan yerel hizmetlerin yapılmasında, hizmetlerde etkinlik tasarruf ve verimliliği artırmak amacıyla gönüllü kişilerin katılımına imkan tanınmıştır. Maddede, altyapı hizmetleri gönüllü katılım hizmetleri içerisinde değerlendirilmemiştir.

5- Komisyonların teşkili: İhtisas komisyonlarının seçimi ve oluşumu konusunda kanun, her siyasi parti kurumunun ve bağımsız üyelerin meclisteki üye sayısının meclis üye tam sayısına ortalaması suretiyle oluşturulacağı hükmünü getirmiştir. (madde 23) Böylece belediye ihtisas komisyonlarında meclise hakim olan siyasi partinin komisyonlara da hakim olması ortadan kaldırılmıştır.

Yerel yönetimler birçok görevlerini özel sektör ve kar amacı gütmeyen organizasyonlar veya diğer kamu kuruluşlarıyla beraber yapmaktadır. Yerel yönetim (local governance) geniş bir ağıla ilgili olarak yapı kooperatifleri, yapı şirketleri, okullar ve eğitim kuruluşları, rehabilitasyon merkezleri, güvenlik güçleri gibi pek çok resmi veya sivil organizasyonu ilgilendirmektedir.

İngiltere'de yerel komite diyebileceğimiz bağımsız çalışan, ama atamayla gelen organların (quango, quasi-autonomous non-governmental organisation) etkileri önem taşımaktadır. Yerel kalkınma için girişimlerin, eğitim, yüksek öğretim ve istihdam hizmetlerinde yerel yönetimlerin etkisinin artmasına karşılık sağlıkta ve güvenlik hizmetlerinde azalmaktadır. Bu yerel komitelerin farklı yapıları ve değişik çalışma tarzlarına karşılık, hepsi doğrudan veya dolaylı olarak merkezi idare tarafından atanmaktadır. Bundan dolayı merkezi idarenin ataması belediyeyi baypas etmekte ve arada çatışma çıkmaktadır. Merkezi idareye bağlı bu kurumlar (the local quango state) yerel alt-merkezi kurul niteliğindedir. Ülkemizdeki çevre kurulları ile tarihi eserleri koruma kurulları bunun belli başlı örnekleridir.

Resmi olarak (non-departmental public bodies) bilinen kurul veya komitelerin İngiltere'de 2001 yılında sayıları binden, üyeleri otuz binden fazlaya ulaşmıştır. Bunlar kalkınma, kamu hizmetleri veya politikaları yönetimi ve iyileştirilmesi, kamu fonksiyonlarının performansı için tümü veya genişçe bir kısmı kendilerince belirlenmiş organlardır. Bir diğer tanımla, kamu parasını harcayan seçimle gelmeyen organlardır. İngiltere'de bu organlar eğitim kurumları, gönüllü okul birlikleri, mes-

lek edindirme kursları, teknoloji okulları, yerel girişim ve kariyer hizmetleri, sağlık tesisleri ve diğerleridir. Bu tür kurullar hızla artarak bakanlıkça veya kendi içlerinden atanmış üyeleri 60.000'in üzerine ulaşmıştır. Hemen hemen 3 quangoorat, bir meclis üyesine tekabül etmektedir.

Yerel yönetimlerin üyeleri (meclis üyeleri) seçimle geldiklerinden kendilerine ve faaliyetlerine kolayca ulaşma imkanı vardır. Buna ek olarak faaliyetlerini nispeten açıklık ve şeffaflık içinde yapmaktadırlar. Yıllık rapor yayını, bütçe ve kesin hesap ilanı, toplantı ve gündemleri halka bildirme, şikayet ve öneriler gibi unsurlar katılımları artırmaktadır.

Yönetişim (governance) farklı stratejileri kullanarak farklı problemlerle ilgili esnek politikalarda resmi ve resmi olmayan organlarla ilgili bir yönetim sürecidir (processes of governing). Bu süreçte tek bir otorite yer almamakta olup, esas olan esnek bir yaklaşımdır. Dolayısıyla burada geleneksel bürokratik yaklaşım yeterli olmamaktadır. Yönetişimde organizasyonlar arasında bağımlılık ilişkisi yoktur. Bu sebeple burada resmi olmayan faktörler yer almaktadır. Resmî, özel ve gönüllü sektörler arasındaki sınırlar değişmekte ve etkileşim farklılaşmaktadır. Ekonomik kalkınma, kentsel yenilenme, toplum güvenliği, suçlara karşı tedbirler, fakirliğe karşı önlemler, koruyucu sağlık hizmetleri ve aile içi şiddete karşı tedbirler yerel yönetimlerin toplumsal yönetişim vizyonu arasında yer almaktadır. Nitekim 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda da bu konulara yer verilmiştir.

Yerel kalkınma çerçevesinde belediyelerin fonksiyonlarının arttığı, bu alanda halkın beklentilerinin yükseldiği görülmektedir. Nitekim pek çok belediye istihdam imkanlarını artırmak için yatırımcı çekmeye ve meslek edindirmeye yönelik projeler ve programlar uygulamaktadır. Teknokent ve sanayi bölgesi kurulması, meslek edindirme kurslarının açılması bunların arasındadır. Ülkemizde bölgesel dengesizliğin artması kırsal kesimde kentlere yoğun bir göçün yaşanması istihdamla ilgili beklentileri artırmaktadır. Özel teşvik uygulamaları veya bazı bölgelerine daha çok kamu yatırımının yönlendirilmesi için pozitif ayrımcılık gündeme gelse bile merkezi yönetimden beklentiler mevcuttur. Merkezi idare yerel yönetim arasındaki bu tür çatışmalar sadece ülkemizde görülmemekte, mesela İsveç'teki belediyeler de merkezi idarenin üzerine düşeni yapmadığı ve şehirlerde altyapı hizmetlerinin eksik olduğundan şikayet etmektedir.

Yerel sorunları, yerel yönetimlerle birlikte ele almanın anahtarı katılımcılık ve paylaşımdır. Bunun için yerel yönetime katılım, etkin olarak çalışmayı gerektirir. Nitekim stratejik planlarda katılımcılara yer verilir.

İngiltere'de meclis üyeleri, kamu organları temsilcileri, yerel gönüllüler, özel sektör ve iş çevrelerinden oluşan katılımcıların –paydaşlar da denilebilir- (partnerships) dağılımlarına bakıldığında, bütçe ile ilgili olanlar en yüksektir. Bunu suç ve esenlikle ilgili konular, yerel gündem 21, çocuklara ve bebeklere destek hizmetleri

ve eğitim faaliyetleri takip etmektedir.

Stratejik planlarda paydaşlar olarak belirtilen katılımcılar başta hemşehriler olmak üzere merkezi idare organları, meslek odaları, diğer yerel yönetimler, siyasi partiler, sendikalar, sivil toplum kuruluşları, özel sektör, inşaatla ilgili kooperatifler, fenni mes'uller, spor kulüpleri ve basın kuruluşlarından oluşur. Paydaş analizinde bunlarla etkileşim ve bunların değerlendirilmesi üzerinde durulur.

Şehir yönetimine katılımı özel sektörün rolü ve etkinliği artmaktadır. Kamu hizmetlerinin yapılmasına ayrılan paralar sermaye yoğun projelerde "özelleştirme-yi" gündeme getirmiştir. Özel sektör, sadece bu tür projelerin yapılması ve finansmanıyla kalmayıp, projeye ilgili tüm veya bazı hizmetleri de sunmaya başlamıştır. Mesela pek çok ulaşım, hastane, yol, okul vb. projede özel finans girişimi artmıştır. Bu alanla ilgili kanuni düzenlemeler de genişlemiştir. Böylece özel sektöre risk transferi yapılmakta ve hizmet kalitesinin geliştirilmesine yönelik bazı avantajlar ortaya çıkmaktadır.

Ülkemizde de katılımın önünde yasal düzenlemelere rağmen bir takım engeller bulunmaktadır. Bunları birkaç başlık altında sıralayabiliriz:

1- Siyasal kültür: Ülkemizde kamudan faydalanma anlayışı yüksek düzeydedir. Devlet baba veya kamunun kaynakları fazla olduğu anlayışı sürmektedir. Bu sebeple belediyeler pek çok katılımcı tarafından mali kaynak yani sponsor olarak görülmektedir. Yani katılım ile belediye kaynaklarını ve verimliliği artırmaktan çok masraf artmaktadır. Yine idarenin seri karar alması engellenebilmektedir. Çünkü ülkemizde yatırımların kararlaştırılmasında fizibilite çalışmaları yeterli değildir.

2- Sosyal faktörler: Şehirlerimizde köy kültürünün etkileri hala devam etmektedir. Kültürümüzde istişareye önem verilmesi, sınıfsal ayırım olmaması ise katılımcılığı destekleyen unsurlardır.

3- Ekonomik faktörler: Gerek bölgeler arası, gerekse kişiler arası ekonomik farklılıkların çok yüksek olması yerel yönetimlerden beklentileri artırmaktadır. Bu aynı zamanda kamu kuruluşları aracılığı ile zenginleşme arzusunu ortaya çıkarmaktadır.

Çalışanların yönetime katılması, özellikle ücret sendikacılığının önde tutulması halinde çalışanların yerel yönetimlerdeki gelir-gider dengesi gözetilmeksizin daha fazla ücret ve maaş almasına dönüşmektedir. Bu da verimi ve etkinliği azaltmaktadır.

4- Psikolojik faktörler: Yerel iktidar yerel kaynakları kullanma imkanı sunduğundan, bu iktidarı ellerinde bulunduranların keyfi uygulamaları olabilmektedir. Katılımcılık bu yönüyle kişilerin ve toplumun haklarının korunmasını sağlamaktadır.

KENTLİLİK BİLİNCİ VE YEREL SİYASET

Yrd. Doç. Dr. Muharrem ES*

Giriş

Kentler ortaya çıktıkları ilk günden bugüne sürekli bir değişim içinde olan mekânlardır. Buldukları dönemin siyasal, ekonomik ve sosyal yapısı bu değişim sürecinde oldukça önemli bir yere sahiptir. Bu alanlarda tanık olunan olaylar dolaylı ve dolaysız olarak kentsel yönetim tarzını, kentsel mekânın kullanım biçimini, kentteki kişilerin birbirleriyle ilişkilerini etkilemektedir.¹

Kentlerin insanların toplumsal yaşamı üzerindeki etkileri son derece önemlidir. Sokaklar, meydanlar, parklar, açık alanlar kentlinin toplanacağı, birbirleriyle karşılaşacağı kaynaşacağı, bireysel ve birlikte kendini ifade edecekleri, kentli kültürü yaratacakları özgürlük ve toplumsal-davranışsal uzlaşma alanlarıdır. Kent mekânları ve bu mekânlara yüklenen anlamlar toplum ve bireyler arasındaki iletişimin en önemli unsurlarıdır. Çağdaş dünyanın “kent” denebilme derecesi, kentlerde yaşayan toplam nüfusun oranı ile ölçülmemektedir. Bu anlayışta son yıllarda kentli kültürü, kentsel tasarımın giderek daha önem kazanan ve üzerinde durulan bir alanı haline gelmiştir. Çevre ve insan etkileşimi, bu anlamda toplum, mekân ve davranış ilişkileri, bireylerin ve toplumun kendi yaşam koşullarını belirlemesine imkân verir.²

Kimlik doğadaki herhangi bir canlıyı veya objeyi başka canlı veya objelerden ayıran, öncelikle onu görsel, işitsel vb. diğer duyularla algılanan, kendine özgü olma durumudur. Kimlik kültürel ve sosyal bir olgudur. Bir kimlik ögesi olan

* Kocaeli Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü

1 Elif Karakurt, Küreselleşme ve Küresel Yerel Süreçler Etkileşiminde Üst Gelir Grubu Konut Örneği, Kentsel Ekonomik Araştırmalar sempozyumu, cilt: 2, s.322

2 M.Ebru Erdönmez, Altan Akı, Açık Kamusal Kent Mekânlarının Toplum İlişkilerindeki Etkileri, MM Garon YTÜ Mim Fakültesi E-dergisi, cilt 1, Sayı 1, 2005, s.68.

kültür, toplumun geleneğini, göreneğini, yaşama biçimini, adetlerini, alışkanlıklarını kapsayan bir kavram olduğu için kültür ve kimlik arasındaki ilişkinin vurgulanması önem taşımaktadır. Bir toplumun kültür düzeyinin seviyesi, toplumu oluşturan bireylerin yarattığı çevrenin kimliğini belirlemede ve yönlendirmede etken olarak görev yapmaktadır.³

Bu çalışmada, esas olarak ülkemizde sayısal büyüklük açısından değerlendirildiğinde kent tanımına giren yerleşmelerin sosyal yaşamının kentsel özellikler gösterip göstermediğinin ve kentte yaşayanların kent yaşamını ne ölçüde benimsediklerinin ölçülmesi amaçlanmaktadır.

Çalışmada kavramsal çerçeveden sonra kentsel bilinç konusunda yapılacaklar ve yerel siyasetle ilgisi kurulmaya çalışılacaktır.

1. Kent, Kentleşme ve Kentleşme

Kent, tarımsal olmayan üretimin egemen olduğu, hem tarımsal hem tarım dışı üretimin dağıtım ve denetim işlevlerinin toplandığı, örgütlenme, bütünleşme, ayrı cinstenlik derecelerinin yüksek düzeyde bulunduğu yoğun bir nüfus odağıdır.⁴ Ortaylı ise kenti, kendi kendine yetmeyen bir birim olarak tanımlamakta, kentin çevre yerleşmelerin iktisadi faaliyetlerini denetleyerek uzmanlaştığını, bunun sonucunda da çevresi üzerinde toplumsal ve idari yönden denetimci görevi üstlendiğini belirtmektedir. Weber'e göre ise kent, ticari işlemlerin ön plana geçmesi ile birlikte bir bütün olarak cemiyetin, kuşatılmış bir yer, bir kale, bir pazar yeri, bir dereceye kadar olsun otonom bir hukuk düzeni, belli bir birlik, bir konfederasyon şekli, hiç değilse bir dereceye kadar bağımsız olma gibi özellikler taşıyan yerleşim birimidir.⁵ Bir yerleşim biriminin kent olarak nitelendirilebilmesi için belli özelliklere sahip olması gerekmektedir. Bu özellikler aşağıdaki gibi sınıflandırılmaktadır.⁶

- Belli bir nüfus büyüklüğüne ve nüfus yoğunluğuna erişmiş olması
- Tarımsal üretimden daha ileri bir üretim düzeyi olan sanayi üretimine geçmiş olması ve bununla birlikte hizmet sektörünün gelişmiş olması
- Yerleşim yerinin fiziksel altyapısının belli bir düzeye ulaşmış olması
- Nüfusun büyük oranda örgütlenmiş, karmaşık işbölümüne ve yüksek uzmanlaşma düzeyine erişmiş olması
- Yerel değerlerin yerini ulusal veya evrensel değerlerin almış olması

3 Ş. Gülin Beyhan, S.Mete Ünügür, Çağdaş gereksinimler bağlamında sürdürülebilir turizm ve kimlik modeli, İTÜ Dergisi/a Mimarlık, Planlama, Tasarım, Cilt:4, Sayı:2, 2005, s.81.

4 Kartal, S.Kemal, Ekonomik ve Sosyal Yönleriyle Türkiye'de Kentleşme, Yurt Yayınları, Ankara: 1983, s.35.

5 Görmez, Kemal, Şehir ve İnsan, Millî Eğitim Bakanlığı Yayınları, İstanbul: 1991, s.21.

6 Kaya, Erol, Kentleşme ve Kentleşme, İlke Yayıncılık, İstanbul: 2004, s.15.

- Eğitim düzeyinin kırsal kesimdeki eğitim düzeyinden yüksek olması ve çocuk bakım ve eğitiminde aile dışı kurumların gelişmiş olması
- Sosyal normların yerini, resmi denetleme kurumlarının almış olması
- Statülerin aileden gelmeyip, bireylerin kendi çabaları ile kazanılmış olmaları

Ülkemizde 442 sayılı Köy Kanunu'nun 1. maddesi, nüfusu 2.000'den aşağı olan yerleri köy, 2.000-20.000 arası olan yerleri kasaba, 20.000'den fazla nüfuslu yerleşimleri de şehir olarak tanımlamaktadır. Devlet İstatistik Enstitüsü de bu tanıma uygun olarak 20.000 nüfuslu yerleşimleri şehir olarak kabul etmekte iken, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı 10.000 kişilik yerleşme alanlarına şehir demektedir.⁷

Kentler, insanoğlunun yeryüzündeki en görkemli eserleridir. Yaklaşık 8.000 yıldır insanlığın tüm birikimini ve doğal çevreye hakimiyetini ortaya koyan kentler, aynı zamanda, medeniyetin izlerinin en iyi sürülebildiği yerlerdir. Sümerlerden bugüne, dünya medeniyet sahnesinde kentlerin oynadığı rol, hiçbir şeyle kıyaslanamayacak kadar büyüktür. Kentler, medeniyet zincirinin birer halkasıdır ve bir kentin medeniyet içindeki yerini de oranın hemşehrileri tayin eder.

Kentler, çağlar boyunca yaratıcı düşüncelerde ve maharetli ellerde yoğunlaşarak bugünlere gelen birer insanlık eseridirler. İnsanoğlu hem özgürlüğünü hem de toplumsal bağlılığını ilan etmiştir kentlerde. Yaşamın yepyeni anlamlar kazandığı, bireylere güven ve güvensizlik duygusunu aynı anda yaşatan bu büyük insanlık mirası, günümüz toplumunda sosyolojik, ekonomik, siyasi, yönetsel, kültürel ve mimari boyutlarıyla bambaşka anlamlar yüklenmiş görünüyor.

Kent ve kentlinin, medeniyet kavramıyla aynı kökten sözcüklerle kullanılması bir tesadüf değildir. Tesadüf olmayan bir başka şey, kentlerin, bir toplumun gelişmişlik düzeyini en iyi yansıtan mekanlar olmalarıdır. O yüzden “kentler bir toplumun aynasıdır” diyen, ne kadar doğru söyler. Evet, kentler, toplumların ekonomik, sosyo-kültürel ve teknolojik düzeylerini ve sahip oldukları birikimleri en doğru şekilde yansıtan sosyal ve fiziki zeminlerdir. Kentler, toplumları tüm yönleriyle en iyi şekilde tanıtan ve temsil eden sosyal birimlerdir. İnsanların yoksulluğunu ya da zenginliğini, dayanışmasını veya ayrışmasını, siyasete ve yönetime olan yaklaşımını, geleneğini ve kültürünü, zevk ve estetiğini, mantık ve etiğini anlarsınız kentlere baktığımızda. Ve daha nice şeyleri, üstü açık veya kapalı nice gerçekleri söyler bize kentler.

Görüldüğü gibi kent ve kentleşme modern zamanların en önemli olgularından biridir. Yalnız Türkiye’de değil, dünyanın her yerinde, pek çok ülkede, hızlı şehirleşme, kırsal alandan kentsel alanlara yaşanan yoğun göç, güncel bir konu o-

7 Kaya, s.16.

arak önemini korumaktadır. Ülkemiz açısından baktığımızda, Cumhuriyet'in ilk yıllarında nüfusumuzun yaklaşık yüzde 25'i kentli nüfus iken, sadece 75 yılda bu oran tersine dönmüş ve kentli nüfus yüzde 75'e yükselmiştir. Bugüne gelinceye dek kentlerimiz dertleriyle birlikte büyümüş, kırsaldan kentlere gerçekleşen yoğun göçü karşılayacak, insanlara yeterli alt ve üstyapıyı sunacak önlemler alınmadığı için "anomik kentleşme" dediğimiz günümüzdeki çarpık ve sağlıksız kent manzaralarıyla karşı karşıya kalmışız.

Kentleşme, sanayileşmeye ve ekonomik gelişmeye koşut olarak, kent sayısının artması ve bugünkü kentlerin büyümesi sonucunu doğuran, toplumun yapısında artan oranda örgütlenme, işbölümü, uzmanlaşma yaratan, insan davranışları ve ilişkilerinde şehirlere özgü değişikliklere yol açan bir nüfus birikim sürecidir.⁸ Diğer bir kaynakta kentleşme kavramından, iki ucu olan bir çözülme, yoğunlaşma ve akım olayı olarak bahsedilmekte, kır ve kent iki farklı uç olarak tanımlanmaktadır. İki uçtan biri olan kırdaki çözülme, kentte ise yoğunlaşma gerçekleşmekte, bunun sonucunda iki uç arasında bir akım meydana gelmektedir. Literatürde kentleşmenin itici nedenleri olarak nitelendirilen konular kırdaki çözülmeyle getirmektedir. Tarımsal üretimde makineleşme işgücüne olan ihtiyacı azaltmakta, kırsal alanlardaki nüfus fazlası kentlere yönelmektedir.

"Hızlı kentleşme" bilhassa büyük kentlerin daha da büyümesi şeklinde gerçekleşmektedir. Toplam kentli nüfus içinde büyükşehir belediyelerinde yaşayan insanlarımızın sayısı ve oranı gittikçe artmaktadır. Büyükşehirlerdeki nüfusun katlanarak büyümesi birçok sorunu da beraberinde getirmektedir. Genel anlamda sanayileşmeye paralel giden kentlerdeki süratli nüfus artışının getirdiği başlıca sorunlar; konut, ulaşım, sağlık, eğitim, çevre, tarihi ve kültürel mirasın korunması, ekonomik ve yönetsel sorunlardır.

Kentleşme, insan davranış ve ilişkilerinde kentlere özgü değişikliklere yol açan bir birikim sürecidir. Bu süreçte, kırdan kente göçen bireyler kente özgü işlerde çalışmakta, kente özgü davranışları benimsemekte ve kentin sunduğu olanakları kullanmaya başlamakta, kentleşmektedirler. Kentleşme, kente göç eden nüfusun yeni koşullara uygun ilişkiler biçimi geliştirerek kentin bir ögesi olma, kente uyum sağlama ve kentle bütünleşme süreci olarak da tanımlanmaktadır. Bu tanım kentleşme ile ilgili mekan ögesine vurgu yapmakta, sürecin sosyal ve kültürel özelliklerini de kapsamaktadır. Sosyo kültürel özellikleri temel olarak kentleşmeyi, kente göç edenlerin ve kentte yaşayanların, kent toplumunun değer norm sistemini, kentli insanın düşünme, davranış biçimlerini ve giderek yaşama biçimini benimsemesi şeklinde tanımlayabiliriz.⁹ Kartal, kentleşmeyi ekonomik ve sosyal bakımlardan iki ana grupta incelemektedir. Buna göre, sosyal bakımdan

8 Keleş, Ruşen, Kentleşme Politikası, İmge Yayınları, İstanbul: 2001, s.22.

9 Kaya, s.140.

kentlileşme kır kökenli insanın türlü konularda kente özgü tavır ve davranış biçimlerini, sosyal ve tinsel değer yargılarını benimsemesi ile gerçekleşir iken, ekonomik bakımdan kentlileşme bireyin geçimini tamamen kentte veya kente özgü işlerle sağlaması ile gerçekleşmektedir.¹⁰

Kentsel yaşam kalitesi kavramı, mimarlar, kent plancıları, kent ve çevre sorunları ile ilgilenen uzmanlar ve yerel yönetim uzmanları tarafından son yıllarda geliştirilmiş kavramlardan biridir. Kentsel yaşam kalitesi Geray'a göre, dar anlamıyla, toplumsal ekonomik ve mekansal öğeler açısından kent tanımına giren yerlerde, kentsel altyapı, iletişim, konut ve benzeri olanakların sunulma düzeyinin önceden belirlenen ölçümlerin üstünde olması durumudur. Kavram, geniş anlamıyla ele alındığında toplumsal, kültürel, siyasal öge ve süreçleri de kapsamaktadır. Kentte yaşayan tüm bireylerin hiçbir ayırım gözetmeksizin eşit, dengeli, gereksinimleri oranında kentin sunduğu olanak ve fırsatlardan yararlanma hakkına sahip olmaları gerekmektedir. Kent yönetimleri, kentlilerin eğitsel, sanatsal, kültürel ve siyasal katılımını sağlamaya yönelik politikalar geliştirmeli ve uygulamalıdır. Bu bağlamda, yerel yönetimlerin kente yeni gelenlerin kent yaşamına uyum sağlamalarını kolaylaştırıcı ve hızlandırıcı birtakım hizmetler sunmaları ihtiyacı doğmaktadır. Çünkü kırdan kente göç edenlerin kentlileşemediği, dolayısıyla kentsel bütünleşmenin sağlanamadığı bir toplumsal ortamda yaşam kalitesinin yüksek düzeyde olması beklenemez.¹¹

2. Kentsel Kimlik Kavramı

Kent teknik, ekonomik, sosyal, politik ve kültürel birçok konuların birlikte söz konusu olduğu bir mekân, bir yerleşmedir. Bu yerleşmeler, çeşitli kültür ve sosyal yapılardan oluşmaları nedeniyle farklılıklar gösterirler. Kentlerin farklı karakterleri kent kimliği, kent profili ve kent imgesi kavramlarıyla açıklanmaktadır. Kent kimliği uzun bir zaman dilimi içinde biçimlenir. Kentin coğrafi içeriği, kültürel düzeyi, mimarisi, yerel gelenekleri, yaşam biçimi, niteliklerin karışımı olarak kente biçim verir. Kentin profilini doğal profili, sosyo-ekonomik profili ve insan eliyle yapılmış mekânın profili ile bir bütünleşmenin değerlendirilmesi oluşturur.¹² Kentsel kimlik bir kentin, çevrenin, doğal ve yapay elemanları ve sosyo-kültürel özellikleri ile tanımlanır. Kentsel kimlik oluşum şeması, açılımları ile birlikte Şekil 1'de ifade edilmiştir.¹³

Çevre ve içinde yer alan yaşam biçimi ile bir bütün oluşturarak toplumsal ola-

10 Kartal, s.21.

11 Geray, Cevat, 'Kentsel Yaşam Kalitesi ve Belediyeler', Türk İdare Dergisi, Yıl 70, Sayı 420, s.330.

12 A.Buket Önem, İsmail Kılıçaslan, Haliç bölgesinde çevre algılama ve kentsel Kimlik, İTÜ Dergisi mimarlık, planlama ve tasarım, Cilt:4, Sayı:1, Mart 2005, s.116

13 a.g.m., Ş. Gülin Beyhan, S. Mete Ünügür, s.81

rak yeniden üretilen, sürekli değişim ve gelişim halinde olan toplumsal ilişkiler, kent kimliğinin yeniden tanımlanmasına neden olmaktadır. Toplumsal deneyimler, görüşler, inançlar, davranışlar toplumun sosyo-kültürel yapısını oluşturur. Kişinin toplumsal davranışlarını yönlendiren bu öğeler kentsel kimliğin oluşmasında da etkin rol oynar. Kenti geçmişten geleceğe bir süreklilik içinde algılamak ve kavramak gerekir. Doğal çevreden kaynaklanan kimlik elemanları kentin doğal çevre verileri ile ilgilidir. Doğal çevre verilerini topografik durum, iklim koşulları, su ögesi, bitki örtüsü, jeolojik durum ve genel konum oluşturur. Bu faktörlerin farklılığı, kentleri birbirinden ayırır, tanımlar, özgün kılar ve kente kimlik verir. Kent kimliği kavramı çerçevesinde ele alınan kentin sahip olduğu doğal çevre verilerinin iyi analiz edilmiş olması, korunması, iyileştirilmesi ve vurgulanması, kentin olumlu kimliğinin korunması ve güçlendirilmesi anlamına gelir ve kentsel algılama daha olumlu olarak sağlanır.

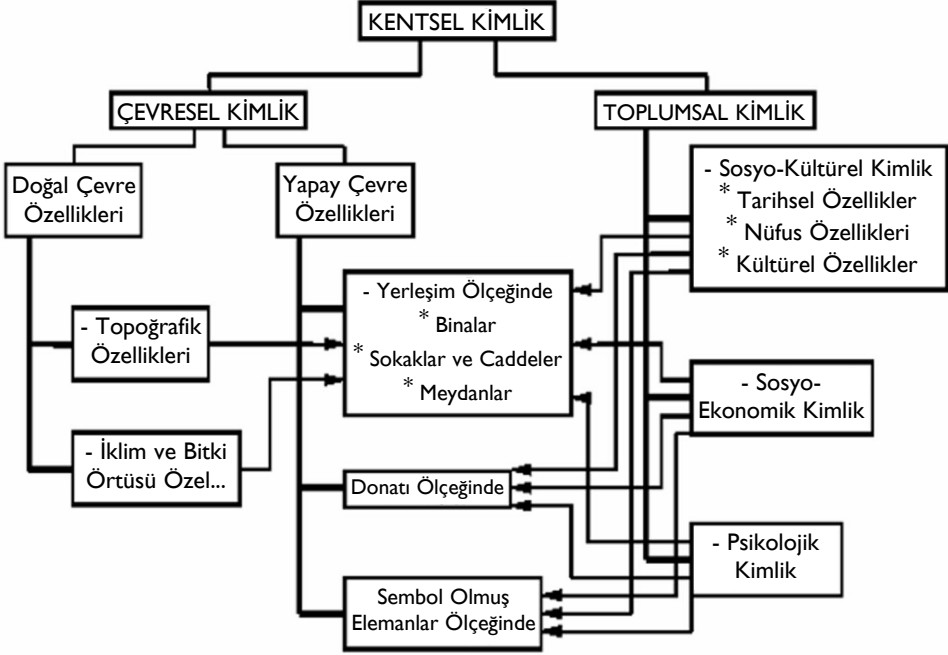
Beşeri çevreden kaynaklanan kimlik elemanları birey ve toplumdur. Bireyin kimliği yaşadığı çevre içinde olgunlaşır. Bireyin kendi geçmişiyle ilgili bilinçli-bilinçsiz tüm algıları, bilgileri, birikim ve deneyimleri, düşünceleri, davranışları, gelecek ile ilgili beklenti ve tahminleri, gereksinim ve istekleri ayrıca içinde yaşadığı topluluğun adet, gelenek, inanç ve beklentileri kimliğini biçimlendirir. Bireysel kimlik grup ve toplum kimliğini oluşturur. Bunlara bağlı olarak, beşeri çevreden kaynaklanan kimlik elemanları, demografik yapı (nüfus büyüklüğü, yapısı, yoğunluğu, yaş grupları...), kurumsal yapı (politik, yönetsel, hukuksal, ekonomik...) ve kültürel yapıya yönelik alt elemanlardan oluşur. Kent kimliğini oluşturan öğelerin belirlenebilmesi için öncelikle çevrenin doğru bir şekilde algılanması ve tanımlanması gerekir.

Kentlilik bilincinin gelişmesi için ortak bir kentte yaşamak yeterli bir özellik değildir. Bir kentte yaşayan insanların yaşadıkları kente karşı ait olma duygusu taşımaları ise o kenti korumaları, geliştirmeleri, kentin imarı ve yönetimine katılmalarıyla mümkün olabilmektedir. İnsanlar kendilerinin içinde oldukları olguları daha kolay sahiplenmektedirler. Kentlilerin kentine sahip çıkabilmeleri için kenti algılamalarının doğru olması gerekmektedir. Başka bir ifade ile kentlilik bilinci, kentte yaşayanların var olan değişik kimliklerinin yanı sıra bir de içinde yaşadıkları kentle özdeşleşebilen bir kimliğe sahip olmalarıdır.¹⁴

Kent imgeleri, toplumsallaşma sürecinde önemli bir rol oynarlar. Bu imgelelerin, üzerinde düşünülmeden kabul edilen varlığı, az çok istikrarlı bir günlük ilişki ağı içinde, öğrenilen toplumsal norm ve rollerin devamını sağlar. Aslında, anlamlı bir çevre, büyük ölçüde bireyin toplumsal kimliğiyle örtüşür. Bireyin toplumsal kimliği, toplum ve mekân uyum yeteneği sayesinde çevreye aşına olma ve emniyet duygusunu getirir.¹⁵

14 a.g.e., Kaya, s.162

15 Ulrich Mai, Doğu Alman Kentlerinde Kültür Şoku ve Kimlik Bunalımı, Mekân, Kültür, İktidar- Küreselleşen Kentlerde Yeni Kimlikler, der: Ayşe Öncü-Petra Weyland, İstanbul, İletişim yayınları 2005, s.107.



Şekil.1*

2. Kent Kültürü ve Kültürel Sürdürülebilirlik

Kentler sadece insanların bir arada yaşadığı fiziksel mekânlar değildir. Günlük hayatlarındaki davranış kalıpları, düşünce biçimleri, politik tercihleri, sosyal ilişkileri gibi kente özgü sosyal, siyasal ve kültürel özellikler olduğu gibi, fiziksel yapı da mimarisiyle, estetiğiyle kente özgü hız ve ölçeği ile ayrı özellik taşır.

Kentler, büyük bir toplumun ayrılmaz parçasıdır. Bir toplumda kentlerin sayısı, yayılımı ve işlevleri, kültürünün karmaşıklığına ve kültürel değişikliklerden etkilenme derecesine göre farklılık gösterir. Kentin gördüğü işlevlerin, bir ölçüde kültürünün yapısına, karmaşıklığına ve bu yüzden de içinde bulunulan tarihsel döneme göre değiştiği biliniyor. Bu değişim, kentin, temel olarak bir yerleşim yerinden bir atölyeye dönüşmesini de içerir.¹⁶

Yaşayan bir organizma olan kentlerin yaşamlarını sürdürebilmeleri için kentlere özgü niteliklerin devamlı olması gerekmektedir. Tarihsel gelişim sürecinde kentler artık geliştikleri bölgelerin kültür sanat merkezleri olma işlevini de yeri-

* "Çağdaş gereksinimler bağlamında sürdürülebilir turizm ve kimlik modeli" adlı makaleden alınmıştır.

¹⁶ Paul K. Hatt, Albert J.Reiss,Jr, Kentel Yerleşimlerin Tarihi, 20.Yüzyıl Kenti, der:Bülent Duru, Ayten Alkan, Ankara, İmge Kitabevi,2002,s.30.

ne getirip öncesinden aldıkları kültürel mirasın bir sonraki kuşaklara üzerine yeni eklentiler/katmanlar koyarak aktarıldığı mekânlara dönüşmüşlerdir. Tarihsel süreç içerisinde kentler, toplumların kültürlerini yansıtan mekânlar olmuşlardır. Kentlerin yaşamlarını sürdürebilmeleri için, kenti oluşturan toplumların kültürel etkileşim içerisinde olmaları şarttır.

Kültür, bir toplumun ya da bütün toplumların birikimli uygarlığıdır. Kültür belli bir toplumun kendisi, bir dizi sosyal süreçlerin bileşkesidir. “Kültür tarihidir ve süreklidir. Eğer kültür bir kuşaktan diğerine geçiyorsa yani süreklilyse onun her kültürde nedenleri ve sonuçları vardır. Kültürün sürekliliğini gelenekler ve görevler sağlar. Her kültürün başlangıcına uzanan bir geçmişi vardır.”Aslında kültürel sürdürülebilirlik olarak tanımlayabileceğimiz eylem süreci doğası gereği kaçınılmazdır.

Sürdürülebilirliği gelecek kuşaklara, ne tür bir dünyada yaşamak isteyeceklerine karar verebilecek durumda oldukları bir dünya bırakarak, günün gereksinimlerini, gelecek kuşakların kendi gereksinimlerinin karşılama olanaklarını azaltmadan karşılama biçimi olarak tanımlayabiliriz.

Her kuşağın bir önceki dönemden edindiği kültürel değer ve göstergeleri, diğer kültürlerle etkileşime girerek, onlara yenilerini ekleyerek yeni kuşaklara aktarmak görev ve sorumluluğu vardır. Bu kültürel sürekliliktir. Günümüzde çevre ve enerji kaynaklarının sürdürülebilirliğinde olduğu kadar - hatta belki de daha çok tehlikede olan - kültürel sürdürülebilirlik de önemlidir. Özellikle Anadolu topraklarının kültürel birikimi ve uygarlık tarihi bu tarihsel mirasın üzerinde oturan bizlerin omuzlarındaki bir görev olarak algılanmalıdır. Kültürel süreklilik ve kentsel planlama bir bilgi süreci ya da fiziki düzenlemeden çok bir ilke ve bakış açısıdır.¹⁷

Hızlı ve çarpık kentleşme Türkiye toplumunda bir dizi sosyal ve kültürel sorununa sebep olmaktadır. Kentleşmenin kültürel boyutunun ihmal edilmesi ve sosyal anlamda kentleşmenin gerçekleştirilememesi kültürel çarpıklığa, boşluğa ve ya bunalıma sebep olmaktadır. Kırsal alanlardan büyük kentlere göçen milyonlarca kişi için, kırsal kültür işlevini kaybetmektedir. Ancak bu kişiler kentsel kültürü de yeterince benimseyememektedir. Ortaya çıkan bu “kültür boşluğu”, hızla oluşan bir “küralsızlık” doğurmakta, toplumsal, ekonomik ve siyasal yaşamımızda ortaya çıkan “anarşi”nin temeli olabilmektedir.¹⁸

3. Kentte Tutunma Çabaları; Hemşehri Dernekleri

Son dönemde, metropol kentlerde göç edenlerin yaşadıkları kültürel şoku a-

17 <http://www.kentli.org/makale/kultur>

18 a.g.m., Kaya, s.43.

şabilmek ve kentte tutunabilmek için çeşitli çözümler ürettiklerine şahit oluyoruz. Bunun en somut örneğini hemşehri dernekleri adı altında yapılan organizasyonlarda görüyoruz. Kente gelenlerin iş, konut bulabilmek, ekonomik, sosyal sorunlarını azaltmak ve kültürel kimliklerini korumak için bir araya gelerek, dernek ya da vakıf örgütlerinin çatısı altında sergiledikleri hemşehri dayanışması artan düzeyde gelişmektedir.

Hemşehrilik ilişkileri bütünsel kent ilişkileri içerisinde cemaat ilişkilerini ve cemaate aidiyeti betimlemektedir. Hemşehrilik dernekleri, yalnızca bir örgütlenme biçimi olarak ortaya çıkmamakta, kentsel ilişkiler bütününe içinde yer alan ve devamlılığı bu ilişkiler tarafından da belirlenen cemaat çevreleri olmaktadır.

Kente göç edenlerin kentin değişik yerlerinde yaşayan hemşehrileriyle ortak bir mekânda bir araya gelerek birçok paylaşımın yanı sıra, kentin yarışmacı ortamına karşı bir dayanışma ağı oluşturmalarında hemşehrilik dernekleri önemli olmaktadır. Yine bu derneklerde patronaj ilişkilerine benzer ilişkiler de kurulmaktadır. Diğer bir deyişle hemşehrilik dernekleri, kentlerde birer baskı grubu haline gelebilen hemşehri gruplarının mekânı olmaktadır.

Hemşehri dernekleri diğer derneklerden farklı bir nitelik taşır. Hüseyin Bal'ın Antalya il merkezinde var olan hemşehri dernekleri üzerinde 1996 yılında yaptığı saha çalışmasının ürünü olan bildirisi "Kentsel Toplumda Anomi-Yabancılaşma Olgusu Kente Göç Edenlerin Alternatif Çözümü: Hemşehri Birlikleri" başlığını taşımaktadır. Bal'a göre; sürekli göç alan kentlerde yapısal değişme anomi ve yabancılaşmayı yeniden üreterek gerçekleşir. Anomiyi ister ekonomik ve sosyal hayatta bireyler arasında ya da kurumlarla bireyler arasındaki ilişkilerde karışıklık, düzensizlik, kural yokluğu olarak isterse bireyin sapma davranışlarının yaygınlaşması olarak ele alalım sonuçta toplumsal yapının ürettiği bir olgu olduğunu belirlemek durumundayız. Yabancılaşma sürecinde, birey kitle içinde yalnızlaşır, ürettiği nesnelere ulaşamama, iletişim araçlarının pompaladığı tüketim bombardımanında alım gücünün yetersizliği nedeniyle çaresizdir, seçmen olarak seçtiklerini kutsallaştırır. Doğayı tüketerek yapay ortamlarda yaşamaya kendini mahkûm eder. Sanatı, edebiyatı, kültürel nesnelere alınıp satılan metalar olarak algılar. Bu durum kente yeni gelenler tarafından kaygı içinde algılanır. Bireysel düzeydeki çabalarıyla kentte tutunma, iş fırsatlarını değerlendirme ve kültürel kimliklerini korumanın mümkün olmadığını gören göçmenler topluluk düzeyinde dayanışmaya, örgütlü olmaya yönelirler. Bu örgütlülük hemşehri birlikleri olarak ortaya çıkar."

Hemşehri birlikleri kentte kalmayı amaçlayan, kent toplumunun üyesi olma sürecine giren, yavaş ya da hızlı sosyalleşen bireylerin organize olduğu sosyal gruplardır. Yörelereinden getirdikleri değer-norm sistemleriyle kültürel kimliklerini de korumak isteyen ve kültür şokunu aşmak için dayanışmayı esas alan yeni

kentliler, eski ve yeni değerleri zaman içinde uzlaştırırlar. Böylece başlangıçta eklemelenmiş olan bu gruplar süreç içinde kentle bütünleşme yöntemlerini geliştirirler. Kente ulaşan göç dalgaları sürekli olduğu için bu süreç yeniden yaşanır. Öyle ki kent her dönemde alt-kültür gruplarından oluşmuş parçaların oluşturduğu bütün görünümündedir. Alt-kültür gruplarının kentsel mekâna dağılımları sosyal ve kültürel düzeyde parçalanmışlığın bir göstergesidir. Parçalanmış kentsel yapı anomi ve yabancılaşmayı yeniden üretir.¹⁹

4. Küreselleşen Kentlerde Yeni Kimlikler

Tek bir dünyada yaşadığımızın altını çizmek bugünlerde en çok duyulan sözlerin başında gelmektedir. Küreselleşme, kavram olarak dünyanın sıkışması ve tek bir yer olarak algılama bilincinin artışı olarak tanımlanmaktadır. Giddens, “modernliğin sonucu olarak değerlendirdiği küreselleşmeyi, uzak yerleşimlerin birbiri ile ilişkilendirdiği yerel oluşumların millerce ötedeki olaylarla biçimlendirildiği dünya çapındaki toplumsal ilişkilerin yoğunlaşması olarak tanımlamaktadır.”

Küreselleşme mekanizmalarının önemi yerlerin küresel süreçlerle etkileşmeleriyle bağlantılıdır. Giddens’a göre yerelliği belirleyen küresel koşulların etkisidir. Kentler farklılaşmış, parçalanmış mekânlar olarak ortadadır. Küreselleşme süreçleri tüm dünyayı etkilemektedir. Burada bazı yerler öne çıkmakta, bazıları önemini kaybetmektedir. Değişimin tüm boyutları dünya yüzeyinde yaşanmaktadır. Bu çerçevede görülen mekânsal sınırların aşılmasıdır. İletişim, bilişim teknolojileri, sermayenin hareketliliği yerleri farklılaştırmıştır. Yerleri farklılaştırırken sadece ulus devlet içindeki kentleri farklılaştırmamış, kentler içindeki yerleri de farklılaştırmıştır.²⁰

Günümüzde büyük metropoller, küresel/yerel ekseninde yeniden şekillenen iktidar ilişkilerinin ana halkasını oluşturuyor. Küreselleşme diye adlandırılan çarpışık ve çok yönlü iktidar ilişkileri ağı büyük metropollerde düğümleniyor, kendini yeniden üretiyor, derinleşip yayılıyor.²¹ Küreselleşmenin en görünür ve son yıllarda en çok tartışılan boyutu, dünya ölçeğinde kültürel trafiğin yoğunlaşması ve hızlanması oldu. Küresel kültür endüstrisinin dünya piyasalarını istila eden ürünleri karşısında, ulus-devletlerin kendi öz varlıkları olarak tanımladıkları, çeşitli uygulamalarla koruma altına aldıkları “milli kültürlerini” savunmaları giderek zorlaştı. Televizyon programlarından müzik türlerine, dünya markalarından haber görüntülerine kadar çok geniş bir yelpaze içinde yoğunlaşan kültür trafiği ortaya çıktı.²² Kentlerimizde yer alan çeşitli sınıfların ve kültürel zümrelerin hepsi, fark-

19 a.g.e. , s.74-79.

20 a.g.e., Aslanoğlu, s.147-150.

21 a.g.e. , s.9.

22 a.g.e. , s.22

lı biçimlerde, küresel dolaşım ağlarının içinde yer alıyor. Bu nedenle uzaktan bakılan bir kozmopolit kültür uzmanının “tutarsızlık” ya da “çelişki” olarak teşhis edebileceği tüm özellikleri barındırıyor kentler. Damların çoğundan çanak antenler yükseliyor, poşet çay, ketçap, Coca Cola gündelik yaşamın bir parçası haline gelmiş. Bugün tüm şehirler, gündelik yaşam farklı soy kütükleri olan ürünlerin, teknolojilerin, görüntülerin çeşitli bileşimlerinden oluşuyor.²³

5. Yerleşimlerde Kültür

Yerel ve bölgesel yönetimler, güzel sanatlar ve eğlence faaliyetlerinin hazırlıklarında, kültürel aktivitelerin tanıtımında ve kültürel demokrasiye erişimde önemli bir yere sahiptirler. Bu nedenle adı geçen yönetimler, yerleşimin geleneksel, kültürel özellikleri ve nüfusun kültürel karakteri ışığında, kültürel politikaları hazırlama ve uygulama kapasitesi ve hakkına sahip olmalıdır. Mimari oluşumlar, dil, güzel sanatlar, müzik, edebiyat, hepsi birden bir kentin ortak hafızasının ve tarihinin birer ifadesini; yaşam tarzlarının, sosyal oluşumların, kültürel mirasın ve yaşanmışlığın, değişiminin barometresini oluştururlar. Bir yörenin kendine has coğrafyası, topografyası, iklimi ve yaşam koşulları, yaşayanların o yöreyle bütünleşmelerini sağlayacak özgün kültürel karakteri oluşturur. Kültürel politikaların, ekonomik ve sosyal kalkınmaya da katkısı vardır. Daha kapsamlı olarak ele alındığında, bu politikaların oluşumu; bireylerin yerleşimlerini, Avrupa’yla ilişki ve değişim ağındaki rol ve konumlarıyla tanımlarına, tanımlamalarına ve bütünleşebilmelerine yol açar. Kültürel politikalar, ekonomik gelişmeyi ve toplum bilincinin oluşmasını teşvik eder; en küçük yaştan başlayarak, eğitimin vazgeçilmez bir parçasıdır; toplumsal ilişkilere katılımı etkin rol oynar; toplumun engelli olan kesimlerinin sosyal yenilenmesinde yardımcıdır. Bu nedenle kültür; karmaşık kent politikalarının, insan haklarının tesisinin ve kentlerde yaşamın kalitesinin artırılmasının temel taşıdır.

6. Yerleşimlerde Kültürlerarası Kaynaşma

Kişinin yaşadığı toplumun aktif ve gerçek bir üyesi olabilmesi için, kültürel zenginliği olan bir kentte yaşaması gerekir. Ancak çoğunlukla bu ilkeye saygı duyulmaz. Farklı dil, gelenek, kültür ve inanca sahip göçmen ve azınlıklar; genelde toplumca kolay benimsenmez veya onunla kaynaşamazlar. Genellikle bu tür kişilerin kent yaşamına ilişkin tecrübeleri, dışlanmışlık, yalnızlık, korku ve düşük standartlı bir yaşamla eşdeğerdir. Kültürlerarası kaynaşma; göçmen toplulukları için kaliteli bir yaşamın anahtarı olduğu gibi, yerel yönetimlerin ve kent bütününe kültürel ve ekonomik zenginliğinin de kaynağıdır.

Bir kentin görevi, buraya birlikte yaşamak, paylaşmak, bütünleşmek üzere değişik kültürel altyapılardan gelmiş gruplara; kent bütününe yapacağı olumlu

katkı da göz önüne alınarak, misafirperverlik göstermek ve onları kucaklamaktır. Böylelikle, Avrupa yurttaşlığı kavramı; bir topluma ait olarak, farklı duygu ve düşüncelerin özgürce dile getirilebildiği, aktif bir demokrasi ortamında oluşur.²⁴

7. Dünyada ve Türkiye’de Kentleşme

Neolitik devrim, avcılık ve toplayıcılık döneminden tarımsal üretim dönemine girilmesi ile birlikte yerleşik hayata geçişin yaşandığı bir dönem olup, literatürde hem uygarlığın hem de kentleşmenin başlangıcı bu döneme tarihlenmektedir. Dünyanın ilk kentlerinin M.Ö. 3500 yıllarında Mısır’da Nil nehri vadisinde, bugün Irak ve Pakistan olan Fırat ve Dicle nehirleri ile İndüs nehri civarında kurulduğu tespit edilmiştir.²⁵ İlkçağlarda kent yerleşimleri güvenlik amacıyla duvar ile çevrelenerek kale haline gelmiş, kent sınırları dahilinde ortak yaşam içinde örgütlenmiş, hukuken hür bireylerden kurulu devlet toplulukları olan ‘polis’ler oluşmuştur.²⁶ Dolayısıyla, ilk kentlerin tarımsal üretimi denetleme işlevini üstlendiğini, aynı zamanda da idari bir birim olarak örgütlendiğini ve yerleşik hayata geçişle birlikte ortaya çıkan güvenlik gereksinmesini karşıladığını söyleyebiliriz. Böylece, kentlerin ortaya çıkmasıyla birlikte asker ve yönetici sınıf gibi toplumsal sınıflar oluşmuş, bu durum kırsal alanlardan farklı olarak kentlerde sınıflı bir toplum yapısını getirmiştir. Kale içerisinde yerleşmiş kentlerin surların dışına taşarak büyümeye devam etmesi, şehir devletlerinden imparatorluklara geçişe neden olmuştur. Ortaçağda din unsuru önemli ölçüde kent hayatının düzenleyicisi durumuna gelmiş, ruhban sınıf kent yönetiminde hakim sınıfı oluşturmuştur.

Sanayi Devrimi bugünkü anlamda kentleşmeyi başlatan önemli bir dönüm noktasıdır. Kentleşmenin dünyada sanayileşmeye en erken geçen ülke olan İngiltere’de başladığı kabul edilmektedir. İngiltere’de 1800’lerde nüfusun %20’den azı kasabalarda ve nüfusu 10.000’den fazla olan yerleşmelerde yaşamakta iken, 1900’lerde bu oran %74’e yükselmiştir. 1800’lerde 1.1 milyon kişinin yaşadığı Londra’nın nüfusu 1900’lerde 7 milyona ulaşmıştır.²⁷

Öncelikle 19. yüzyılda İngiltere’de başlayan ve daha sonra diğer Avrupa ülkelerinde yaşanan kentleşme olgusu, ülkemizde uzun bir süre sonra, ancak çok daha hızlı bir şekilde yaşanmıştır. Bu durum, kentlere göç sürecinin başladığı 1950’li yıllardan itibaren kentlerin hızla, ancak hazırlıksız ve ani bir biçimde büyümesine yol açmıştır. Ülkemizde kentleşme sürecinin Avrupa ülkelerinden farklı olarak yüzyıllık bir döneme yayılarak değil de, 50 yıl gibi kısa bir zamanda yo-

24 <http://www.yerelnet.org.tr/uluslararasi/avrupakonseyanlasma>

25 Giddens, Anthony, *Sosyoloji*, Ayraç Yayınları, Ankara: 2000, s.500.

26 Toprak, Zerrin, *Kent Yönetimi ve Politikası*, Anadolu Matbaacılık, İzmir: 1995,s.2.

27 Giddens, s. 501.

ğün bir şekilde yaşanması kentlerde önemli fiziksel, ekonomik ve sosyal sorunlara yol açmıştır. Kent yönetimlerinin hizmet sunumu, yoğun nüfus artışına paralel bir iyileşme göstermediğinden, göç edenler kentte iş, barınma gibi sorunlara kendi başlarına çözüm üretmek durumunda kalmışlardır. Yeni kentliler kentte tutunmak amacıyla hemşehri dernekleri etrafında örgütlenmiş, barınma sorununu gelecekonda ile çözmüş, dolayısıyla kentte yaşamasına rağmen kent kültürünü benimsememiş, kırsal kültürü kentte de devam ettirmiştir.

Ülkemizde kentleşmenin nedenleri literatürde, itici, iletici ve çekici nedenler olmak üzere üç ana grupta incelenmektedir. İtici nedenler tarımsal üretimle ilgili olumsuz koşullarla açıklanabilir. Tarımsal verimin düşüklüğü, tarımsal gelirin azlığı, gelirin ve toprak iyeliğinin dengesiz dağılması, tarımda makineleşme gibi nedenlerle geçimini tarım sektöründen sağlayamayan nüfus, sanayi ve hizmet sektörlerinde çalışmak üzere kentlere göç etmiştir.²⁸ İletici nedenler, kent ile kırsal arasında taşınım ve iletişim olanaklarının artmasıdır. Çekici nedenler, kırsal alanlarda bulunmayan iş imkanları, sosyal ve kültürel imkanlar, sağlık ve eğitim hizmetleri gibi olanakların kentlerde yer almasıdır. Kırsal nüfus, söz konusu hizmetlere erişme isteği ile kentlere göç etmektedir.

Ülkemizde kentleşme sürecinin özelliklerini ve kentlerin mevcut durumunu daha iyi anlayabilmemiz için 1920’li yıllardan günümüze kadar kentsel nüfus oranları, bölgelere göre kentleşme düzeyleri, çalışan nüfusun sektörlere dağılımı konusundaki sayısal verilere başvurmamız gerekmektedir. Söz konusu verilere ilişkin tablolar sırasıyla aşağıda yer almaktadır:

Tablo 1: Türkiye’de Kentsel Nüfus Tablosu

Yıllar	10.000 Nüfusun Üzerindeki Yerleşimler		İl ve İlçe Merkezleri	
	Nüfus (Kişi)	Oran (%)	Nüfus (Kişi)	Oran (%)
1297	2.236.085	16.4	3.305.879	24.2
1940	3.214.471	18.0	4.346.249	24.4
1950	4.883.865	18.5	5.244.337	25.0
1960	6.967.024	25.1	8.859.731	31.9
1970	11.845.423	33.3	13.691.101	38.5
1980	20.330.265	45.4	19.645.007	43.9
1990	31.468.085	55.4	33.656.375	58.4
2000	41.709.313	61.4	44.109.336	65.0

Kaynak: Keleş, 2002, s.58

Tablo 2: Türkiye’de Bölgelere Göre Kentleşme Oranları Tablosu

Bölgeler	Yıllar						
	1940	1960	1980	1985	1990	1997	2000
Marmara	35.1	43.3	68.7	74.1	75.1	76.4	78.1
Güney Anadolu	20.1	31.6	49.8	62.7	54.3	57.9	56.7
Ege	23.3	30.3	48.6	54.8	53	58	57.8
İç Anadolu	14.8	24.8	47.4	53.3	59.5	65.6	64.8
G.Doğu Anadolu	15.8	16.1	36.5	39.9	53.5	61.6	60.7
Doğu Anadolu	9.3	13.4	27.2	31.1	37.5	44.4	49.2
Karadeniz	7.2	11.4	24	29.2	33.7	41.5	42.6
Türkiye	18.0	25.2	45.4	50.9	55.4	64.6	65.0

Kaynak: Keleş, 2002, s.67

Tablo 3: Çalışan Nüfusun Sektörlere Dağılımı Tablosu

Sektörler	Yıllar				
	1955	1960	1970	1980	1990
Tarım	77.4	74.7	68.4	56.0	49.3
Sanayi	8.0	9.5	11.5	15.2	15.5
Hizmetler	8.6	10.5	20.9	28.9	35.2
Belirsiz	6.0	5.3	0.2	0.1	-

Kaynak: Keleş, 2002, s.71

8. Kentleşme Süreci ve Kentlilik Bilincinin Oluşumunda Halkın Duyarlılığı

Kırdan kente göç eden bireylerin kır yaşamında benimsediği değerlerin yerini kente özgü değerlerin alması, yani bireylerin kentleşmesi uzun bir süreçte meydana gelmektedir. Bu süreçte, hem kent insanının hem de kır insanının değerlerine bir arada sahip olan, tam anlamıyla kentleşmemiş birey geçiş insanı olarak tanımlanmaktadır. Kırdan kente göç edenlerin kentleşmesi için üç kuşaklık zaman dilimine ihtiyaç olduğu göz önüne alınırsa, göç edenlerin neredeyse tamamının geçiş insanı olduğunu, tam anlamıyla kentleşmiş bireylerin gelecek nesiller olduğunu söyleyebiliriz.

Köy şehir farklılaşması İbn-i Haldun ve Zimmerman tarafından dokuz ayrı başlık altında incelenmektedir. Bunlar, mesleki alanda farklılaşma, çevreye yer-

leşme biçiminde farklılaşma, toplum yapılarının büyüklüğünde farklılaşma, nüfusun homojenliğine göre farklılaşma, toplumsal tabakalaşma açısından farklılaşma, toplumsal hareketlilik açısından farklılaşma, nüfus yoğunluğunda farklılaşma, göç yönünden farklılaşma ve toplumsal ilişkiler ve temas yönünden farklılaşmadır.²⁹

Köy toplulukları, toplumsal statülerin soya bağlı olarak kazanıldığı, etnik, yapısal ve fonksiyonel olarak farklılaşmamış cemaatlerdir. Köy cemaatinde din önemli bir sosyal kurum olmakta ve toplumsal yaşamı büyük ölçüde düzenlemektedir. Aile kurumu da sosyal yaşamın temelini oluşturan diğer bir kurum olarak karşımıza çıkmaktadır. Ailenin işlevi biyolojik olarak neslin devamını sağlama ile sınırlı kalmamakta, aynı zamanda kültürel değerlerin nesilden nesile aktarımını sağlamaktadır. Ailenin kültür aktarımı işlevi yanında, kırsal topluluklarda temel bir üretim birimi olma özelliği de bulunmaktadır. Tarıma dayalı üretimde insan gücü başlıca üretim unsuru olduğundan, köy ailelerinde çocuk sayısı fazla olmakta, böylece işgücünün artırılması amaçlanmaktadır. Köy aileleri üç kuşağı bir arada barındıran, aynı zamanda kardeş ve akraba ailelerini de kapsayan geniş topluluklardır. Köyde çocukların eğitim sorumluluğu da aileye yüklenmiş durumdadır.³⁰ Cemaatlerde belirli bir yer üzerinde devamlı yaşamaktan kaynaklanan homojen ve muhafazakar nitelikli toplumsal birlik bulunmaktadır. Cemaatler birincil gruplardır ve bu gruplarda daimi ve yoğun kişisel ilişkiler, yüz yüze temaslar yaygın olup, bireyler arasında biz bilinci hakimdir. Bunun aksine kentli topluluklar ikincil gruplardır. İkincil gruplarda kişisel olmayan ilişkiler hakimdir ve toplumdan ziyade birey ön plana çıkmaktadır. Kişisel, yoğun ilişkilerin varlığı cemaat topluluklarında dayanışma duygusunu da güçlendirmektedir.³¹ Kente göç eden bireyler, kente uyum sürecinde dayanışma kavramını devam ettiren tampon mekanizmalar olan hemşehri dernekleri etrafında örgütlenmektedirler. Böylece kentte yaşadıkları yabancılaşmayı bir nebze gidermeyi amaçlamaktadırlar.

Kentlerde davranış biçimlerinin ekonomik, sosyal, siyasal, psikolojik, inançsal ve estetik açılardan farklılaştığı görülmektedir. Kentli birey, geçimini tarım dışı sektörler olan sanayi ve hizmet sektörlerinde çalışarak sağlamaktadır. Aile kurumu içerisinde ilişkiler demokratik tutumu benimser ve kadın erkek eşitliğinin gereğini yapar. Patronaj türü ilişkilerden sakınır ve serbest zamanını kişisel ve toplumsal faydaya yönelik olarak değerlendirir. Kentli bireyin siyasal davranışları da kırdaki bireyinkinden farklıdır. Siyasal hak ve sorumluluklarının bilincinde olan kentliler, oy verme, sivil toplum organizasyonları destekleme ve yerel yönetim hizmetlerine katılma gibi davranışları da benimserler. Kendini kentli ve mo-

29 Görmez, s.14.

30 Görmez, s.17.

31 Görmez, s.20.

dern olarak niteleyen bireyler, kendini ve fikirlerini önemseyen, aynı zamanda empati yaparak kendini ötekinin yerine koymayı bilen ve özgüveni olan psikolojik yapıya sahiptirler. Aynı zamanda diğer grupların inanç ve pratiklerine saygılı olma, oturduğu konut ve yaşadığı kentten düzensizliklerinden rahatsız olarak güzelleştirme çabasında olma, sanatsal ve kültürel etkinliklerle ilgilenme ve bu faaliyetlere katılma gibi davranışlar kentli olmanın ölçütleri olarak sayılabilir.³²

9. Kentleşme ve Kentlilik Bilinci

Kırsalın gittikçe küçüldüğü, kentsel alanların ve kentli nüfusun hızla büyüdüğü günümüz dünyasında kentler, her anlamda çok önemli yere sahiptirler. Daha çok insanın yerleşmeye başlamasıyla birlikte kentsel mekanlarda yaşayan insanların, kente dair sosyal ve duygusal bağları gündeme gelmiştir. Kentlerde barınan insanların kendilerini kente ait hissetmeleri ve kent ile duygusal ve sosyal bağlar oluşturmaları, kentleşme denilen o kritik sürecin gerçekleşmesinde kilit rol oynamaktadır. Bilindiği gibi “kentleşme”, kentlerin alan ve nüfus olarak büyümesi, kent yerleşimlerinin sayısı ile kentli nüfus oranının artmasıdır. “Kentleşme” ise kente dahil olan bireylerin kentli yaşama uyum sağlamaları, kentli bir birey olarak davranmalarınıdır. Bu yönüyle kentleşme kavramı, sosyo-kültürel dönüşümü ifade eden ve kentlerdeki bireyler arası ilişkilere kentli kültürünün egemen olmasını gösteren bir kavramdır.

Kentleşme, kentsel değerleri ve kentli yaşam biçimini özümseme olarak düşünüldüğünde, bunun, bilhassa kırsal kesimden gelen nüfus açısından uzun yıllar alan ve bir nesilden daha fazla zaman gerektiren bir süreç olduğu anlaşılır. Kentsel değerleri ve kentli yaşam şeklini içselleştiremeyen bireyler, kentlerdeki pek çok sorunun parçası veya tetikleyicisi olmaktadır. Kente demografik bir unsur olarak dahil olan ve gecekondusuyla fiziken kente eklenilen bireylerin, yaşadığı kente sosyo-kültürel ve sosyo-psikolojik boyutlarda uyum sağlayamaması, kültürel boşluğa neden olmakta, sonuçta “kentsel yabancılaşma” ortaya çıkmaktadır. “Kentsel başkalaşma” olarak da adlandırılan bu durum, cemaatleşme, gettolaşma, şiddet, suç ve mafya ile mekansal ve kültürel siteleşme gibi çok önemli toplumsal sorunlara kaynaklık teşkil etmektedir.

Bir kentin sağlıklı büyümesinin yanı sıra toplumun geleceğe sağlam adımlar atabilmesi, yukarıda bahsedilen bu sorunların çözümlenebilmesine bağlıdır. İşte tam bu noktada çok önemli bir kavram kendini göstermektedir: “Kentlilik Bilinci”.

Latince’de “civitas” kelimesi, kentlilerin oluşturduğu birlik anlamına gelir. Bu kavram, kent ve kentli birlikteliğini, tarihsel bir gerçekliği de içinde barındıracak şekilde ifade eder. Kentlilik kavramı da kentle birlikte doğmuş ve kentle

birlikte yükselmiştir. Kentin, fiziksel, toplumsal, demografik, ekonomik, kültürel özellik ve nitelikleri, kentte yaşayanların yaşam biçimlerini belirlemektedir. Kentsel yaşam kalitesi düzeyinin yüksek olduğu kentler, orada yaşayanları sadece barındıran bir mekan değil, maddi manevi tüm ihtiyaçlarını karşılayan, ayrıca kent yönetimine katılım imkanları sunan bir “yaşam adası”dır.

Ortaklaşa yaşamın sonucunda gelişen organize olma; bir yaşam ve davranış biçimi olarak kentliliğin ayırt edici bir özelliğidir. Kentliler, kent üzerinde bireysel olarak değil, bilakis, örgütlü biçimde daha etkili olmakta, taleplerini böylece benimsetme olanağı bulmaktadırlar. Kentte yaşayan bireyler ve kümeler arasındaki iletişim yoğunluğu kentsel bütünleşmede kritik rol oynar. Süregiden iletişim ve dinamik etkileşim, “kenttaş”ın kentin özelliklerine özgü toplumsal yapısını, kentteki topluluklar arasındaki ilişkileri, kentte yaşanan sorunları öğrenmesine, kenti tanıyıp benimsemesine ve sahip çıkmasına, çevresel ve tarihi-kültürel değerleri koruması ve geliştirmesine yardımcı olarak, kentlilik bilincinin yerleşmesine hizmet eder. Kente karşı duyarlılık ve kente karşı sorumluluk, kentlilik bilincinin temel parametresi olarak, kentsel yaşam kalitesinin gelişmesine ciddi katkılarda bulunur. Diğer bir ifadeyle, kentsel yaşam kalitesinin gelişmesinin en belirleyici etmenlerinin başında “kentlilik bilinci” gelmektedir. Kentini tanıyan, seven, onun her ögesini önemseyen, kentine sahip çıkan, doğal ve yapay her türlü çevre değerlerinin yok olmasına karşı çıkan kenttaşlar, kentsel yaşam kalitesinin yükselmesine katkıda bulunurlar.

Günümüzde kent yaşamı, kentlilik ruhuna sahip, yaşadığı çevreye yabancılaşmamış insan tipi yerine kentlere yığılan kalabalıklardan oluşan topluluklar şekline bürünmüştür. Kentin heterojenliğini aşan bir ayrışma, bir yabancılaşma ve uzaklaşma adeta bir virüs gibi kentsel bünyeyi sarmaktadır. Kontrolsüz büyüyen kentlerde, kentin ortak yaşam alanı ve kültürel pota işlevi etkin olamamakta, paydaşlık kültürü yerini, izole bir kültürel yapıya bırakmak zorunda kalmaktadır. Kentsel yaşamdan veya toplumdan soyutlanmış kişiler, kentle bütünleşememiş, kendi bireysel yaşam kafesi içine kapanmış şekilde yaşamaya alışmaktadırlar. Özgürleşemeyen bireyler, çözümü bireyselleşmede ya da cemaatleşmede bulmaktadır. Bireyler, kentte sıkı sıkıya yapıışıkları kırsal-cemaat kültürünü ve kimliğini yitirmek için, “hemşehrilik” adı altında, kimi kez de etnik kümeleşmeler içinde kimliklerini yaşamakta ve böylelikle savunma mekanizmasına sahip olduklarını düşünmektedirler. Bir tür soyutlanmış toplumsal denetim içinde kalan bu bireylerin birincil ilişkileri (aile, akrabalık, hemşehrilik v.b.) sürüp gitmektedir. Böyle bir cendere içine hapsolan bireyler, kendi kırsal geleneklerini, kültürel değerlerini kentte sürdürmektedirler. Kentin sunduğu kültürel değerler yerine, yeni arayışlara girerek farklı değerler geliştirmekte ve bu tür kültürel öğeler, piyasada alınıp satılan “meta” durumuna girince de “popüler kültür” giderek yaygınlaşmaktadır.

Türkiye örneğinde kentsel mekanlarda yaşanan ve yukarıda anlatılan bu türden sosyo-kültürel anafolar, bireyleri olduğu kadar kentin genel sosyal bünyesini de bir bütün olarak etkilemektedir. Kentlerimizin çeperleri büyüdükçe, ironik bir biçimde “kültürel çeperler” de büyümekte ve belirginleşmektedir. Kültürel çeperlerin belirginleşmesi neticesinde “sosyal uçurumlar” derinleşmektedir. Kente gelen bireylerin ve kümelerin, ortak sorunlarını serbestçe tartışabilecekleri ortak bir kentsel dünyanın oluşturulması halinde, kentsel yabancılaşmanın önüne geçilebilecektir. Bu bireylerin, kentin, ülkenin ve insanlığın yararı için özveride bulunabilecekleri, işbirliği yapabilecekleri ortak bir dünyayı paylaşan kentliler olarak yönetime katılabilecekleri, siyaset yapabilecekleri açık ve saydam ortak bir kamusal alana çekilmesi halinde, kendilerini aşmaları ve kentleriyle kucaklaşmaları sağlanabilecektir. Kentlerimizin ve hepimizin geleceği için bu tür sosyal ve siyasal inisiyatifler elzem görülmektedir. Bunun oluşturulmasında kentlilerin kentlilik bilinci ve duyarlılığını kazanmaları önem arz etmektedir.

Kentlilerin kentlerine sahip çıkmaları, kentin yönetimine katılmaları için çıkış yolu “kentlilik bilinci”dir. Ancak bu şekilde kentlilik kültürü ve kentsel aidiyet geliştirilebilir. Kentlinin öncelikle kent yaşamına, devamında kentin yönetimine aktif ve etkin biçimde katılmaları, gerekli katılımcı demokrasi kültürünün yerel ölçekte oluşturulması ile gerçekleşecektir. Yerel yönetimlere bu konuda büyük ve anlamlı görev ve sorumluluklar düşmektedir. Bu aşamada katılımcı bir yaklaşım ve ortaklık anlayışıyla hareket eden “Yerel Gündem 21”ler ön plana çıkmaktadır. Sivil inisiyatifin öncelendiği ve yönetişimin somut olarak hayata geçirilebildiği bu birimler, başarılı ve etkili çalışmalar yürüterek sürdürülebilir kentsel gelişmeye önemli katkılar sağlama potansiyeline sahiptirler. Bilinmelidir ki, kentler, orada yaşayanların geleceğidir ve bu gelecek yine kentlinin kendi ellerinde şekillenecektir

10. Kentsel Yaşam Kalitesi ve Belediyeler

Kentsel yaşam kalitesi kavramına daha önce kavramsal çerçevede değinilmiş olmakla beraber, burada konuyu daha ayrıntılı olarak ele alıp, kentlilik bilincinin oluşturulmasında ne derece rol oynadığı ortaya konulmaya çalışılacaktır. Yaşam kalitesi refah ve mutluluk yerine de kullanılan bir terim olup, kişinin kendini iyi hissetmesi ve hayattan tatmin olup olmaması ile ilgilidir. Yaşam kalitesine ilişkin tanımlarda çok boyutlu bir kavram olduğu, yaşam kalitesinin sosyal, ekonomik, psikolojik ve fiziksel çevrelerden oluştuğu ve yaşam kalitesinin tüm bu çevrelerin etkileşiminden oluşan bir bileşke olduğu, ülkeden ülkeye ve kültürden kültüre kalite algısının değiştiği, ancak temel faktörler olan eğitim, sağlık, ulaşım, spor, alışveriş gibi hizmetlerin o toplum tarafından nasıl algılandığı esas alınarak

yaşam kalitesinin ölçülebileceği gibi ortak özelliklere rastlanmaktadır.³³ 1992 yılında Strasbourg'da kabul edilen Avrupa Kentsel Şartı'nda kentli hakları 20 maddede sıralanmıştır. Bunlar, güvenlik, kirletilmemiş bir çevrede yaşama hakkı, ekolojik dengeleri korunmuş bir çevrede yaşama hakkı, kentlinin kendi ekonomik ve toplumsal girişimlerini geliştirebilecekleri gerekli altyapıya sahip olma hakkı, mal ve hizmetlerde seçme olanağına sahip olma hakkı, istihdam olanaklarına sahip olma hakkı, kentli kültürü edinebilme hakkı, çok kültürlü olan bir kentte yaşama hakkı, konut edinebilme hakkı, kentin her noktasına her gelir grubuna ve özürülleri de düşünen ulaşım imkanlarına sahip olma hakkı, sağlıklı içme suyu ve kanalizasyon sistemlerine sahip, yeterli güneş ışığı alan, yeşil alanlara sahip bir kentte yaşama hakkı, dünya standartlarına ulaşma imkanı veren eğitim olanaklarına sahip bir kentte yaşama hakkı, yeterli çeşitlilikte spor yapma ve boş zamanları değerlendirme olanaklarından yararlanabilme hakkı, yerel yönetimleri seçme ve seçilme, kararlarına katılma, kentsel çevrenin ve hizmetlerin geliştirilmesine imkan verecek şekilde kendisini vergilendirme hakkı olarak sayılabilir.³⁴

Yerel idarelerin gerçekleştirdiği hizmetlerden halkın memnuniyetinin tespit edilmesinde ve mahalli idarelerin görev alanı sınıflandırmalarında karşılaşılan temel sorunlar; derecelendirme, ölçüm ve karşılaştırmadır. Bunun en büyük nedeni, bu kuruluşların faaliyetlerinin devlet tarafından verilen "kamusal mal ve hizmetler" kategorisinde yer almasıdır.

Türkiye'deki kamu yönetimi yapısı içerisinde, ulusal düzeydeki tam ve yarı kamusal mal ve hizmetler merkeze bağlı teşkilatlar tarafından yürütülmekte olup, bunun dışında kalan ve bölgesel nitelik taşıyanlar ise yerel idarelerin sorumluluğuna verilmektedir. Bunun bir sonucu olarak, halkın merkezi devlet kurumlarından beklediği reformların nitelik ve nicelikleri, yerel idarelere göre sayı olarak daha fazladır (Tesev Araş. Rap, 1999). Çünkü merkezi yönetim kuruluşlarının gerçekleştirdiği hizmetler, nitelikleri itibariyle daha çok "tam kamusal" kategoride yer almakta, başkent lehine tek yönlü bir etken-edilgen ilişkisine sebep olan bu durum uzun vadede reform ihtiyacını doğurmaktadır. Ülke genelinde yapılan araştırmalarda, yerel idarelerin merkeze bağlı örgütsel yapılara göre vatandaşın güvenini daha fazla kazanmasının temel sebeplerinden biri budur. Bir diğer sebep, merkezi teşkilatların aksine, mahalli bazda memnuniyetsizlik ve güven eksikliklerinin olumlu yönde geri dönüşlerinin daha hızlı olmasıdır. Sonuç olarak, yerel idareler için kanunla sınıflandırılan bölgesel düzeydeki yarı kamusal hizmetlerin yetki alanları, sağlık ve eğitim sektörlerinde olduğu gibi bölgesel düzeyde kalmaktadır. Fakat hizmeti veren birimler açısından merkezi bir tekel mahiyeti taşı-

33 Özgür, Hüseyin ve Savaş Yavuzçehre, Pınar, 'Kentsel Yaşam Kalitesi Çerçevesinde Ege Bölgesinden Başarılı Belde Belediyesi Yaşanabilir Kasaba Örnekleri: Yeşilyuva-Acıpayam, Atça-Sultanhisar, Alaçatı-Çesme', Yerel Yönetimler Kongresi, Çanakkale On sekiz Mart Üniversitesi, Biga-Çanakkale: 2004, s. 437.

34 Özgür, Hüseyin ve Savaş Yavuzçehre, Pınar, s.437.

yanlar derecelendirme, ölçüm ve karşılaştırma aşamalarında sorun yaşamaktadır.

Yukarıda bahsettiğimizi bölgesel ve ulusal düzeydeki kamusal hizmet sınıflandırmalarına bağlı olarak, mahalli idareler açısından da benzer sorunlar mevcuttur. Tam kamusal hizmetlerin yerel uygulamalarına örnek verebileceğimiz bu grupta, çevre ve halk sağlığını kontrol edici yerel kolluk olan zabitanın denetim ve yaptırımları, imar hizmetleri, şehrin altyapı işleri ...vb hizmet alanları yer almaktadır. Bunların bölgesel düzeyde, yerel idarelerin tekel niteliğindeki faaliyet alanları olmaları, halk nezdindeki memnuniyet değerlendirmelerini sınırlandırmaktadır. Bu durum “memnuniyet” kriterinin sağlıklı ölçülmesini zorlaştırır. Bu noktada, özellikle belediyelerin vermiş olduğu bu hizmetlerde rekabetin olmayışı ve karşılaştırma eksikliği, hizmet performansının ölçümünde kurumun, eski icraatlarla yüzleşme yöntemi ile sınırlı kalmasına sebep olur (Şimşek, 2001). İlgili faaliyet alanıyla aynı olan ya da en yakın hizmet biriminin, geçmiş dönemlerde yapmış olduğu iş ve ulaştığı sonuçlar, değerlendirme ve ölçüm yapılan mevcut güncel durumla karşılaştırılır ve buradan alınan sonuçlara göre ilgili hizmet biriminin performans ölçümü yapılır. Fakat karşılaştırmayla ulaşılabilecek sonuçların sağlıklı olması için gözetilmesi gereken temel bir husus, yani karşılaştırma konusu yapılan süreçlerin birbiriyle dönemsel anlamda eş ve tutarlı olması gerekliliği yerine getirilmez. Bu zafiyet gerçekçi sonuçların alınmasını engeller.

Mahalli idarelerin uyguladıkları tam kamusal hizmetlerle ilgili başarı ve memnuniyet değerlendirmesi yapabilecekleri başka bir yol, özellikle belediye yönetimlerinde gördüğümüz, talip olunan hizmet dönemleri ile ilgili taahhüt edilen plan ve proje çalışmalarının ön görülen sonuçlarına ulaşabilme seviyesidir. Buradaki başarı oranı, bir sonraki hizmet döneminde görev alabilmek için vatandaşın tatminiyle ilintili olduğu için, ayrıca önem taşır. Fakat bu yöntemin temel zafiyeti, ön görülen politika çerçevesinde hayata geçirilen projeler ve ulaşılan rakamsal hedeflerin, bölgenin sosyo ekonomik yapısına uzun vadede uyum sağlayıp sağlamayacağıdır.

Yerel idarelerden ve özellikle belediye hizmetlerinden halkın memnuniyetinin bir diğer ölçüm yöntemi, benzer hizmetleri sunan farklı belediyelerle karşılaştırmalara gidilmesidir. Bu karşılaştırmaya, kurumların kendilerinden çok halkın rağbet etmesi dikkat çekicidir. Özellikle örnek inceleme sahamız olan Çanakkale'nin Biga ilçesindeki araştırmada da görülmüştür ki farklı illerdeki anakent belediyelerinden çok, aynı il içerisinde yer alan çevre ilçelerdeki belediyeler nezdinde kıyaslamalar yapılmaktadır. Aynı il sınırları içerisinde yer alan vatandaşların, diğer ilçe belediyelerinin hizmet kalitelerini kendi ilçelerindekilerle karşılaştırdığı görülmektedir. Bu açıdan halk, belediye hizmetlerindeki kalite farkının tüm il genelinde adil olmasını gözetmektedir. Değişik şehirlerin merkez belediyeleri arasında kıyaslamalara fazla gidilmemesi, sosyo ekonomik yapı ve coğrafi

konumlardaki farklılıklarla açıklanabilir ve karşılaştırmaya konu olacak il belediyelerinin birbirleriyle eşit olmayacağı da ortadadır. Fakat iller arasında sağlanamayan bu eşliğin, merkezi ortak olan aynı il içerisindeki farklı ilçeler için sağlanabileceğini ve buna bağlı olarakta hizmet memnuniyeti karşılaştırmalarının yapılabileceğini ön görmek, verimli sonuçlar almamızı engeller. Örneğin Biga, çevre ilçelere göre tarih boyunca merkezi bir kavşak olma rolünü üstlenmiş ve şuan da Türkiye'nin en fazla köyü olan ilçelerinden biri haline gelmiştir (Biga Belediye Arşivi, 2005). Buna bağlı olarak sağlık ve eğitim hizmetleri ile temel tüketim mallarının temininde de Çanakkale ili içerisinde merkezi bir önemi vardır. Kendisine bağlı yüzden fazla köy için bu hizmet ve malları temin etmektedir. Böyle bir ilçenin belediye teşkilatının gelir ve gider kalemlerini, hizmet birimlerinin iş yükünü, bu doğal altyapıda vatandaşın yeni ihtiyaçlarının karşılanmasını ve mevcut çekim merkezi halinin sürdürülebilmesi vazifesini başka ilçelerle karşılaştırmak, ilçeler arasında tutarlı olmayan memnuniyet kıyaslamaları yapmamıza neden olur. Sonuçta, sadece iller arasında değil, aynı il içerisinde benzer gibi görülen bir çok ilçe içinde birbirine denk kıyaslamalar yapılamaz.

Yukarıda sıraladığımız kriterler, memnuniyet ölçümünde, belediyeler için dahi verimsiz bir altyapı olduğunu göstermektedir. Bunun bir sonucu olarak da, vatandaş nezdinde memnuniyet değerlendirmesi yapılacak söz konusu mahalli idarenin hizmet birimiyle ilgili, şehrin tamamını kapsayacak genel bir ölçüm ve değerlendirme yapılamamaktadır. Hizmeti tüketen her kesim, kendi spesifik ihtiyaçlarını -örneğin kentin genelini değil kendi evinin çevresinin ihtiyaçlarının yerine getirilmesini- ölçü almakta ve bu durum, kent kimliğinin bozuk bir suret kazanmasına sebep olmaktadır. Buna, özellikle belediye yönetimlerinin faaliyet dönemlerindeki başarı oranını etkileyen temel unsurlardan olan, yönetici kadronun siyasi altyapısı eklenmektedir. Sonuçta, kentin genelini kapsayıcı uygun performans ölçüm imkanları olmayan hizmet birimlerinin gerçekleştirdiği faaliyetlerdeki verim düşüklüğü ve ölçümlerdeki yetersizlik kaçınılmazdır. Halkın yerel idarelerin gerçekleştirdiği hizmetlere karşı memnuniyet oranı, merkezi yönetimlere göre fazladır, fakat yerel anlamda bu durum subjektif kalmaktadır ve sağlıklı memnuniyet ölçümleri yapılamamaktadır.

Sonuç

21. yüzyılda kentsel mekân sosyo ekonomik kriterlere göre farklı toplumsal sınıfların yaşam alanları arasında parçalanmıştır. Bu parçalanma gündelik hayatın geçtiği tüm mekânlarda gözlenebilir bir durumdur. Kentsel mekânda görülmeyen ama aşılması güç sınırlar vardır ve toplumsal sınıfların yaşam alanları arasında uzanan bu sınırlar toplumsal bölünmeyi de beraberinde getirmektedir. Böylece 21. yüzyılın kentinde, kentsel mekân yanında kent kültürü de yavaş yavaş belirginli-

ğini kaybeder duruma gelmektedir.

21. yüzyıl kentinde kent kültürünün ayakta tutularak yaşatılabilmesi için kent yöneticilerine ve kent plancılarına oldukça önemli görevler düşmektedir. Kentlere yönelen yoğun göçlerle birlikte kentte bilinmeyene karşı duyulan korkunun ortaya çıkarttığı özel yaşamın yüceltilmesi olgusuyla mücadele edilerek kentteki bireylere kentin; yabancılarla birlikte farklı kültürleri öğrenme ve ortak bir şeyler paylaşma yeri olduğunun çeşitli yollarla anlatılması gerekmektedir. En azından kent yöneticilerinin küreselleşme-yerelleşme süreçlerinde kentsel mekânda meydana gelen oluşumları yakından inceleyerek iki strateji geliştirmeleri gerekmektedir; ilk olarak kentsel mekândaki bölünmelerin nedenleri araştırılarak bu bölünmeye engel olabilecek ya da en az düzeye indirilebilecek çözüm yolları bulunmalıdır. Kent birbirinden farklı kültürlerin bir araya geldiği mekân olduğu için her zaman içinde belirli bir parçalanma potansiyeli taşıyacaktır, fakat önemli olan bu kültürlerin bir arada yaşayabileceği ve ortak paylaşımlarda bulunabilecekleri mekânlar yaratabilmektir.³⁵

Kentler yerleşik kültürün en esaslı ürünleridir. Ulusların yerleşik kültür konusundaki katettikleri mesafenin de ölçüsü kentlerdir. Geçmişe bakmak geleceği yaratmanın ve hatta belirlemenin en temel koşuludur. Kendi kültür kökleri üzerinde yürümeyen toplumların vizyon üretmeleri güçtür. Amerikalı kültürologlar Sullivan ve Harper'ın dedikleri gibi "geçmiş'i inkâr etmek, kendi gücümüzü inkâr etmektir. Geçmiş kolektif kimliğimizin yansımasıdır". Kentler ise bu kimliğin aynasıdır. Kentlerin gelenek içinde günümüze taşıdığı ayrıntılar (mahalle, sokak, ev vb.) bu coğrafyada kalıcılığın gerçek kanıtlarıdır.³⁶

Bir yerleşimde kentsel bilincin oluşturulmasında halkın kent yaşamına uyum düzeyi önemli bir rol oynamaktadır. Göç, kentsel bilinç oluşumunu olumsuz etkileyen bir faktör olarak ele alınabilir. Ancak bu çalışmada görüldüğü üzere, göç edenlerin kültürel birlikteliği, yerleşimde oturma süresi, yerleşimin sosyal ve kültürel imkanları kentsel bilincin oluşumunda etkili olmaktadır. Bu bağlamda, yerel yönetimlere önemli görevler düşmektedir. Kent yönetimleri, kente göç edenlerin kentsel hizmetlerden yararlanması ve kent yönetimine katılımı konusunda çaba göstermelidirler. Ancak burada kentsel hizmetler yalnızca teknik altyapı olarak anlaşılmalıdır. Halkın kentlileşmesine katkı sağlayacak sosyal ve kültürel hizmet sunumu, kentsel bilincin oluşturulmasında oldukça önemlidir. Kent yönetimleri hizmet sunumunda yetersiz kaldıklarında, halkın gereksindiği formel kurumların yerini enformel mekanizmalar almakta, bu durum kentlilerin kente yabancılaşmasına yol açmaktadır. Kent kültürüne sahip, kentsel yaşam kalitesi yüksek,

35 a.g.m., Karakurt

36 Prof. Dr. İsmail Doğan, Korumacılığın Geleneksel Kent Kültüründen Çıkarması gereken dersler, Ankara Üniversitesi Eğitim Bilimleri Fakültesi Dergisi, cilt 35 sayı:12,2002, s.16-21

yaşanabilir yerleşimlerin oluşturulması halkın ve yönetimlerin ortak çabası ile gerçekleşecektir.

Kaynakça

- Aslanoğlu A Rana, Kent, Kimlik ve Küreselleşme, Ezgi Kitabevi, 2.baskı, 2000.
- Bal Hüseyin, Kent Sosyolojisi, Ankara, Turhan Kitabevi, 1999.
- Beyhan Ş. Gülin, Ünügür S.Mete, "Çağdaş Gereksinimler Bağlamında Sürdürülebilir Turizm ve Kimlik Modeli", Mimarlık, Planlama, Tasarım, İTÜ Dergisi/a Cilt:4, Sayı:2, 2005.
- Bookchin,Murray Kentsiz Kentleşme, İstanbul, Ayrıntı Yayınları, 1999.
- Bumin, Kürşat, Demokrasi Arayışında Kent, Ayrıntı Yayınları, İstanbul: 1990.
- Çamdereli Mete, Yönetişim Ve Reklam İletişimi, Ankara, Nobel Yayın Dağıtım, 2004.
- Doğan İsmail, "Korumacılığın Geleneksel Kent Kültüründen Çıkarması Gereken Dersler", Ankara Üniversitesi Eğitim Bilimleri Fakültesi Dergisi, cilt 35 sayı:12,2002.
- Erder, Sema, İstanbul'a Bir Kent Kondu: Ümraniye, İletişim Yayınları, İstanbul: 2001.
- Erdönmez M.Ebru, Akı Altan, "Açık Kamusal Kent Mekânlarının Toplum İlişkilerindeki Etkileri", MM Garon YTÜ Mim Fakültesi E-dergisi, cilt 1, Sayı 1, 2005.
- Evcil, A.Nilay, Topçu, Ümrân, 'Kentsel Kimliğin Sürdürülmesinde Sivil Toplum Kuruluşlarının Rolü: Cihangir Kavaklıdere Örnekleri', Planlamada Yeni Politika ve Stratejiler, Riskler ve Fırsatlar, Dünya Şehirçilik Günü 29. Kolokyumu, İ.T.Ü Yayını: 2005, s.543-552.
- Geray, Cevat, 'Kentsel Yaşam Kalitesi ve Belediyeler', Türk İdare Dergisi, Yıl 70, Sayı 420, s.323-345.
- Giddens, Anthony, Sosyoloji, Ayraç Yayınları, Ankara: 2000.
- Görmez, Kemal, Şehir ve İnsan, Milli Eğitim Bakanlığı Yayınları, İstanbul: 1991.
- Gürsu, Engin, Biga, Fotoğraf ve Belgelerle İlçemizi Tanıyalım, Doğu Yayıncılık, Biga: 2001.
- Karakurt Elif, "Küreselleşme ve Küresel Yerel Süreçler Etkileşiminde Üst Gelir Grubu Konut Örneği", Kentsel Ekonomik Araştırmalar sempozyumu, cilt: 2.
- Karakurt Elif, "Bilgi Toplumu Sürecinde Yeniden Yapılanan Kentsel Mekânı Okumak",3.Ulusal Bilgi, Ekonomi ve Yönetim Kongresi, Eskişehir,2004
- Hatt Paul K, Albert J.Reiss,Jr, Kentsel Yerleşimlerin Tarihi, 20.Yüzyıl Kenti, der:Bülent Duru, Ayten Alkan, Ankara, İmge Kitabevi,2002.
- Kartal, S.Kemal, Ekonomik ve Sosyal Yönleriyle Türkiye'de Kentleşme, Yurt Yayınları, Ankara: 1983.
- Kaya, Erol, Kentleşme ve Kentleşme, İlke Yayıncılık, İstanbul: 2004.
- Keleş, Ruşen, Kentleşme Politikası, İmge Yayınları, İstanbul: 2001.
- Keleş Ruşen, Kentbilim Terimleri Sözlüğü, 2. baskı, Ankara, İmge Kitabevi, , 1998.
- Kıray, Mübeccel, Toplumsal Yapı Toplumsal Değişme, Bağlam Yayınları, İstanbul: 1999.
- Kiper Perihan, "Küreselleşme Sürecinde Kentlerimize Giren Yeni Tüketim Mekânları ve Yitirilen Kent Kimlikleri", Planlama TMMOB Şehir plancıları odası yayını, sayı: 4, 2004.
- Mai Ulrich, Doğu Alman Kentlerinde Kültür Şoku ve Kimlik Bunalımı, Mekân, Kültür, İktidar- Küreselleşen Kentlerde Yeni Kimlikler, der: Ayşe Öncü-Petra Weyland, İstanbul, İletişim yayınıları 2005.
- Önem A.Buket, Kılıçaslan İsmail, "Haliç Bölgesinde Çevre Algılama ve Kentsel Kimlik", Mimarlık, planlama ve tasarım, İTÜ Dergisi Cilt:4, Sayı:1, Mart 2005.
- Öncü Ayşe, Weyland Petra (der.), "Küreselleşen Kentlerde Yaşam Alanları ve Kimlik Mücadeleleri", Mekân Kültür İktidar, Küreselleşen Kentlerde Yeni Kimlikler, İstanbul, İletişim Yayınları, 2005.
- Özgür, Hüseyin ve Savaş Yavuzçehre, Pınar, 'Kentsel Yaşam Kalitesi Çerçevesinde Ege Bölgesinden Başarılı Belde Belediyesi Yaşanabilir Kasaba Örnekleri: Yeşilyuva-Acıpayam, Atça-Sultanhisar, Alaçatı-Çeşme', Yerel Yönetimler Kongresi, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Biga-Çanakkale: 2004.
- Pelin Pınar Özden, Ayşe Sema Kubat, "Türkiye'de şehir yenilemenin uygulanabilirliği üzerine düşünceler", Mimarlık, Plan-

114 Yerel Siyaset

lama, Tasarım, İTÜ Dergisi Cilt:2, Sayı:1, Mart 2003.

Sunay, Cengiz, Belediyeciliğin Doğuşu Sürecinde Osmanlı Mirası, Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 3, 2002/1,113-133.

Şenyapılı, Tansu, Bütünleşmemiş Kentli Nüfus Sorunu, ODTÜ Mimarlık Fak. Yayın no:27, Ankara: 1978.

Tekşen, Adnan, Kentleşme Sürecinde Bir Tampon Mekanizma Olarak Hemşehrilik: Ankara'daki Malatyalılar Örneği, DPT Yayın No:2669, Ankara: 2003.

Toprak, Zerrin, Kent Yönetimi ve Politikası, Anadolu Matbaacılık, İzmir: 1995.

Torlak, S.Evinç ve Savaş Yavuzçehre, Pınar, 'Belediyelerin Kentsel Yaşam Kalitesine Etkileri ve Denizli Karşıyaka Mahallesi Örneği', Planlamada Yeni Politika ve Stratejiler, Riskler ve Fırsatlar, Dünya Şehircilik Günü 29. Kolokyumu, İ.T.Ü Yayını: 2005,s.327-337.

Tütengil, Cavit Orhan, Türkiye'de Köy Sorunu, Kitap Yayınları, İstanbul: 1969.

Ülengin, Burç, Ülengin, Füsun, Güvenç, Ümit, A multidimensional approach to urban quality of life: The case of İstanbul, European Journal Of Operational Research, Volume:130, Elsevier, 2001, ss.361-374.

<http://www.kentli.org/makale/kultur>

<http://www.yerelnet.org.tr/uluslararasi/avrupakonseyanlasma>

YEREL KALKINMA VE SİYASET

Erol KAYA*

Giriş

Kalkınma kavramı uzun yıllardır toplumların önemli gündem maddeleri arasında yer almaktadır. Önceleri sadece ekonomi ekseninde ele alınan, ekonomik gelişim anlamında ve ulusal ölçekte değerlendirilen bu kavram zamanla değişimlere uğramıştır. Kalkınmanın sürdürülebilir kılınmasının yanı sıra sosyal, kültürel, siyasal alanda gelişme de bu kavramın içeriğini oluşturmaya başlamıştır. Günümüzde insan yaşam kalitesinin artırılması olarak tanımlanabilecek olan bu kavram artık insan odaklı politikaların takibini gerekli kılmaktadır.

Adına küreselleşme denilen ve ulusal sınırların hızla etkisini yitirdiği günümüzde yerel aktörlerin önemi artmış ve bu da yerelleşme denilen bir süreci hâkim kılmıştır. Yerelleşme süreci yerel değerlerin ve yerel aktörlerin etkinliğini artırmış, bu gelişme de siyasi, ekonomik, sosyal ve kültürel alanlarda karar verici ve uygulayıcıların yerele odaklanmasını, yerelin potansiyelini harekete geçirmesini gerekli kılmıştır.

Yerelleşme ile birlikte yerelin ön plana çıkması, daha düne kadar uluslar arasında söz konusu olan rekabet ve işbirliğinin artık kentler arasında gerçekleşmeye başlamasına sebep olmuştur. Kentler arası rekabet ve işbirliğinin artan önemi ile birlikte klasik iktisadın dayandığı “ulusların karşılaştırmalı üstünlüğü” anlayışının yerini “kentlerin karşılaştırmalı üstünlüğü” almaya başlamıştır. Bu gelişmelerin tabii bir sonucu olarak kalkınma da artık ulusal düzeyden yerel düzeye dönüşmeye başlamıştır.

* Pendik Belediye Başkanı, Türk Dünyası Belediyeler Birliği Başkanı

Yerel Kalkınma

Yerel kalkınma anlayışı, yerel dinamiklerin harekete geçirilerek, yerel toplulukların ekonomik, sosyal, kültürel ve siyasal alanda sürdürülebilir kalkınma ilkelerine uygun olarak gelişimini sağlamayı hedeflemektedir

Yerel dinamiklerin de kalkınma için harekete geçirilmesi anlayışı bugün tüm gelişmiş ülkelerde genel kabul gören bir yaklaşımdır. Ulusal kalkınmanın bir alt basamağını bölgesel kalkınma oluştururken, bölgesel kalkınmanın alt basamağını da yerel kalkınma oluşturmaktadır. Bir benzetme yapılacak olursa; ulusal kalkınmanın, insan vücudundaki kan dolaşım sistemi olarak değerlendirilmesi durumunda, bölgesel kalkınma ana damarları, yerel kalkınma ise kılcal damarları temsil edecektir. Sistemin sağlıklı işlemesi ise ancak sistemi oluşturan her parçanın sağlıklı işlemesi ile mümkündür. Yerel kalkınma gücü ile ülke ekonomisinin kalkınma gücü, ülke genelinde sinerji etkisiyle bütünleşir ve genel kalkınmayı getirir.¹

Yerel kalkınma yaklaşımı gerek Birleşmiş Milletler'in ve gerekse Avrupa Birliği'nin üzerinde hassasiyet durdukları ve destekledikleri bir konudur. BM, Yerel Gündem 21 ile bu yaklaşımı formüle ederken, AB de bölgesel ve yerel kalkınmayı üye ülkelerinin politikası olarak kabullenmektedir.

Avrupa Birliği (AB) mevzuatı çerçevesinde yerel kalkınma, bölgede mevcut olan doğal, ekonomik, kültürel ve teknolojik kaynakların kullanılması yoluyla yerel düzeyde sunulan fırsatları azamiye çıkarmaktır. AB, yerel kalkınmanın önemini kabul etmiş ve özellikle istihdam yaratılmasına yaptığı büyük katkıyı vurgulamıştır. Yerel düzeyde sunulan potansiyel fırsatlardan yararlanmak AB'nin önceliğidir.

Yerel kalkınmanın başarılı olarak sürdürülmesi, yerel idarelerin bu yaklaşım çerçevesinde etkin rol oynamalarını gerekli kılmaktadır. Çünkü yerel yönetimler, kendi görev ve yetki alanlarında kamu gücünü kullanan ve bu özellikleri ile de ekonomik-sosyal-kültürel-demokratik hareketliliğe etki eden idarelerdir.

Özetle, “yerel kalkınma”, yerel toplulukların yaşam kalitelerinin sürdürülebilir yöntemlerle geliştirilmesidir Yani sosyal, kültürel, ekonomik ve siyasal alanlarda, yerel düzeyde sağlanan sürdürülebilir gelişmelerdir.

Yerel kalkınma konusunda ülkemizde ilk çalışmalar 2001 yılında Pendik'te başlatılmıştır. Pendik Belediyesi'nin öncülüğünde ve Sabancı Üniversitesi'nin desteği ile bölge milletvekilleri, meslek odaları, sivil toplum örgütleri, KOSGEB, İŞKUR gibi merkezi idare kurumlarının bölge temsilcilerinin katılımı ile Pendik Yerel Kalkınma Platformu kurulmuş ve o tarihten

1 Rodoplu, Gültekin, Prof. Dr., Yerel kalkınma, Yerel Siyaset Dergisi, Mart 2006

beri de faaliyetlerini sürdürmektedir. Daha sonra ARI Grubu yerel kalkınma ile ilgili ülke genelinde çalışmalara başlamıştır. 2004 yerel seçimlerinde iktidar partisinin “Türkiye karar verdi: Yerel kalkınma başlıyor” sloganı eşliğinde yerel kalkınmayı belediyecilikte yeni bir vizyon olarak ortaya koyması ile birlikte bu alanda niceliksel ve niteliksel artışlar gözlenmeye başlamıştır.

Yerel Kalkınmada Amaç

Yerel kalkınma çalışmalarının genel amacı, yerel halkın yaşam kalitesinin sürdürülebilir yöntemlerle geliştirilmesidir. Ancak bu nihai amaca ulaşmak için bazı hedeflere ulaşılması gerekmektedir. Bu hedefleri özetle şu şekilde belirleyebiliriz:

1-Kentin fiziksel gelişmişlik düzeyinin yükseltilmesi suretiyle yaşam kalitesinin artırılması ve kentin ekonomik-sosyal-kültürel aktiviteler için gerekli alt ve üstyapı donanımına sahip olması,

2-Yerel kültürel değerlerin korunması ve sosyal dayanışmanın güçlendirilmesi yoluyla huzurun temini,

3-Yerel ekonominin insan ve doğal kaynak potansiyeli ile kentin sahip olduğu avantajlardan optimum düzeyde yararlanmasını sağlamak suretiyle ekonomik refah seviyesinin ve yerel girişimcilerin rekabet üstünlüğünün artırılması,

4-Kentlerin kendisine özgü, yerelde üretilen ürün ve kaynakların daha iyi pazarlanmasını sağlayarak yeni fırsatlar yakalamak,²

5-Yerli girişimcilerin teşviki ve dış yatırımcıların kente gelmesinin temini,

6-Bilgi üretim, ulaşım ve paylaşım sisteminin geliştirilmesi,

7-Ekonomik gelişmenin nimetlerinin adil dağıtılması,

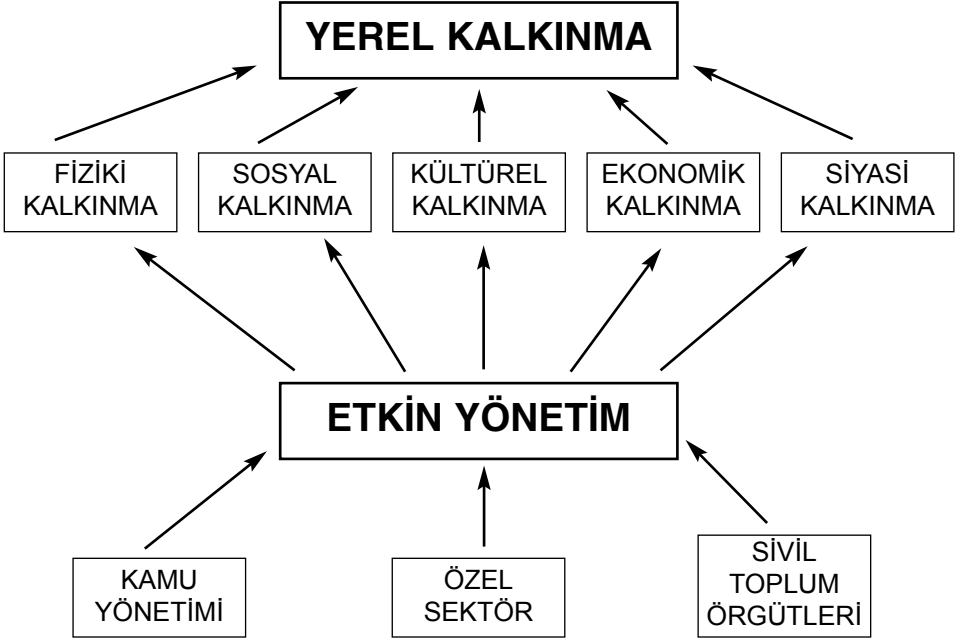
8-Ekonomik kalkınmanın sürdürülebilirliğini sağlamak.

Yerel Kalkınma Alanları

Yerel kalkınmada temel amaç yerel halkın yaşam kalitesinin artırılması olduğuna göre bunu etkileyen konular da yerel kalkınmanın faaliyet alanlarını oluşturmaktadır. Yerel yaşam kalitesi ekonomik, sosyal, kültürel, fiziksel ve siyasal alanlarda gelişmeleri gerekli kılmaktadır. Ancak bu alanlarda gelişmelerin istenilen sonucu verebilmesi de kaynakların etkin ve verimli kullanılmasını zorunlu kılmaktadır. Bu sebeple kurumların etkinlik ve verimlilik odaklı yönetime geçmeleri de yerel kalkınmanın faaliyetleri arasında yer almaktadır.

² Hüseyin Gül, Ekonomik Kalkınmada Yerel Alternatifler, “Kentsel Ekonomik Araştırmalar Sempozyumu”, DPT Yayınları, Ankara 2004, c.1, s:205

Yerel kalkınma, fiziksel kalkınma, sosyal kalkınma, kültürel kalkınma, ekonomik kalkınma, siyasal kalkınma ve etkin yönetim olmak üzere altı temel alanda söz konusu olmalıdır. Bu kalkınma çalışmasının başarısı için de merkezi idare, yerel idare, özel sektör ve sivil toplum örgütleri arasında anlamlı ve sağlıklı işbirliği tesis edilmelidir.



Yerel kalkınmanın faaliyet alanlarını oluşturan altı başlık özetle aşağıda verilmiştir.

a-Fiziki Kalkınma

“Şehir ve kasaba ahalesinde geçim genişliğinin ve pazarlarda işlekliliğin şehir bayındırlığının azlığı ve çokluğu olduğuna dair.” (İbn Haldun, Mukaddime)

Yukarıdaki ifadeler günümüzden 600 sene önce (D:1334, Ö:1406) yaşamış büyük düşünür ve sosyolog İbn Haldun’a aittir. İbn Haldun, çağlara damga vuran temel eseri Mukaddime’de, kent yönetimini incelerken, kentlerin fiziksel gelişmişlik düzeyleri ile ekonomik hayatın canlılığı arasındaki ilişkiye dikkat çekmiştir. İbn Haldun’a göre; bir şehir, diğer şehirlere göre daha bayındır (imarlı) olursa, o şehir sakinleri, üretim ve bayındırlık yönünden kendilerinden düşük olan kent sakinlerine göre daha fazla refah içinde yaşarlar.

Kentin fiziksel gelişmişlik düzeyi (bayındırlığı) ile kent kalkınması arasındaki ilişkiyi detayları ile inceleyen İbn Haldun, bir kentin kuruluş aşama-

sında gelişmemiş yapılara sahip olduğunu, zamanla üretimin artmasına paralel bayındırlığın geliştiğini, gelişen bayındırlık ile paralel bu kentin cazibesinin artacağını, seçkin sanatkarların, ustaların bu kente geleceğini ve bunun da kent ekonomisini geliştireceğini, gelişen ekonominin de kent bayındırlığını geliştireceğini savunmakta ve kentin fiziksel gelişimi ile ekonomik gelişimi arasındaki güçlü bağları belirtmektedir.

İbn Haldun'un 600 sene önce ifade ettiği kentin fiziksel gelişmişliği ile kalkınması arasındaki ilişki, günümüzde kent ekonomisi yaklaşımının temel unsurlarından birisini oluşturmaktadır.

Kentlerimizin en önemli problemlerinin başında altyapı yetersizliği gelmektedir. Özellikle hızlı gelişen kentlerimizde yaşanan ulaşım problemi kentsel gelişimin en önemli engelleyicilerindedir. İnsanların hareket kabiliyetlerinin düşük olduğu kentlerde ekonomik hareketliliğinde düşük olması kaçınılmazdır.

Yerel kalkınma kapsamında yapılması gereken en önemli çalışmalardan birisi, şehirlerin fiziksel ihtiyaçlarının karşılanması ve planlı şehirleşmenin sağlanmasıdır. Şehirlerin ve şehirde yaşayanların öncelikle karşılanması gereken ihtiyaçları, temel altyapı ihtiyacıdır. Fakat temel altyapı ihtiyacının da sağlıklı olarak gerçekleştirilmesi ve kentsel gelişimin sürdürülebilir olması için yapılması gereken öncelikli çalışma ise planlamadır.

Fiziksel altyapıya yapılan yatırımlar ekonomik gelişmeyi çeşitli yollardan destekler:

* Fiziksel altyapı gelişmeleri, işletmelerin daha etkili ve güvenilir faaliyet göstermelerini sağlar. Bunun sonucunda işletme maliyetlerinin azalması, üretkenliğin artırılmasına yol açar.

* Fiziksel altyapı yatırımları inşaat alanında daha fazla iş olanağı yaratır. Fiziksel altyapıya yapılan her bir milyar dolarlık yatırım kamu ve özel sektörde 40.000 ila 50.000 civarında ek istihdam doğurur.

* Fiziksel altyapı yatırımları sağlık, güvenlik, konfor ve genel toplumsal atmosfer üzerindeki etkileriyle sosyal refah düzeyini artırır.

Kentsel altyapının yetersiz olduğu yerlerde özellikle hizmet sektörü ve bilgi toplumuna geçişle birlikte ağırlığını hissettiren bilişim sektörünün gelişmesi mümkün değildir.

b-Sosyal Kalkınma

* Sosyal kalkınma, gelir dağılımındaki büyük farkları mümkün olduğu kadar gidermek ve herkese en azından zaruri ihtiyaçlarını kolayca karşılayabilecek imkânlar hazırlamaktır.

* Sosyal kalkınma, kişisel ve kolektif düzeyde sosyal ve beşeri ilişkile-

ri, sosyal dayanışmayı, karşılıklı saygınlığı artırmaktır.

Genel olarak sosyal kalkınmanın ekonomik kalkınmanın tabii bir sonucu olduğu düşüncesi yaygındır ve bu düşünce bir yere kadar haklılık arz etmektedir. Buna mukabil, özellikle gelir dağılımında çok ciddi farklılıkların olduğu toplumlarda, ekonomik kalkınma paralelinde sosyal kalkınmanın da gerçekleşmesi ile sonuçlanmayabilmektedir. Ayrıca yaşanan krizler de dar gelirli kesimler başta olmak üzere toplumun büyük bölümünde sosyal sıkıntılara sebep olmaktadır.

Sosyal kalkınma, insan odaklı kalkınma anlayışının bir gereğidir. İnsan odaklı kalkınma politikalarının uygulanabilmesi için, bireysel girişimler desteklenmeli; ama bireylerin girişimcilik kapasitelerinin de geliştirilmesi için sosyal politikalar devreye sokulmalıdır. “Balık vermek değil, balık tutmayı öğretmek” anlayışı üzerine sosyal politikalar bina edilmeli, bireylerin yapabilirlik kapasitesi geliştirilmeli, bu alanda öncelikler zayıf bireylere verilmelidir. Zayıf bireylerin yapabilirlik kapasitelerinin geliştirilmesi, süreç içerisinde bireyler arası uçurumların kapanması ya da en azından bireylerin kendi başlarına ayakta durabilecekleri yeteneklere kavuşturulması rekabet şanslarının sağlanmasını temin edecektir.

c-Kültürel Kalkınma

Kent/şehir kavramı ile kültür kavramı arasında anlamlı bir bağ bulunmaktadır. Birçok dilde kent sözcüğü ile uygarlık sözcüğü arasında köken ilişkisi görülmektedir. Türkçemizdeki “uygar” sözcüğü yerleşik bir toplum hayatı süren Uygurlardan türetilmiştir. “Medeni” kelimesi kent anlamındaki “Medine” kelimesinden köken alır. Medeni kelimesi dilimizde de “kentlileşmiş, kırsallıktan kurtulmuş ve uygar” manasında kullanılmaktadır.

Şehirler yalnızca, günümüz insanına daha büyük bir oranda iş ve yerleşim olanakları sunan bir yer değildir, aynı zamanda dünyanın en uzak yerlerini kendine çeken, türlü bölgeleri, insanları ve etkinlikleri bir düzene göre biçimlendiren, ekonomik, siyasal ve kültürel yaşamın öncüsü ve denetleyicisi konumunda olan bir merkezdir.

Kültürel kalkınma teriminden çok genel olarak eğitim düzeyinin yükselmesini, kültürel etkinliklerin ve bunlara katılan bireylerin artmasını, kültür ve tabiat varlıklarının korunmasını anlıyoruz.

d- Ekonomik Kalkınma

Ekonomik kalkınma kent ekonomisinin geliştirilmesi için planlama, teşvik ve organizasyonlar ile istihdam artışına yönelik eğitim ve organizasyon çalışmalarını kapsamaktadır. Yerel ekonomik kalkınmadan amaç; kent ekonomisinin, ticaretinin ve istihdam sahalarının geliştirilmesi yoluyla refah ar-

tışının sağlanmasıdır. Kentler, içinde yaşayanların geçimlerini sağlayabildikleri mekânlar olmalıdır. Kendi sakinlerine refah sunamayan, onların bugünkü ekonomik ihtiyaçlarını karşılayamayan, gelecekle ilgili onlara umut vaat edemeyen kentler varlıklarını sürdürmezler.

Özellikle günümüzde gelişen, değişen ve karmaşıklaşan ekonomik hayat karşısında, tarafların birlikte karar almaları ve uygulamaları yoluyla kentlerimizin ekonomik gelişimleri sağlanmalıdır. Bu konuda en önemli görev de kent yönetimlerine, yani belediyelere düşmektedir.

Kent kaynaklarının etkin ve verimli kullanımı, gelişim ve kalkınmanın itici gücüdür. Zaten kalkınma ve gelişim aynı zamanda verimlilik ve etkinlik demektir. Yani kaynakların doğru yerlerde ve doğru biçimde kullanımı şarttır. Bizler zengin varlıkların fakir bekçileri olduğumuz sürece bu varlıkların bize bir faydası dokunmayacaktır. Başarılı bir yönetim kaynaklarını atıl tutan değil, bunu üretim ve yatırıma yönlendiren yönetimdir. Belediyelerin ellerinde çok sayıda menkul ve gayrimenkul bulunması başarı değildir. Önemli olan bu varlıkları sermayeye tedavül edip, yeni yatırımların gerçekleştirilmesidir. Böylece üretim ve istihdam artacak; yeni yatırımlar için gerekli olan kentsel cazibe oluşturulacaktır.

Kentlilerin yapabilirlik beceri ve kapasitelerinin geliştirilmesi ise, mevcut kaynakların ve imkanların optimum kullanımı için gereklidir. Burada yönetimlere düşen, kendi insanına güvenmek, onlar için gerekli güven ortamını oluşturmak, onlara yol ve yön göstermek ve bu sayede kent sakinlerinin üretim ve gerçekleştirme beceri ve kabiliyetlerini hayata geçirecek ortamları oluşturmaktır. Bunun için de kentin değişik kesimleri ve kurumları arasında koordinatör görevi görmek, yerel yönetimlerin öncelikli sorumlulukları arasındadır.

Yerel kalkınmanın en önemli aktörü, yerel yönetimler ve özellikle de belediyelerdir. Türkiye’de Belediye Kanunu, belediyelere “kent ekonomisi ve ticaretini geliştirme” görevi vermektedir. Belediyeler, köy ve il özel idarelerine göre çok daha geniş mali ve beşeri kaynaklara sahip kurumlardır. Elleri-nde bulunan bu kaynakların yanı sıra planlama araçları, altyapı yatırımları ve özellikle de koordine edici kapasiteleri ile kentsel gelişmenin en etkin aktörü olacak kapasitededirler.

Yerel yönetimlerin yerel kalkınmada alacakları rol bizzat ve doğrudan ekonomik faaliyette bulunmak değil, kent ekonomisi ve ticaretinin geliştirilmesi için uygun ortamın oluşturulması biçiminde olmalıdır. Kamu kurumlarının ekonomik güç olarak ortaya çıkmaları, hantal bir yapıyı kaçınılmaz kılmaktadır. Bunun doğal sonucu da partizanlık, israf, kaynakların verimsiz kullanımını olarak ortaya çıkmaktadır. Günümüzde etkin bir kamu yönetiminin kü-

çük ama hareket kabiliyeti yüksek kurumlar oluşturmakla mümkün olduğu genel kabul gören bir yaklaşımdır.

e- Siyasi kalkınma

UNDP İcra Direktörü Mark Malloch Brown, siyasi kalkınmanın önemi- ni belirten şu ifadeleri kullanmaktadır: “1980’li yıllardan bu yana kalkınma politikaları çoğunlukla ekonomi ve piyasa sektörüne yoğunlaşmıştır. Bunlar önemlidir. Ama bu dönemden çıkarılan asıl ders; siyasetin, insanların kendi hayatlarına yön verirken oynadığı önemli rolün görmezden gelinmemesi gerektiğidir. Siyasi kalkınma, insani gelişmenin unutulmuş yüzü olmuştur”.

Siyasal kalkınmanın yani yerel halkın karar ve uygulamalara katılımının sağlanabilmesi için, yerel yönetimlerin “yönetişim” yaklaşımını benimsemeleri gerekmektedir. “Yerel yönetim”, kent paydaşları arasında sağlıklı ilişkilerin tesisi, kent hakkında alınacak temel kararların birlikte alınmasını gerektirmekte ve paydaşların mutluluğunu esas almaktadır. Bu da şehri ve şehir sakinlerini ilgilendiren her alanda “birlikte yönetim” anlayışını gerektirmektedir.

Birlikte yönetim anlayışının gelişmesi için halkın karar ve uygulamalara katılım mekanizmalarının geliştirilmesi gerekmektedir. Dünyada son yıllarda artan katılımcı yönetim anlayışı, birçok ülkede farklı katılım yöntemlerini gündeme getirmiştir.

Yerel demokrasi halkı doğrudan ilgilendiren, günlük hayatında önemli yer tutan gerçek ve somut sorunların gündemi belirlediği, tartışılıp karara bağlandığı ve uygulanmaya konulduğu bir süreçtir. Bu süreçte yerel demokrasinin tüm kurum ve kurallarının geniş halk kitleleri tarafından benimsenmesinde, vazgeçilmez bir yaşam tarzı olarak algılanmasında, korunmasında ve yaygınlaşmasında katılımın yeri ve önemi büyüktür. Yerel halkın gerçek bir yönetim anlayışı içinde katılımcılık etrafında toplanması ve harekete geçirilmesi için “yerel sorumluluk” ve “hemşehrilik” bilinçlerinin geliştirilmesi ve bu bilinç içinde bir davranış sergilemesi gerekir. Yerel halk, kendilerini yaşadıkları yere bağlı hissetmeli, içinde yaşadığı ortamın sorunlarına ve çözümlerine duyarsız kalmayıp, bu sorunların çözümünü sadece yöneticilerden beklememelidir.

Yerel halkın kentini, kentinin geleceğini sahiplenebilmesi için de kent yönetimine katılımının sağlanması gerekmektedir. Çünkü insanlar kendilerinin katıldığı karar ve uygulamaları daha fazla sahiplenirler.

Burada yöneticilere düşen görev tek yanlı yönetim süreçleri içerisinde yönetim işlevlerini yerine getirmek olmamalıdır. Karar alma, uygulama, izleme ve denetim sürecinde yönetişimin tam olarak tüm kesimlerin katılımıyla gerçekleştiril-

mesine uygun bir ortam hazırlamalılardır. Merkezi ve yerel düzeyde gerçekleştirilen yönetim sadece yönetilenlerle yöneticiler arasında yönetim ve iletişimin gerçekleşmesiyle sonuçlanan bir durum değildir. Aynı zamanda demokratik katılımcı bir yönetimin gereği olarak da karşımıza çıkmaktadır.

Yönetişim sürecinin tam ve etkin olarak uygulanması yöneticilerin işlerini daha da kolaylaştıracaktır. İyi yönetim anlayışı içerisinde sadece görevlerde bir paylaşım gerçekleşmeyecek aynı zamanda yönetilenlerle birlikte sorumlulukların paylaşımı gündeme gelecektir.

Yönetişim hayata geçirilmesi ile birlikte kent bütünü içerisinde merkezi ve yerel yönetimin sunmuş olduğu hizmetlerdeki etkinlik ve memnunluk derecesini, kent konseylerinin etkinliğini arttırıp, kentdaşlık bilincini, kent yaşamıyla ve kentin geleceği ile ilgili halkın ilgi ve katılımını, kentle ilgili kazanımların ve değerlerin korunmasını ve bir arada yaşamının önem ve sorumluluğu konusunda kentte yaşayan herkesin sorumluluk bilincinin artmasına büyük katkı sağlayacaktır. Sürdürülebilir kalkınma, çevresel değerlere karşı duyarlılık, hemşehrilerin karşılıklı yardımlaşma ve dayanışma duygusunun gelişmesi iyi yönetim ilkesinin etkin bir şekilde uygulanmasıyla gerçekleşir.

f- Etkin Yönetim

Etkin yönetim, kaynakların etkin ve verimli biçimde kullanılmasını, ürün ve hizmetin gerek üretiminde ve gerekse sunumunda müşteri memnuniyeti ve kalitenin önemsenmesini gerekli kılmaktadır. Yerel kalkınmanın başarılı ile gerçekleştirilebilmesi için yerel kaynakların optimum düzeyde etkin ve verimli kullanımı gerekmektedir.

Bir toplumun kalkınmasında verimlilik ve etkinlik en önemli unsurlar arasında yer almaktadır. Yapılan çalışmalara göre gelişmiş ülkelerdeki büyümenin altında yatan sebep sadece kaynak fazlalığı değil, kaynakların etkin ve verimli kullanılması da bulunmaktadır ve büyümenin yarısını verimlilik artışı oluşturmaktadır. Verimlilik artışı önce ekonomik büyümeye sebep olmakta, sonra da kalkınmayı sağlamaktadır. Etkinlik ise, yapılan faaliyetin temel amaca uygunluk göstergesidir. Daha açık bir ifade ile yapılan hizmetin amaca ne kadar hizmet ettiği göstergesidir.

Kaynakların etkin ve verimli kullanılabilmesi için gerek kamu ve gerekse özel sektörde etkinlik ve verimlilik esasına dayalı yönetim anlayışının geliştirilmesi gerekmektedir.

Değerlendirme

Bu çalışmada Yerel kalkınma kavramı hakkında özet bilgiler verilmeye çalışılmıştır. Özellikle son 20 yıldır gelişmiş ülkelerin önem verdikleri konu-

ların ilk sıralarında yer alan kalkınmanın yerel aktörler eli ile gerçekleştirilmesi çalışmaları elbette ulusal düzeyde çalışma yapılmaması anlamına gelmemektedir. Ulusal ve yerel düzeyde birbiri ile entegre yaklaşımın benimsenmesi, ulusal girişimlerin yanı sıra yerel girişimlerin de artırılarak toptekün kalkınmanın gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

Kalkınma anlayışının günümüzde mali ve teknik sermayeden daha fazla beşeri ve sosyal sermayeyi gerekli kıldığı unutulmaksızın gerek ulusal ve gerekse yerel düzeyde sağlıklı, etkin ve sürdürülebilir bir kalkınmanın sağlanabilmesi için sosyal ve beşeri sermayeyi artırıcı çalışmalara özel önem verilmesi gerekmektedir.

Pendik'te başlayan ve diğer kentlere de yayılan yerel kalkınma gayretlerinin özellikle akademik camianın bu alanda yapacağı çalışmalarla geliştirilmesi büyük önem arz etmektedir. Bunu sağlamak için de merkezi idare, yerel idare ve üniversiteler arasında sağlıklı ilişkilerin tesis edilmesi ve iyi yönetim yaklaşımı çerçevesinde ilgili tarafların da bu çalışmalara katkı vermesi sağlanmalıdır.

YEREL SİYASET PERSPEKTİFİNDEN BAKIŞLA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNDE KENTSEL ALAN YÖNETİMİ UYGULAMALARI

Doç. Dr. Hüseyin ÖZGÜR*

Özet

Bu yazıda Türkiye'deki metropoliten kentsel alanların yönetimi büyükşehir belediyelerinden örneklerle yerel ve metropoliten siyaset açısından ele alınıp irdelenmektedir. Genelde metropoliten kentsel alan yönetimi uygulamaları özelde pergel düzenlemesinin uygulamalarına yönelik tespit ve değerlendirmelerin sağlayabileceği olası açılımlar yazının ana amaçları arasındadır. Bu çalışmada pergel düzenlemesi uygulamaları üzerinde yerelin ve Ankara'nın etkileri, niyetleri ve çabaları ile bunların etkileşimine örnekler sunulurken yerel siyaset açısından yapılan irdeleme bir deneme mahiyetindedir ve ilk tespitleri içermektedir.

Bu yazının ilk kısmında, kentlerden metropoliten alanlara belediyelerden büyükşehir belediyelerine dönüşüm ve geçiş süreci irdelenmektedir. Yazının ikinci kısmında yerel ve metropoliten siyaset açısından Türkiye'de kentsel alan yönetimi sorunu üzerinde özetle durulmaktadır. Yazının bu kısmında Türkiye'de büyükşehir belediyesi statüsüne sahip metropoliten alanların geçmiş ve güncel yönetim sorunlarına odaklanılmakta ve bu alanların öne çıkan kimi yönetim sorunları özet biçimde incelenmektedir.

Yazının üçüncü kısmı Türkiye'de metropoliten kentsel alanları yönetmeye ilişkin çabaların ortaya çıkışını özet bakışla aktarmaya ayrılmıştır. Bu çerçevede geçmişte ve günümüzdeki kentsel alan yönetimi model, yaklaşım ve uygulamaları kısaca ele alınmaktadır. Tamamlayıcı ve alternatif kentsel alan yönetimi modellerini özetle ele almak sonraki bölümlerde bu modelleri yerel siyaset açısından —bir deneme mahiyetinde de olsa— incelemeye zemin ha-

* Pamukkale Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü

zırlama amacına da yöneliktir.

Yazının beşinci bölümünde, büyükşehir belediyesine (BŞB) sahip il merkezlerinde bu modelin ortaya çıkışı, dönüşümü ve uygulanması sırasındaki tartışmalara kısaca yer verilmektedir. Yazının altıncı kısmında yerel ve metropoliten siyaset açısından büyükşehir belediyesi örneklerinden de istifade ederek 5216 sayılı Kanun'un pergel düzenlemesi ve diğer kentsel alan yönetimi uygulamaları sorgulanmaktadır. Bu sorgulamada yerel ve ulusal medya haberleri, ilgili belediyelerin stratejik planları ve faaliyet raporları başta olmak üzere çeşitli kaynaklardan yararlanılmaktadır. Çalışmanın son kısmında ise yerel ve metropoliten siyaset açısından Türkiye'nin büyükşehir belediyesine sahip olan kentsel alanlarının yönetimine dair tartışmalar konunun ve yazının bütünü açısından değerlendirilmektedir.

Çalışmada kentsel alan yönetimi örnekleri, çabaları, uygulamaları ve siyasetlerini yerel siyaset açısından incelemede ilgili belediyelerin stratejik planları, faaliyet raporları, Çevre ve Orman Bakanlığı İl Çevre Durum Raporları, TBMM'de milletvekillerinin konuşmaları, büyükşehir belediyesi başta olmak üzere alternatif yöntemler hakkında kanun tasarı ve teklifleri, yerel ve ulusal basında yer alan haberler ile belediye ve valiliklerin internet sayfalarındaki ilgili haberler taranmıştır.

Giriş: Türkiye'de Kentlerden Metropoliten Alanlara, Belediyelerden Büyükşehir Belediyelerine Dönüşüm

Günümüz Türkiye'si'nde yerleşim birimleri arasındaki etkileşim, kentleşme düzeyi, kentler arası rekabet, kentlerde çeşitli fonksiyonlar için ihtiyaç duyulan kişi başına arazi büyüklüğü artmaktadır. Öte yandan, bireylerin/hane halklarının, girişimcilerin, mal ve hizmetlerin hareketliliği artmaktadır. Küreselleşme derecelerinin görece olarak düşük seviyede olduğu kentlerden ve dünyadan bu alanların tümündeki derinleşme ve hareketliliğin yükselmekte ve etkileşimlerin karmaşıklaştığı düzen ve yaşama biçimine doğru geçiş sürmektedir. Bu önemli değişimlerden Türkiye'nin belediyeleri, kentleri, yerleşim öbekleri, havzaları ve bölgeleri de ciddi ölçüde ve artan oranda etkilenmektedir. Tüm bu değişimlerden hem etkilenen hem de etkileyen kentleşme ve metropolitenleşme süreci Türkiye'de de devam etmektedir. Konut yapımı, yerleşme tercihleri ve deseni, hizmet beklentileri düzeyi ve çeşitleri, rant gibi konular da metropolitenleşme sürecinden etkilenen ve bu süreci etkileyen faktörler arasındadır.

Özellikle kıyıları ile orta ve büyük ölçekli yerleşim birimlerinde ortalama-

madan hızlı artan nüfus, yapılaşma ve yatırımlarla iç içe geçmiş ve/veya yakın etkileşim içindeki yerleşim öbeklerinin ortaya çıkmasına yol açabilmektedir. Değişik alan ve nüfus büyüklükleri ile nüfus yoğunluğu ve arazi durumuna sahip bu yerleşim öbeklerinde birden çok belediye ve köyün bir kentsel alan oluşturmasına yol açacak etkiler gösteren iki temel yayılma/büyüme (sprawl/growth) eğilimi söz konusudur. Birinci eğilim ana belediyenin çevreye doğru büyümesi ve komşu belde ve köyleri etkisi altına almasıdır. İkinci eğilim ise çevredeki mevcut köy ve kasabaların hem birbirlerine hem de özellikle ana belediyeye doğru yayılmasıdır. Aslında çoğu kentsel alan örneğinde, bu iki eğilim belirli ölçülerde birlikte gerçekleşmektedir. Yukarıdaki iki yayılma ve büyüme eğilimi ile de ilişkili ancak belli ölçülerde onlardan ayrılan yanları da olan üçüncü bir kentsel büyüme eğilimi daha vardır. Bu da geniş depolar, organize sanayi bölgeleri, ana akslar boyunca yerleşen benzin istasyonları ve satış noktaları, nazım imar planı dışındaki alanlarda inşa edilen tek tek ve site şeklindeki konutlar da aralardaki ana belediye ve çevredeki yerleşimler arasındaki boşlukların doldurulması ve/veya yayılmanın yönünün belirginleşmesi anlamında rol oynayabilmektedir. Denizli, Bodrum, Trabzon, Malatya, Antakya, Aydın, Manisa gibi büyükşehir belediyesine sahip olmayan kimi örneklerde bile kesintisiz biçimde devam eden veya küçük boşluklarla etkileşimli biçimde birçok belediye ve köyün aynı kentsel alanda varlığı karmaşık sorunlar üreten, ancak çeşitli açılardan fırsatlar da sunan bir metropolitenleşme sürecine işaret etmektedir.

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (1968-1972) şehirleşme konusunda varılan ilkelerden birisi şudur: ... Büyükşehirler, büyüklükleri ölçüsünde şehirleşmenin iktisadi ve sosyal gelişmeye katkısını artıran bir güç kazanmaktadır... Bu anlayışla büyükşehirlerin büyümesi önlenmeye çalışılmayacak gelişmeleri desteklenecektir (7.BYKP, Mahalli İdareler ve Büyükşehir Yönetimi ÖİK Raporu, 1994: 7). Gittikçe büyüyen metropoliten alanlarda çok sayıda belediye ve uygulayıcı kurumun bulunmasının hizmetleri yerine getirmede eşgüdüm güçlükleri ortaya çıkardığının farkına varılmıştır. Nitekim konuya ilişkin olarak 1969 Yılı Programı'nda koordinasyon ve davranış bütünlüğünün sağlanması metropoliten idarelerin kurulmasına bağlı olacaktır. İçişleri Bakanlığı'nda başlatılmış olan 'Metropoliten İdare Araştırması' Temmuz 1969'a kadar derhal uygulamaya geçilecektir (1969 Yılı Programı, 377) ifadeleri yer almıştır. Görüldüğü üzere, İkinci Plan'ın başladığı 1968 yılından bir yıl sonra ciddi bir ifade ve görüş değişikliği gerçekleşerek metropoliten alanlarda bütünlük ve koordinasyonun acilen sağlanması ve bunun araştırma sonucu gerçekleşmesi istenmektedir.

Planlama konusunda 1950 sonlarında meydana gelen değişiklik kentsel

alan yönetimi ve planlaması açısından yeni bir açılımı ve anlayışı yansıtmaktaydı. 1956 yılında 6785 sayılı İmar Kanunu'nun çıkarılmasının ardından imar işleriyle uğraşacak bir bakanlığın kurulması 1958 yılında 7116 sayılı Yasa'yla mümkün olmuştur. Bu Yasa'ya göre bölge planları konusunda ilgili örgütlerle ortaklaşa araştırma ve çalışmalar yapmak ile bölge, şehir, kasaba ve köylerin planlanması İmar ve İskan Bakanlığı'nın ana görevleri arasındadır. Bakanlığın kurulmasından sonra, 1959'da Bölge Planlama Örgütü oluşturulsa da bölge ölçüsünde plan hazırlama konusunda asıl gelişme 1960'dan itibaren olmuştur. Türkiye'deki şehircilik çalışmalarının başına yabancı uzmanların getirilmesi bu devreye kadar devam etmiştir. İstanbul planlama çalışmalarına yardımcı olmak üzere alman Prof. Hans Högg davet edilmiş ve kendisinden 4 yıl süreyle İstanbul için detay çalışmaları yapması istenmiştir. Prof. Högg çalışmalarını yürütürken 1957'de İstanbul İmar Planlama Müdürlüğü kurulmuştur. İtalyan Prof. Luigi Piccinato'nun müdürlüğe danışman olarak atandığı bu büro şehri dört bölgeye ayırarak detay çalışmaları yapmıştır. Bu büro tarafından ilk defa belediye sınırlarını aşan planlama çalışmalarına başlanmıştır (Göçer, 1979: 105).

1970'li yıllarda, aşağıda nispeten detaylı olarak ele alınacak gelişmeler arasında birlik tasarıları ile en büyük kentlerdeki nazım plan büroları, İller Bankası ile İmar ve İskan Bakanlığı'nın 1970'lerdeki faaliyetleri ile İçişleri Bakanlığı'nın ve Devlet Planlama Teşkilatı'nın 1960'lar ve özellikle 1970'lerde kentsel, metropoliten ve bölgesel düzeyde planlama çabaları söz konusudur. Ancak planlama, metropoliten veya tek bir belediye sınırını aşan büyükçe kentsel alanları yönetme açısından üzerinde durulması gereken fonksiyon veya hizmetlerden sadece birisidir. Önemi ve önceliği yadsınamaz planlama faaliyeti dışında içme suyu temini, katı atık bertarafı, ulaşım, konut ve gecekondu yapımının önlenmesi ile gecekondu ıslahı, yerel ve bölgesel ekonomik gelişmenin yönlendirilmesi, aktif ve pasif yeşil alanlar, kentlerin içinde veya kıyısında kalan doğal ve tarihi önemi olan alanların korunması, büyük altyapı projeleri gibi birçok işin ve hizmetin yürütülmesi açısından kentsel alan bütününde ve potansiyel gelişme alanlarında faaliyet gösterecek yönetim birimlerine ihtiyaç daha 1970'lerde belirgin hale gelmiştir. Hatta bu ihtiyaç İstanbul ve İzmir'de daha erken tarihlerde ortaya çıkmıştır. 1976 yılına gelindiğinde metropoliten yönetimler üzerine bir tasarı parlamentoya sevk edilmiş, ancak yasalaşamayıp tasarı kadük kalmıştır.

Türkiye'nin kent yönetimi sistemi 1930-1983 arasındaki 54 yıllık uzunca bir dönemde temel olarak 1580 sayılı Belediye Kanunu tarafından yönlendirilmiştir. Nüfuslarına, büyüklüklerine ve özelliklerine bakmadan tüm belediyeleri aynı kategoride değerlendiren 1580 sayılı ve 1930 tarihli eski Bele-

diye Yasası belediye yönetiminde uzun süre etkili olmuştur. Ancak değişen koşullar, kentleşmenin dinamik bir süreç olması, yeni ihtiyaçlar ve hizmetler, hızlı kentleşme ve göç olgusu (süreci) gibi nedenlerle kentler çevrelerine, çeperdeki kasaba ve köyler de çekirdekteki en büyük belediyeye/kente doğru büyümekte ve bir kent bir belediyeden ibaret olmaktan çıkmaktadır. Sonuçta, çoğu kentlerde, hatta kimi ortanca ve küçük şehirlerde bile tek bir belediyenin yerel hizmetleri başarıyla sunması zorlaşmaktadır.

1983'teki KHK'lar döneminin ardından 1984'te ülkenin en büyük üç kentinde (kentsel alanında) büyükşehir belediyesi sistemine geçilmesiyle yeni bir dönem başladıysa da üç temel sorun devam etmiştir. Bunlardan birincisi büyükşehir belediyesi statüsüne sahip olan kentlerde bu sistemin kendi iç aksaklıkları nedeniyle kimi sorunlar yaşanmıştır. Bu tür sorunlara, aşırı büyük ilçe ve alt kademe belediyeleri, alt kademe ve ilçe belediyeleri üzerinde çok güçlü ve kimi vesayet yetkilerine sahip büyükşehir belediyesi, büyükşehir belediyesinin sınırlarının metropoliten kentsel alanla çakışmaması örnek verilebilir. Sistemin ikinci sorunu ise kimisi 1980 ortaları veya sonlarına kadar kimisi ise 1980 başlarından 1990 başlarına kadar geçen dönemde büyükşehir sistemine dahil olmadığı için metropoliten alan yönetimi ve mali kaynaklar açısından sorunlar yaşamaya devam etmiş olan (Adana, Samsun, Mersin, Adapazarı gibi) 13 belediyenin bahsedilen dönemdeki varlığıdır. Üçüncü sorun ise halen büyükşehir belediyesi statüsüne sahip olmayan Denizli, Trabzon, Malatya, Antakya, Zonguldak gibi metropoliten veya Balıkesir gibi diğer orta ölçekli kentsel alanların varlığıdır.

Tüm bu kentsel alanlar için nüfus büyüklüğü, yapısal ve coğrafi özellikler gibi aralarındaki farklılıklara bakmaksızın tek tipçi 1580 sayılı ve 1930 tarihli Belediye Kanunu'nun geçerli olması öngörülmüştür. 5393 sayılı yeni Belediye Kanunu da bu açıdan sınırlı bazı yenilikler getirmektedir. Bu yenilikler belediye kuruluşunu düzenleyen 4. maddede, birleşmeyi düzenleyen 8. maddede ve katmayı düzenleyen 11. maddede belirginleşmektedir.

İngilizce karşılığı metropol olan kavram, dilimizde büyükşehir ve anakent terimleriyle ifade edilmektedir. Metropolleşme ise anakentleşme terimi ile karşılanabilir. Ancak Türk pozitif hukuku, anakent yerine büyükşehir terimini kullanmaktadır. Büyükşehir terimini, pozitif hukukumuz sıfat tamlaması ve (büyük şehir şeklinde) ayrı sözcük olarak yazmaktadır. Fakat terimle anlatılmak istenen şehrin büyüklüğü değil, yeni bir idari teşkilat birimi olduğu için, bileşik isim olarak ve bitişik yazılması Türkçe imla kuralları açısından daha doğrudur (Yıldırım, 1997).

1984 tarihli 3030 ve 2004 tarihli 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Yasaları en büyük kentsel alanların (büyükşehirlerin) yönetim sorunlarını hafiflet-

miştir. Ancak kimi ortanca il merkezi ve büyük ilçe merkezlerinin yerleşik alanı çok sayıda belediye ve köye dağıldığından idari/siyasi açıdan parçalanmış bu orta ölçekli kentsel alanlarda ciddi yönetim sorunları gözlenmektedir. 150.000-500.000 arasında belediye nüfusuna sahip olup yakın çevresinde ana belediye ile kuvvetli etkileşim içinde çok sayıda belediye ve köy bulunan il merkezi kökenli orta ölçekli kentsel alanlara Aydın, Denizli, Trabzon, Malatya, Antakya, Manisa, Zonguldak, Kırıkkale, Şanlıurfa, Kahramanmaraş, Ordu örnek verilebilir. Nüfusu 30.000-250.000 nüfus aralığında ve il merkezi olmayan büyükçe ilçe merkezi kökenli orta ölçekli kentsel alanlara ise Kuşadası-Söke, İskenderun, Bandırma-Erdek-Edincik, Edremit Körfezi, Nazilli-Kuyucak-Sultanhisar, Alanya, Bodrum Yarımadası, Marmaris örnek verilebilir.

1. Türkiye’de Metropolitan Kentsel Alan Tanımına İlişkin Denemeler

Türkiye’de metropolitan kentler sorunu 1960 sonlarından itibaren daha bariz tartışılmaktadır ve bu tartışmaların satır aralarında metropolitan kentsel alanlara yönelik tanımlamalar da bulmak mümkündür. Metropolitan alan veya metropolitan kentsel alanın kapsadığı nüfus ve alanın giderek arttığı veya genişlediği rahatlıkla söylenebilir. Bu bazen planlara ve hukuki mevzuata da yansımaktadır. Her ülkenin metropolleri ve metropolitan kentsel alanlarının kendisine özgü özellikler taşıdığı dikkate alınarak burada daha çok Türkiye için tanımlama denemelerine girilmektedir. Türkiye’de orta ölçekli kentler (Yazar, 2006; Özgür, 2005) ve orta ölçekli kentsel alanlar (Özgür, 2005; Özgür, Savaş Yavuzçehre ve Cigeroğlu, 2007a ve b; Özgür, Genç ve Aksu, 2007) ve metropolitan kentsel alanlar (Keleş, 2006a: 271-275; Kıray, 1998: 105-108; Nadaroğlu, 2001: 113-114) için birkaç tanımlama denemesi yapılmıştır. Kentsel alan kavramı dar ve geniş anlamda iki şekilde ele alınabilir.

Dar anlamda kentsel alan, il/ilçe merkezi ile hemen yakınında (5-15 kilometrelik sınır içinde) yer alan merkez ile ulaşım imkanları gelişmiş, her gün nüfusun %15 veya daha fazlasının gününbirlik olarak bir belediyenin sınırından diğerine veya çevredeki köy ve belediyelerden ana/merkezdeki belediyeye gidip geldiği, ekonomik ve ticari üst düzey mal ve hizmet sunumunun ana belediye sınırlarındaki işletmelerden yapıldığı yerleşim öbekleridir. Bu kentsel alanlarda ayrıca kentsel katı atıkların bertarafı, kanalizasyon, kent-içi ulaşım, itfaiye, yağmur suyu tahliyesi gibi bazı hizmetlerin ortak yürütümü ile asfalt-parke üretimi, ekipman, teknik eleman tedariki, ölçü ve tartı aletlerinin denetim ve bakımı gibi bazı hizmetler merkez belediye tarafından verilmektedir. Kent içi ulaşım hizmetinde giderek yaygınlaştığı üzere, kimi kentsel alan hizmetleri özel şirkete veya bireylere ihale edilmektedir.

Dolayısıyla aynı sistem içindeki toplu yolcu taşıma araçları birden fazla belediye ve köye hizmet verebilmektedir.

Geniş anlamda kentsel alan ise, dar anlamda kentsel alanın özellikleri yanında daha geniş bir coğrafyaya dağılmış, ancak bazı ortak hizmetler (aynı akarsu, aynı sahil şeridi, aynı su havzası içinde yerleşmiş olma gibi), doğal ve coğrafi faktörler açısından birlikte hareket etmelerinin ekonomik, etkili ve verimli olduğu yerleşim alanlarını ifade eder. Geniş anlamda kentsel alan tanımı yapmayı gerektiren bu hizmetlerden bazıları, çok sayıda belediye ve köyün ihtiyacını karşılayan, maliyeti yüksek ve en önemlisi çoğunlukla uygun yer bulması zor olan düzenli katı atık deponi tesisi, içme suyu kaynaklarının işletilmesi, atık su arıtma tesisi, 1/25.000’lik çevre düzeni planıdır. Bu anlamda otogar işletmesi gibi, tek bir belediye tarafından kurulan ve işletilen ancak geniş bir çevredeki birçok belediye ve köyün hemşehrşinin ortak kullandığı hizmetlerden de bahsetmek mümkündür.

Daha 1970 başlarında büyük şehir bütünü terimi kullanılmaya başlanmıştır. Örneğin, Mübeccel Kıray ilk baskısını 1972’de yayımladığı Örgütlemeyen Kent: İzmir araştırmasında “İzmir büyük kent bütünü” terimini (Kıray, 1998: 61) kullanmaktaydı. Daha önemlisi, Kıray’ın ilk baskısını 1975 yılında İTÜ Mimarlık Fakültesi, Şehircilik Enstitüsü Dergisinde yayımladığı makalesi “Metropolitan Kent Olgusu” başlığını taşımaktadır. Kıray 1960’lar ve 1970 başlarında “Türkiye’de kentleşme sorunlarının konuşulmasında öncelik demografik büyüme, sanayileşme ile sanayinin yerleşmesi ve düşük vasıflı konut sorunlarının arasında önemli bir başka yön işte burada yatmaktadır. Demografik büyüme, sanayileşme ve konut sorunları ile birlikte kentleşmenin bugünkü aşaması istesek de istemesek de metropolitan bölgeselleşmedir. Ve metropolitan kentin bu konfigürasyonda özel bir yeri vardır” (Kıray, 1998: 107) demektedir.

Metropolitan kent olgusu üzerinde duran Mübeccel B. Kıray, daha sosyolojik bir tanımla metropolitan bölgeselleşme kavramı üzerinden giderek metropolitan kent olgusunu ele almıştır. Kıray’a göre (1998: 107) “metropolitan bölgeselleşme genellikle şehirleşme oluşumunun ileri ve özel bir halidir ve ... içine aldığı çeşitli büyüklüklerdeki ve uzaklıklardaki yerleşmelere çeşitli fonksiyonlar, özellikle çeşitli sanayi, tarımsal toptancılık gibileri yerleşirken merkezdeki metropolitan kentte de kendine has başka fonksiyonlar, başka vasıfta bir işgücü yerleşmektedir”.

Zonguldak Belediyeler Birliği Başkanını olarak çalışan Engin Erkin metropol ve metropolitan alan kavramına ilişkin olarak Zonguldak örneğinin 1970 başlarındaki durumundan hareket ederek şunları ifade etmektedir (Erkin, 1999: 11; Erkin, 1978: 203):

O tarihte [1970 başlarında] büyükşehir deyimi kullanılmıyordu ve ülkedeki üç en büyük kentte İmar ve İskân Bakanlığı'na bağlı nazım plan büroları vardı. Zonguldak kentler bütünü ise büyükşehir ya da metropol değildi; ancak bundan ayrı olan metropoliten alan deyişi şu nedenlerle benimsenmişti: [1] Birbirine bitişik 4 ayrı şehir arazisini kapsıyordu; [2] bu şehirler arasında günlük, fiziki, sosyal, ekonomik ve fonksiyonel ilişkiler, işbölümü ve ihtisaslaşma vardı; [3] şehirlerden biri 50 binin, [4] alan toplamı 150 binin üstündeydi; [5] alandaki şehirlerin hepsinde çalışan nüfusun çok büyük bir yüzdesi (%98) tarım dışı sektörlerde çalışıyordu. Metropoliten alan deyişini resmen tanımlayan bazı ülkelerde yaklaşık olarak bu beş özellik başlıca kriterler olarak benimsenmişti. Bu kriterler belediyelerce de benimsendiğinden Zonguldak Metropoliten Alanı deyişi geçerli kalmıştır ve kısaca ZMA denilmektedir.

Kentsel alan terimi Şehir ve Bölge Planlama kökenli Gökçen Kılınç'ın doktora tezinde (2006) ve İzmir'de yapılan Şehircilik Kongresi'nde tez danışmanı ile ortak bildirisinde de özellikle kullanılmıştır. Can Hamamcı danışmanlığında Ankara Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı'nda tamamladığı ve orta ölçekli kentlere odaklanan doktora tezinde de kullanılmıştır. Nazilli'de Adnan Menderes Üniversitesi Kamu Yönetimi Bölümü tarafından 15 Ocak 2007'de Kentsel Alan Yönetimi Sempozyumu düzenlenmiştir. Burada sunulan 15 bildirin yaklaşık 10 kadarı kentsel alanlar ve bu alanlarda yaşanan sorunlar ile alternatiflere odaklanmaktadır.

Kentsel alanların yönetimi, kentsel siyaset açısından doğrudan ele alınan konular arasında üst sıralarda yer almaz. Yine de Kanada, ABD, Avustralya ve Avrupa'dan kentsel alan yönetimi durumunu veya alternatiflerden birisini detaylı olarak incelerken yerel siyasetin alanına girildiği görülmektedir. Özellikle İngilizce literatürde yerel siyaset (local politics) kadar artık metropoliten siyaset (metropolitan politics) terimi de önem kazanmaktadır. Metropoliten siyaset aslında yerel siyasetin özel bir alanıdır.

Türkiye'de de artık kentsel alan ve metropoliten alan terimleri de uzun zamandır kullanılmaktadır, ancak yaygınlaşmayan iki terim olarak kalmıştır. P. Pınar Özden kent yenileme ile ilgili İstanbul Üniversitesi SBF Dergisi'ndeki bir makalesinde kentsel alan terimini, bir tanımlama denemesine girmeksizin sıklıkla kullanmıştır. Marmara Üniversitesi'nden yerel yönetimler ve maliyesi üzerine çalışmaları bulunan Halil Nadaroğlu (2001: 113-117) metropol ile metropoliten alan ve büyükşehir arasında farklar olduğuna vurgu yaparak metropoliten alan terimi ve İstanbul'da ortaya çıkan, ileride İzmir, Ankara ve Adana ile Bursa gibi birkaç ana yerleşimde daha ortaya çıkması olası bu alanları yönetme açısından önlemler alınması gerektiğini belirtmiştir.

Metropolitan alan bazılarınca hem tercih edilmemiştir hem de özellikle Avrupa’da ve Kuzey Amerika’da giderek yaygın kabul gören “city region” ve daha az kullanılan “urban region” terimlerine karşılık gelmek üzere bölge kent ya da daha çok kent-bölge konuşulur hale gelmektedir. 28. Dünya Şehircilik Kolokyumu İlhan Tekeli anısına düzenlenmiş olup bölge-kent kavramını temel eksen olarak belirlemiştir. Küresel kent-bölgeler ile A. J. Scott ile Şehir Plancıları Odası(SPO)’nın yayımladığı Planlama Dergisi’nde 2004 ve 2005’de iki röportaj bulunmaktadır. Kent-bölgeler Trakya Üniversitesi’nden Dr. Şaduman Sazak’ın 11. Bölge Bilimi/Bölge Planlama Kongresi’nde (2007) bildiri konusu da olmuştur. Aslında başka isimler altında, örneğin kent ağları terimi kullanılarak Trabzon-Rize’de kentler arasındaki etkileşimi incelemek üzere bu kez Trabzon’da düzenlenen 10. Bölge Bilimi / Bölge Planlama Kongresi’nde Saliha Aydemir ve Şinasi Aydemir tarafından kent-bölgeler ele alınmıştır.

Uluslararası literatürde metropolitan kentsel alanlar öne çıkarken birçok kenti ve bunlar arasındaki ve/veya çevresindeki kırları da içine alan kent bölgeler (city regions) terimi de giderek önem kazanmaktadır. Öte yandan orta ölçekli kentler ve kentsel alanlardan da bahsedilmekte, orta ölçekli kentler ve kentsel alanlar uluslararası literatürde çok farklı özellik ve büyüklüklerdeki yerleşim öbeklerini ifade edebilmektedir. Aslında bir de megalopoliten veya megalopoliten alanlardan bahsetmek mümkündür. Jean Gotman’ın 1950 sonlarında ABD’nin kuzeydoğu sahilinde, merkezinde New York şehrinin olduğu metropolitan bölgesinin özellik ve fonksiyonlarını araştıran eseri Megapolis adını taşımaktadır. ABD’nin Kuzeydoğusu’nda New York ve civarındaki kentleşmeyi ifade etmek için kullanılan bu terim Japonya’da Tokyo-Osaka bütününe de çok uymaktadır. Türkiye’de İstanbul’un doğu, batı ve güneyine doğru yayılan ve Sakarya, Kocaeli, Tekirdağ, Kırklareli, Edirne, Yalova illerinin bir kısmını da içine alan devasa bir kentsel alandan giderek bahsetmek olası hale gelmiştir.

Türkiye’de bu metropolitanleşme veya İstanbul ve doğu ve batı yönündeki komşu iller ile Mersin-Tarsus-Adana-Osmaniye-İskenderun hattı gibi bazı kent-bölgeler için megalopolitenleşme sürecine ayak uydurmak ve bu kentsel alanları yönetmek için çözümler önerildiği veya üretildiği söylenebilir. Son dönemde de pergel düzenlemesi gibi ilginç, ancak pratik formüllere dayalı yeni çözümlerin denenmekte olduğu rahatlıkla söylenebilir.

Kentsel alanların yönetimi açısından Türkiye’de büyükşehir belediyesi ve bu statüde belediyeye sahip olmayan yerleşim öbekleri ayırımının hukuki-idari çerçevede ve hatta sosyal bilimler çalışmalarında sıklıkla öne çıktığını söylemek mümkündür. Elbette sosyal bilimciler genel olarak metropolitan alanlar ile büyükşehir

belediyesi sınırlarının birebir örtüşmediğinin farkındadırlar. Ayrıca büyükşehir belediyesine sahip yerel yönetimler de metropoliten kentsel alanın doğal ve gelişim bölgesindeki sınırlarını birebir kontrol edememektedir. Büyükşehir belediyeleri 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu çıkıp bir yıl sonra yasalaşan 5390 sayılı Kanun'un da etkisiyle 20, 30, 50 km ve İstanbul ile Kocaeli için il sınırları yeni sınırlara kavuşuncaya kadar prensip olarak gerçek metropoliten alandan daha küçük alanları kontrol edebilmekteydiler. Şimdi ise yeni yasaların pergel düzenlemesi denilen hükümlerinin hayata geçirilmesiyle gerçek sınırlara büyük ölçüde ulaşılrken zaman zaman da metropoliten sınırların ötesine geçtiği veya kimi durumlarda da 20 km, 30 km, 50 km çemberlerin bile gerçek metropoliten sınırlara ulaşmada yeterli olmadığını söylemek mümkündür.

2. Türkiye'de Metropoliten Kentsel Alanların Yönetimi Sorunu

Kentsel alanlarda içme suyu temini, kent içi ulaşım, düzenli katı atık deponi alanı işletmesi, aktif ve pasif yeşil alanlar, kültürel donatılar, kanalizasyon ve atık su arıtımı gibi bazı yerel/bölgesel hizmetlerin, kimi planlar ve yatırımların ortak yapılması/yaptırılması veya paralel hareket edilmesi zorunluluk halini almıştır. Belediyeler arası işbirliğinin zayıf olduğu kentsel alanlar hızlıca problem yumağı haline gelebilmektedirler. Özellikle belediye ve köy sayısının çok olduğu ve/veya Kuşadası-Söke gibi hızlı gelişen orta ölçekli kentsel alanlar ile gelişimi kıt su kaynakları ve kentsel amaçlara uygun arazinin sınırlı ve/veya deprem riski gibi nedenlerle sorunlu olduğu yerleşim öbekleri önemli sorunların kaynağı olabilmektedir.

Anadolu'nun cazibe merkezleri olabilecek art alana sahip, alt bölgesine üst düzey özel ve kamusal mal ve hizmetleri sunma konumundaki bu orta ölçekli kentlerin çoğu ciddi idari, hukuki, mekânsal, toplumsal ve siyasi sorunlarla boğuşmaktadır. Türkiye'de kentsel alan yönetimi açısından sorun yaşayan, henüz büyükşehir ol(a)mamış ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'yla da yakın gelecekte (Malatya, Denizli, Antakya ve Şanlıurfa dışında) büyükşehir olma ihtimali zayıf ve metropolitenleşme sürecinde büyüyüp yayılan birçok orta ölçekli il merkezi bulunmaktadır. Edirne, Balıkesir, Manisa, Aydın, Afyon, Zonguldak, Trabzon, Ordu, Sivas, Batman, Elazığ, Kırıkkale, Osmaniye, Kahramanmaraş ve Van bunlar arasındadır. Bu kentsel alanların önemli bir kısmında meskûn (bütünleşik kentsel) alan –arada kimi önemsiz kopukluklar olsa da– merkez ilçe sınırları dâhilindedir. Ancak Denizli, Trabzon, Malatya, Antakya, Aydın ve Ordu gibi birkaç orta ölçekli kentsel alan bütününde meskûn alan merkez ilçe sınırlarını da aşarak komşu ilçelerdeki bazı köy ve belediye statülü yerleşim birimlerine de yayılmış durumdadır.

Ülke yüzeyine nispeten dengeli dağılmış çok sayıda orta ölçekli kentin (kentsel alanın) varlığı, ülke ekonomisi ve bölgedeki vatandaşların refahı açısından önemli bir fırsattır. Orta ölçekli kentsel alanların, sağlıklı koşullar içinde kentsel gelişmesini sürdürmesi ve sosyo-ekonomik yönden yeni cazibe merkezleri yaratması; başta İstanbul olmak üzere giderek büyüyen metropollerin kentsel sorunlarının çözümlenmesi açısından önem taşıdığı gibi ulusal demografik dağılımın dengesi yönünden de dikkate alınması gereken bir unsurdur.

Metropolitan kentsel alanlar için geçerli olan bazı sorunların ve bu sorunların çözümü için kullanılan bazı yönetim alternatiflerinin orta ölçekli, hatta daha küçük kentsel alanlar için de geçerli olduğu söylenebilir.

Bursa, Kayseri, Mersin ve Kocaeli gibi kimi büyükşehir belediyelerinin de kapsama alanlarında, özellikle günümüze doğru geldikçe, 5216 sayılı Kanun'un pergel düzenlemesi uygulanana kadar, zaman içinde daha da belirginleşen ve özellikle coğrafi alan kapsamının darlığı şeklinde ortaya çıkan sıkıntılar baş göstermiştir.

1983 yılında çok sayıda ilçe ve belde belediyesinin aynı kentsel bütünü paylaşmasından kaynaklanan sorunları hafifletmek amacıyla üç anakentteki parçalanmış idari/siyasi yapıyı değiştiren ve iki kademeli yönetim sistemini esas alan büyükşehir belediyeleri kurulmuştur. Türkiye'de metropol alanları yönetme iddiası ile kurulan büyükşehir belediyelerinin bir kısmı, en azından kuruluş yıllarında metropol özellik göstermeyen il merkezlerinde de kurulmuştur. Zamanla, kalabalık nüfuslu il merkezlerinden gelen taleplerle büyükşehir belediyelerinin sayısı 2000 yılında 16'ya ulaşmıştır.

3. Türkiye'de Metropolitan Kentsel Alanların Yönetimine Özet Bakış

Türkiye'deki kentsel alan yönetimi alternatiflerini / modellerini yerel ve metropolitan siyaset açısından irdeleyebilmek için öncelikle bu alternatiflerin ortaya çıkışı ve gelişimini tarihsel açıdan irdelemek ve bu alternatifleri sınıflandırarak özet biçimde de olsa incelemek gerekmektedir. Kentsel alan yönetimi sorunu ve sorunları ile çözüm alternatifleri bu yazıda hem kendi başına önem taşımaktadır hem de, yukarıda belirtildiği üzere, bu alternatifleri yerel siyaset açısından ele almak için zemin hazırlamaktadır.

3.1. Osmanlı Son Döneminde İstanbul Metropolitan Alanının Yönetimi Denemeleri

Osmanlı Devleti döneminde, kentsel hizmetler çoğunlukla merkezi hükümet tarafından yerine getirilmiştir (Toprak, 2006). 19. yüzyılın ilk yarısı-

na kadar mahalleleri yönetenler kadılar iken, II. Mahmut devrinde kadılık makamının ve imamın fonksiyonları azaltılmıştır (Ortaylı, 1980: 219). İlk belediye idaresinin kurulması çalışmaları Batı ile ilişkilerin yoğunlaşması sonucu başlamıştır.

İstanbul, Tanzimat'a gelinceye kadar Dersaadet, Bilad-ı Selase olarak anılan Üsküdar, Galata ve Eyüp olmak üzere dört kazaya ayrılmış ve bu dört kaza da kırk mahkemeye (şubeye) bölünmüştü. Bunların içinde Dersaadet (İstanbul) kadısı, diğerlerinden üstündü ve doğrudan Sadaret makamı ile haberleşirdi. Dersaadet Kadısı şehrin hakimi, belediye başkanı ve valisiydi. Diğer kadılar da kazalarının hakimi, belediye başkanı ve kaymakamı durumundaydı. İstanbul'daki adli ve beledi hizmetler desantralize olmuş (Eryılmaz, 2004: 257; Eryılmaz, 1997: 64) ve kademeli bir yapıda yürütülmektedir.

1839 Tanzimat'ın ilanını izleyen yıllarda Batı'dan dönen Osmanlı aydınları, Batı'yı örnek alarak Osmanlı'da da belediye teşkilatının kurulmasını istiyorlardı. Nitekim Ortaylı (1980: 6) Tanzimatçı bürokratik kadrolar mahalli yönetimi kurumsalştırırken bir mahalli demokrasiyi geliştirme niyetinde değildiler; daha çok, vergilerin düzenli ve hakça toplanması, hizmetlerin iyi görülmesi, asayişin ve ekonomik gücün gelişip yerleşmesi niyetinde idiler diye belirtmektedir.

XIX. yüzyıl Osmanlı İstanbulu coğrafi parçaların dışına çıkmış, yeni idari ayırım ve odak merkezleri değişmiştir. Galata, Eyüp ve Üsküdar Bilad-ı Selase'yi oluşturuyor, Suriçi sadece şehir olarak anılıyordu. Şehrin semtleri doğal olarak bugünküyle örtüşmüyordu. Tepelerin bir kısmı eritilmiş, bazı vadiler toprakla doldurulmuş, şehir surlarının yıkılması ve büyük mezarlıkların ortadan kaldırılmasıyla fiziki yapı epeyce değişmiştir (Mülayim, 2004: 88).

Osmanlı devrinde bugünkü belediyelerin işlevini gören kurum olan Şehremaneti'nin kuruluşu 16 Ağustos 1854'dür (Ulusoy ve Akdemir, 2006). Bugünkü anlamda bir şehir yönetiminin kurulması, Tanzimat'tan sonra Kırım Harbi sırasında Osmanlı ile aynı saflarda yer alan müttefiklerin etkisiyle gündeme gelmiştir. 1854'te Meclis-i Vâlâ tarafından bir nizamname hazırlanarak, Dersaadet'te (Suriçi'nde) ve Bilâd-ı Selâse'de (Galata, Üsküdar ve Eyüp Sultan) Şehremaneti unvanıyla yeni bir memuriyet ihdas edilmesi ve bir Şehir Meclisi kurulması kararlaştırıldı (Eryılmaz, 1997: 64; Serçe, 1998).

Tanzimat reformları çerçevesinde Batılı anlamda ilk oluşturulan belediye örgütü şehremaneti adıyla 1855 yılında İstanbul'da kurulmuştu. İlk belediye teşkilatının İstanbul'da kurulmasının çeşitli nedenleri arasında İstanbul'un Osmanlı'nın başkenti olmasının yanı sıra o dönemde yaklaşık sekizyüzbin nüfusu ile dünyanın en kalabalık kentlerinden birisi olması da rol oynamaktaydı. Ayrıca o dönemde İstanbul'da yaklaşık yüzbin yabancı bulun-

maktaydı ve bu yabancılar temel kent hizmetlerinin yetersizliğinden dolayı bir belediye örgütüne gerek olduğunu tavsiye etmeye başlamışlardı (Eryılmaz, 2004: 258).

Şehremaneti'nin organları, Şehremini ve Şehremaneti Meclisi'ydi. Şehremaneti Meclisi, padişah tarafından atanan altı üye ve Şehremini ile birlikte yedi kişiden oluşuyordu (Ortaylı, 2000). Belediye idaresi konusunda bilgi ve tecrübe sahibi olmayan kimselerden kurulu Şehremaneti başarılı olamamıştır (Keleş, 2000: 125).

Şehremanetinden beklenenler elde edilemeyince bir yıl sonra “şehir meclisi” lağvedilerek askıya alındı. Bu kararsız durumun 1857 yılına kadar devam ettiği anlaşılmaktadır. Osmanlı yönetimi İstanbul'da ve özellikle de yoğun olarak meskun oldukları Beyoğlu'nda belediye örgütünü yerleştirmeye kararlıydı. İstanbul'un bütününde bir tek belediye örgütü kurmak yerine, merkezde bir anakent belediyesi (Şehremaneti) ile İstanbul'u ondört daireye (beldeye) ayırmak ve öncelikle bu dairelerden birinde deneyimini geliştirmek için yapılan çalışmalar sonucunda 1857'de Altıncı Daire olarak Beyoğlu-Galata'da karar kılındı. Gayrimüslim Osmanlı vatandaşları ile yabancıların yoğun olarak ikamet etmekte oldukları Beyoğlu-Galata Dairesi'nde başka ülkelerde belediye hizmetleriyle tanışmış ve belediyenin önemini kavramış insanların bulunuyor olması bu kararın verilmesine katkı sağlamıştı. Dolayısıyla bu dairede belediye kurmak ve sistemi yerleştirmek daha kolay olabilirdi (Eryılmaz, 2004: 258-259). 1858 yılında İstanbul, Galata ve Beyoğlu semtlerini içine alan Altıncı Daire-i Belediye faaliyetlerine başlamıştı.

1868 yılına kadar Altıncı Daire'den başka, Adalar ve Tarabya'da da belediyeler kurulduğu anlaşılmaktadır. Altıncı Daire örneğinin diğer semtlerde de uygulanması ve Şehremanetinin ondört daireye ayrılarak yapılanma çalışmaları 1869'da çıkarılan Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi ile olmuştur. Nizamname ile belediye teşkilatının bütün İstanbul'a yaygınlaştırılması kabul edilmiştir. İstanbul Şehreminliği teşkilatı kurulmuş, şehir 14 belediye dairesine ayrılmıştır (Eryılmaz, 2004: 259; Ortaylı, 2000; Ortaylı, 1974: 117; Oktay, 2007: 342). İlk belediye dairelerinin Beyoğlu-Galata, Adalar, Tarabya, Yeniköy ve Kadıköy gibi genellikle gayrimüslim Osmanlı vatandaşları ile yabancıların yoğun olarak oturdukları yerlerde oluşturulmasını Eryılmaz (2004: 259) ilginç bulmuştur.

1877'de çıkarılan Vilâyât ve Dersaadet Belediye Kanunu İstanbul Şehremaneti'ni 20 belediye dairesine ayırıyordu (Ortaylı, 2000; www.ibb.gov.tr). 1877'de çıkarılan Dersaadet Belediye Kanunu ile eski belediye kuruluşları aynen muhafaza edilmiş ve İstanbul'daki 14 belediye dairesi sayısı 20'ye çıkarılmıştır.

1882 Ebniye Kanunu II. Abdulhamid dönemindeki faaliyetleri yönlendir-

mişti. Kentin fiziki yapısını ve görüntüsünü etkileyen en önemli gelişmeler, denizyolları ve demiryollarının kent merkezine bağlantısını sağlayan liman, rıhtım ve istasyonların yapılmasıydı. Kentin batı ve doğusunda banliyö trenlerinin işlemeye başlaması üzerine, 1880’lerde demiryolu güzergahındaki sayfiye yerleşimleri gelişmeye başladı. Bir süre sonra bu yerleşimler sürekli oturlan yerler haline geldi. Batıda Yeşilköy ve Bakırköy, doğuda Kızıltoprak, Göztepe, Erenköy, Bostancı örnek olarak sayılabilir. Bunlardan bazıları'nın tarihi daha eskiye dayanıyordu, ama hepsi bu dönemde hızlı bir gelişme göstermeye başladı. Izgara esaslı planlarına bakarak bu semtlerin 1883 Ebniye Kanunu'nun uygulandığı alanlar olduğu söylenebilir (Tekeli, 1999: 27).

1913’te çıkarılan Dersaadet Teşkilat-ı Belediyesi Hakkında Kanun-i Muvakkat ile İstanbul’daki belediye daireleri kaldırılmış, yerlerine belediye şubeleri getirilmiştir. Şehremaneti Meclisi yerine de bir encümen kurulması öngörülmüştür. Şehremininin ise yine atama ile işbaşı yapması kararlaştırılmıştır.

Sonuç olarak denilebilir ki, Osmanlı döneminde İstanbul için kurulan her bir belediye sisteminin farklı aksaklıkları nedeniyle cumhuriyete kadar ya sıklıkla mevcut model revize edilmiş ya da yeni modeller denenmiştir.

3.2. Osmanlı'nın Son Döneminde İstanbul Haricindeki Diğer Büyükçe Kentsel Alanları Yönetmeye İlişkin Düzenlemeler

İstanbul dışındaki Osmanlı kentlerinde belediye örgütlenmeleri konusundaki ilk düzenlemeler 1860’lı yıllarda gündeme gelmiştir. 1860’lı yıllar hem Tanzimat ile başlayan modernleşme uygulamalarının hızla yaygınlaştığı hem de dünyanın genelinde 1840-1876 ticari canlanmasının yaşandığı bir döneme denk gelir. Batı Avrupa’da başlayan ve dünyaya yayılan ekonomik canlanmadan Akdeniz havzasında en büyük payı liman kentleri ve ticari emtiaların toplandığı iç bölgelerdeki önemli merkezler almıştır (Serçe, 1998: 33). Ticari ilişkilerdeki dönüşüm ve gelişmeye ilaveten yeniçeriliğin kaldırılması, geleneksel lonca sisteminin zorlanması, ihtisap sisteminin ortaya çıkışı, ancak beklenen yararları sağlayamaması, Orta ve Batı Avrupa ile etkileşim, Kırım Harbi sırasında İstanbul’un kötü durumu, yabancıların talepleri, kentsel altyapı ihtiyaçları gibi nedenler ve gereklilikler taşrada da belediye kurulması konusunda fikirlerin doğup kuvvetlenmesine yol açtı.

Taşrada belediye kurulmasına yönelik ilk düzenlemeler 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi’nin uygulamaya konmasından sonra gündeme geldi. Gerçi Fransız örneğinden yola çıkılarak hazırlanan 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi’ne göre her köy bir “daire-i belediye” sayılıyordu, ancak bundan kasıt daha çok köy idaresi idi. Şehir ve kasabalarda belediye kurulması konusunda herhangi bir hüküm

bulunmuyordu (Avcı, 2004: 136; Ortaylı, 1985: 158; Serçe, 1998: 35). Asıl 1867 yılında çıkarılan birisi dokuz ve öbürü on altı bentlik iki talimatname vilayetlerdeki belediye teşkilatlarının kuruluş ve görevlerini düzenlemekteydi. Bu talimatlar İzmir, Selanik, Tuna Vilayeti ile Bağdat gibi yerlerde işlemeye başlayan belediyeler için bir statü getirdi (Avcı, 2004: 136).

Osmanlı'nın son döneminde İstanbul dışındaki şehirlerde belediye kurulması, esas itibarıyla, 1870'den sonra gerçekleşmiştir. Vilayet yönetimini yeniden düzenleyen 1871 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi, vilayet, sancak ve kazalarda belediye örgütü kurulmasını zorunlu kılmış ve taşradaki belediyelerin ilk yasal temelini meydana getirmiştir (Eryılmaz, 1997: 42; Öner, 2006: 35). 1871 yılında ilan edilen Vilayet Nizamnamesi'nde belediye teşkilatına başlı başına ayrı bir kısım ayrılmıştı. 1871 Nizamnamesi'nin yedinci faslı ile 1867 talimatlarına açıklık getiriliyordu (Avcı, 2004: 136). 1876'da hazırlanan ve 1877 yılında yürürlüğe giren Vilayet Belediye Yasası, her kent ve kasabada bir belediye örgütü kurulmasını öngörmüştür. Belediyelerin seçimle işbaşına gelecek meclisler tarafından yönetilmesini ve bunların kuruluş ve görevleri ile meclis üyelerinin seçim usulünün kanunla belirtilmesini öngörmüştür (Eryılmaz, 1997: 42; Tortop, 1999: 3).

İlk Meclisi Mebusan, belediyeler konusunda, başkent İstanbul ile diğer belediyeler için iki ayrı kanuni düzenleme yaptı. Böylece Dersaadet Belediye Kanunu yalnızca İstanbul'un, Vilayetler Belediye Kanunu ise taşradaki belediyelerin yönetimini düzenlemekteydi (Eryılmaz, 1997: 42).

Taşrada ilk kurulan belediyeler, Avrupa ile ticari ilişkilerin yoğun olduğu, ticari kapitalizmin geliştiği kentlerde ortaya çıktı. Balkanlarda Tuna kentleri, Ortadoğu'da Bağdat, Ege'de İzmir belediye teşkilatının kurulmasında öncü şehirlerdi. Nitekim Aydın demiryolu imtiyazı sözleşmesinin müzakereleri esnasında İngiliz tüccarları İzmir'de belediye kurulması girişiminde bulunmuşlar ve bunu kabul ettirmişlerdir (Eryılmaz, 1997: 42). Osmanlı'nın bugünkü Türkiye Cumhuriyeti sınırlarında kalan kesimindeki gerçek metropoller, Cumhuriyet döneminde bile uzun süre sadece İstanbul ve İzmir olduğundan hareketle İzmir üzerinde biraz daha durmakta fayda vardır.

Bilal Eryılmaz'a (2004: 261) göre, Dersaadet Belediye Kanunu, belediyelerin gelişme sürecinde önemli bir yere sahiptir. 1855-1877 dönemi, İstanbul ve taşradaki belediyelerin ortaya çıkması ve kurulması sürecini ifade etmektedir. 1877'den sonraki dönem ise belediyelerin hukuki bakımdan statülerinin belirginleşmeleri, tüzel kişilik kazanmaları ve siyasi niteliklerinin öne çıkması olarak değerlendirilebilir.

1870'lerden itibaren Anadolu'da da belediyeler kurulması ile yaygınlaşmaya başlayan sistem 1877'deki nizamnameden sonra biraz daha hızlanmış

ve İstanbul hariç ortak bir hukuki zemine oturtulmuştur. Yine de nizamname- de var olan boşluklar ve İzmir örneğinde aşağıda bahsedileceği üzere ortaya çıkan sorun ve ihtiyaçlar özel bazı uygulamaların İstanbul dışında da söz konusu olabildiğini göstermektedir.

İzmir’de şehrin ileri gelenleri, kamu hizmeti yapmak amacıyla kurdukları şirketlere imtiyaz eden sermayedarlar ve başta İngilizler olmak üzere ecnebi tüccarlar, İzmir’de bir belediye örgütü kurulması yönündeki isteklerini dile getirmeye başlamışlardı. Babıali, Kasım 1867’de kentin büyüklüğü, sokak ve pazar yerlerinin bakımsızlığı gibi nedenleri de dikkate alarak bunların ıslahı ve tesviyesi için İzmir Belediyesi’nin kurulmasını uygun gördü (Serçe, 1998: 54). İzmir’de belediye ve meclisi bunun üzerine 1868 yılında kurulmuştur. İzmir Belediyesi’nin kuruluş aşamasında belediye meclisinin kimlerden oluşacağı bir sorun olmuştur. Babıali bu durum karşısında İzmir’de yabancı uyruklu emlak ve servet sahibi çok sayıda insandan bazıları- nın belediye meclisinde aza olarak temsil edilmesi gerektiğinden hareketle Vilayet Nizamnamesi’nde de açıklık bulunmadığı için İzmir’de İstanbul Altıncı Daire-i Belediye Nizamnamesi’nin uygulanabileceğini öngörmüştür. Babıali ayrıca ekler ve yeni düzenlemelerle bir nizamnamenin kaleme alınabileceğini, her milletten mal ve mülk sahibi sekiz azanın görevlendirilerek sorunun çözülebileceğini, böylece bir uygulama ile yabancı müdahalesi olasılığının da ortadan kaldırılabileceğini düşünmüştür (Çadırcı, 1993, 78; Serçe, 1998: 54-55).

Birkaç belediyede, örneğin İzmir’de, belediye şubesi kurulması 1800’lerin sonunda denenmiştir. İzmir belediye meclisinde yabancı tüccarların üye sıfatıyla yer alması yerel ve yabancı tüccarlar arasında çıkar çatışmalarına yol açmıştır. İzmir’de belediyenin düzenlenme ihtiyacını gören Vali Ahmet Hamdi Paşa’nın girişimiyle belediye riyasetine reis olarak Yenişehirizade Hacı Ahmet Efendi tayin edilmiş ancak kısa bir süre sonra belediye hakkındaki yetkinsizliği anlaşılacak görevden alınmıştır. 5 Ekim 1877 tarihinde yürürlüğe giren Vilayetler Belediye Kanunu ile her kırkbin kişi için bir belediye kurulması maddesince İzmir’de belediye, 1879 yılında iki farklı belediye dairesine ayrılmıştır. Birinci Daire-i Belediye Müslüman ve Yahudi Mahalleleri üzerinde faaliyet gösterirken, İkinci Daire-i Belediye, Ecnebi, Levanten, Rum ve Ermeni yerleşim bölgelerini kapsamaktaydı. Şehirde yapılan bu bölünme, sadece etnik ayrımı değil belediyenin bütçelerinde ve hizmet anlayışında da farklılıkların doğmasına yol açmıştır. İzmir Belediyesi’nde görülen bu ikilik devlet yöneticilerinin de dikkatini çekmiş olacak ki 1890 yılında Birinci Daire feshedilerek şehrin tüm belediye birimleri tek elde toplanmıştır. Bu tek elde toplanma sonrası, kurumsallaşma yolunda önemli bir yeri olan

Belediye Reisi Eşref Paşa, İzmir Belediyesi'ni örgütsel olarak geliştirmiş, belediyeyi çeşitli kalemlere ayırmış, belediye gelirlerini düzenlemiştir. Ayrıca ulaşım açısından yatırıma uygun belediye hizmetleri konusunda ilk adımlar atılmış, esnaf üzerinde büyük denetimler sağlanmış, sağlık ve temizlik konularında önemli gelişmeler kaydedilmiştir (İzmir BŞB, 2006-2017 Stratejik Planı: 35).

Modern belediye yönetimleri, çeşitli kurumlarca yönetilen hizmetleri tek elde toplayıp düzenlemek ve yönlendirmek için kurulmuşlardır. Ancak Osmanlı Devleti dönemi belediyeleri bu amacı gerçekleştirememiş ve kent hizmetleri alanındaki görev ve yetki dağınıklığı devam etmiştir. Bu nedenle yönetim mevzuatımız Tanzimat'tan sonraki yenileştirme hareketleri ile giren yerel yönetimlerin yerleşip güçlenmeleri oldukça yavaş gelişim göstermiştir (Toprak, 2006: 79). 5 Ekim 1877 tarihinde uygulamaya sokulan Vilayet Belediye Kanunu, bazı maddelerde değişiklikler yapan ek düzenlemelerle takviye edilerek, 1930 yılına kadar yürürlükte kaldı (Avcu, 2004: 137).

3.3. Cumhuriyetin Kuruluşundan 1930'a (Belediye Kanunu'na) Kadar Olan Dönemde Ankara ve İstanbul Kentlerinin Yönetimi

Cumhuriyet idarecileri yeni devleti kurduktan sonra merkezi yönetimle ilgili birçok yasal düzenlemeleri yaptıkları halde, belediyelerle ilgili yeni bir teşkilat kanunu çıkarma yoluna gitmemişler; Vilayet ve Dersaadet Belediye Kanunları ve ek tadilleriyle belediyelerin yönetimine devam etmeye çalışmışlardır (Al, 1996: 22).

Ankara'nın başkent olarak seçimi ağırlık merkezi açısından önemli bir karardır. Ankara'nın başkent ilan edilmesi ile düşük kentsel çevre standartları ve yetersiz kentsel hizmetler gündeme gelmiştir. Hiçbir eski ve yeni Ankara'lı o günkü kötü koşullar içinde yaşamak istememektedir. Üstelik kentin iyi imarının rejimin başarısı ile özdeşleşeceğine inanılmaktadır. Bu yolda atılan ilk adım ise 1877 tarihli Belediye Yasası çerçevesinde işleyen bir yerel yönetim birimi olan mevcut Ankara Belediyesi'ni Ankara Şehremaneti'ne çevirmektir (Tankut, 1993: 49). Kasaba halinde bir kentin, eski rejimin başkenti olan İstanbul'a karşı görkemli bir başkent haline getirilmesi gerekmektedir. Ayrıca Ankara göç alan bir şehir durumundadır ve önemli altyapı ile imar sorunları bulunmaktadır (Al, 1996: 23).

1924 yılında Cumhuriyet yönetimi kurmuştur, başkentte; 16.2.1924 gün ve 417 sayılı Yasa ile İstanbul Şehremaneti modeli transfer edecek, yetki ve görevleri aynen alacak, yasa, yönetmelik ve kararlarından ise sadece Ankara özel durumuna uygun olanları izleyecek tek dairesel Şehremaneti kurulmuştur.

Bu yeni modelin yönetsel özelliği, İçişleri Bakanlığı'nın vesayeti altında olması ile hem Şehremini hem de ona bağlı müdürlerin hükümetçe atanmasıdır. Yirmidört kişiden oluşan Şehremaneti Meclisi, 417 sayılı Yasa'nın kendisine vermeyi öngördüğü yetkileri aşması halinde İçişleri Bakanlığı'nın önerisi ve Bakanlar Kurulu'nun kararı ile dağıtılabilecektir. Kadroların ve maaşların belirlenmesi sorumluluğunu üstlenen İçişleri Bakanlığı Şehremaneti'nin bütçesini onaylama yetkisine haizdir (Tankut, 1993: 49; Tekeli, 1982: 55-57; Sarioğlu, 2001: 34-35). Ankara Şehremaneti'nin İstanbul'dan bir farkı da Ankara'da yeni imara açılan ve açılması için çabalar bulunan alanları da kapsayan tek kademeli bir belediyenin oluşturulmuş olmasıdır.¹

İstanbul "Cemiyeti Umumiyesi"ni seçecek seçmenlerin 100 kuruş, seçilecek adayların da 200 kuruşluk emlak vergisi veren kişiler olması koşulu vardı. Ankara için bu koşul kaldırılmıştır, çünkü cumhuriyetin yeni yöneticisi olan ve Ankara'ya yeni gelen bürokratlar Ankara şehrinin gelişimini yönlendirmek ve dolayısıyla Ankara yönetiminde etkili olmak istiyorlardı. Bürokratlar, Ankara Şehremaneti'nin (Belediyesi'nin) yönetimini şehrin eski sahiplerine bırakmak istememekteydiler. Bu kararın Ankara'nın "eski şehir" kesiminde değil de "yeni şehir"de planlı ve boş bir alanda büyümesinde payı vardır (Sarioğlu, 2001: 35; Tekeli, 1982: 56). Zaten bürokratların arzusu da kendilerinin de konut sahibi olmak istedikleri yeni şehir kesiminin gelişimi, imarı ve yerel hizmetlerinin hızlıca sağlanması idi.

Ankara Şehremaneti Kanunu'na göre ilk şehremini olarak Mehmet Ali Bey tayin edildi ise de birkaç ay içinde şehremanetinin kurulmasında bir ilerleme görülmeyince İstanbul'da başarısı bilinen Haydar Bey 1924 Haziranı'nda Ankara'ya şehremini olarak tayin olunmuştur. Haydar Bey İstanbul Şehremaneti'nin bir benzerini Ankara'ya kurmuştur. Haydar Bey'in en önemli girişimi, yeni kentin kurulacağı 4.000.000 metrekarelik alanın istimlak edilmesidir. Bu istimlak için 24 Mart 1925 tarihinde 583 sayılı "Ankara'da inşası mukarrer yeni mahalle için muktezi yerler ile bataklık ve mergazi arazinin Şehremanetine istimlakı" hakkında özel bir kanun çıkarılmıştır (Tekeli, 1982: 57). Bu Kanun aynı zamanda Ankara kentinin gelecekteki konumunu belirlemiş oldu. Eski Ankara geliştirilmeden bırakılarak Çankaya ile eski Ankara arasında yeni bir kent kurulacaktı. (Tekeli, 1982: 58).

13.12.1924 tarihinde Meclis'e sunulan istimlak hakkındaki kanun tasarısı ve esbabı layihasında "Ankara'da inkaşı mukarrer yeni şehir" ifadesi bulunduğu halde Dahiliye Encümeni "şehir" kelimesini "mahalle"ye çevirmiştir. Tasarı bu değiştirilmiş haliyle çıkarılmıştı. Anlaşılan hükümet, yeni şehir-

¹ Ankara Şehremaneti hakkında daha fazla bilgi için bakınız: Tekeli ve Ortaylı, 1978; Tekeli, 1982; Al, 1996: 23-24; Sarioğlu, 2001; Şenyapılı, 2004: 37-39).

den bahsetmenin Eski Ankara'nın büsbütün ihmali manasına geleceğini ve muhalefeti tatmin için bu değişikliğe ihtiyaç duyulduğunu düşünmüş olmalıdır (Yavuz, 1952: 17; Sarıoğlu, 2001: 37). Nitekim Trabzon Mebusu Muhtar Bey gibi tasarı aleyhine konuşan ve Eski Ankara'nın müdafaasını yapan milletvekilleri de olmuştu. Ayrıca Ankara'nın başkent olmasından itibaren elinde oldukça çok gayrimenkul toplamış zengin ve spekülasyoncu çevreler ile Eski Ankara'da eskiden beri yerleri olan esnaf ve sanatkar da başkentten Eski Ankara denilen tarihi merkezde gelişmesini kuvvetle savunuyorlardı.

28 Mayıs 1928'de 1351 sayılı Kanun'la Ankara Şehri İmar Müdürlüğü kurulmuştur. 22 Mayıs 1926 gün ve 844 sayılı Kanun'la ise inşaat kredisi vermek için Emlak ve Eytam Bankası kurulmuştur. Her ne kadar bu banka Türkiye'nin gereksinim duyduğu emlak fonlama işini sağlamak için kurulmuş olsa da ilk yıllarında kredi kaynaklarının ve fonlarının büyük kısmını Ankara'nın imarına ayırmıştır (Al, 1996: 23; Tekeli, 1982: 58-59).

3.4. 1924-1981 Döneminde Uygulanan veya Gündeme Gelen Kentsel Alan Yönetimi Modelleri

Türkiye'de büyük kentsel alanların yönetimi için ayrı bir kanuna ihtiyaç olduğunun vurgulanması, en azından 1924 tarihli ve 442 sayılı Köy Kanunu'na kadar gitmektedir. Bu kanunun gerekçesinde, ileriki yıllarda üç tip/büyüklükteki belediye için ayrı ayrı kanunların çıkarılmasına dair plandan bahsedilmiştir. Bunlardan birincisi kasabalar, ikincisi normal belediyeler, üçüncüsü ise büyükşehir belediyelerine yönelik olacaktı. Ancak 1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı Belediye Kanunu tek tipçi düzenleme ile tüm belediyeleri yönetmeye çalışmaktaydı. 1983 yılında üç metropoliten alanda iki kademeli büyükşehir belediyeleri kurmayı öngören KHK'nin yayımı ile belediyeleri tek tip kanunla yönetmeye son verilmiştir.

Cumhuriyetin ilanından sonra ikinci meclis belediyeleri doğrudan ve dolaylı ilgilendiren yasalar çıkarmıştır. Bu yasaların önemli bir kısmı Ankara ile ilgili olsa da bazıları da taşra belediyelerini ilgilendirmektedir. Örneğin, Vilayet Belediye Kanunu'na ek olarak çıkarılan 2 Mart 1926 tarih ve 744 sayılı Kanun ile belediye sınırlarının nereden geçeceği tespit edilmiştir.

Cumhuriyet döneminin başında Ankara için de şehremaneti özel kanunu çıkaran ve Ankara'yı tek bir belediye çatısı altında toplayan yeni idare 1924'de de bugün bile halen geçerli olan Köy Kanunu'nu şekillendirmiştir. Gerekçesinde kırsal, normal ve büyükşehir belediyeleri için ayrı ayrı kanunlar kurulması yazılı olan ve çağının hayli ilerisindeki Köy Kanunu'ndaki gerekçe unutulurken tüm belediyeler için 1930 yılında 1580 sayılı Belediye Kanunu çıkarılmıştır.

1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Kanunu ile nüfusu 2.000'i geçen yerleşim birimleri ile nüfusu ne olursa olsun tüm ilçe merkezlerinde belediye kurulması kabul edilmişti. 1580 sayılı Belediye Kanunu çok farklı büyüklük ve özelliklerdeki belediyelerin yönetimini tek tipçi anlayışla düzenlemişti.² Cumhuriyet kurulduktan sonra uzun süre İstanbul'da belediye hizmetleri valilik tarafından yürütülmüştür (www.ibb.gov.tr). İstanbul ve Ankara için birkaç farklı/özel hükümler içeren 1580 sayılı Belediye Kanunu'na göre Ankara ve İstanbul belediye başkan yardımcıları belediye başkanının teklifi üzerine İçişleri Bakanlığı tarafından atanmaktaydı. Belki kanunun uygulamada esas fark yaratan ve kentsel alan yönetimi açısından da anlamı olan tarafı 1954'de kaldırılincaya kadar geçerli olan 149. madde ile İstanbul İl Özel İdaresi'ni birleştirmesiydi. 1956'da normal belediye sistemine fiilen geçilinceye kadar varlığını sürdüren İstanbul ortak idaresinin başında merkezi idare tarafından atanan vali görev yapmıştır.

1956 yılına kadar İstanbul'da birleştirilmiş merkezi ve yerel yönetim uygulaması sürdürülmüştür. Bu da kaldırılınca ülkedeki tüm belediyeler aynı kanuna tabi, ancak farklı ihtiyaçları ve büyüme dinamikleri belirginleşen bir ortamda yönetilmeye çalışılmıştır. Nitekim İstanbul ve İzmir başta olmak üzere 1970 sonlarında belediye birden fazla ilçeye taşmaya başlamıştır.

Zamanla büyükçe belediyelerin, özellikle 1950'lerde başlayan köyden kente göç hareketi ile daha da büyüyüp milyonluk kentler haline gelmesi sonucu Belediye Kanunu'nun etkililiği gerilemiştir. 1930-1983 arasında tüm belediyeli yerleşimlerde etkili olan Belediye Kanunu'nda kimi değişiklikler yapılırsa da bu değişiklikler kentsel alanları yönetmek, çok sayıda belediye ve köyün aynı (kentsel) yerleşim öbeğinde varlığından kaynaklanan idari/siyasi parçalanmışlığı önlemek, kent bütünlerindeki bölgesel hizmetleri tek elden yürütmek konularına odaklanmamıştır.

Türkiye'de kent planlaması çalışmaları, ihtiyaç duyulan yerli plancılar ve diğer ilgili uzmanlar 1950 sonlarına kadar henüz yetiştirilmemiş olduğundan yabancı uzmanlarca yapılmaktaydı. Yabancı uzmanlar arasında 1930-1939 yılları arasında Türkiye'ye gelenlerden Prof. Dr. Jansen; Adana, Mersin, Ceyhan, İzmit ve Gaziantep'in, Prof. Dr. Egli; Balıkesir'in ve J. Lambert ise Erzurum'un kent planlarını hazırlamışlardır (Göçer, 1979: 102-103).

1928-1940 döneminde Türkiye'deki şehircilik çalışmalarını etkileyen önemli bir husus ise 1933 yılında kurulan İller Bankası (o zamanki adı Belediyeler Bankası)'dır. Belediyeler Bankası, 1935 yılında çıkarılan 2763 sayılı

² 1580 sayılı Kanunda yansımaları görülen tektipçi belediye sisteminin özellikle büyük kentleri, kıyı kentleri, turistik kentler, kırsal yerleşimler gibi farklı özellikleri olan belediyeleri yönetme konusundaki yetersizliğine ve sisteme genel eleştirilere ilişkin görüşler için bakınız: Polatoğlu, 2001, Polatoğlu, 2000a, Polatoğlu, 2000b; Keleş, 2006a, Özgür, 2005.

Kanun esasları dahilinde “belediyelerin harita ve imar planları işlerini” uzman mimarlara yaptırmak fikrini getirmiştir. 1928-1940 yılları arasında yapılan imar planları sosyo-ekonomik analizlere dayandırılmamış olma, eksik harita ve eksik veri, soyut bir güzelleştirmeyi esas alma dışında kentsel alan yönetimi açısından da bölgesel verileri dikkate almama, belediyelerin yakın çevresini dahi dikkate almama ve şehirlerin belediye sınırları içinde kendi gereksinim ve problemlerini çözmeye sınırlı kalma açısından sorunlu idiler (Göçer, 1979: 103).

1965 yılına kadar Türkiye’de kent planları İller Bankası ile İmar ve İskan Bakanlığı tarafından yarışmalar ve ihaleler yoluyla elde ediliyor veya doğrudan İller Bankası’nda yaptırılıyordu. Kentleşmenin hız kazanması ve büyük kentlerde ortaya çıkan çeşitli ve karmaşıklaşan problemler nedeniyle en büyük kentlerin planlarının İmar ve İskan Bakanlığı’nca yerinde kurulacak bürolarca elde edilmesi kararı 1965’de geldi. Büyük kentlerin ekonomik dokularının ve planlama dinamiklerinin devlet eliyle, detaylı ve yerinde çalışan bir ekiple incelenmesi daha sağlıklı planların üretilmesi fikrinden hareketle 1965 yılında Bakanlar Kurulu kararı ile Ankara, İstanbul ve İzmir’de nazım plan büroları kurulmuş ve çalışmaya başlamıştır (Göçer, 1979: 106).

İmar ve İskan Bakanlığı, İstanbul, Ankara, İzmir, Çukurova, Bursa ve Samsun’da Metropoliten Planlama Dairesi’ne bağlı olarak planlama büroları kurmuştu. Bunlara sonradan Erzurum ve Elazığ büroları da eklenmişti. Kimi illerde planlama büroları kuran bu dairenin görevleri arasında anakent özelliği kazanmış ya da kazanacak yerleşim merkezlerini saptamanın yanı sıra anakent alanlarının nazım ve uygulama imar planlarını yapmak veya yaptırmak da bulunmaktaydı.

Hızlı kentleşme ve göç sonucunda çarpık gelişen kentleri planlayabilmek için İmar ve İskan Bakanlığı içinde Metropoliten Planlama Dairesi oluşturulurken planlamanın yerinde gerçekleştirilmesi için üç büyük kentte nazım plan büroları kurulmuştur. Bürolar, planlama öncesinde yaptıkları araştırmalar ve plan raporları ile o dönemdeki planlama yazınına önemli katkıda bulunmuşlardır.

Nazım plan büroları açısından özellikle Ankara Metropoliten Alan Nazım Plan Bürosu’nun gerçekleştirdiği çalışmalar önemlidir. Ankara’da metropoliten ölçekte planlama çalışmaları merkezi yönetime bağlı Metropoliten Alan Nazım Plan Bürosu’nca 1969 yılında başlamıştır. Büro, çalışmalarını 1972 yılında tamamlamış, kentin makroformu belirlenmiştir; ancak plan 1982 yılında onanmıştır. 1984 yılında Metropoliten Alan Nazım Plan Bürosu kapatılmış, metropoliten ölçekte planlama yetkileri dağıtılmış, mevcut planlama sistemi ve yönetimi değiştirilmiştir (Tekeli, 2003: 69-71; Keleş, 2006a).

1970'lerde büyük kentleri ve/veya metropollerini yönetme konusundaki sorunlar fark edilerek birçok düzenleme tasarısı hazırlanmıştır. Ancak 1961 Anayasası'nda mahalli idareler için (sadece belediyeler değil, tüm yerel yönetim birimleri için) o ana kadar geçerli olan sistemi beğenen ve bunu anayasanın gerekçesine de kısaca işleyen zihniyet yerel yönetim sisteminde herhangi bir değişiklik yapmadığı gibi kazustik ve tadadi yöntemi belirleyerek yerel yönetim birimlerini sayma yoluna gittiği için büyük kentler için herhangi bir özel yönetim biçimi anayasaya olası aykırılık nedeni de aralarında olmak üzere getirilememiştir. Koalisyon hükümetleri ile sıklıkla hükümet değişiklikleri, popülist politikalar, ülkedeki asayiş sorunlarının öncelik kazanması ve üç büyük şehirde kurulan imar planlama bürolarından alınan kimi olumlu sonuçlar gibi birçok faktör devreye girerek yeni bir düzenlemenin yasalaşmasını engellemiştir denilebilir.

Görüldüğü üzere 1981 öncesinde Türkiye'de büyükşehirlerin ve/veya metropolleşme sürecindeki kentlerin yönetimi için kimi kısmi veya kapsamlı model ve öneriler gündeme gelmiş ve/veya uygulanmıştır. Aslında bu modeller Cumhuriyet dönemi öncesinde, Osmanlı'nın son 70 yılı boyunca da tartışılmış; hatta İstanbul, İzmir ve Ankara'da kimi modeller uygulanmıştır.

Belediye Kanunu dışındaki düzenlemelerle, İmar ve İskân Bakanlığı'na bağlı olarak kimi büyük kentlerde faaliyet gösteren nazım plan büroları gibi harici kurumlar ve mekanizmalar sayesinde alan yönetimi ve planlaması konusunda bazı iyileştirmeler yapılmaya çalışılmıştır. Örneğin, İzmir metropoliten alan kıyı kesimi 1/25.000; Bursa kent bütünü ve yakın çevresi, Samsun, Erzurum, Elazığ, Mersin 1/25.000 ölçekli kent bütünü nazım imar planları, 1/100.000 ölçekli Bursa Metropoliten Bölge Planı onanmıştır. İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde İmar Kanununun 47. maddesi uyarınca turizm, sanayileşme ve bölge planlaması yönünden özellik gösteren ve korunması gerekli değerlere sahip yörelerde 1/25.000 ölçekli çevre düzeni planı çalışmaları başlatılmıştır. Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nın kuruluş tarihi olan 1983 yılına kadar 38 çevre düzeni planı onanmış, 1983 sonrasında ise 15 çevre düzeni planı, 20 revizyon çalışması yapılmıştır (Bingöl, Gül ve Şahin, 1991: 41).

Metropoliten yönetimlerinin yetersizliklerine yönelik 1970'li yıllarda geliştirilen çözüm önerileri arasında İçişleri Bakanlığı'nın tasarıları öne çıkmaktadır. Buna ilaveten Şerif Tüten'in³ bir önerisi ile İmar ve İskan Bakanlığı'nın da kimi tasarı hazırlıkları⁴ olmuştur. Bunlardan ilki 1972 yılında

3 Tüten aynı zamanda Metropol İdarenin Özellikleri, İstanbul ve İzmir Belediye İdareleri Araştırması Hakkında Açıklama isimli bildirisi ile İstanbul ve İzmir'deki durumu 1960 sonları için detaylı olarak analiz etmiştir.

4 Bu tasarılar hakkında daha geniş bilgi ve tartışmalar için bakınız: Eke, 1982: 169-175; Keleş, 2006a: 277-278; Bingöl, Gül ve Şahin, 1991, Keleş ve Yavuz, 1989.

Metropolitan Hizmet Birliği Kanun Tasarısı adıyla hazırlanıp hükümete sunulmuştur. Tasarının ana özellikleri: 1) nüfusu 100.000'i aşan çekirdek kentler ile çevresindeki yerel yönetimlerin zorunlu olarak katıldıkları metropoliten hizmet birliklerinin bakanlar kurulu kararıyla kurulması. 2) Birliğe, genellikle belediyelere verilmiş olan görevlerin aktarılması (Eke, 1982: 170).

Başbakanlığa sunulan 1972 tasarısının hükümete sunulmaması üzerine İçişleri Bakanlığı, İmar ve İskan Bakanlığı ve Devlet Planlama Teşkilatı ortaklığında İstanbul Metropolitan Hizmet Birliği Kanun Tasarısı hazırlanıp 1975 yılında başbakanlığa sunulmuştur. Meclise de sunulan tasarı yasalaşmamıştır. Nüfusu 100.000'i aşan yerleşim yerleriyle bunları çevreleyen birimlerin zorunlu olarak katılacakları hizmet birliklerine dayalı bir büyükşehir yönetimi öngören bu tasarı gerekçesi ve kimi ilkeleri açısından ilginç özellikler göstermekteydi. Tasarı sadece İstanbul ve İzmir'i anakentler olarak nitelemekte,⁵ ilk birlik uygulamasının İstanbul'da başlatılmasını ve alınacak sonuçlara göre yaygınlaştırılmasını önermektedir. Bu tasarıda merkezi yönetimin akçal ve yönetsel desteğinin önemi belirtilmiştir. Bu tasarıda birlik organları genişletilmekte ve geleneksel üç organa genel sekreter ile denetim kurulu eklenmektedir. Tasarıya göre, birlik başkanı İstanbul valisi olacaktı, yokluğunda genel sekreter görevi yürütecekti. Başkan adına hizmetleri yürütmekle yetkili olması düşünülen genel sekreterin yapılan işlemlerde ortak sorumluluk yüklenmesi önerilmekte idi (Eke, 1982: 171-172).

Birlik Tasarıları: 1961 Anayasası yeni bir yerel yönetim birimine izin vermeyen bir yapıda düzenlenmiştir. Bu nedenle, 1961 Anayasası döneminde büyükşehir belediyesi veya benzeri yerel yönetim birimleri oluşturulamadığından 1970'li yıllarda metropoliten alanların yönetimine odaklanan çözüm arayışlarının daha çok metropoliten alan hizmet birliği formülü⁶ üzerinde durdukları bilinmektedir. Yetmişli yıllar, ülkemizde yerel yönetimlerin, özellikle belediyelerin güncel hale geldiği, önemsendiği yıllardır. Yaşanan gelişmeler 1978 yılında Yerel Yönetim Bakanlığı'nın kurulması sonucunu doğurmuştur. Yerel Yönetim Bakanlığı'nın kuruluşu ile kapanışı arasındaki kısa süre içinde bakanlık, çok amaçlı ve kapsamlı belediye birlikleri kurulmasını desteklemiş; bu dönemde sayıca dikkat çekmese de katılımcılarının çokluğu ve üstlendikleri görevlerin çeşitliliği ile dikkate değer olan belediye birlikleri kurulmuştur (Sayın, 2006).

5 İlginç olanı, Firuz Demir Yaşamış (1995) da, aradan 20 yıl geçtikten sonra bile, Ankara'yı bir metropol olarak görmekte, gerçek metropollerin İstanbul ve İzmir'e ilaveten Mersin ve Adana gibi kentsel alanlar olduğunu vurgulamaktadır. 1969'da Türkiye'de Metropolitan İdareler başlıklı etkinlikte sunulan ve Türk Belediyecilik Derneği tarafından basılan tebliğlerde de sadece İstanbul ve İzmir ele alınmıştır.

6 Daha fazla bilgi için bakınız: Eke, 1982: 169-176; Keleş, 2006a: 292; Keleş, 2006b: 370-372; Tuzcuoğlu, 2003: 264-268; Kavruk, 2002: 199-200.

Büyükşehir yönetimlerinin yetersizliklerine yönelik 1970'li yıllarda geliştirilen çözüm önerileri arasında İçişleri Bakanlığı'nın tasarıları öne çıkmaktadır. Buna ilaveten Şerif Tüten'in bir önerisi ile İmar ve İskan Bakanlığı'nın da kimi tasarı hazırlıkları⁷ olmuştur. Bunlar arasındaki ilk tasarı 1972 yılında Metropolitan Hizmet Birliği Kanun Tasarısı adıyla hazırlanıp hükümete sunulmuştur. Başbakanlığa sunulan 1972 tasarısının hükümete sunulmaması üzerine İçişleri Bakanlığı, İmar ve İskan Bakanlığı ve Devlet Planlama Teşkilatı ortaklığında İstanbul Metropolitan Hizmet Birliği Kanun Tasarısı hazırlanıp 1975 yılında başbakanlığa sunulmuştur. Meclise de sunulan tasarı yasalaşmamıştır. Ankara eski valisi ve 1975-1980 arası dönemde cumhurbaşkanınca seçilen senatör üye olarak Meclis'te görev yapan Şerif Tüten 1976'da Cumhuriyet Senatosu'na kendi hazırladığı Metropolitan Hizmet Birliği Kanun teklifini sunmuştur.

3.5. 1980-1983 Geçiş Döneminde Katma Düzenlemesi ve Yeni Anayasa

12 Eylül 1980 askeri müdahalesinden sonra işbaşına gelen hükümetin metropolitan alan yönetimine yönelik yaptığı önemli düzenlemelerden birisi 1980 yılındaki 34 sayılı kararla, büyük kentlerde ana belediyelerin çevresindeki küçük belediyelerin, sıkıyönetim komutanlıklarınca ana belediyeye bağlanmasıdır (Tuzcuoğlu, 2003: 268). Bu çerçevede önce 34 sayılı kararı ile MGK, ardından 2561 sayılı Kanun ile Askeri Dönem Yönetimi nüfusu 300.000'i geçen 8 büyük ilde ana belediyeye komşu küçük belediye ve köylerin birleştirilmesini sağlamıştır.

Kararın uygulanması sonucunda belediye sayısı 1.700'den 1.580'e düşmüştür ve aynı zamanda 150 kadar köyün tüzel kişilikleri kaldırılmıştır. Kararın uygulanmasında görülen farklılıklardan dolayı, anakent alanlarında yönetim yapısını yeniden düzenleyen 2561 sayılı birleştirme yasası Aralık 1981'de çıkarılmıştır. Bu düzenleme nüfusu 300.000 ve üzeri olan kentler ile onların yakın çevresindeki yerleşim yerlerini ilgilendirdiği için sadece nüfusu o dönemde 300.000'in üzerinde olan İstanbul, Ankara, İzmir, Adana, Bursa, Gaziantep, Konya ve Eskişehir merkezlerini kapsamaktaydı. Bu düzenlemede, büyükşehirlerde etkin bir yerel yönetim modelini gerçekleştirme kaygısının yanında iç güvenlik gibi etmenler de önemli ölçüde rol oynamıştı (Keleş, 2006b: 293-294).

Metropolitan alanlar için başarısız çözüm arayışları dönemi olan 1970'lerin ardından Milli Güvenlik Kurulu'nun (MGK) 1980'deki 34 sayılı kararı, 1981'deki 2560 ve 2561 sayılı kanunlar ve 1982 Anayasası ile metropolitan alanlar için

⁷ Bu tasarılar hakkında geniş bilgi ve tartışmalar için bakınız: Eke, 1982: 169-175; Keleş, 2006.

yeni ve daha köklü çözümlerin üretilmesi mümkün olmuştur. Dolayısıyla 1980-1983 arası geçiş dönemindeki bahsedilen gelişmeler, bugünkü büyükşehir belediye sisteminin kurulmasına ve yenilenmesine katkı sağlamıştır.

1980-1983 döneminde aslında iki önemli gelişme daha vardır. Bunlardan birisi İstanbul’da Su ve Kanalizasyon İdaresi’nin (İSKİ) kuruluşu, diğeri ise büyükşehir belediyesi ile ilgili kanun hükmünde kararnamelerin başlamasıdır. İSKİ önemine binaen aşağıda ayrıca ele alınmaktadır. Büyükşehir belediye sistemi ise hem ilk büyükşehir belediyelerinin kuruluşu hem de ilgili 3030 sayılı Kanun’un yapım tarihi 1984 yılı olduğundan aşağıda 1984-2000 arası dönemin içerisinde ayrıca ele alınacaktır.

3.6. İSKİ ve Diğer Su ve Kanalizasyon İdareleri Sistemi (1981-2007)

İstanbul Sular İdaresi 1981 yılında “İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi” ile değiştirilmiş, bu model 1986 yılında diğer tüm büyükşehir belediyeleri için geçerli kılınmıştır. 1981 tarihli yasanın lafzında Dünya Bankası’na değinilmemekle birlikte yasa tasarısı ile ilgili Milli Güvenlik Konseyi (MGK) görüşmelerinde yasanın Dünya Bankası’nın talebi üzerine gündeme geldiği anlaşılmaktadır (YerelNET, Su – Büyükşehirler).

MGK Başkanı Org. Kenan Evren “... belediyelerle bu işin yürütülemediği anlaşılmıştır. Hatta hatırladığım kadarıyla Dünya Bankası da bu krediyi verirken belediyelere bu yetkiyi vermemek kaydını ileri sürmüş ve ‘ben size bu krediyi veririm, eğer belediyelere devrederseniz bu paraları başka yerlere sarf ederler ve yine bu kanalizasyon ve su işi yapılamaz’ demişti. Onun için İstanbul’dan başlamak suretiyle evvela böyle bir teşkilatın kurulması öngörülmüş ve bu kanun tasarısı hazırlanmıştı” görüşünü ortaya koymuştur (YerelNET, Su – Büyükşehirler).

Yasanın 1984 yılındaki değişikliklerinde de Dünya Bankası’ndan söz edildiği görülmektedir. Örneğin, İSKİ Genel Kurulu’nun merkezi yönetimin temsilcilerinden arındırılarak İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisi’nden oluşması yolundaki değişiklik önerisi görüşülürken Halkçı Parti Milletvekili Hayri Osmanoğlu “... Ancak bu [değişiklik nedenleri] nedenler bize intikal ettirilmedi. Dünya Bankası’nca sağlanan 80 milyon dolarlık yardım nedeniyle müstakil bir kuruluş kurma zorunluluğu ortadan kalkmış mıdır? Bu konuda da tüm çaba ve soruşturmalarımıza rağmen bir bilgi almış değiliz” demektedir. Tutanaklardan anlaşıldığına göre 1981 yılında İSKİ modeli, Dünya Bankası tarafından 80 milyon dolar tutarında bir kredinin koşulu olarak gündeme gelmiştir (YerelNET, Su – Büyükşehirler).

1982’de şekillenen İSKİ’nin aslında 1976 yılında İmar ve İskân Bakan-

lığı tarafından hükümete sunulan, ancak Meclis'te yasalaşamayan BİBSKİ tasarısına benzer olduğu yönünde kimi ipuçları da bulunmaktadır (detaylı bilgi için bakınız: Eke, 1982: 174).

İstanbul kentsel alanında su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gereken her türlü tesisi kurmak, kurulu olanları devralmak ve bir elden işletmek üzere İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü (İSKİ)⁸ kurulmasına dair 2560 sayılı Kanun 20.11.1981'de kabul edilmiştir. Bu kanunun geçici 10. maddesine göre diğer büyükşehir belediyelerinde su ve kanalizasyon idarelerinin kurulmasına da imkân sağlanmıştır. Mevcut durumda büyükşehir belediyesi kurulan her il merkezinde bir de su ve kanalizasyon idaresi kurulmaktadır. Örneğin, ASAT - Antalya Su ve Atıksu İdaresi Genel Müdürlüğü, İZSU - İzmir Su ve Kanalizasyon İdaresi. Gerek İSKİ gerek diğer su ve kanalizasyon/atık su idareleri buldukları ilin büyükşehir belediyesi ile organik bağı olan, ancak özel bütçeli ve kamu tüzel kişiliğine sahip, kendi özgelirleri ile idare olunan, büyük bütçeli, profesyonel alan yönetimi kuruluşlarıdır (YerelNET, Su – Büyükşehirler).

İSKİ, 1981 yılında çıkarılan yasa ile büyükşehir belediyesinin su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gereken her türlü tesisi kurmak, kurulu olanları devralmak ve bir elden işletmek üzere İstanbul'da kurulmuştur. 2560 sayılı Yasa'da 1986 yılında yapılan bir değişiklik ile tüm büyükşehir belediyelerinde benzer bir idarenin kurulması karara bağlanmıştır. Diğer 15 büyükşehir belediyesinde kuruluşlar, bu hüküm dayanak alınarak bakanlar kurulu kararları ile doğmuştur. Bunların tümü büyükşehir belediyesine bağlı, müstakil bütçeli, kamu tüzel kişiliğine sahip kuruluşlardır.

Bütün su ve kanalizasyon idareleri, bir biçimde, kendi görev sınırları olan büyükşehir belediyesi sınırları dışında da faaliyette bulunabilmektedir. Su ve kanalizasyon idarelerine uzak yerler dışında da uğraşabilmekle birlikte özellikle yakın yerleşim merkezlerinde, 2560 sayılı yasa'yı zorlamak pahasına görev yapabilmektedirler. Bu durum, metropoliten alanı yönetme tarzı olarak düşünülen büyükşehir modelinin, metropoliten alan sınırlarına oturtulmamış olmasının sonucudur. Büyükşehir modeli, yetki alınan coğrafi alan ya da mekan yapısı bakımından yeniden değerlendirmeye alınmalıdır (YerelNET, Su – Büyükşehirler)

3.7. 1984 tarihi ve 3030 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile Getirilen Model

1982 Anayasası'nın 127. maddesinde büyük yerleşim yerleri için özel

8 İSKİ ve diğer su ve kanalizasyon idareleri hakkında daha detaylı bilgi için bakınız: İstanbul Büyükşehir Belediyesi, www.ibb.gov.tr; Kavruk, 2002: 223-226; Keleş, 2006a; Keleş, 2006b: 374-375; 23.11.1981 tarih ve 17523 nolu R.G., 2560 sayılı İSKİ Kanunu.

yönetim biçimleri getirilebilir şeklinde bir hüküm yer almıştır. Bu maddeden güç alarak, yeniden düzenleme çalışmaları arasında 1983 yılında hazırlanmış Anakent Yönetimine İlişkin KHK Tasarısı yürürlüğe sokulmamıştır.

Büyükşehir belediyelerinin yapısıyla ilgili yasal düzenlemeye ilişkin hükümler 18.01.1984 tarih ve 18285 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır. 2972 sayılı ve Ocak 1984 tarihli yerel seçimlerle ilgili yasada ise bir ildeki belediye sınırları içinde birden çok ilçe bulunması durumunda ilde büyükşehir meclisi ve ilçelerde ilçe belediye meclisi oluşturulacağı belirtilmiştir. Büyükşehir belediye yönetimi Mart 1984 tarih ve 195 sayılı KHK’nın ardından, Temmuz 1984’te 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Yönetimine Dair Yasa’yla düzenlenmiştir. Uygulama yönetmeliği ise Aralık 1984’te yürürlüğe girmiştir (Keleş, 1985: 67-82).

1984 yılındaki yerel seçimler ile bu düzenlemelere paralel uygulama İstanbul, Ankara ve İzmir’de başlatılmış olup daha sonra büyükşehir sisteminde ikinci kuşağı oluşturan Adana 1986’da, Bursa, Gaziantep ve Konya 1987’de, Kayseri ise 1988’de bu düzenleme kapsamına alınmıştır. Böylece büyükşehir sayısı 8’eye çıkmıştır. 1993’te büyükşehir sürecinde üçüncü kuşak olarak 7 şehir daha tartışmalı ve sorunlu 504 sayılı KHK ile (Toprak, 2003, Yıldırım,1997) –Mersin, Eskişehir, Diyarbakır, Antalya, Samsun, İzmit ve Erzurum– 3030 sayılı yasa kapsamına alınmıştır (Yaşamış, 1995: 94). 3030 sayılı Yasa, 10 Temmuz 2004 tarihindeki 5216 sayılı yeni Büyükşehir Belediye Kanunu’nun yasalaşmasına dek önemli değişikliklere uğramadan yürürlükte kalmıştır.

Büyükşehir kavramının tanımı üzerinde doktrinde görüş birliği bulunmamaktadır. Ekonomik, sosyal, idari ve hatta siyasi boyutları olan büyükşehir kavramını tanımlamak için tek bir ölçüte göre tanım yapmak büyük yanılgılara neden olabilir. Tanımı üzerinde fikir birliği olmamasına rağmen büyükşehir uygulamasının mukayeseli hukuk boyutuna baktığımızda Londra, Tokyo, Paris ve Toronto gibi büyük kentlerde bir yerel yönetim birimi olarak büyükşehir belediyeleriyle karşılaşırız. 3030 sayılı Kanun’un 3. maddesinde, “Belediye sınırları içinde birden fazla ilçe bulunan şehirleri” büyükşehir olarak tanımlanmış, 4. maddesinde de büyükşehirlerde büyükşehir adı ile büyükşehir belediyesi kurulacağını hüküm altına alınmıştır. Aynı Kanun’un uygulanmasına yönelik yönetmelik ise tanımları biraz daha açmıştır. Yönetmeliğin 3. maddesine göre belediye sınırları içinde merkez ilçe dahil olmak üzere birden fazla ilçe bulunan şehirler büyükşehir, büyükşehirlerde kurulan belediyeler ise büyükşehir belediyesi olarak tanımlanmıştır (Yıldırım, 1997). 5216 sayılı ve 2004 tarihli yeni Büyükşehir Belediyesi Kanunu’na göre büyükşehir belediyesinin tanımı ise aşağıda ilgili başlık altında ayrıca irdelenmektedir.

İlçeli Büyükşehir Belediyeleri: Türkiye’de belediye ve büyükşehir yöne-

timinde 1984'te yeni düzenlemeler yapılmıştır. Böylece ülkenin üç temel metropol alanını oluşturan İstanbul, Ankara ve İzmir belediyelerinin mevcut siyasal, kurumsal ve mali yapıları köklü bir değişikliğe uğratılmıştır. 3030 ile gelen yeni yönetim modeli, büyükşehirlerde büyükşehir ve ilçe belediyelerinden oluşan iki kademeli bir yönetim sistemi getirmektedir (7.B.Y.K.P. Mahalli İdareler .., 1994: 109).

Dar, yetkisiz ve sınırlı görevlere sahip ilçe belediyeleri ile devasa sınırlara sahip, tüm yetkileri elinde tutan ve ilçe belediyeleri üzerinde vesayet sahibi büyükşehir belediyesi yapıları söz konusudur. Mali bakımdan güçlü merkez belediye ile mali yapıdan güçsüz ilçe ve alt kademe belediye yapılarıyla büyükşehirlerin sorunlarının çözümü mümkün olamamıştır. Benzetme yapılırsa gelişmiş, güçlü bir vücut ve ufacık, güçsüz kollar yaratılmıştır (7.B.Y.K.P. Mahalli İdareler ÖİK, 1994: 115).

İstanbul ilçe belediyelerinin hemen hemen hepsinde, hatta Ankara ilçe belediyelerinde, nüfus ve alan, hizmet ve katılım bakımından optimal düzeyin üstüne çıkmış durumdadır. Bu etmenler, ilçelerin bölünmesini zorunlu kılmaktadır. Bakırköy, Fatih, Şişli ve Kartal gibi belediyelerde gerçek anlamda bir katılıma olanak bulunamaz. Bakırköy'ün birkaç ilçeye bölünmesi de soruna çare olmamıştır (Keleş, 2006a: 287).

Alt/İlk Kademeli Büyükşehir Belediyeleri: 3030 sayılı Kanun'la bir yerde büyükşehir belediye idaresinin kurulabilmesi için belediye sınırları içinde birden fazla ilçenin bulunması, şayet yoksa öncelikle merkezi idare tarafından en az iki ilçenin kurulması öngörülmüş idi. Başlangıçta Kanun'daki bu yol izlenmekle birlikte, sonradan yeni ilçeler kurmanın yapaylığı ve ağır maliyeti nedeniyle, büyükşehir belediyelerinin yeni ilçe kurulmaksızın oluşturulması fikri benimsenmiştir. Böylece, alt/ilk kademe belediyeleri oluşturmak veya kentsel alan bütünündeki mevcut belediyeleri alt/ilk kademeye dönüştürmek suretiyle yedi ilde 1993 yılında 504 sayılı KHK ile büyükşehir belediyeleri kurulmuştur.

3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun geçerli olduğu 1984-2004 arasındaki yirmi yıllık dönemde kurulan ilk sekiz büyükşehir belediyesi ilçeli büyükşehir, ikinci gruptaki yedi büyükşehir belediyesi ise alt/ilk kademeli idi. İlçeli büyükşehir belediyelerinde ikinci kademeyi büyükşehir belediyesi kurulmadan varolan veya kurulma aşamasında oluşturulan ilçe belediyeleri oluştururken, alt/ilk kademeli büyükşehirlerde ikinci kademeyi o ilin merkez ilçesinin 2-4 belde belediyesine bölünmesiyle oluşturulan büyükşehir alt kademe belediyeleri oluşturmaktaydı.

Daha önce de bir dönem (1980 ortaları ve sonlarında) Türkiye'nin en büyük birkaç belediyesinden birisi olan Konak'tan Gaziemir ve Narlıbahçe be-

lediyeleri ayrıştırmıştır. Daha sonra eski Narlıdere ve Güzelbahçe belediyelerinin suni bir bileşimi olarak meydana getirilen Narlıbahçe'nin parçası olmaktan mutlu olmayan Güzelbahçe'nin 3.000 civarındaki hemşehrisi ayrı belediye ve ilçe olmak istemiyle harekete geçerek Narlıbahçe'den ayrılmışlar ve bu vesileyle Narlıdere Belediyesi de tekrar hayat bulmuştur. İzmir'de bir başka gelişme ise Bornova İlçe Belediyesi'nden ayrılarak ayrı bir belediye olmak isteyen Pınarkent'tir. Bu talep gerçekleşmemiştir.

3.8. 2000 Yılı Adapazarı Büyükşehir Belediyesi

Modeline Doğru

Adapazarı Büyükşehir Belediyesi her iki grubun da özelliklerini taşıyan ve aslında bugünkü 5216 sayılı yeni yasanın özellikleriyle de uyumlu –hatta yeni yasaya öncü— karma bir modeldir (Eryılmaz, 2005; Öztekin, 2005). Bu karma –üçüncü— modelde; Sakarya ilinin Adapazarı adını taşıyan merkez ilçesinde Ferizli ve Söğütlü adlarıyla iki yeni ilçe oluşturulması ve Adapazarı Belediyesi ile komşu bazı belde belediyelerinin merkez ilçe adını almasıyla büyükşehir belediyesi oluşturulmuştur. 593 sayılı KHK ile kurulduğu 2000 yılında 3 ilçeli ve 10 belediyeli olan Adapazarı BŞB bugün 5216 sayılı Yasa'nın geçici 2.maddesindeki pergel düzenlemesi ile 7 ilçeli ve 16 belediyeli bir büyüklüğe ulaşmıştır.

Adapazarı modeli aslında orta ölçekli kentsel alanların sorunlarını çözmek açısından önemli bir fırsat ve dönüm noktasıydı; ancak Adapazarı'na 3030'a tabi büyükşehir belediyesi vermek yerine ayrı bir hukuki düzenleme yoluna gitmek diğer orta ölçekli kentsel alanlar açısından daha isabetli bir düzenleme olacaktı (Özgür, Savaş Yavuzçehre ve Ciğeroğlu, 2007a).

17 Ağustos 1999 tarihli depremin ardından sorunları çözmek ve daha dayanıklı hale gelen yerleşimi, bir plan çerçevesinde düzene koymak amacıyla 14.01.2000 tarihinde kabul edilen KHK ile “Adapazarı Büyükşehir Belediyesi” kurulmuştur. Adapazarı KHK'nin genel gerekçesinde aynen şu ifadeler yer almaktadır: 17 Ağustos 1999 tarihinde meydana gelen depremde önemli ölçüde zarar gören Sakarya ilinin merkezindeki kentleşmiş alana büyükşehir statüsü verilmesiyle kentin çevresiyle birlikte yeniden imarı ve altyapısının sağlıklı bir şekilde inşasının sağlanması amaçlanmıştır. Aslında büyükşehir belediyesi statüsü Sakarya iline değil, gerekçede de belirtildiği üzere merkez ilçe ve onu çevreleyen birkaç ilçedeki Adapazarı kentsel alanına verilmektedir.

Adapazarı BŞB kurulması hakkındaki KHK'nin 1. maddesinin gerekçesinde, “Sakarya ilinin halen il merkez belediyesi ve aynı zamanda belde belediyesi olan Adapazarı Belediyesi'nin KHK'da yer alan ilçe ve belde belediyeleri ile köyleri de kapsamak üzere Adapazarı BŞB'ye dönüştürülmesi” i-

fadesi kullanılmıştır. İkinci maddenin gerekçesinde ise büyükşehir ilçe kapsamına alınan ilçe belediyelerinin büyükşehir ilçe belediyelerine, belde belediyelerinin ise büyükşehir alt kademe belediyelerine ve halen merkez belediyesi durumunda olan Adapazarı Belediyesi'nin de alt kademe belediyesine dönüşmesi öngörülmektedir.

Ek liste ve KHK'nin diğer hükümleri ile Adapazarı BŞB'nin mevcut yapılanmasından da anlaşılacağı üzere, KHK ile merkez ilçe belediyesi adını alan Adapazarı Belediyesi alt/ilk kademe belediyesi olmayıp büyükşehir ilçe belediyesi olmuştur. Bu anlamda, KHK'nin 1. maddesindeki “halen il merkez belediyesi ve aynı zamanda belde belediyesi olan Adapazarı Belediyesi” ifadesi hatalıdır. Adapazarı adının KHK'nin yürürlüğe girmesiyle büyükşehir için kullanılması, Adapazarı Belediyesi'nin ise merkez ilçe belediyesine dönüştürülmesiyle durum daha da karmaşık hale gelmektedir. Büyükşehirlerin kurulması ve üst kademe – alt kademe ilişkileri açısından üçüncü ve karma modeli ifade eden Adapazarı modelinin oluşturulabilmesi de bu karmaşıklıkta ortaya çıkmış gözükmektedir (Özgür, Savaş Yavuzçehre ve Cığeroğlu, 2007a).

İkinci kuşaktaki/modeldeki büyükşehir belediyelerinin tümünde ve birinci kuşak/modeldeki bazı belediyelerde “merkez” adını taşıyan ilçede ilin adını taşımayan ve/veya “merkez ilçe belediyesi” kullanılmayan belediyeler kurulurken, il ile merkez ilçesi farklı isimler taşıyan ve “Merkez” adlı bir ilçesi bulunmayan Adapazarı'nda sonradan büyükşehir kurulurken bir merkez ilçe belediyesi kurulmuştur. İkinci maddenin devamında, bağlı olan köylerin statüsü ile ilgili ise büyükşehir kapsamına alınan köylerin tüzel kişiliği kaldırılarak, halen mülki olarak bağlı oldukları ilçe veya bucak merkez belediyesine mahalle olarak katılmaları öngörülmektedir.

593 sayılı KHK ile Adapazarı Büyükşehir Belediyesi'ne Ferizli ve Söğütlü Belediyeleri “ilçe belediyesi” statüsünde; merkezdeki ilçesiz -1580'nin tanımlamasıyla- belde belediyeleri⁹ olan Arifiye, Bekirpaşa, Erenler, Güneşler, Halıköy, Kazımpaşa, Nehirkent, Serdivan ve Yazlık belediyeleri ise “alt kademe belediyesi” statüsünde bağlanmıştır. Böylelikle 3030 sayılı yasayla ve 504 sayılı KHK ile oluşturulan büyükşehir belediyelerinden farklı hem ilçe hem de alt kademe belediyelerini bünyesinde bulunduran karma bir model ortaya çıkmıştır (Eryılmaz, 2000: 17; Öztekin, 2005: 329-330; Özgür, Savaş Yavuzçehre ve Cığeroğlu, 2007a).

3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun geçerli olduğu 1984-2004 arasındaki yirmi yıllık dönemde kurulan ilk sekiz büyükşehir belediyesi ilçeli büyük-

⁹ 5393 sayılı Belediye Kanunu 1580 sayılı ve 1930 tarihli Belediye Kanunundaki belde tanımını farklı tanımlamak suretiyle ilçe merkezi olmayan belediye yerleşimleri tanımlamak için kullanılan belde terimini artık bu anlam için kullanılamaz hale getirmiştir. Bucak ve kasaba ise eski belde terimini yeterince doğru tanımlayamamaktadır.

şehir, ikinci gruptaki yedi büyükşehir belediyesi ise ilk kademeli idi. İlçeli büyükşehir belediyelerinde ikinci kademeyi büyükşehir kurulmadan varolan veya kurulma aşamasında oluşturulan ilçe belediyeleri oluştururken, ilk kademeli büyükşehirlerde ikinci kademeyi o ilin merkez ilçesinin 2-3 belde belediyesine bölünmesiyle oluşturulan büyükşehir alt kademe belediyeleri oluşturmaktaydı. Ancak Adapazarı Büyükşehir Belediyesi her iki grubun da özelliklerini taşıyan ve aslında bugünkü 5216 sayılı yeni Yasa'nın özellikleriyle uyumlu karma bir modeldir (Özgür, Savaş Yavuzçehre ve Cigeroğlu, 2007a).

Bu karma –üçüncü— modelde; Sakarya ilinin Adapazarı adını taşıyan merkez ilçesinde Ferizli ve Söğütlü adlarıyla iki yeni ilçe oluşturulması ve Adapazarı Belediyesi ile komşu bazı ilçelerin merkez ilçe adını almasıyla büyükşehir belediyesi oluşturulmuştur. Kurulurken hiçbir belde belediyesinin statüsünün ortadan kaldırılmaması ve Adapazarı kentsel alanında çok sayıda belde belediyesi bulunması, KHK ile (önceki adı Adapazarı olan) merkez adını alan ilçede varolan 10 belde belediyesi de Merkez, Ferizli ve Söğütlü ilçe belediyeleri gibi Büyükşehir Belediye Meclisi'ne başkan ve meclis üyelerini üye sayıları ile orantılı olarak gönderme hakkı kazanmışlardır. 5216 sayılı yeni BŞB Kanunu'nun ilgili geçici maddesi gereğince Adapazarı BŞB, Valilik binası merkez kabul edilmek suretiyle 20 kilometrelik yarıçapa genişleme hakkını kullanmasıyla Merkez, Ferizli ve Söğütlü ilçe belediyelerine Akyazı, Hendek, Karapürçek ve Sapanca ilçe belediyeleri eklenmiştir. Ayrıca Çaybaşı, Yeniköy, Gücücek, Kırkpınar, Kurtköy ve Yeşilyurt belde veya ilk kademe (5216 sayılı Kanun'un tanımıyla alt kademe) belediyeleri ve Adapazarı Büyükşehir Belediyesi'nde daha önce varolan 10 ilk/alt kademe belediyesine eklenmiştir.

Adapazarı modeli aslında orta ölçekli ve/veya özellikle metropolitenleşme sürecindeki kentsel alanların sorunlarını çözmek açısından önemli bir fırsat ve dönüm noktasıydı; ancak Adapazarı'na 3030'a tabi büyükşehir belediyesi statüsü sağlamak/vermek yerine farklı yollar tercih edilebilirdi. Örneğin, Adapazarı ve belki benzer sorunları, benzer belde ve ilçe sayıları ile benzer gelişmişlik ve nüfus büyüklüğünde yaşayan ve yaşamakta olan Denizli, Malatya, Trabzon ve Antakya, hatta bir ölçüde Manisa ve Aydın için ayrı bir hukuki düzenleme yoluna gidilebilirdi (Özgür, Savaş Yavuzçehre ve Cigeroğlu, 2007a).

Bir başka tercih de 3030'da kimi ortanca kentsel alanlar için büyükşehir statüsü ve üst kademenin imkanları ile yetkilerinde kimi değişiklikler yapmak suretiyle aynı kanunu diğer orta ölçekli kentsel alanlara da uydurarak idari/siyasi olarak parçalanmış ancak metropolitenleşme sürecinin henüz başlarında ve sınırlı bir nüfusa sahip kentsel alanlar için farklılaştırılmış bir büyükşehir belediyesi modeli yaratılabilirdi. Böylece başlangıçta ülkenin en

kalabalık üç metropoliten kenti düşünülerek oluşturulan sistem zorlamaya tabi tutulmaksızın uygun bir içerik ve düzenleme ile yaygınlaştırılabilirdi (Özgür, Savaş Yavuzçehre ve Cigeroğlu, 2007a).

Bir bakıma, Adapazarı modeli, gerek 5019 sayılı Kanun teklifinde edilen ve büyükşehir belediyesine sahip olan ilin valilik binası merkez alınarak 25, 30, 50 kilometrelik yarıçapta çizilecek çemberler gerekse 5019 veto edildiği için 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda 5019'a çok benzeyen hükümler ile ve birkaç büyükşehir belediyesi için il sınırları mevcut büyükşehir belediyelerinin yeni sınırları olarak kabul edilmesi düzenlemesi (5019 için önerisiyle) bugün oluşan hem ilçeli hem de alt kademeli büyükşehir belediyelerinin durumunu 2000 yılından itibaren örnek ve öncü bir uygulama ile daha küçük ölçekli ve yeni kurulan bir büyükşehir belediyesinde gerçekleştirilmesini sağlamış, böylece pilot görevi görmüştü.

Bu çerçevede, aşağıda önce 5019 sayılı (kanun teklifinde), sonra da 5216 ve 5390 sayılı kanunlarda metropoliten kentsel alan yönetimine dair önerme, düzenlemeler ve uygulamalar irdelenmektedir. Aslında bu inceleme bu yazının özünü oluşturmaktadır.

3.9. Aralık 2003 Pergel Düzenlemesi Denemesi: 5019 Sayılı Kanun Tasarısı

2003 yılının son günlerinde Meclis'e gelen ve kısaca pergel düzenlemesi olarak da anılan 5019 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun Meclis'ten geçmiştir. Cumhurbaşkanlığı 2. ve geçici 2. maddelerinin bir kez daha görüşülmesi için kanunu 26 Aralık 2003 tarihinde Meclis'e geri göndermiştir.

5019 sayılı ilgili Kanun'un (tasarısının) 2. maddesi, 3030 sayılı Kanun'un 5'inci maddesini aşağıdaki şekilde değiştirmeyi öngörmüştü: Nüfusu 5.000.000'dan fazla veya valilik binası merkez kabul edilerek il merkezinin en uzak ilçelerin belediye sınırına kuş uçuşu 50 kilometreden az mesafesi olan büyük şehirlerde il mülki sınırı; valilik binası merkez kabul edilmek üzere nüfusu 2.000.000'dan 5.000.000'a kadar olan büyük şehirlerde 50 kilometre yarıçaplı, nüfusu 1.000.000'dan 2.000.000'a kadar olan büyük şehirlerde 30 kilometre yarıçaplı, nüfusu 1.000.000'dan aşağı olan büyük şehirlerde 25 kilometre yarıçaplı dairesel alan içinde kalan ve il sınırları içinde bulunan alanlar büyük şehir belediye sınırlarıdır. Bu sınırlar içerisinde kalan tüm ilçeler 'büyük şehir ilçe belediyeleri', tüm beldeler 'büyük şehir ilk kademe belediyeleri' sayılırlar. İlçelerin mülki sınırları ve mücavir alan sınırları ile beldelerin belediye ve mücavir alan sınırları büyük şehirlerin beledi-

ye sınırlarıdır. Bu sınırlar içerisinde kalan köyler, ilgili ilçe ve ilk kademe belediyelerine bağlı mahalle statüsüne dönüşürler.

5019 sayılı Kanun değişikliği girişimi cumhurbaşkanınca veto edilince pergel düzenlemesi 2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda çok benzer biçimde yeniden düzenlenmiştir. Bu yeni düzenleme aşağıda anlatılmaktadır.

4. 2004 Yılında Büyükşehir Belediyesi Kanunu (5216) ile Getirilen Model: Pergel Düzenlemesi ve Diğer Alan Yönetimi Hükümleri

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun geçici 2. maddesine göre büyükşehir statüsündeki il merkezlerimizin (İstanbul ve İzmit dışında) belediye hizmet alanları bir daireyle belirlenmektedir. Bir bilimsel dayanağı olmayan bu geometrik sınırlamalara göre valilik binası merkez tayin edilerek çizilen 20, 30 veya 50 kilometrelik dairenin içine giren kırsal kesimdeki köy yerleşmeleri şehre bağlı mahalle gibi nitelendirilmektedir.

5216 sayılı Kanun'un geçici 2. maddesi şöyledir: Bu kanunun yürürlüğe girdiği tarihte; büyükşehir belediye sınırları, İstanbul ve Kocaeli ilinde il mülkî sınırıdır. Diğer büyükşehir belediyelerinde mevcut valilik binası merkez kabul edilmek ve il mülkî sınırları içinde kalmak şartıyla nüfusu bir milyon (1.000.000)'a kadar olan büyükşehirlerde (Adapazarı, Erzurum, Samsun, Eskişehir, Kayseri, Mersin, Diyarbakır, Antalya, Konya, Gaziantep) yarıçapı yirmi kilometre (20 km), nüfusu bir milyondan iki milyon (1.000.000-2.000.000)'a kadar olan büyükşehirlerde (Adana, Bursa), yarıçapı otuz kilometre (30 km), nüfusu iki milyon (2.000.000)'dan fazla olan büyükşehirlerde (İzmir ve Ankara) yarıçapı elli kilometre (50 km) olan dairenin sınırı büyükşehir belediyesinin sınırını oluşturur. Bu sınırlar içerisinde kalan ilçeler büyükşehir ilçe belediyeleri, beldeler büyükşehir ilk kademe belediyeleri haline gelir.

Belediyeler hakkındaki bu kanun ile Belediye Kanunu'nun belediyelerin tüzel kişiliklerinin kaldırılmasına veya başka bir belediyeye katılmasına ilişkin hükümleri uygulanmaz. Bu sınırlar içinde kalan köylerin tüzel kişiliği sona ererek mahalleye dönüşür. Bu şekilde oluşan mahallelerin katılacağı ilçe veya ilk kademe belediyesi, büyükşehir belediye meclisince belirlenir. Orman köylerinin tüzel kişiliği devam eder. Ancak ormanlarla ilgili diğer kanun hükümleri saklı kalmak üzere bu köyler imar bakımından büyükşehir belediyesinin mücavir alanı sayılırlar. Bu köylerde su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütme görev ve yetkisi ilgili büyükşehir belediyesine bağlı su ve kana-

lizasyon idaresine aittir.

Veto edilen 2003 tarihli ve 5019 sayılı BŞB kanununda değişiklik yapan (2'si ana, 2'si yürürlük) kanun teklifinin geçici 2. maddesinde, mevcut valilik binası merkez kabul edilmek ve il mülkî sınırları içinde kalmak şartıyla; 1.000.000'a kadar 25 km, 1.000.000'dan 2.000.000'a kadar 30 km, 2.000.000'dan 5.000.000'a kadar 50 km yarıçapında çizilen bir çember içindeki tüm yerleşim birimleri büyükşehir belediyesine dahil edilir. Nüfusu 5.000.000'dan fazla veya valilik binası merkez kabul edilerek il merkezinin en uzak ilçelerin belediye sınırına kuş uçuşu 50 kilometreden az mesafesi olan büyük şehirlerde il mülki sınırı büyükşehir belediyesinin sınırı kabul edilir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nda (2004) geçici 2. madde ile mevcut valilik binası merkez kabul edilmek ve il mülkî sınırları içinde kalmak şartıyla; nüfusu 1.000.000'a kadar 20 km, 1.000.000'dan 2.000.000'a kadar 30 km, 2.000.000'dan fazla 50 km yarıçapında çizilen bir çember içinde kalan alandaki tüm yerleşim birimleri büyükşehir belediyesinin yeni sınırlarını oluşturur. İstanbul ve Kocaeli ilinde ise il mülkî sınırı büyükşehir belediyesinin sınırındır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun geçici 2. maddesine göre büyükşehir statüsündeki il merkezlerimizin (İstanbul ve İzmit dışında) belediye hizmet alanları bir daireyle sınırlanmaktadır. Hiçbir bilimsel dayanağı olmayan, tamamen gelişigüzel bir biçimde yapılan bu geometrik çizimlere göre valilik binası merkez tayin edilerek çizilen dairenin içine giren kırsal kesimdeki köy yerleşmeleri şehre bağlı mahalle haline gelmektedir. 2005'de 5390 sayılı Kanun'la yapılan değişiklik öncesinde daire çizgisine bitişik olduğu halde çizimin biraz dışında kalan köyle dairenin tesadüfen içinde kalan köy arasında hiçbir fark olmuyor ve büyükşehir belediyesinin sınırları çok suni biçimde çiziliyordu.

Formülün yarattığı oldukça suni ve —tam çember biçimli sınır çizme şeklindeki— sıkıntılı durumlar 2005 ve 2006 düzenlemeleri ve her bir büyükşehir belediyesi için yerinde yapılmakta olan çalışmalar sonucunda hafifletilmektedir. 5216 sayılı Kanun'un işlenemeyen hükümleri arasında kalan ve 02.07.2005 tarihli ve 5390 sayılı Kanun ile 5216 sayılı Kanun'a eklenen bir hüküm ile büyükşehir belediyesi kapsamına alınan ilçelerin mülkî sınırları ile merkezleri büyükşehir belediyesi sınırları dışında kalan ilçelerin, büyükşehir belediye sınırları içine giren belediye ve köylerinin statülerinin yeniden düzenlenmesine imkan tanınmıştır. 5390 sayılı Kanun ile yapılan bu ek düzenleme suretiyle 14 büyükşehir belediyesinde 20, 30 ve 50 km yarıçap formülleri uygulanarak elde edilecek sınırların daha gerçekçi olmasına olanak tanınmaktadır.

2.7.2005 tarihli ve 5390 sayılı Kanun ile 5216 sayılı Kanun'a eklenen "işlenmeyen hükümler" şöyledir: 5216 sayılı Kanun'un geçici 2. maddesinin birinci fıkrası gereğince büyükşehir belediyesi kapsamına alınan ilçelerin mülkî sınırları içinde kalan, ancak aynı fıkra da belirtilen sınırlar dışında olan belediye ve köyler, bu kanunun yayım tarihinden itibaren iki yıl içinde belediye meclisi veya köy ihtiyar heyetinin talebi üzerine büyükşehir belediye meclisinin kararı ve İçişleri Bakanlığı'nın onayı ile başka bir işleme gerek kalmaksızın büyükşehir belediye sınırları içine alınabilir. Bu köylerin mahalle olarak hangi ilçe veya ilk kademe belediyesine katılacakları aynı meclis kararında gösterilir. 5216 sayılı Kanun'un geçici 2'nci maddesinin birinci fıkrası gereğince merkezleri büyükşehir belediyesi sınırları dışında kalan ilçelerin, büyükşehir belediye sınırları içine giren belediye ve köyleri, bu kanunun yayım tarihinden itibaren iki yıl içinde belediye meclisi veya mahalle ihtiyar heyetinin kararı ve büyükşehir belediye meclisinin görüşü üzerine İçişleri Bakanlığı'nın onayı ile başka bir işleme gerek kalmaksızın eski statüleriyle büyükşehir belediye sınırları dışına çıkarılabilir.

5390 sayılı Kanun ile yapılan bu ek düzenleme suretiyle 16 büyükşehir belediyesinde 20, 30 ve 50 km yarıçap formülleri uygulanarak elde edilecek sınırların daha gerçekçi olmasına olanak tanınmaktadır. Böylece ilçe merkezi büyükşehir belediyesine giren ancak kendileri büyükşehir belediyesinin yeni sınırları dışında kalan belde ve köylerin de büyükşehir belediyesine katılması mümkün olmaktadır. Tersine ilçe merkezi büyükşehir sınırlarına girmediği halde kendileri büyükşehir belediyesi sınırlarında kalan belde belediyeleri ve köylerin ise büyükşehir sınırları dışına eski statüleriyle çıkartılmasına da olanak tanınmaktadır.

Sonuçta tam daire şeklinde bir büyükşehir belediyesi yerine kanun koyucunun 5216 sayılı ana kanundan bir yıl sonra yaptığı düzenleme ile zigzaglı bir büyükşehir sınırı elde edilebilmektedir. Yine de büyükşehir belediyesi ile bağlantısı çok zayıf olan, yüksek bir dağ, büyük bir göl gibi doğal engellerle büyükşehir belediyesinden fiziki olarak ayrı bir ilçe veya belde belediyesinin büyükşehir sınırlarına dâhil edilmesi mümkün olmaktadır. Bu durum ilgili kilometreler tutunca otomatik olarak gerçekleşmekte, ayrı kalması gereken bir yerleşim birimi gereksiz yere büyükşehir ilçe veya ilk kademe belediyesi haline gelebilmektedir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 5390 sayılı değişiklik kanunu ile şekillenen pergel düzenlemesi sonrası Türkiye'de 16 büyükşehir belediyesinde 160'ı 10.000 nüfusun altında olmak üzere, toplam 259 ilk kademe belediyesi bulunmaktadır. 5'i 10.000'den az nüfusa sahip olmak üzere, toplam 55 ilçe belediyesi bulunmaktadır. Bazı illerde ilçe ve/veya ilk kade-

me belediyelerinde sınırlı bir artış olurken genellikle bu sayı ciddi olarak artmıştır. Artış daha çok ilk kademe belediyelerinde olmuştur. Örneğin, sadece kalabalık nüfuslu 2 (Ceyhan ve Yüreğir) ilçe belediyesine sahip Adana’da şu anda 3 ilçe belediyesi ve 17 ilk kademe belediyesi bulunmaktadır (Adana Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı).

195.193 nüfusla kurulan Kocaeli Büyükşehir Belediyesi, 5216 sayılı Yasanın uygulanmasıyla 1.122.914 nüfusa erişmiştir. İki alt kademe belediyesinden Kocaeli Büyükşehir Belediyesi’ndeki bu sınırlı nüfusun ötesinde de sorunlar olduğu Gebze ve merkez ilçelerinin nüfuslarının incelenmesiyle de anlaşılabilir. Merkez ilçe 2000 yılında toplam 373.034 nüfusa sahipken Gebze İlçesi aynı yıl 421.932 nüfusa sahip idi. Pergel düzenlemesinin uygulanması sonucu diğer büyükşehir belediyelerinin (2000 nüfus sayımı bazında) nüfusları genelde sınırlı ölçüde artmıştır. Örneğin, Adapazarı’nın nüfusu 294.398’den 361.235’e, Samsun’un 363.180’den 438.788’e ve Eskişehir’in nüfusu 482.793’den 503.752’ye yükselmiştir. Nispeten ciddi bir artış da nüfusu 283.752’den 428.156’ya çıkan Adapazarı Büyükşehir Belediyesi’nde gözlenmiştir.

5216 sayılı Yasa, yeni büyükşehir belediyelerinin kuruluşunu zorlaştırılmaktadır.¹⁰ T.B.M.M. bünyesinde 1993’den bugüne sadece Adapazarı, büyükşehir belediyesi statüsüne kavuşmuştur. 3030 sayılı Yasa’dan farklı olarak 5216 sayılı Yasa’da büyükşehir belediyesi kurulabilmesi için bir il merkezi belediyede ve o belediyenin sınırlarına 10 kilometrelik bir mesafe içinde yaşayan nüfusun 750.000’den daha fazla olması kistası asgari şartlardan en önemlisi olarak getirilmiştir. Kanunun gerekçesindeki 1.000.000 sınırı yasalama sürecinde 750.000’e düşürülmekle birlikte, büyükşehir statüsü için ciddi ve somut bir nüfus büyüklüğüne sahip olma, o yerin fiziki yerleşim durumu ve ekonomik gelişmişlik düzeyinin de büyükşehir belediyesi kurulması için uygun olması şartı öngörülmüştür. Böylece hem T.B.M.M. üzerinde büyükşehir belediyesi için zaman zaman orta ölçekli kentlerden yükselen baskıların ve taleplerin hem de kıt mali kaynakların etkisiz ve verimsiz şekilde kullanılmasının önüne geçilmesi arzu edilmiş olsa gerek.

25531 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Yasası’nın geçici 2. maddesi uyarınca valilik binası merkez kabul edilmek üzere 20 km yarıçapındaki daire sınırının büyükşehir belediye sınırlarını oluşturacağı bu sınırlar içerisinde kalan köylerin tüzel kişiliği sona ererek mahalleye dönüşeceği, orman köylerinin tüzel kişiliği devam edeceği, ormanlar ile ilgili diğer kanun hükümleri saklı kalmak kaydıyla bu köylerin ise imar bakımından büyükşehir belediyesinin mücavir alanı

10 Bakınız: Özgür (2006); Özgür, 2007; Özgür, Savaş Yavuzçehre, Çiğeroğlu (2007a ve b).

sayılacağı hükmü bulunmaktadır.

... yönetsel yetki sınırlarının metropoliten bölge özelliklerini yansıtmadığı, metropoliten kentin etki alanının belirlenmesinde bilimsel kriterlerin dikkate alınması gerekliliği konu ile ilgili yapılan araştırmalarda vurgulanmaktadır. Metropoliten yönetim olarak büyükşehir belediyelerinin yetki alanının bilimsel kriterler göz önüne alınarak belirlenecek fonksiyonel bölge ile karşılaştırılması, stratejik mekânsal planlamanın etkinliği bakımından büyük önem taşımaktadır. ... Türkiye’de büyükşehir belediyelerinin metropoliten bölge ölçeğinde mekânsal stratejilerin geliştirilmesi sürecinde, stratejik mekânsal planlamanın etkinliği bakımından sınırlı yetkilere sahip olduğu görülmektedir. Metropoliten yönetim ve planlama konusunda yeni düzenlemeler getiren 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu da, Avrupa metropoliten bölgelerindeki yeni stratejik yaklaşımlar ve metropoliten bölgeler için geliştirilen kriterler göz önüne alındığında yeterli bir planlama perspektifi sunmamaktadır (Yıldız ve Çıracı, 2006: 202-203).

Mevcut büyükşehir belediyelerinin kapsadıkları alanda ciddi bir değişim olmazken ikinci kademeyi oluşturan büyük ilçeler üç büyük şehirde parçalanmıştır. Samsun, İzmir, Mersin ve İstanbul gibi illerde büyükşehir belediyesi sınırlarının metropol alanla çakışmadığı netleşince önce Aralık 2003’te 5019 sayılı Kanun teklifiyle pergel düzenlemesi denenmiş, Meclis’ten geçen bu yasa (teklifi) veto edilince de 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’na pergel düzenlemesi eklenerek büyükşehir belediyelerinin alanı genişletilmiştir. Büyükşehir belediyesi statüsü bu statüye sahip olanlara her şeye rağmen metropoliten kentsel alan yönetimi açısından büyük ölçüde yardımcı olmaktadır.

Elbette bazı sorunlar da bulunmaktadır ve mevcut büyükşehir belediyelerine 5216 ve 5390 sayılı kanunlardaki pergel düzenlemesi hükümleri gereğince 2004-2006 döneminde bağlanan yeni ilçe ve alt kademe belediyeleri ile mahalleye dönüştürülen köylerden farklı tepkiler gelmektedir. Örneğin, yerel ve ulusal basındaki haberler ile daha sağlıklı değerlendirme yapabilmek adına, ilçe ve alt kademe belediyelerinin internet sayfaları incelendiğinde Kayseri Büyükşehir Belediyesi’ne bağlanan belediyeler ile Kayseri Büyükşehir Belediyesi’nin bu genişlemeden karşılıklı olarak hayli memnun olduğu gözükmektedir. 2.000.000’u aşan nüfusu gereği 50 km bir yarıçapla çevresindeki çok sayıda ilçe belediyesi, belde belediyesi, köyü ve orman köyünü kontrolü altına alan ve yer yer sınırları 60 km’ye ve birkaç yönde il sınırlarına kadar uzanan İzmir’de ise kimi ilçe ve alt kademe belediyelerinin ayrılma talepleri, hatta bu yöndeki kararlar ile büyükşehir belediye yönetiminin, özellikle de Başkan Aziz Kocaoğlu’nun, basına yansıyan haberlerin yan-

sıttığı kadarıyla genellikle sert açıklamaları, İzmir’de büyükşehir belediyesinin sınırlarının genişlemesinin, belki oldukça genişleyen sınırlar ve bir anda çok sayıda belediye ile köyün katılması ile zorluklar ve tepkiler yaratmakta olduğuna işaret etmektedir. Diyarbakır’da ise mahalle statüsüne dönüştürülerek Büyükşehir Belediyesi’ne dahil edilen bazı köylerin tekrar köy statüsüne geri dönüşü ve bu işlem sırasında İçişleri Bakanlığı’nda mahalleye dönüştürülmüş bir köyün daha köylülerin rızası olmaksızın Diyarbakır kentinden kopuk ve uzak olması gerekçe gösterilerek köy statüsüne döndürülmesi ile alevlenen tartışmalar basına yansımıştır.

5. Değerlendirme, Tartışma ve Sonuç

İzmir’de güç büyükşehir belediyesi ile ilçe ve hatta ilk kademe belediyeleri arasında bölünmüştür. Kayseri’de ise güç Ak Parti’nin Meclis’te ve ilçe ile ilk kademe belediyelerinde de güçlü olmasının olası etkisiyle büyükşehir belediyesinde toplanmıştır. İlçe belediyelerinin az olması, ilk kademe belediyelerinin oldukça sınırlı bir nüfusa sahip olması, temelde 20 km yarıçapında çember çizilmesi nedeniyle gerek büyükşehir belediye başkanının alt kademe belediyelere gerekse belde ve ilçe belediye başkanlarının büyükşehir belediyesine ulaşabilme imkanları gibi nedenlerle güç ilişkilerinde Kayseri’de büyükşehir oldukça baskın gözükmektedir.

Türkiye’de belediyeler büyük ölçüde çok amaçlı tek bir örgüt (belediye) tarafından yönetilirken, büyükşehir belediyesi alanında çok amaçlı (büyükşehir ve alt/ilk kademe belediyeleri) ile su ve kanalizasyon idareleri gibi tek amaçlı ad hoc örgütler bulunmaktadır. Türkiye’de birden fazla belediyeyi içine alan kentsel alanların yönetimi için büyükşehir belediyesi ve mahalli idare birlikleri dışında herhangi bir özel hukuki yapı veya model öngörülmemiştir. Belediye Kanunu da sanki her bir kent veya kentsel alan tek bir belediye tarafından kontrol ediliyormuş varsayımı üzerine kurgulanmıştır. Ancak bu konuda ihtiyacın fark edilmekte olduğu ve biraz geç de olsa kimi deneme ve düzenlemelerin meydana çıkmaya başladığı ve Ankara kadar yerelde de dillendirilmeye başlandığı söylenebilir. Yine de Ankara bu konuda daha etkili gözükmektedir.

5216 mevcut büyükşehirlerin alanını Kocaeli ve İstanbul’da il sınırlarına genişletirken diğerlerinde de 20, 30 ve 50 km formülleri ile oldukça genişletmiştir.¹¹ Aslında formülün yarattığı sıkıntılı duruma ve 5216 sayılı

11 Örneğin; 3030 sayılı Kanun yürürlükte iken Antalya Büyükşehir Belediyesi’nin 42.000 Ha. (420 km²) olan yetki alanı içerisinde Muratpaşa, Konyaaltı ve Kepez olmak üzere üç alt/ilk kademe belediyesi yer alıyordu. Yeni düzenlemeden sonra Antalya Büyükşehir Belediyesinin sınırları genişledi, mevcut üç belediyeye ilaveten 11 alt/ilk kademe belediyesi daha yetki alanı içerisine alındı. Böylece, Antalya Büyükşehir Belediyesinin sorumluluk alanı 141.719 Hektara (1417,19 km²) yükseldi (www.antalya.bel.tr).

Büyükşehir Belediyesi Kanunu'ndaki eleştirilen diğer hususlara rağmen, Türkiye'nin gerçek bir büyükşehir / metropoliten belediye sistemi olan ender ülkeler arasına girdiği söylenebilir.

Türkiye'de mevcut büyükşehir belediyelerinde alan yönetimi ve yeni katılan belediye ile köylerin statüleri konularında sıkıntılar vardır. Daha önemli sıkıntı büyükşehir belediye statüsü olmayan diğer orta ölçekli kentsel alanlarda, özellikle de parçalanmış idari/siyasi yapıya sahip Denizli, Trabzon, Malatya, Antakya gibi il merkezleri ile Alanya ve İskenderun gibi nüfusça büyük ilçe merkezlerinde olduğu söylenebilir. Nispeten hızlı büyüyen ve kentsel katı atık deponi alanından içme suyu teminine, çevre yollarından aktif ve pasif yeşil alanlara, konut projelerinden, kent içi ulaşım sisteminden imar ve planlamaya kadar geniş anlamdaki kentsel alan bütününde ve koordineli biçimde sürdürülmesi gereken önemli hizmetler ve projelerdeki aksama ve gecikmeler nedeniyle büyükçe kentsel alanlarda ciddi yönetim ve hizmet sunma sıkıntıları yaşanmaktadır. Türk kamu yönetimi sisteminin bunlara ancak son zamanlarda çözümler önermekte olduğu söylenebilir.

Yerel siyaset açısından kentsel alan yönetimi alternatiflerini ve çabalarını inceleme sonucunda üç önemli tespitte bulunulmuştur: Bunlardan birincisi yerel veya metropoliten siyaset açısından Türkiye'de kentsel alan yönetimi alternatiflerini inceleyen çok az çalışma bulunmaktadır.

İkinci tespit birincisi ile yakından ilişkilidir ve belki bir derece de birincisine yol açan ana nedenler arasındadır. Yerel siyaset açısından kentsel alan yönetimi alternatiflerini incelemek için gerekli olan bilgiler oldukça dağınık olup tek bir kente odaklanıldığında bile ulaşmak oldukça güçtür ve muhtemelen proje bazlı çalışmayı, tarihçi akademisyenlerin ve yerel yönetim birimlerinin işbirliğini gerektirmektedir. Güçlü ve iyi sistematize edilmiş, arşivleri olan yerel medya kuruluşlarının uzun süreli olarak varlığı da bir başka gerekliliktir. Özellikle birden fazla alternatifi incelemenin bulunan belge ve haberleri, birincil kaynaklarla yapılan mülakatları daha etkin ve etkili değerlendirme açısından ve hikayeyi daha sağlam çözümlenme açısından alternatifleri olmakla birlikte her bir alternatif için yeterli kaynak ve veri bulmak ve bunları yorumlamak ise önemli bir güçlük olarak ortaya çıkmaktadır.

Üçüncüsü, en azından dört nedenden dolayı yereldeki aktörlere kendi kentsel alanlarını yönetme konusunda inisiyatif alacak ve/veya uygulanması gündeme gelen önerilerin son şeklinin verilmesinde ve uygulanmasında yeterince katkı verecek derecede düzenlemeler yapılmasında gereklilikler bulunmaktadır. Bu dört temel neden şunlardır: (1) Temsili demokrasiden katılımcı demokrasiye geçiş. (2) Yerelde artan kapasite. Türkiye'nin birçok il merkezinde, özellikle de büyükşehir belediyesi statüsüne sahip metropoliten

kentler ile büyükşehir belediyesi için TBMM’de teklif verilmiş illerde meslek odaları, üniversitelerin ilgili bölümlerindeki akademisyenler ve araştırmacılar, seçilmiş ve atanmış yöneticiler ile sivil toplum kuruluşları ve yerel medyada bu tür konuları takip eden köşe yazarlarının ilk defa oluşan varlık göstermeleri ve/veya artan sayı ve kapasiteleri. (3) Hızlı değişen dünyamızda Her şeyin başkentten kararlaştırılmasının isabet derecesinin düşüklüğü. (4) Direnci azaltma ve yereldekilerin kendi aralarında ortak paydada buluşmasına olanak tanıma.

Türkiye’nin büyükşehir belediye sisteminde aşırı güçlü birinci kademe belediyesine karşın özellikle mali ve idari kapasitesi ile yetki ve görev alanı hayli sınırlandırılmış ikinci ve üçüncü kademe belediyeler yaratılmış; güç orantısız derecede paylaştırılmıştır. Kanun koyucu 1983-1984 dönemindeki hazırlık çalışmalarında, ancak bölge-kent (kentsel alan bütünü) bazında yürütülmesi gereken hizmetleri büyükşehire (üst kademe belediyeye) vermeyi planlamaktaydı. Ancak büyükşehir belediyelerine ilişkin düzenlemeyi KHK’ler ile hazırlamakta olan iktidardaki parti olan ANAP, kurduğu üç büyükşehir belediyesini de 1984 yerel seçimlerinde kazanmıştı. Bu sonuç, hızlı değişikliklerle, hemen her türlü hizmeti üst kademeye veren bir BŞB Kanunu’nun yasalaşmasına katkıda bulundu. Üç büyük kentsel alanı yönetme temelli eski 3030 sayılı BŞB ve bu anlamda ondan çok az farkı olan yeni 5216 sayılı BŞB Kanunu ile büyükşehir sayısının artırılması faydalar kadar sakıncalar da yaratabilir.

2004 veya bazıları 2005 yılından itibaren orta ölçekli ve hatta daha küçük ölçekli kentsel alanların yönetimi için yeni birkaç dolaylı ve doğrudan çözüm üretildiği gibi daha önce var olan kimi çözümler ise güçlendirilmiş ve/veya belediyeler tarafından daha yoğun ve etkili biçimde kullanılabilir hale gelmiştir. Yine de çözüm alternatiflerinin potansiyellerine ve sundukları fırsatlara paralel biçimde yerli ve yaygın biçimde kullanılabilirlikleri söylenemez.

Yapılar kadar ilişkilerin önemli olmasının vurgulanması başkentte alınan kararların önemini azaltmakta veya sabit tutmakta buna karşın yerelde veya bir kentsel alan bütününe ilgilendiren bölgesel ölçekte alınan karar ve ilişkiler ile uygulamalara daha çok dikkat etmeyi gerekli kılmaktadır. Türkiye’de kentsel alan yönetimi ile ilgili olarak, özellikle de büyükşehir belediyesi ilanı, belediye kanunu çıkarma (1580, 5215, 5393) ve/veya değiştirme ve büyükşehir belediyesi kanunu (3030 ve 5216) çıkarma veya hükümleri değiştirme ya da ilaveler yapma (5390) ile kanun ile kimi özel ve özgün düzenlemeleri deneme (5026 sayılı Tasarı) gibi durumlarda yerelden ziyade TBMM ve dolayısıyla siyasi partiler ile milletvekilleri oldukça etkin olmaktadır.

Kimi durumlarda da Ankara’daki Özel Çevre Koruma Kurulu gibi kamu

kurum ve kuruluşlarına özel görevler verilmiştir. Başta Çevre ve Orman Bakanlığı, Kültür ve Turizm Bakanlığı, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı olmak üzere kimi bakanlıklar da kendilerini ilgilendiren konularda ve kentsel alanlarda müdahalelerde bulunarak kararlar almaktadır. Örneğin, Kültür ve Turizm Bakanlığı 11 belediyenin bulunduğu Bodrum Yarımadası'ndaki imar yetkilerini kendisinde toplamak suretiyle Yarımada'daki yerel yönetimlerin görev alanındaki imar yetkilerini Ankara'ya çekmiştir.

Geçmişin çok sayıda köylere hizmet götürme birliği yerine aralarında belediyelerin de olduğu karma birlikler ile sadece belediyeler arasında kurulan ve kimisi ağırlıklı olarak bir kentsel alandaki yerel yönetim birimlerince kurulup işletilen birliklerin sayısındaki artış kimi kentsel alanları yönetme açısından işe yarayabilir özellikler taşımaktadır. Mahalli İdare Birlikleri adı altında 5355 sayılı özel bir Kanun'un Türkiye yönetim tarihinde bir ilk olarak 2005 yılında yürürlüğe girmiş olması önemli bir avantaj ve yenilik olarak değerlendirilebilir.

Kaynakça

- AL, Hazma (1996) "Cumhuriyet Dönemi Belediyeciliğinin Tarihsel Gelişimi", Vecdi Akyüz ve Seyfettin Ünlü (Editörler), İslam Geleneğinden Günümüze Şehir ve Yerel Yönetimler, Cilt 2, İstanbul: İlke Yayınları, ss. 22-57.
- AYDEMİR Saliha E. ve Şinasi AYDEMİR (2004) "‘Kent Ağları’ Gelişme Stratejisi: Trabzon-Rize Yoğunluk Bandı Örneği", 11. Bölge Bilimi/Bölge Planlama Kongresi, Karadeniz Teknik Üniversitesi, 21-23 Ekim 2004, Trabzon, ss. 217-227. <http://sehircilik.ktu.edu.tr/52.htm>, (31/1/2007).
- ÇADIRCI, Musa (1993) "Tanzimat Dönemi'nde İzmir", Çağdaş Türkiye Tarihi Araştırmaları Tarihi (ÇTTAD), Cilt 1, Sayı 3.
- Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı ve JICA (2000) Doğu Karadeniz Bölgesel Gelişme Planı (DOKAP), Nihai Rapor, Cilt VI: Mekansal Gelişme ve Altyapı, Nippon Koei Co., Ltd. Recs. International Inc.
- EKE, Ali Erkan (1982) Anakent Yönetimi ve Yönetimlerarası İlişkiler, Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları.
- ERKİN, Engin (1978) "ZMA Planlama Deneyimi", Türkiye'de Metropolitan Alan Planlama Deneyim ve Sorunları Kolokiyumu, Mimar Sinan Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayını, No 2.
- ERYILMAZ, Bilal (2004) "İstanbul ve Yerel Demokrasi Geleneği", Şevket Kamik Akar (Yayına Hazırlayan), İstanbul: Şehir ve Medeniyet, (1453'den 2053'e İstanbul: Şehir ve Medeniyet Sempozyumu), İstanbul: Klasik, ss. 255-272.
- ERYILMAZ, Bilal (1997) Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması, İstanbul: Birleşik Yayıncılık.
- GOTMAN, Jean (1961) Megapolis, New York: Twentieth Century Fund.
- GÖÇER, Orhan (1979) Şehirciliğe Giriş, Konya: Konya Devlet Mühendislik Mimarlık Akademisi Yayını.
- KAVRUK, Hikmet (2002) Anakente Bakış: Türkiye'de Anakent Belediyeciliği ve Kent Hizmetlerinin Yönetimi, Ankara: Hizmet-İş Sendikası.
- KELEŞ, Ruşen (2006a) Yerinden Yönetim ve Siyaset, Genişletilmiş 5. Basım, İstanbul: Cem Yayınevi.
- KELEŞ, Ruşen (2006b) Kentleşme Politikası, 9. Baskı, Ankara, İmge Kitabevi.
- KILINÇ, Gökçen ve Nuran ZEREN GÜLERSOY (2007) "Türkiye'de Yeni İllerin Kurulmasının Kentleşme ve Siyaset İlişkisi Bağlamında Değerlendirilmesi", VI. Ulusal Şehircilik Kongresi, (8 Kasım Dünya Şehircilik Günü): Planlama, Siyaset, Siyasalar, 6-8 Kasım 2006, Şehir Plancıları Odası İzmir Şubesi ve Dokuz Eylül Üniversitesi, Mimarlık ve Mühendislik Fakültesi, İzmir, Dokuz Eylül Üniversitesi, ss. 321-337.
- MÜLAYİM, Selçuk (2004) "XIX. Yüzyıl Osmanlı İstanbul'u", Şevket Kamik Akar (Yayına Hazırlayan), İstanbul: Şehir ve Medeniyet, (1453'den 2053'e İstanbul: Şehir ve Medeniyet Sempozyumu), İstanbul: Klasik, ss. 81-95.

166 Yerel Siyaset

NADAROĞLU, Halil (2001) Mahalli İdareler: Teorisi, Ekonomisi, Uygulaması, Yenilenmiş 7. Bası, İstanbul, Beta.

OKTAY, Tarkan (2007) "İstanbul'da Belediye Örgütlenmesi ve İlk Belediye Seçimleri: Beyazıt Belediye Dairesi Seçimleri ve Seçmen Profili", Bilal Eryılmaz ve Musa Eken (Editörler), Kamu Yönetimi Yazıları, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, ss. 339-357.

ÖZGÜR, Hüseyin (2007) "Orta Ölçekli Kentsel Alanların Yönetimine İlişkin Alternatifler", Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik (Editörler), Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar -II: Uygulama, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, ss.100-142.

ÖZGÜR, Hüseyin; Pınar SAVAŞ YAVUZÇEHRE ve Mısra CİĞEROĞLU (2007a) "Türkiye'de Büyükşehir Belediyesi Kentsel Alan Yönetimi Siyaseti ve Siyasaları", VI. Ulusal Şehircilik Kongresi, (8 Kasım Dünya Şehircilik Günü): Planlama, Siyaset, Siyasalar, 6-8 Kasım 2006, Şehir Plancıları Odası İzmir Şubesi ve Dokuz Eylül Üniversitesi, Mimarlık ve Mühendislik Fakültesi, İzmir, Dokuz Eylül Üniv., ss. 295-326.

ÖZGÜR, Hüseyin; Pınar SAVAŞ YAVUZÇEHRE ve Mısra CİĞEROĞLU (2007b) "Türkiye'de Orta Ölçekli ve Metropolitan Kentsel Alanların Yönetimi", Bilal Eryılmaz ve Musa Eken (Editörler), Kamu Yönetimi Yazıları, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, ss. 475-513.

SARIOĞLU, Mehmet (2001) "Ankara" Bir Modernleşme Öyküsü: (1919-1945), Ankara: T.C. Kültür Bakanlığı, Kültür Eserleri Dizisi, 290.

SAZAK, Şazaman (2002) Metropolitan Kentin Etki Alanında Kalan Kentlerin Çeperindeki Arsaların Dönüşüm Süreci: Çorlu - Büyükkarıştıran Örneği, Edirne: Trakya Üniversitesi.

SCOTT, Allen J. (2004) "Küreselleşme ve Kent-Bölgelerin Yükselişi", Çev. Kübra CİHANGİR ÇAMUR, Planlama, 2004/3, Sayı 29, ss. 26-32. Orijinal Makale: European Planning Studies, Vol. 9, No.7, 2001, pp. 813-826.

TANKUT, Gönül (1993) Bir Başkentim İmarı: (1929 - 1939), İstanbul: Anahtar Kitaplar.

TEKEL, Ayşe (2003) "Kentsel Rantın Oluşumu, Düzenlenmesi ve Yönlendirilmesinde Planlama ve Planlama Yönetiminin Rolü; Ankara Örneğinde Bir Değerlendirme", M. A. Çukurçayır ve A. Tekel (Editörler), Yerel ve Kentsel Politikalar, Konya: Çizgi Kitabevi, ss. 65-78.

TEKELİ, İlhan (1999) "19. Yüzyılda İstanbul Metropolitan Alanının Dönüşümü", Paul Dumont ve François Geogron (Editörler), Modernleşme Sürecinde Osmanlı Kentleri, 2. Baskı, İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.

TEKELİ, İlhan (1982) "Başkent Ankara'nın Öyküsü", İlhan Tekeli, Türkiye'de Kentleşme Yazıları, Ankara, Turhan Kitabevi, ss. 49-81.

TOPRAK, Zerrin (2003) Belediye Kurulmasında ve Sınırlarının Genişletilmesinde Ölçütler Neler Olmalıdır? Sn. Cumhurbaşkanlığı Pergel Yasasını Geri Yollamakta Haklı Mıdır?, <http://www.geocities.com/yereldemokrasi/anakent.htm>.

TUZCUOĞLU, Ferruh (2003) Metropolitan Yönetim: Kentleşmenin Temel Kavram ve Kuramları ile Dünya'da ve Türkiye'de Büyükşehir Yönetimi, Sakarya Kitabevi, Sakarya.

YAŞAMIŞ, Firuz Demir (1995a) Büyükşehir Sorunsalı, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 28, Sayı 1, Mart, ss. 93-111.

YAŞAMIŞ, Firuz Demir (1995b) Üçüncü Bin Yılın Yönetim Teknolojisine İlişkin Gereksinimleri ve Türk Belediyeleri, Yeni Türkiye, Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı, Yıl 1, Sayı 4, Mayıs-Haziran, s. 427-454.

YILDIRIM, Ramazan (1997) Diyarbakır'daki İlçesiz İlçe Belediyeleri Ya da Alt Kademe Belediyeleri, Gazi Üniversitesi, Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt 1, Sayı 1, s. 233-251. www.hukuk.gazi.edu.tr/dergi/cilt_1-sayi_1.pdf.

YILDIZ, Reyhan ve Hale ÇIRACI (2006) 5216 Sayılı Yeni Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun Stratejik Mekânsal Planlama Yaklaşımı Açısından Değerlendirilmesi, itüdergisi/a: mimarlık, planlama, tasarım, Cilt 5, Sayı 2, Kısım 2, Eylül, 197-206.

YEREL SİYASET EKSENİNDE SİVİL TOPLUM ÖRGÜTLERİ: ÖNEMİ VE ETKİLERİ

Yrd. Doç. Dr. Mevlüt KARABIÇAK*

Giriş

Sivil toplum kuruluşlarının toplum içindeki varlığı giderek güçlenmekte ve sayıları hızla artmaktadır. Bu kuruluşların öneminin artması sayısal çoğunluktan çok, sivil toplumun temel gücünü oluşturdukları fikrinin yaygınlık kazanmasıyla ilişkilidir. Devlet ve toplum birbirini bütünleyen iki temel öğedir. Toplum daha çok inisiyatif ve özgürlük isterken, devlet iç ve dış güvenlik endişeleriyle toplum hayatına bazı sınırlamalar getirebilmektedir. Doğal olarak bu sınırlayıcı düzenlemeler toplum ve devlet arasında bir takım gerilimlere de neden olabilmektedir. Demokrasi geleneği güçlü, eğitim ve kültür düzeyi yüksek toplumlarda, sivil toplum örgütlerinin kamuoyu oluşturma, siyaseti belirleme ve yönlendirmedeki etkisi oldukça büyüktür. Devlet ve toplum arasındaki gerilimi azaltmada devletçe alınan kararlarla toplumsal gereksinimlerin uyumluluk göstermesinde, sivil toplum kuruluşlarına önemli görevler düşmektedir. Yerel siyasetin güçlenmesi ve ulusal siyasetle uyumunda da sivil toplum kuruluşlarının önemli etkisi olmaktadır. Bir ülkenin kalkınması, gelişip büyümesi, güven ve istikrarı için, her şeyden önce tutarlı ve kararlı ekonomi politikalarına ihtiyaç duyulmaktadır. Ancak bunun önkoşulu daha çok demokrasi, uygun siyaset ve düzgün yönetimlerdir. Bunlar sağlanabildiği ölçüde toplumsal refah ve huzur artmakta ve daha adil bir gelir dağılımı gerçekleştirilebilmektedir.

Yolsuzlukların önlenmesi, kayırmacılığın olmadığı, önceliğin hak edene verildiği bir toplumda tüm bireylerin güven duygusu ve birbirine saygısı çoğalmaktadır. Daha sıkı dayanışma, iyi bir örgütlenme toplum yapısını güçlendirir.

* S.D.Ü., İİBF, İktisat Bölümü

mekte ve siyasetteki etkisini arttırmaktadır. Fakat bu etkinin toplumsal yapıda daha olumlu sonuçlar sağlaması için iyi bir toplumsal eğitime gereksinim vardır. Sivil toplum kuruluşlarının yerel ve merkezi birimler üzerinde kuracakları denetim ağları, kamu üzerindeki ağır bürokrasi ve hiyerarşik yükün azaltılmasında, sorunlara hızlı çözümler bulunmasında, ülke kaynaklarının etkin ve üretken kullanımında önemli rol oynarlar. Ancak örgütlenme faaliyetlerinden beklenen olumlu gelişmelerin sürmesi ve kaotik bir sonuca dönüşmemesi için bazı yasal ve kurumsal önlemlerin alınması gerektiği de üzerinde çok durulan bir husustur. Ülke bütünlüğü ve toplumsal barışı bozucu bazı girişimlerin, sivil toplum yapısı içinde yer aldığı görülebilmektedir. Bundan dolayı toplumda bu tür örgütlenmelere bazen kuşku ile yaklaşılmakta ve bunların faaliyetleri ülke bütünlüğüne yönelik ciddi bir tehdit olarak algılanabilmektedir. Bu kuşku, demokrasinin vazgeçilmezleri sayılan sivil toplum kuruluşlarından beklenen katkıların yeterince sağlanamamasına neden olabilmektedir. İşte bu çalışmada sivil toplum kuruluşlarının tanım ve gelişimine ilişkin teorik bazı bilgilere yer verildikten sonra, yerel siyasette üslenebilecekleri roller üzerinde durulacak ve bu karşılıklı etkileşimin değişik sonuçları irdelenmeye çalışılacaktır.

1. Sivil Toplum, Sivil Toplum Kuruluşları ve Yerel Siyaset: Kuramsal Çerçeve

Sivil toplum hareketi, Batı toplumlarının gelişim süreci ve siyasal geleceği içinde doğup gelişmiştir. Sivil toplumun düşünsel ve kuramsal temelleri antik çağda Aristo ve Çiçero'nun, sonraki dönemlerde ise Thomas Hobbes, John Locke, Charles de Montesquieu ve Jean Jacques Rousseau'nun eserlerinde yer almaktadır. 18. yüzyıla kadar devlet ve siyasal toplumla aynı anlamda kullanılan bu kavram, Aristo tarafından siyasal toplumu belirtmek için kullanılan "politike koinonia"nın Çiçero tarafından Latince'ye "societas civilis" olarak birebir aktarılan çevirisidir (Karabıçak, 2006: 72, Seligman, 1992:107- 113). Yine Aristo'ya göre sivil toplum, bireysel çıkarlardan bağımsız ve kamusal yarar sağlamayı amaçlayan kurallara uygun olarak yönetilen toplumdur (Karabıçak, 2006: 73, Kaldor, 2002: 3).

18. yüzyıldan itibaren sivil toplum kavramına yeni bir anlamın yüklendiği görülmektedir. Adam Ferguson'un 1767'de yayınlanan "Sivil Toplumun Tarihi Üzerine Bir Deneme (An Essay on the History of Civil Society)" adlı eserinde "sivil toplum: barbar hareketlerin en az olduğu, düşünce yani beyinlerin sanat ve edebiyat ile münavevleştirildiği toplum" anlamında kullanılmıştır (Karabıçak, 2006: 73, Keane, 1993: 48). Rousseau ise sivil toplumu, sözleşmeyle ortaya çıkan uygar toplumla özdeşleştirmektedir. Rousseau'ya göre insanlar kendilerini korumak için güç birliği yapmalıdır. Karşıt çıkar ol-

mazsa ortak çıkardan söz edilemeyeceğini belirten Rousseau, toplumsal yasalari toplumun tamamını temsil eden genel bir iradenin yapması gerektiği üzerinde durmuştur (Memişoğlu, 2006: 209).

Sivil toplum kavramının modern biçimi Aydınlanma döneminde Anglo-Amerikan kökenli olarak ortaya çıkmıştır. Bu yeni biçimiyle sivil toplum siyasal toplumdaki ayrılmaktadır. Burada birbirinden farklı üç ayrı sivil toplum kuramından söz edilebilir. Bunlar; “Asgari Devletçi, Çoğulcu ve Katılımcı Sivil Toplum” modelleridir. Bu modellerden çoğulcu ve asgari devletçi sivil toplum modelleri liberal düşüncenin, katılımcı sivil toplum modeli ise Neo-Marksist sol bir akımın geliştirdiği modellerdir (Nişancı, 2003: 134). Hayek’in düşüncesine dayanan asgari devletçi sivil toplum yaklaşımında doğal düzen ve sivil toplum eş anlamlarda kullanılmaktadır. Bu düşünceye göre devletin asıl görevi yapay kurallar koyarak toplumu ve bireyi biçimlendirmek yerine, doğal düzenin işleyişini sağlamaktır. Devletten ayrı bir toplum alanının varlığını ve devletin dışında çıkar ve baskı gruplarının mevcudiyetini kabul eden çoğulcu yaklaşımda ise devletin asgariye inmesi yerine, bu grupların güçleri oranında devletin kurumsal yapısını ve faaliyetlerini etkileyerek, devlet toplum dengesinin kurulması savunulmaktadır (Acar, 2003a: 86).

ABD kamu yönetiminde Anglo-Amerikan yaklaşımının önde gelen ismi Woodrow Wilson’a göre, siyaset ve yönetim ayrılığı düşüncesinin oluşmasını sağlayan en temel etken, Alman idealizmi ve organik devlet kuramı düşüncesidir. Wilson’un, Alman siyaset geleneğini ABD’nin siyaset gerçekliğine uygulamak istediği belirtilmektedir. Ancak Wilson’un “Yönetimin İncelenmesi” makalesinin, organik bir devlet kuramını yansıtmaktan çok mekanik bir yaklaşım sergilediğinin öne sürülmesi, konuyu tartışılır hale getirmiştir. ABD siyasi yapısının, sözleşme kuramları çerçevesinde inşa edildiği ve buna göre tanımlandığı dikkate alındığında organik kuramla sözleşmecilik kuramı arasında bir çelişkinin yaşandığı görülmektedir (Akbulut, 2005: 18). Aslında sivil toplum etrafında kümelenen tarihi ve felsefi kavramlar Hegel ve Marx’ın kullanımıyla öne çıkmıştır. Bu kavramın daha çok Batı Avrupa’nın toplumsal tarihinde çok önemli yer tutan tarih felsefesi alanındaki bir tartışmayla ilgili olduğu söylenebilir (Mardin, 2000: 10). Hegel’e göre devlet kuramındaki “nesnel” ve “ussal” kamu yönetimi, Prusya’nın kapitalistleşme tarihindeki aristokrasi ve burjuvazi arasındaki sınıf mücadelesinin bir sonucudur. Sözleşme kuramları ise İngiliz kapitalistleşme tarihinde, aristokratlar ve burjuvaziler arasındaki sınıf ilişkisini yansıtmaktadır (Akbulut, 2005: 19).

Liberal siyaset felsefesinin ilk temsilcilerinden biri olan Locke siyasal iktidarı ve siyasal itaat yükümlülüğünü “toplum sözleşmesi” kavramıyla temellendirmiştir. Bu görüş, insanların siyasal toplum halinde örgütlendikten

sonra uymaları gereken kuralları, kendi iradeleriyle önceden verdikleri sözün bir sonucu saymaktadır. Yine Locke'çu görüşe göre demokratik süreç, devlet yönetimini toplum çıkarlarına uygun biçimde programlama görevini yerine getirmektedir. Bu görüşte devlet yönetimi bir kamu idaresi aygıtı; toplum ise özel kişiler arasında piyasanın düzenlendiği bir etkileşim ağı olarak kabul edilmektedir. Burada siyaset, kişisel çıkarları bir araya getirerek bunları, toplumsal amaçlara yönelik siyasal gücü yönetsel düzeyde uzmanlaşmış devlete karşı ileri sürme işlevini üstlenmektedir. Bu görüşe göre bir yurttaşın konumunu, devlet ve diğer yurttaşlar karşısında sahip olduğu negatif haklar belirlemektedir. Yurttaşlar bu hakların taşıyıcıları olarak, yasal düzenlemelerin çizdiği sınırlar içinde özel çıkarlarını gözettikleri sürece devlet yönetiminin koruması altında bulunmaktadır (Habermas, 1998: 37- 38).

Son yıllarda ise John Rawls ve A. Gauthier gibi düşünürlerin de bu alanda teori geliştirdikleri görülmektedir. Ancak bu düşünürler sözleşme kuramına, siyasal itaat yükümlülüğünü temellendirmek yerine adalet sorununun çözümünde yararlanılabilecek bir kurgu olarak bakmaktadır (Erdoğan, 1993: 8-9). 1980'li yılların başından itibaren, sivil toplum kavramının tartışma gündeminde öneminin artmasına paralel olarak, Doğu Avrupa, Afrika, Doğu ve Güneydoğu Asya ile Ortadoğu'daki sosyal bilimciler arasında da sözleşme kuramının tartışılmaya başlandığı görülmektedir (Tosun, 2003: 231). Siyaset ve toplum ilişkisi, liberal siyaset kuramı kapsamında değerlendirildiğinde, devlet-sivil toplum ya da siyasal alan-ekonomik alan ayırımına göre ele alınabilmektedir. Wilson, kayırmacılık siyasetine karşı, siyaset-yönetim ayrılığının ancak tarafsız bir yöntemle kurulabileceğini ve bu ayrımı sağlayabilecek en iyi aracın da işletmecilik ilkeleri olduğunu belirtmektedir (Akbulut, 2005: 19).

Sivil toplum kuruluşları, bazı alanlarda neoliberal politik felsefi düşüncenin zayıflatmak istediği devletin yerini tutacak bir araç olarak görülmektedir. Egemenlik kavramındaki değişimler yerel yönetimleri, özellikle de belediyeleri demokratik gelişmede ve demokrasinin yerleşmesinde etkili kuruluşlar haline getirmiştir. Yerel özerkliğe dayanan yerinden yönetim, merkezi güce karşı denge oluşturmaya çalışan liberal arayışlar içerisinde de bir çözüm aracı olarak görülmektedir (Görmez, 1997: 65). Aslında Batı'daki sivil toplum örgütlenmesi çağdaş burjuvazi kurumlarına dayanmaktadır. Burada burjuvazi, demokratik değerlerin doğrudan taşıyıcısı sayılmaktadır (Keleş, 1994: 110). İngilizce'de "non governmental organizations" şeklinde ifade edilen sivil toplum kuruluşları, günümüzde hükümet dışı kuruluşlar, yönetim dışı kuruluşlar, gönüllü kuruluşlar, demokratik kitle örgütleri, kar amacı gütmeyen örgütler, sivil inisiyatif gibi benzer anlamlarda kullanılmaktadır. An-

çak nasıl ifade edilirse edilsin bu kuruluşların hemen hepsi “demokrasi” ya da “demokratik değerlerle” ilişkilendirilmektedir (Yavaş, 2006: 168). Özellikle 1970’li yıllardan itibaren Doğu Avrupa ülkelerinde ortaya çıkan çalkantılara bağlı olarak sivil toplum kavramı, otoriter rejimden demokratik düzene geçişi açıklayan siyasal kuramların temel tartışma konularından biri olmaya başlamıştır (Tosun, 2003: 236).

2. Türkiye’de Sivil Toplum ve Sivil Toplum Kuruluşlarının Gelişim Süreci (Tarihsel Arka Plan)

Türkiye’de sivil toplum oluşumunun ilk örnekleri daha çok yerel yönetimlerdir. Yerel yönetimlerin ilk örnekleri ise belediyelerdir. Başlangıçta ülkemizde bu anlamda bir sivil örgütlenmeye rastlanmamaktadır. Buna karşın bizde de yerel meclislerin ve yerel halkın yönetimde söz sahibi olduğu bir yönetsel geçmişten söz edenler bulunabilmektedir (Güler, 2006: 109). Anadolu Selçukluları’ndaki ahilik teşkilatı, Osmanlı’daki vakıflar, dini cemaatler ve loncalar, Türkiye Cumhuriyeti’ndeki dernekler, meslek örgütleri ve sendikalar ülkemizdeki sivil toplum geleneğinin ilk örnekleri sayılabilir.

Tanzimat’a kadar olan dönemde yerel hizmetlerde vakıfların rolü bir hayli yüksektir. Bu dönemde belediye hizmetleri daha çok yargısal ve yönetsel görevleri olan kadılarca yürütülmekteydi. Kadıların belediyecilik alanında yürüttüğü en önemli işler, günümüzde zabıta güçlerine bırakılmış olan, esnafın denetimi ve narh işleriydi (Keleş, 1994: 110). Ancak büyük kentlerde mimarbaşı ve şehremini kentin imar işleriyle ilgilenmekteydi (Çukurçayır, 2002: 167-169). Türkiye’de ilk belediye, Kırım Savaşının ardından 1855’te İstanbul’da kurulmuş ve başına hükümetçe bir şehremini atanmıştır. Şehremininin iki yardımcısı bulunmakta ve bu örgüt 12 kişilik bir kent kurulundan oluşmaktaydı (Keleş, 1994: 111). 1860’lı yıllardan itibaren, bugünkü anlamda yerel yönetim birimlerinin oluşturulması için bazı önemli adımların atıldığı görülmektedir. Ancak bu adımların, Batı karşısında yaşanan sosyal ve ekonomik gerilemenin bir sonucu olarak atılmaya başlandığı söylenebilir.

Osmanlı döneminde ilk yerel meclisler, akçalı sorunların çözümü amacıyla “Muhassıl Meclisleri” olarak, her bölgenin ileri gelenlerinin ve Müslüman olmayan halkın temsilcilerinin katılımıyla oluşturulmuştu. Gerek 1864 gerekse 1871 Nizamnamelerinde belediyelerin yönetsel birimler olduğu kabul edilmiş ve meclis üyeliğine, o beldede vergi ödeyenlerle, 30 yaşını geçmiş seçkinlerin aday olabilme koşulu getirilmişti. Aslında gerçek yerel yönetimin ortaya çıkışını I. Meşrutiyet’e dayandırmak mümkündür. Bu dönemde,

parlamentoya rağmen hükümet İstanbul ve diğer iller için iki kanun çıkartmış, belediyeler tüzel kişilik kazanmış, belediye meclisinin görevleri ve yasal çerçevesi düzenlenmiş ve kent büyüklüklerine göre belediye meclislerinin oluşturulması ve çağdaş bir yapıya kavuşturulması öngörülmüştür.

Çağdaş belediyecilik düşüncesinin temelinde, yerel topluluğun kendi gereksinimini karşılamak amacıyla örgütlendiği ve yerel özerkliğin korunduğu bir yönetim anlayışı yatmaktadır. Ülkemizdeki çağdaşlaşma süreci, yenilgi ve sorunların kuşattığı siyasal sistemimizde, daha çok bir dönüşüm çabası olarak görülmektedir (Çukurçayır, 2002: 167-169). Hatta yerel yönetim kurumlarının Batı'dan alınan kurumlar olmasında bu etki öylesine güçlü olmuştur ki, daha cumhuriyetin ilanını izleyen ilk yıllarda, belediye ve köy yasalarının yanı sıra yurttaşların yönetime katılma hakkı da bu yasal düzenlemeler içerisinde yer almıştır. Ancak uygulamada, yerinden yönetim ilkesinin kabulü anlamını taşıyacak bir gelişmeye çok rastlanılmamaktadır (Keleş, 1994: 110-111). Bundan dolayı ne Osmanlı'da ne de Cumhuriyet Türkiye'sinde Batı tipi bir sivil toplum geleneğinden söz edilememektedir.

Batı tipi sivil toplumun gelişiminde, kitle iletişim araçlarının rolü büyük olmuştur. İtalyan siyaset bilimcisi Poggi'ye göre fikir ürünlerinin kitle iletişim araçlarıyla yayılması, kişilerin bir araya gelmesine gerek kalmaksızın bir katılım kümesi oluşturabilmiştir. Böyle bir haberleşme ağının gelişimi ulusal çıkar, kamuoyu gibi kavramların daha belirgin hale gelmesini sağlamıştır. Haberleşme ağlarındaki bu gelişme devlet işlerinin, devlet dışına taşan bir çerçevede tartışılmasına imkân tanımıştır. Türkiye'deki durum bundan farklıdır. Gerçi Namık Kemal ve Şinasi gibi gazeteciliği geliştiren düşünürler sayesinde, 1880'lerden itibaren ülkemizde de hatırı sayılır bir kamuoyunun geliştiği söylenebilir. Ancak Batı ile aramızdaki farkı vurgulamak açısından şu konuyu belirtmekte yarar vardır. Batı'da ulusal çıkar denildiğinde kişi ya da grup özgürlüğü akla gelirken, ülkemizde bu kavram daha çok kişi ve grup özgürlüklerine bağlı olmayan dayanışmacılık anlayışını yansıtmaktadır. Aslında bu anlayış biçiminin, Batı tipi bir örgütlenmeyi geciktirdiği de söylenebilir (Karabıçak, 2006: 74, Mardin, 2000: 16- 17).

Bir ülkedeki sivil toplum örgütlenmesinde dikkate alınması gerekli önemli bir konu da, o ülkenin sahip olduğu siyasi kültür düzeyidir. Ülkemizdeki siyasal kültürün en dinamik ve etki alanı büyük kavramlarının başında devlet gelmektedir. Devlet tarihsel süreç içinde kendisini soyut olarak nitelendirecek olan mekanizmaları toplumsal yaşamda sağlam temellere oturtmuştur. Bu bakımdan devletten uzak olması gereken pek çok sosyal sınıf devletin çatısı altında toplanmış ve devletten beslenmiştir. Bu bakımdan Batı'da modernleşmenin lokomotifini sayılan burjuvazi kurumları bizde oluşma-

mıştır. Bizdeki zengin sınıfın çoğu, devlete sırtını dayayarak ekonomik faaliyetlerini sürdürmüştür. Türk toplumsal yaşamında devletin bu ölçüde belirleyici olması, ülkemizdeki sivil toplum gelişiminde zorlayıcı bir rol oynamıştır (Görün, 2006: 432-433).

Ülkemizdeki sivil toplum örgütlenmesinde ve yerel siyasette belediyelerin önemli katkısı vardır. Ülkemizdeki belediyelerin demokratik yapısı ve sorunları çok partili döneme geçişle birlikte siyasal tartışmalara konu edilmeyle başlamıştır. Başlangıçta seçimler dışında halkın yerel siyasete katılımı çok yetersiz kalmıştır. Buna karşın yerel yönetimleri güçlendirme çabaları, son dönemde önemli bir yoğunluk kazanmıştır (Çukurçayır, 2002: 185). Belediyeler açısından kent konseyi, siyasete katılım ve yönetim açısından iyi bir gelişmedir. Burada, yerel temeldeki sivil toplum kuruluşları yönetime katılarak, kent ve kentlinin hak ve hukukunun korunmasına, sosyal yardım ve dayanışmaya katkı sağlayabilmektedirler. Belediye Yasası'nın 77. maddesi yerel yönetimlere, yönetime katılmada gönüllülüğü geliştirme görevi vermektedir (Önder, 2006: 29). Bu gönüllülük ilkesi ile pek çok sorun yüksek maliyetlere gerek kalmaksızın çözülebilmektedir. Son yıllarda özellikle turizmin gelişmesinde ve çevre korumada bunların önemli katkısının olduğu söylenebilir. Çünkü ortak çabalar çoğu zaman olumlu sonuçlar doğurmaktadır. Sivil toplum kuruluşları mevcut organize yapı ve güçleriyle, gönüllülük ilkesinin hayata geçirilmesinde bireylere göre daha avantajlıdır. Dernekler Yasası'nın 25. maddesi de sivil toplum kuruluşlarına, platform oluşturabilme imkânı tanımaktadır. Ancak bu konuda bir karmaşaya neden olmamak için muhatap alınacak kuruluşların seçimi, yönetimin keyfine bırakılmadan, yasal düzenlemelerde bir belirleyicilik sağlanmalıdır (Önder, 2006: 29).

Ülkemizde 1980'li yıllar, sivil toplum tartışmasının uyanışına sahne olmuştur. 1990 sonrasında yaşanan gelişmeler ise bu tartışmanın daha da alevleneceğini göstermektedir (Tosun, 2005: 126). Yeni siyaset, devlet merkezli olmaktan çok toplum ve birey merkezlidir. Bu yeni siyaset biçimiyle demokratik kurumların, yerel birimlerden başlayarak uluslararası kurumlara kadar uzanan bir demokratik bütün oluşturması amaçlanmaktadır (Duran, 2004: 192-193). Sivil toplum düzenlemelerinde cumhuriyet kazanımlarının büyük payı vardır. Türkiye'de cumhuriyetin üç temel ilke üzerine kurulduğu söylenebilir. Bunlar egemen devlet, ulus temeline dayalı birlik anlayışını yaşama geçiren toplum uzak görüşlülüğü ve devlete karşı ödev/sorumluluk bağlamında tanımlanmış sınırlı haklara sahip cumhuriyet yurttaş anlayışıdır (Keyman, 2005: 116). İlk iki ilkenin bugün de korunmasında yarar vardır. Elbette ki toplumsal gelişime paralel olarak kişisel hak ve özgürlükler genişletilebilir. Zaten Avrupa Birliği'ne katılım sürecinde bu konudaki bazı adımla-

rın hızla atıldığı görülmektedir.

AB'nin de tavsiye ve raporları çerçevesinde, sivil toplumdaki gelişme iyice hız kazanmış bulunmaktadır. 2002 yılında Türk Tarih Vakfı tarafından yapılan bir çalışmanın sonuçlarına göre ülkemizde; 60724 dernek, 2421 vakıf, 210 sendika, 1080 oda, 293 kooperatif, 61 yurttaş girişimi, 19 kültür amaçlı ticari girişim olmak üzere toplam 64808 adet sivil toplum kuruluşu vardır ve bu kuruluşların 10670'i İstanbul, 6235'i Ankara, 2916'sı İzmir ve 44987'si diğer illerde faaliyet göstermektedir (Tosun, E.,K., 2006: 182). Yine ülkemizdeki sivil toplum kuruluşlarının % 56'dan fazlası, 1980 sonrası dönemde ortaya çıkmış ve son yıllarda sivil toplum kavramı, demokratikleşme kavramı ile birlikte kullanılır olmuştur (Çepel, 2006: 549-550). Bu kuruluşların kendi varlıklarını koruma, güçlerini geliştirme ve amaçlarını gerçekleştirme konusunda belli bir başarıyı yakalayabilmesi için AB ölçütlerine uyum çerçevesinde özgürlükleri genişletici bazı demokratik adımların atıldığı bilinmektedir. Ancak özgürlükleri genişletici ve yeni toplumsal talepleri karşılayıcı ne kadar olumlu adım atılırsa atılsın, bazı kesimler hala memnun edilememektedir. Mevcut cumhuriyet modeliyle toplumsal değişim arasında tarihsel bir kopuktan söz edilmektedir (Keyman, 2005: 116).

3. Yerel Siyaset ve Yerel Yönetim Açısından Sivil Toplum Kuruluşları

Sivil toplum, yerel siyaset ve yerel yönetim arasında sıkı bir bağ vardır. Yerel yönetim, yönetim gücünün belli bir merkezde toplanmaması ve daha alt birimlere aktarılması durumunu açıklayan bir kavramdır. Evrensel ölçütlere göre yerel yönetimler, belli bir coğrafi alanda yaşayan bireylere bir arada yaşamalarından ötürü kendilerini en çok ilgilendiren konularda hizmet üretmek amacıyla kurulan, karar organları seçimle yönetime gelen, devletten ayrı bütçesi ve personeli olan, merkezi yönetimle ilişkilerinde yönetsel özerklikten yararlanan kamu tüzel kişileri olarak tanımlanmaktadır (Çukurçayır, 2002: 83). Bu bağlamdan hareketle Alexis de Tocqueville'in (Yıldırım, 1993: 31), "Yerel yönetim kuruluşları özgür ulusların gerçek gücünü oluşturur. İlkokulların bilime katkısı ne ise, yerel meclislerin özgürlüğe katkısı da odur... Bir ulus özgür bir yönetim kurabilir, ancak yerel yönetim olmadan özgürlüğün ruhuna sahip olunamaz" sözü büyük anlam taşımaktadır.

Burada yerel yönetim birimlerine önemli görevler düşmektedir. Yerel yönetimler her şeyden önce kentlerin modern bir görünüme kavuşabilmesi için gerekli önlemleri almalıdır. Çünkü bir kentteki ortak kullanım alanları, sosyal tesisler, kültürel ve moral dinlenme alanları ne kadar çoğalır ve bu alanlara ne kadar iyi sahip çıkılırsa toplumdaki pozitif etkileşim o kadar artar. Böylece yerel yönetim

konusunda elde edilen başarılar da o ölçüde çoğalır. Zaten yerel yönetimlerin başta gelen görevi, sorumlu oldukları kent ve beldeleri korumak, geliştirmek ve güzelleştirmektir. Kentlerin mimari dokuları, tarihi ve kültürel yapıları, doğal güzellikleri titizlikle korunması gereken alanlardır. Bu alanların korunabilmesi, toplumsal işbirliği ile mümkündür. Bu işbirliği ancak sivil toplum-yerel siyaset bağlamında atılacak tutarlı adımlarla şekillenir. Tüm bireylerin üzerinde yaşamaktan mutluluk duyduğu, yaşam kalitesi ve toplumsal refahının arttığı, kentlilik bilincinin geliştiği bir kent düzeyine ulaşmak, yerel yönetimlerin başta gelen ödevi olmalıdır. Bunu sağlamanın en gerçekçi ve akılcı yolu sivil toplum kuruluşlarının katkı ve desteğini alabilmektir. Bu sağlanamadığında toplumsal öneme haiz pek çok proje yıllarca sürüncemede kalabilmekte ve yasal süreç uzadığından çok büyük ekonomik kayıplar oluşabilmektedir.

Yerel yönetimlerin diğer bir görevi ise bölgesel kalkınmaya olan katkılarıdır. Bölgesel kalkınmanın amaçlandığı tüm bölgelerde, ekonomik ve sosyal uyumun sağlanmasında hem yerel yönetimlere hem de sivil toplum kuruluşlarına önemli görevler düşmektedir. Bir yörenin canlandırılması, kırsal alanlarda turizmin teşviki, sanayinin gelişimi için çevresel faktörlerin de göz önüne alınarak yeni inşaat alanlarının belirlenmesi, yörenin kendine özgü ürünlerinin tanıtılması, yerel firmalara rekabet gücü kazandıracak bazı önemli adımların atılması, istihdam sağlayacak ve göçü önleyecek çeşitli önlemlerin alınması, yeni yatırımları özendirerek altyapı hizmetlerinin tamamlanması, ciddi birer yerel sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. İşte demokratik yoldan seçilen, halka ve yerel ekonomiye en yakın birimler olan yerel yönetimler, tüm kamusal ve yerel fırsatları bir araya getirerek, bu sorunları azaltıcı başarılı bir yerel kalkınma örneği gerçekleştirebilirler (Köseçik, 2003: 166-167).

Yerel yönetimlerin güçlenmesinde toplumun siyasete katılımının büyük etkisi vardır. Bir iş bulma ya da kamusal alan ve kamusal kaynaklardan bireysel çıkar sağlama düşüncesi bunda etkili olabilmektedir. Yine siyasete katılım arzusu, katılımdan beklentilere göre de farklılaşabilmektedir. Toplumsal ilişkilerde öne çıkan çıkar çatışması, ideolojik bölünme ve bloklaşmalar, siyaseti olumsuz etkilemekte ve bölgesel kalkınma hamlelerini engelleyebilmektedir. Bu çatışma, bölünme ve bloklaşmalar bazen insan haklarının siyasallaşmasına da yol açabilmektedir. Hatta bazen tüm toplum bundan olumsuz etkilenmekte ve insan hakları konusunun etkili bir koruma mekanizmasına kavuşturulamamasında bu kısır gelişmenin de önemli payı bulunmaktadır. Yine bireylerin kentsel ve toplumsal sorunlara ilgisi ve katılım için zamanının olup olmaması da siyasi katılımı etkileyebilmektedir. Şayet yönetim erki tarafından, halkın siyasete katılımının artması ve daha demokratik bir siyasal ortamın ülkede yerleşmesi isteniliyorsa o zaman farklı düşüncelere de değer verilmelidir. Bir birey kendi düşüncesine değer verilmediği

ve zamanının boşa harcandığı kanısına varırsa siyasi katılımdan cayabilir. Siyasi katılımın yeterince sağlanamadığı bir ülkede demokratik gelişmeden söz edilemez (Tekeli,2004: 36).

Bir toplumun siyasal alana yöneliminin en önemli göstergesi katılımın büyüklüğüdür. Ancak yerel yönetimlerin varlığını sadece siyasal nedenlere dayandırmak doğru değildir. Yönetimsel ve toplumsal pek çok neden yerel yönetimlerin ortaya çıkışında etkili olmaktadır (Çukurçayır, 2000: 66-99). Snavely ve Desai, yerel yönetim ve sivil toplum örgütlerinin toplumsal işlevlerine yönelik ilişkiyi siyaset, siyasa ve ekonomi olmak üzere üç ana gruba dayandırmaktadır. Bu ayrıma göre siyasetin öne çıkan işlevlerinden biri, bireysel/kümesel kendini ifade etme ve buna ilişkin özerk eylem geliştirme yeteneğidir. Bu yetenek, yurttaşların gönüllülük esasıyla ve özgür istemleriyle bir araya gelerek kendilerini kamusal alanda ifade etme, kamusal çıkarları dile getirip gerçekleştirme istek ve niyetlerine bağlıdır. Örgütlü olarak faaliyette bulunan sivil toplum hareketleri bu özellikleriyle, sivil toplum gelişiminin en önemli araçlarından birisidir. Sivil toplum ve yerel yönetim işlevlerinin kesiştiği bu alan, aynı zamanda sosyal sermayenin de olduğu alandır (Acar, 2003: 117-119). Liberal demokrat geleneğinde sivil toplumla demokrasi arasında sıkı bir bağ bulunmaktadır. Hatta bu bağ, sürdürülebilir toplumsal düzenin korunmasında bireysel özgürlükleri en üst seviyeye çıkarabilmenin bir ön koşulu olarak gösterilmektedir. Demokratikleşme tartışmasının yapıldığı her yerde olumlu ya da olumsuz, sivil topluma ve kurumlarına çeşitli göndermeler yapılabilmektedir.

Sivil toplum kuruluşları genelde sosyal ve ideal amaçlar taşımaktadır. Bazı sivil toplum kuruluşlarının ticari işletmeleri bulunsa da bu işletmeler daha çok araç niteliğindedir. Bu kuruluşların amaçlarının sosyal nitelikli olması Anayasamızın temel ve değişmez maddeleri arasında yer alan sosyal hukuk devleti olmasının doğal bir sonucudur. Her sivil toplum kuruluşu kendi amaçlarını belirleme özgürlüğüne sahiptir. Ancak bu amaçları anayasanın temel ilkeleri ile sınırlandırmak zorundadırlar (Önder, 2006: 19). Sivil toplum kuruluşlarını, amaçlarına ve etki alanlarına göre iki ayrı grupta sınıflandırmak mümkündür (Tosun, 2003: 244). Bunlar amaçlarına göre; hayırseverlik yönelimli sivil toplum kuruluşları, hizmet yönelimli sivil toplum kuruluşları, katılıma yönelik sivil toplum kuruluşları ve toplumu güçlendirmeye yönelik sivil toplum kuruluşlarıdır. Etki alanlarına göre ise cemaat temelli kuruluşlar, kentsel temelli kuruluşlar, ulusal kuruluşlar ve uluslararası sivil toplum kuruluşlarıdır. Sivil toplum kuruluşlarına olan ilgi her geçen gün artmaktadır. Bu kuruluşlar, hükümet programlarının yanı sıra Dünya Bankası ve bölgesel kalkınma bankaları gibi uluslararası kuruluşların resmi programla-

rında da öncelikli toplumsal aktörler olarak daha sık yer almaktadır. Bu nedenle sivil toplum olgusunu, toplumların iç ve dış ilişkilerini göz önünde bulundurarak analiz etmenin, daha gerçekçi bir yaklaşım olduğu ileri sürülebilir (Dünya Yerel Yönetim Ve Demokrasi Akademisi, 2001: 11).

4. Toplumsal Bir Hareket ve Kamusal Alan Olarak Sivil Toplum Kuruluşları

Toplumsal bir hareket olarak sivil toplumun, devlet ve piyasa arasında yapılandığı söylenebilir. Ancak sivil toplumun esas faaliyet alanı çoğu kez sivil toplumla eş anlamlı olarak kullanılan kamusal alandır (Tosun, 2003: 232). Sivil toplum kuruluşları, siyasal erk yanında belli görevler üstlenebilir. Çünkü kamusal alanda siyasal erkle birlikte bu kuruluşların faaliyet göstermesi, siyasal otoritenin mutlak belirleyiciliğinin azaltılması, yaratıcı ve çoğulcu uygulamalara imkân tanınması açısından önemli bir gelişmedir (Tekeli, 2004: 36). Bu tip görev üstlenmelerde (TEMA ve AKUT gibi) sivil toplum kuruluşları topluma çok önemli yararlar sağlayabilir. Bunu sağlamanın ilk yolu bu tür birimlerin, siyasal erkin görev alanı seçmediği konularda kamusal mal ve hizmet üretmesi, diğer bir yolu ise bu kuruluşlarla güç birliğine gitmesidir. Ancak sivil toplum kuruluşlarının yönetime katkısında ölçü kaçırılmamalıdır. Toplumu militaristleştirerek ve politik topluma dönüştürecek hareketlere izin verilmemelidir. Zira bu durumda sivil toplum kuruluşları hem kendi varlıklarını inkâr etmiş olmakta hem de demokratik hayata gereksiz müdahaleler söz konusu olabilmektedir (Şentürk, 2006: 5).

Kamusal alanın en genel özelliği herkese açık olmasıdır. Bu anlamda devlet de kamusal bir alandır. Kamusal alan çoğu kez, özel olana karşılık olarak da kullanılmaktadır. Bu durumda kamusal alan birey için önemli bir sığınak olabilmektedir. Kamusal alanın temelinde kent olgusu yatmaktadır. Buradaki kent olgusunun temel esprisi başkalarıyla bir arada yaşama zorunluluğunun farkında olmaktır (Aydın, 2005: 98).

Kamusal alan Rönesans döneminde ortaya çıkmış, başlangıçta ortak çıkar ve politik topluluğu ifade etmiş ve sonradan sosyalliğin özel bir bölgesi haline gelmiştir. Kamusal alanı belirli bir yer ve zaman boyutu içinde ele almak çok zordur. Ekonomi biliminde nasıl ki piyasalar mal ve hizmet fiyatlarının oluştuğu karşılıklı rekabet ve uzlaşma alanıdır, kamusal alan da çeşitli toplumsal öznelerin sosyal etkileşim ilişkileri içinde uzlaşılan ya da uzlaşılamayan tutum, görüş ve fikirler sonucu kamuoyunun oluştuğu alandır. Bu alanda çok çeşitli ve karmaşık gruplar bir araya gelebilmektedir. Kamusal alan bu anlamda çıkarlar, ilişkiler, fikirler, istemler, yararlar gibi ekonomik, toplumsal ve siyasal talepleri de birlikte yansıtmaktadır (Yelken, 2005: 86-88). Fakat burada ekonomik alanın sivil topluma dâhil edi-

lip edilmeyeceği, eğer dâhil edilecekse ekonomik alanla sivil toplum arasındaki dengenin nasıl kurgulanacağı konusunda teorisyenlerin tam bir fikir birliği içinde olduklarını söylemek zordur (Tosun, 2003: 233). Yine burada kamusal alan-sivil toplum arasındaki ilişkinin iyi belirlenmesi gerekir. Çünkü sivil toplum tanımı, kamusal alanın gerçek egemeninin kim olduğuna göre değişebilmektedir. Aslında bu hep tartışılmalıdır. Genellikle kamusal alanın gerçek egemeni devletse devletin resmi veya yarı resmi kuruluşları, sivil toplumla ilişkilendirilmekte ya da özdeşleştirilmektedir (Yelken, 2005: 94). Eğer kamusal alanın egemeni özelse burada devletten bağımsız pek çok sivil toplum örgütünden söz edilebilmektedir.

Günümüzde kamusal alan olağandışı bir değişim göstermektedir. Bu alan bir yandan siyasal öbür yandan özele açılırken, aynı zamanda da kamusal kabul edilen tüm alanlar kent, sokak, medya vb. klasik anlamdaki özellik ve işlevlerini giderek yitirmektedir. Özellikle medyada aileye ilişkin özeller sanki kamusalmiş gibi hiç çekinilmeden açıklanabilmekte, bu davranış bazen öldürme ve intihar gibi çok acı sonuçlar da doğurabilmektedir. Bu negatif gelişimde, kamusalın özünde yatan ortaklığın temeli sayılan yabancılaşma olgusu önemli bir yer tutmaktadır. Çünkü yabancılaşma ortamında sosyalleşme yeterince sağlanamamakta, davranış kalıpları süratle değişmekte ve suçluluk oranlarında artış gözlenmektedir (Aydın, 2005: 103). Sokaklar ve kentler sanki bir anlık karşılaşılan yerler gibi algılanmakta, saygı kurallarına yeterince uyulmamakta, bencillik artmakta, olumlu toplumsal etkileşim giderek azalmaktadır.

Kent yenileme ve kent gelişimine katkıda, kentsel planlamanın rolü çok büyüktür. Kentsel planlama, kentli grupların çıkarları açısından oldukça farklı anlamlar taşıyan ve bazen de siyasal yönü ağır basan bir çalışmadır. Bu nedenle kentsel planlara ideolojik bir anlam yükleyecek çabalardan uzak durulmalıdır. Çünkü kentsel planlarında yapılan değişiklikler bazı kesimlere önemli fırsatlar sağlarken, birçok kişiye ağır maliyetler yükleyebilmektedir. Oysa kamu yönetimi yansız olmalı ve tüm gruplara eşit davranılmalıdır. Daha planlar yapılırken bu durum dikkate alınmalı ve ona göre hareket edilmeli, uygulamalarda yasal bir tartışmanın başlamaması ve meşruiyet krizi yaşanmaması için, yönetime katılım ve etkileme şansı tüm yurttaşlara eşit olarak verilmeli, böylece planlamanın daha demokratik, yani açık ve şeffaf olması sağlanmalıdır (Çukurçayır, 2002: 118-119). Bu konuda, uluslararası düzeyde bazı düzenlemelerden söz edilebilir. Halkın hak ve taleplerine ilişkin bazı ilke ve arayışların, uluslararası düzeydeki belge ve sözleşmelerde yer aldığı görülmektedir (Ökmen, 2003: 47). Hizmetin görülmesinde, önceliğin alt düzeydeki yönetim basamaklarına bırakılmasını öngören yerellik ilkesi, gerek Maastricht Antlaşması'nın 3/b ve gerekse Amsterdam Antlaşması'nın 5. maddesinde aynı biçimiyle yer almıştır.

AB Konseyi ise, yerellik ilkesinin uygulanması amacıyla Aralık 1992’de bir protokol düzenlemiş ve bu ilkenin uygulanması için gerekli olan “gereklilik” ve “etkinlik” ilkelerinin hangi ölçütlere göre belirleneceği konusuna açıklık kazandırmıştır. Protokolde, yerellik ilkesinin dinamik bir kavram olduğundan bahisle bu hizmetin hangi düzeyde üstlenileceğinin duruma göre değişebileceği ifade edilmiştir (Köseçik, 2003: 155-157). Yerel ve kentsel haklarla ilgili çok önemli diğer bir belge de 1985 tarihli Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’dır. Bu şart özel yerel yönetim kavramının tanımıyla başlayıp, kapsamının belirlenmesi ile devam etmektedir. Türkiye Özerklik Şartı’nı, bazı çekinceler koyarak 1991 yılında 3723 sayılı yasa ile kabul etmiştir. Bu çekince maddelerinin içeriğinde şu hususların yer aldığı görülmektedir (Ökmen, 2003: 53);

* Yerel yönetimler, kendilerini doğrudan ilgilendiren konuların planlama ve karar alma süreçlerinde merkezi yönetime olanaklar ölçüsünde, zamanında ve uygun biçimde danışmalıdır.

* Kanunlarla düzenlenmiş daha genel hükümlere zarar vermemek koşuluyla yerel makamlar kendi iç idari örgütlenmelerini, bunları yerel ihtiyaçlarla uyumlu kılmak ve etkin bir yönetim sağlamak amacıyla kararlaştırabilirler.

* Yeniden dağıtılan mali kaynakların yerel makamlara tahsisinin nasıl yapılacağı konusunda kendilerine danışılmalıdır.

* Yerel yönetimlerin idari denetimi, denetleyen makamın müdahalesinin, korunması amaçlanan çıkarların önemiyle orantılı olarak sınırlandırılmasını sağlayacak biçimde yapılmalıdır.

* Yerel yönetimler kendi yetkilerinin serbestçe kullanımı ile anayasa ve ulusal mevzuatta belirlenmiş olan özerk yönetim ilkelerini koruyabilmek için yargıya başvurma hakkına sahip olmalıdır.

Bu çekince maddeleri, yerel yönetimlere idari ve mali disiplin getirilmesi, planlama konusunda merkezi ve yerel birimler arasında belli bir uyumun sağlanması, idari ve mali denetimlerde aşırıya kaçılmaması ve amaçlanan çıkarların önemiyle orantılı denetimlerin yapılması gibi anlamlar içerirse de, özerkliğe karşı bir endişe taşıdığı hissi, sanki daha ağır basmaktadır.

5. Sivil Toplum ve Sivil Toplum Kuruluşlarının Gelişimi Açısından Yerel Siyasetin Önemi ve Etkileri

Bilindiği üzere klasik-liberal düşüncenin temeli sözleşme serbestisine dayanmaktadır. Liberal bir ekonomide açık ya da kapalı bir biçimde sürece

dahil olan sözleşme olgusu, uzlaşma kavramıyla birlikte tanımlanmaktadır. Uzlaşma, demokratik sistemde kamusal alan ve farklılıkların hakem gerektirmeksizin, temel sözleşme çerçevesinde bir arada bulunma koşullarının oluşturulmasıdır. Demokrasilerin sürekli gelişen ve her evresinde biraz daha ayrışan bir yapıyı dağılmadan bir arada tutması ancak çatışmacı bir anlayışla mümkün olabilmektedir. Çatışmacı anlayış bir anlamda uzlaşmayı da beraberinde getirmektedir. Buradaki çatışmacı anlayış bir kopuşu değil, tarafların kendi özgür iradeleriyle ötekilerden farklılıklarını vurgulayarak bir arada yaşayabileceği düşüncesini yansıtmaktadır (Kahraman, 1999: 21-26).

Liberal düşünürler, bireyler arası çatışmanın nedeni olan şeylerin siyasetin ana teması olması gerektiğini savunmaktadır. Bu yaklaşımda siyaset, çatışmanın giderilmesi üzerine kurulmaktadır. Aslında siyasetin barışla özdeşleştirilmesi yeni bir kavram değildir ve kökeni Hobbes'a dayanmaktadır. Bu gelenek toplumsal sorun olarak belirlenen şeyleri siyasetle çözmeye çalışmaktadır. Toplumsal sorun Hobbes'da güvenlik, Locke'da mülkiyet, Hume'da kıtlık ve Bentham'da hukuk reformu olarak karşımıza çıkmaktadır. Buradaki esas amacın bireysel nitelikli temel hak ve özgürlükleri güvence altına almak olduğu açıktır (Müftüoğlu, 2005: 47). Gelişen bilgi ve teknoloji yer ve zaman eksenini daraltıp tüm uzaklıkları yakın ederken, aynı anda bireyin bu olgularla ilişkisini de güçlendirmektedir. Bu hızlı gelişim ve dönüşüm, günümüz toplumlarını giderek daha çok karmaşık kılmaktadır. Bu bağlamda öne çıkan temel yaklaşım yurttaşlık kavramı olmaktadır. Esasen yurttaşlık, erken modern dönem ve siyasal sistemin öne çıkardığı ulusçuluk akımına özgü bir kavramdır (Kahraman, 1999: 21-26).

18. yüzyıl egemen devletinden 20. yüzyıl sosyal refah devletine dönüşüm sürecinde, sivil özgürlüklerin toplumun tüm katmanlarına yayılması ve ulus devlet geleneğinin bir sonucu olarak yurttaşlık düşüncesinin gelişimi, modern sivil toplumların olmazsa olmaz bir koşulu sayılmıştır (Seligman, 1992: 107-113). Yerel siyasette yurttaş yaklaşımı, yönetimin kendini yenilemesi için bir şans olarak kabul görmektedir. Bu anlayışta yurttaş müşteri gibi düşünülmekte ve demokratik sisteme daha aktif bir biçimde katılımı öngörülmektedir. Yine bu bağlamda yurttaşın yönetim hizmetlerinin verimliliğine ilişkin tutum ve davranışını ölçmek için, yurttaş istek ve şikâyet büroları oluşturulmakta, bu istek ve şikâyetler değerlendirilip ilgili birimlere aktarılarak geciktirilmeden yanıt verilmesi sağlanmakta ve böylece yönetim hatalarının hızla giderilmesine çalışılmaktadır. Yurttaşların yerel düzeyde yönetime katılımı doğrudan ya da dolaylı olabilmektedir. Modern toplumlarda yaygın olanı dolaylı katılımdır. Ayrıca katılım sürecinin kimin tarafından başlatıldığına bağlı olarak aktif ya da pasif bir katılımdan da söz edilebilir. Eğer

bir beldede yurttaş kendiliğinden yaşam çevrelerine ilgi duyup kamu otoritesinin kararlarını etkilemek üzere örgütlü ya da örgütsüz bir çalışmada bulunuyorsa aktif, bu hareket kamu otoritesince başlatılıyorsa pasif bir katılımdan söz edilmektedir (Çukurçayır, 2002: 116-118). Kuşkusuz, aktif bir katılımın karar süreci ve sonucunu etkilemedeki rolü daha belirgin olmaktadır.

Yerel yönetimlerin, hem yerel hizmet birimi olma hem de demokratik yani kendi kendini yönetme gibi iki boyutu bulunmaktadır. Yerel hizmet birimi olma boyutunda yönetme, işletme, üretme ya da üretirme ve idare etme; demokratik yönetme birimi olması boyutunda ise yerel yönetimin bir siyasal sistem olması söz konusudur (Yıldırım, 1993: 33). Yerel düzeyde örgütlenme genişledikçe halkın siyasal alana ilgisi artmaktadır. Siyaset bir yurttaş için giderek daha önemli hale gelmektedir. Değişik grupların siyasete ilgisinin artması, siyasal konuların daha çok tartışılır olması, katılım arttıkça bir şeylerin değişebileceğinin farkına varılması, siyasi partilerin yaklaşımı ve özellikle sivil toplum kuruluşlarının tepkisi, katılım için gerekli altyapının oluşumuna da belirli bir etki yapabilmektedir. Yöneticilerin isteksizliği ve halkın çekingenliği bu ilgiyi sınırlayabilmektedir (Çukurçayır, 2002: 60).

Yerel siyaset aktörlerinin tümü sadece yerel birimler değildir. Bazen iktidarda olan partinin yerel örgütünden yine iktidarın o ilden seçilen milletvekiline kadar pek çok kişiyle yerel yönetim arasında bazı gerginlikler yaşanabilmektedir. Bir belediye başkanının en önemli rakibi, yine iktidarın kendi yandaşları olabilmektedir. Bir milletvekilinin yeniden seçilebilmesi mevcut demokratik sistemde biraz da, parti merkeziyle olan güçlü ilişkisine bağlıdır. Yine iktidarda olan bir partinin oylarının azalması veya artmasında, yerel yönetimlerdeki başarısının büyük rolü bulunmaktadır. Bu durum merkezi yönetimin yerel yönetimlerle olan ilişkisini daha da hassaslaştırmaktadır. Günümüzde ister ülke düzeyinde isterse yerel düzeyde olsun, demokrasiden söz edildiğinde anlaşılan şey temsili demokrasidir. Temsili demokrasilerin siyasal gücün demokratikleşmesini sağlayamadığı, çoğunluğun azınlık üzerinde baskı kurduğu, bireyin siyasal bir partiye girerek seçilemedikçe kamusal özne olma yolunun tıkanıdığı konusunda bazı eleştirilerin yükseldiği görülmektedir (Tekeli, 2004: 34-35). Siyasal bir parti veya lidere bağlılıkta duygusal, program tercihlerinde ise zihinsel etmenlerin rolü daha büyüktür. Siyasi katılımın artmamasında çevresel faktörlerin de önemli etkisi vardır. Çevresel faktörler bir bakıma siyasal katılımın çerçevesini çizmekte ve siyasal davranış biçimini yönlendirebilmektedir. Yine bir toplumun farklı siyasi kültürlerle sahip olması, o toplumdaki siyasal katılım kalıplarını değiştirebilmektedir. Ayrıca cinsiyet, yaş, kentleşme düzeyi, eğitim, mesleki biçimlenme, kitle iletişim araçlarından yararlanabilme, örgüt üyeliği ve gelir düzeyi gibi etmen-

ler ve yerel düzeydeki örgütlenme de siyasal katılımın çoğalmasında önemli bir rol oynamaktadır (Çukurçayır, 2002: 61).

Günümüzde devletler ve topluluklar arasında karşılıklı bağımlılık, işbirliği ve bütünleşmeyi zorunlu kılan; çevre, hızlı nüfus artışı, aşırı göç, enerji yetersizliği, yoksulluk, salgın hastalık gibi birçok sorun bulunmaktadır. Bu sorunların aşılması ve toplumların barış içinde yaşaması zorunluluğu, tüm ülkelere ağır görevler yüklemektedir. Bu konuda tüm ülkeler ortak hareket etmek zorundadır. Ancak bazı gelişmiş ülkelerin, ülkelerarası işbirliğini güçlendirme, dünya barışına hizmet etme yerine, sadece kültürel ve bölgesel farklılıkları öne çıkarma, hatta ortak tarih ve kültürleri dahi ayırıştırma gibi bazı çabaların içinde olduğu görülmektedir. Özellikle sivil toplum-yerel siyaset bağlamında ortaya çıkan gerilimlerde, bu desteğin etkisi büyüktür (Keleş, 1994: 78). Oysa uygulamasına daha çok ABD’de rastlanan yerel özerklik ilkesi, yerel yönetimlere kendi temel kurallarını koyma, kendi işlerini istediği gibi yürütebilme, merkezi yönetim birimlerinin yerel birimlere müdahalesini azaltma, yerel yönetimlerin kendi kaynaklarını oluşturabilme ve yerel birimlerin kendi refah ve mutluluğunu arttırma gibi sosyal-ekonomik olgulara katkıda bulunmayı amaçlamaktadır (Yıldırım, 1993: 149). Ancak yerel yönetimlerin yönetime ilişkin kararları özgürce alabilmeleri ve bunda başarı sağlayabilmeleri bağımsız karar organlarına sahip olmalarına, parasal kaynaklarının ise bu özgürlüklerin korunması ve sürdürülebilmesine imkân tanınmasına bağlıdır (Çukurçayır, 2002: 87).

Bu bağlamda özerklik, yerel yönetim olgusuyla özdeş bir nitelik taşımakta, yönetsel olarak, kamusal kararların ve hizmetlerin yerel birimlere aktarılmasını veya bırakılmasını amaçlamaktadır. Elbette ki burada özerklik ilkesinin etnik ayrımcılığı körükleyecek oluşumlara yol açmaması ve toplumsal barışı bozmaması için gerekli her türlü yasal ve kurumsal önlem alınmalıdır. Bu sağlanmadığında, bu tür etnik ve ideolojik yaklaşımlar yerel yönetimleri amacından saptırmakta, yerel halka hizmetten çok, onları her şeyden yoksun bırakacak bazı sonuçlar doğurmaktadır. Aslında özerklik ilkesi, ekonomik yönden gelişmiş, kişi başına ulusal geliri oldukça artmış ve rekabet gücü yükselmiş ülkelerde pek sorun teşkil etmemektedir. Buna karşın bazı Batılı ülkeler bu tür özerklik isteklerine, ulusal birliği zedeler endişesiyle, kendi topraklarında asla izin vermemektedir. Bu ülkelerin, diğer ülkelerde insan haklarına saygı gereğiyle bu tür oluşumlara destek vermesi ilgi çekicidir. Kaldı ki, etnik ayrımcılık temelinde dayalı görüşleri, ülke bütünlüğünü ve toplumsal barışı korumada önemli bir engel sayan birçok düşünür ve devlet adamı, “yerel özerklik” yaklaşımına şiddetle karşı çıkmaktadır (Keleş, 1994: 81).

Günümüzde yerel ve ulusal yönetimler yanı sıra uluslararası ilişkileri de bi-

çimlendirmeyi amaçlayan sivil toplum kuruluşlarından söz edilebilir. Yerel yönetimlerin güçlendirilmesine ilişkin küresel düzeyde oluşturulan genel kanının arkasında da Soros'un Açık Toplum Enstitüsü gibi güçlü sivil toplum kuruluşlarının olduğu bilinmektedir. AB'nin dış politika, güvenlik ve kalkınmada işbirliği alanlarındaki öncelikleri arasında, işbirliği yaptığı ülkelerde demokrasinin geliştirilmesi ve güçlendirilmesi, hukuk düzeni, insan haklarına saygı, temel hak ve özgürlüklerin korunması gibi hususların yer aldığı görülmektedir. AB, işbirliğine gittiği ülkenin sivil toplum kuruluşlarıyla kendisindekiler arasında böyle bir işbirliğinin gerçekleşmesi için, birlikte çalıştığı ülkelerin sivil toplum kuruluşlarına mali destek sağlamayı öngörmektedir (Coşkun, 2006: 8).

Batılı ülkelere bazılarının bir takım ulvi amaçlar adı altında, kendi siyasi emelleri doğrultusunda hareket ettikleri de bilinen bir gerçektir. Bu nedenle, ülkemizdeki sivil toplum kuruluşları, demokratik taleplerini genişletirken bu hususları göz önünde bulundurmalı, devletin üniter yapısından ve cumhuriyet ilkelerinden asla taviz verilmemelidir. Esasen bu kuruluşlar, kendi karar alma süreçlerini ve seçimlerini demokratik bir şekilde, uzlaşmaya dayalı olarak yürütebiliyor, ülkenin refah ve mutluluğunu artırmaya çalışıyorlarsa tasalanacak bir durum elbette yoktur (Karabıçak, 2006: 72-75). Devlet ve bireyler arasında aracı kurumlar olan sivil toplum kuruluşlarından beklenen görevlerden birisi ve belki de en önemlisi, özgür tartışma platformları oluşturmaları ve toplumsal gereksinimleri öne çıkartacak faaliyetlerde bulunmalarıdır (Tosun, 2005: 127). Eğer bir ülkede özgür platformlar oluşturulamazsa demokratik rejimin ruhu asla inşa edilemez. Ancak özerkliğin sınırları vardır ve bu sınırlar anayasa ve yasalarla belirlenir. Özerklik, yerel bazı kişi ya da gruplara çıkar sağlama ya da toplumsal huzuru bozma amaçlı değil, yerel hizmetlerin daha kolay, hızlı, etkin ve üretken biçimde sağlanması için gereklidir (Çukurçayır, 2002: 87).

Sonuç

Sivil toplum kuruluşlarının toplum için önemi her geçen gün daha da artmakta ve toplumun temel gücünü oluşturdukları fikri giderek yaygınlaşmaktadır. Demokrasi geleneği güçlü, eğitim ve kültür düzeyi yüksek toplumlarda, sivil toplum örgütlerinin kamuoyu oluşturma, siyaseti belirleme ve yönlendirmedeki etkisi büyümektedir. 18. yüzyıla kadar devlet ve siyasal toplumla aynı anlamda kullanılan sivil toplum kavramına, bu yüzyıldan itibaren yeni bir anlamın yüklendiği görülmektedir. 18. yüzyıl egemen devletinden 20. yüzyıl refah devletine dönüşüm sürecinde, sivil özgürlüklerin toplumun tüm katmanlarına yayılması ve ulus devlet geleneğinin bir sonucu olarak yurttaşlık düşüncesinin gelişimi, modern toplumların olmazsa olmaz bir koşulu sayılmaktadır. 1980'lerle birlikte sivil toplum kavramının tartışma gündemine iyice yerleştiği görülmektedir. Bu tarihten itibaren

sivil toplum kuruluşları neredeyse tüm dünyada daha çok önemsenir olmuşlardır.

Özellikle son yıllarda sosyal bilimciler arasında da sivil toplum konusunun daha sık tartışıldığı görülmektedir. Sivil toplum kuruluşları bu gücü kendi tabanı olan sivil toplumdan yani halktan almaktadır. Bu kuruluşlar; sorunları belirleme, öne çıkarma, kamuoyu oluşturma, sorunları tartışmaya dönüştürme, yerel ve ulusal siyasetin ilgisini çekme ve siyaset üzerinde baskı kurarak çözüme kavuşturmada son derece etkili olabilmektedirler. Konuya bu açıdan yaklaşıldığında sivil toplum, kamuoyu, yerel yönetim, yerel siyaset ve genel siyaset gibi kavramlar aslında birbirini bütünleyen öğelerdir. Bunlar arasındaki uyum ne derece artar ve amaçlardaki benzerlik ne kadar çoğalırsa sorunların çözümü de o denli kolay olacaktır. Bu kadar farklı ve çoğunlukla birbiriyle çelişkili olguları, aynı amaca yöneltmek kuşkusuz zordur. Ancak imkânsız değildir. Bu amaçları gerçekleştirmek için uygun araçlara da şiddetle gereksinim vardır. Bu araçlardan belki en önemlileri toplumsal yapıya uygun, gelişmeye açık, belirsizliğe kapalı, iyi hazırlanmış yasal-kurumsal çerçeve, düzgün ekonomik altyapı ve güçlü bir eğitim sistemidir. Bunlar sağlandığında ülkede huzur ve bireylerde kendine güven artar. Sağlanan bu ortamda, özgür düşünce ve rasyonel değerlendirme gelişir.

Bu sonuçların sağlanmasında hem sivil toplum kuruluşlarına hem de merkezi ve yerel yönetimlere önemli görevler düşmektedir. Sürdürülebilir bir ekonomik büyümeyi gerçekleştirmek, güvenli bir gelecek oluşturmak, daha sağlıklı yaşam koşullarına ulaşmak için toplumun her kesiminin daha çok çalışması ve uluslararası düzeyde rekabet gücü oluşturması gerekmektedir. Bu temel sorunlar ancak toplumsal mutabakat, ortak akıl, doğru karar ve uygulamalarla aşılabılır. Bunlar sağlandığı ölçüde ulusal ve yerel siyaset güçlenir. Siyaset güçlendiği ölçüde de demokratik katılım çoğalır. Ancak tüm bunlar, ülkede yaşayan herkesin yurttaşlık temel çizgisinde hareket edebileceği ortak bir anlayışın gelişmesiyle mümkün olabilir. Bunun içinse toplumsal barış ve huzuru bozucu ve bölücülüğü özendirici her türlü girişim dışlanmalı, toplumsal refah ve mutluluğun artmasına, yoksulluk ve yolsuzluğun azaltılmasına yönelik her türlü çaba desteklenmelidir.

Kaynakça

ACAR, Muhittin, "Devlet Sivil Toplum İlişkilerinin Analizi: Alternatif Yaklaşımlar", Küresel, Sistemde Siyaset Yönetim Ekonomi, Derleyen: M.Akif ÇUKURÇAYIR, Çizgi Kitapevi, Konya, 2003a.

ACAR, Muhittin, "Yerel Yönetimler ve Sivil Toplum Kuruluşları: İlişkiler ve Etkileşimler", Yerel ve Kentsel Politikalar, Editörler: M., Akif ÇUKURÇAYIR, Ayşe TEKEK, Çizgi Kitapevi, Konya, 2003b.

AKBULUT, Ö., Örsan, Siyaset ve Yönetim İlişkisi: Kuramsal ve Eleştirel Bir Yaklaşım, TODAİE, Yayın No:327, Ankara, 2005.

AYDIN, Mustafa, "Kamusal Alan ve Siyaset", Sivil Bir Kamusal Alan (Yayına Hazırlayan: Lütfi Sunar), Kaknüs- Sivil İnsiyatif, İstanbul, 2005.

COŞKUN, Recai, Sivil Toplum Kuruluşları: Nereden Nereye ve Niçin?, Yerel Siyaset, Plato Danışmanlık, Yıl 1, S:7,

Temmuz 2006.

ÇEPEL, Ü., Zühal, " AB Sivil Toplum Diyaloğu ve Türkiye. Demokratikleşme Bağlamında Sorunlar ve Beklentiler", III. Uluslararası STK'lar Kongresi, STK, Özel Sektör Devlet Etkileşimi, 9-10 Aralık, Çanakkale, 2006.

ÇUKURÇAYIR, M, Akif, Siyasal Kalkınma ve Demokrasi (Küreselleşme Sürecinde Yurttaş, Yönetim, Siyaset), Çizgi Kitapevi, Konya, 2002.

ÇUKURÇAYIR, Akif, Siyasal Katılma Ve Yerel Demokrasi, Yargı Yayınevi, Ankara, 2000.

DURAN, Burhaneddin, "Türkiye'de Sivil Toplum Ve Siyaset", Sivil Toplum Farklı Bakışlar, Kaknüs Yayınları:229, Sivil İnisiyatif: 5, 2004.

DÜNYA YEREL YÖNETİM VE DEMOKRASİ AKADEMİSİ (WALD), Sivil Toplum Örgütleri: Neoliberalizmin Araçları mı, Halka Dayalı Alternatifler mi?, (Çeviren: Işık ERGÜDEN), Demokrasi Kitaplığı, Kros Matbaacılık, İstanbul, 2001.

ERDOĞAN, Mustafa; Liberal Toplum Liberal Siyaset, Siyasal Kitapevi, Ankara, 1993.

GÖRMEZ, Kemal, Yerel Demokrasi ve Türkiye, Vadi Yayınları, Konya, 1997.

GÖRÜN, Mustafa, "Demokratik Siyasal Kültürün Gelişiminde Sivil Toplumun Rolü", III. Uluslararası STK'lar Kongresi, STK, Özel Sektör Devlet Etkileşimi, 9- 10 Aralık, Çanakkale, 2006.

GÜLER, Ayman Birgül, Yerel Yönetimler: Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım, İmge Kitapevi, 3.Baskı, Ankara, 2006.

HABERMAS, Jürgen, "Demokrasinin Üç Normatif Modeli" Demokrasi Ve Farklılık, Yayına hazırlayan: Seyla Benhabib, Numune Matbaası, WALD Yayını, 1999.

KAHRAMAN, H., Bülent v.d, Katılımcı Demokrasi, Kamusal Alan ve Yerel Yönetim, Demokrasi Kitaplığı (WALD Yayını), Numune Matbaası, İstanbul, 1999.

KALDOR, M, Civil Society and Accountability. Human Development Report. Occasional paper. 2002, s.3. (Aktaran: Ahmet KARADAĞ, Demokratikleşme ve Sivil Toplum: Liberal Düşünce Topluluğu Örneği, Sivil Toplum ve Demokrasi, Kaknüs Yayınları 231, Sivil İnisiyatif:7, 1. Basım, İstanbul, 2005).

KARABIÇAK, Mevlüt, "Demokrasilerde Sivil Toplum Örgütlerinin Önemi ve Yerel Yönetimlerin Güçlenmesine Etkileri", Yerel Siyaset, Plato Danışmanlık, Yıl 1, S:7, Temmuz 2006.

KEANE John, "Sivil Toplum İle Devlet Arasındaki Ayrımın Kökenleri ve Gelişimi 1750- 1850", Der. John Keane, Sivil Toplum ve Devlet- Avrupa'da Yeni Yaklaşımlar, Çev:Erkan Akın v.d., Ayrıntı Yayınları, İstanbul, 1993.

KELEŞ, Ruşen, Yerinden Yönetim ve Siyaset, Cem Yayınevi, İstanbul, Ekim 1994.

KEYMAN, A., Fuat "Kamusal Alan Sivil Toplum ve Demokrasi", Sivil Toplum ve Demokrasi, Kaknüs Yayınları 231, Sivil İnisiyatif:7, 1. Basım, İstanbul, 2005.

KÖSECİK, Muhammet, "Avrupa Birliğine Hazırlık Sürecinde Yerel Yönetimler", Yerel ve Kentsel Politikalar, Editörler: M.Akif ÇUKURÇAYIR, Ayşe TEKEL, Çizgi Kitapevi, Konya, 2003.

MARDİN, Şerif, Toplum ve Siyaset, İletişim Yayınları, 8. Baskı, İstanbul, 2000.

MEMİŞOĞLU, Dilek v.d. "Son Kamu Yönetimi Reformlarında Sivil Yönetimin Rolü" III. Uluslararası STK'lar Kongresi, STK, Özel Sektör Devlet Etkileşimi, 9- 10 Aralık, Çanakkale, 2006.

MÜFTÜOĞLU, Aydın, "Liberal Kamusal Alan Tanımına Yeni Bir Bakış: Rawls'un Uzlaşmacı Liberal Kültürü", Sivil Bir Kamusal Alan (Yayına Hazırlayan: Lütfi Sunar), Kaknüs-Sivil İnisiyatif, İstanbul, 2005.

NİŞANCI, Şükrü, Sivil İtaatsizlik, Okumuş Adam Yayıncılık, İstanbul, Mart 2003.

ÖKMEN, Mustafa, "Globalleşme-Yerelleşme Dinamikleri ve Bir İnsan Hakkı Olarak Yerel Haklar", Yerel ve Kentsel Politikalar, Editörler: M.Akif ÇUKURÇAYIR, Ayşe TEKEL, Çizgi Kitapevi, Konya, 2003.

ÖNDER, Fahrettin, "Sivil Toplum Kuruluşlarının Hukuki Niteliği", Yerel Siyaset, Plato Danışmanlık, Yıl 1, S:7, Temmuz 2006.

YAVAŞ, Hikmet, "Sivil Toplum Kuruluşlarının Çevre Koruma ve Kullanma Dengesi Açısından Rolü ve Önemi" III. Uluslararası STK'lar Kongresi, STK, Özel Sektör Devlet Etkileşimi, 9- 10 Aralık, Çanakkale, 2006.

SELİGMAN, B., Adam, The Idea Of Civil Society, The Free Pres, New York, 1992, s.107-113, (Aktaran: Gülsün Erdoğan Tosun, Demokratikleşme Perspektifinden Devlet-Sivil Toplum İlişkisi: Türkiye Örneği, Alfa Yayınları: 845, Dizi No: 33, Bursa, 2001.

ŞENTÜRK, Hulusi, "Sivil Toplum, Politik Toplum, Militarist Toplum", Yerel Siyaset, Plato Danışmanlık, Yıl 1, S:7, Temmuz 2006.

TEKELİ, İlhan, "Kent Gündemi", TMMOB Şehir Plancıları Odası Yayını, Ocak, 2004.

186 Yerel Siyaset

TOSUN, Elif Karakurt, "Avrupa Birliği'ne Üyelik Sürecinde Türkiye'de Yerel Yönetim Birimleri ve Sivil Toplum Kuruluşları İlişkisi", III. Uluslararası STK'lar Kongresi, STK, Özel Sektör Devlet Etkileşimi, 9- 10 Aralık, Çanakkale, 2006.

TOSUN, Gülgün Erdoğan, "Sivil Toplum", Çağdaş Kamu Yönetimi, Editörler: Muhittin ACAR, Hüseyin Özgür, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2003.

TOSUN, Gülgün Erdoğan, "Türkiye'de Devlet Sivil Toplum İlişkisi ve Demokrasinin Pekışmesinin Önündeki Engeller", Sivil Toplum ve Demokrasi, Kaknüs Yayınları 231, Sivil İnişiyatif:7, İstanbul, 2005.

YELKEN Ramazan, "Kamusal Alan Kim(ler)'in Alanı, Sivil Bir Kamusal Alan, (Yayına Hazırlayan: Lütfi Sunar), Kaknüs- Sivil İnişiyatif, İstanbul, 2005.

YILDIRIM, Selahattin, Yerel Yönetim ve Demokrasi: Kavramlar ve Yaklaşımlar, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, Kent Basımevi, İstanbul, 1993.

KENTLİ HAKLARI VE YEREL SİYASET

Yrd. Doç. Dr. M. Fahrettin ÖNDER*

I. Giriş

Kentli hakları ve yerel siyaset başlığı ile hak kavramının kentte yaşayan insanla ilişkilendirilmesini ve kentli olarak adlandırdığımız bu insanların sahip oldukları hakları ve bu hakların yerel siyaseti oluşturan mercilerle ilişkilerini ele alacağız.

Dünyada var olan her şeyin temelini insan oluşturur. Dolayısıyla değer ifade eden her şey insan olursa bir anlam ifade eder. İnsanlar da toplu yaşamak zorunda olduklarından dolayı, dünyanın değişik yerlerinde değişik şekilde bir araya gelerek milletleri, milletler de devletleri oluşturmuştur.

İnsanların toplu halde yaşamak zorunda olmaları, hukuken yerleşim alanı olarak köy ve kenti meydana getirmiştir. Teknolojik, ekonomik, sosyal ve hukuksal gelişmeler insanları kentlere doğru yöneltmiş ve bunun sonucu olarak özellikle kentleşme ve kentlileşme¹ sayesinde hakların mahiyeti değişmiş, yeni ve farklı kavramlar hukukumuzda girmeye başlamıştır.

Kent, insanların bir arada yaşaması sonucu oluşan mekanlar olduğuna göre, bu kentte geçici veya sürekli oturan insanların bir arada yaşamasıyla ilgili hukuki ilişkileri, kent hukuku içinde değerlendirmek gerekmektedir. Özellikle yerel siyaseti oluşturan kent yönetimi ve bunun öznesini oluşturan kentlilerle olan ilişkileri önemli hususlar olmaktadır.

* S.D.Ü., İİBF, İşletme Ticaret Hukuku Bölümü, Isparta Belediyesi Hukuk Danışmanı

1 KAYA, E., Kentleşme ve Kentlileşme, (Kentleşme), 2. Baskı, İstanbul, 2004, s. 89, 139; COŞKUN, R., "Kentleşmek... Bu Uzun Bir Hikaye", Yerel Siyaset Dergisi, S. 10, Ekim 2006, s. 20; BAŞARAN, İ., "Kent, Kentleşme ve Kentlileşme", Yerel Siyaset Dergisi, S. 10, Ekim 2006, s. 44-45; ERTEN, M., Nasıl Bir Yerel Yönetim, İstanbul, 1999, s. 31; ULUSOY, A./ VURAL, T., "Kentleşmenin Sosyo Ekonomik Etkileri", Yerel Siyaset Dergisi, S. 18, Haziran 2007, s. 9.

Kent bazında hukuki faaliyet gösteren kişi ve kurumların, kentin konu ve sorunlarını çözmeye yönelik sürdürdükleri yerel iktidar çabalarını yerel siyaset kavramı² olarak adlandırmaktayız. Hatta sadece kaynak kullanma, karar alma ve güç kullanabilme yanında yerelin etkin kılınmasına yönelik genel siyaseti ve genel kararları etkileme faaliyetlerini de yerel siyaset içinde değerlendirme imkanı³ vardır. Bu açıdan kent, kentli hakları ve yerel siyaset ilişkisinde, kentte bir araya gelmiş insanların şahsi ve ortak haklarının neler oldukları ve nasıl korunacaklarının tayini açısından önemlidir. Ayrıca hem yerel yönetimlere ve kentlilere düşen ödev ve yükümlülüklerin kapsamını da tayin etmekte bu açıdan fayda bulunmaktadır.

II. Hak Kavramı ve Mahiyeti

A- Genel Olarak

İnsanlık tarihine bakıldığı zaman, hak konusunda çok uğraşlar verildiği, hatta insan kavramında bile sınıflandırmalara gidildiği görülmüştür. Ancak yüzyıllarca süren bu mücadelenin sonunda birey, artık hakkın konusu değil sahibi olmuştur. Hatta devlet sınırları da aşılarak uluslararası nitelik kazanmıştır.

Hak kavramı, gerek özel hukukun gerekse kamu hukukunun temelini oluşturan kavramdır. Bu açıdan hak ve hukuk birbirini tamamlayan bir bütünün başlangıç ve sonu gibidir. Hukuk bir toplumsal sözleşme ile ortaya çıktığına göre, önce hakkın mücadelesinde özlem, dilek ve istek olarak görülmüş, daha sonra özgürlük fikri ile hak olarak somutlaşmıştır.⁴ Hukuk tarihi boyunca hak kavramının mahiyetini irade teorisi ve menfaat teorisi açıklamaya çalışmıştır. İrade teorisine göre hak, hukuken korunan tercihlerdir ve tercih edebilme kişinin iradesine kaldığına göre özellikle özel hukuk hakları bakımından uygun görülebilir. Bu teoride kişi, hukuken başkasına kendi iradesini kabul ettirebildiği ve ona göre harekete zorlayabildiği takdirde hak sahibi olmaktadır. Menfaat teorisine göre ise hak, kişilerin menfaatleridir ve hukukun koruma sağladığı menfaatler hak mesabesine yükselmektedir. Bu teoriye göre hak sahibi, bir başkasının ödev ve yükümlülüğünden yararlanan kişidir. Her iki teorinin hakkın mahiyetini tam olarak açıklayamamasından dolayı karma görüş⁵ ortaya çıkmış ve bu görüş hakkı, hukuken korunan ve sahibine korunmadan yararlanma yetkisi tanınan menfaatler olarak tanımlamıştır. Özel hukuk ağırlıklı bu görüşlere kamu hukuku alanında da rastlan-

2 AKDOĞAN, Y., "Yerel Siyasetin Anlamı ve Amacı", Yerel Siyaset Dergisi, S. 1, Ocak 2006, s. 17;

3 ŞENTÜRK, H., "Yerel Siyaset ve Siyasi Partiler", Yerel Siyaset Dergisi, S. 1, Ocak 2006, s. 35

4 ERTAN, K. A., "Kentli Hakları", Amme İdaresi Dergisi, C.30, S. 3, Eylül 1997, s. 32.

5 TEKİNAY, S. S., Medeni Hukuka Giriş Dersleri, 4. Baskı, İstanbul, 1984, s. 128; OĞUZMAN, M. K., Medeni Hukuka Giriş Dersleri, 5. Baskı, İstanbul, 1985, s. 94

maktadır.⁶ Onun için günümüzde hakların mahiyeti o kadar değişik hal almıştır ki, bazen irade teorisine bazen de menfaat teorisine göre bile açıklayamamaktayız. Ancak önemli olan insan olduğuna göre hukukun koruma alanına girmeyen alanlar olsa bile hakkı, ahlaki boyutuyla açıklayabilmekteyiz. Çünkü hak, talep, yetki, özgürlük ve saygı gösterilmeyi içerir. Özgürlük ve saygı gösterilmeyi istemenin içinde mutlaka bir ahlaki doğruluk ve haklılık saklıdır.⁷ Ancak bu hakkın kaynağının ahlak olduğu sonucuna götürmez. Sadece hukukilik içinde ahlaki boyutun da bulunabileceği ihtimalini ortaya koyar. Bu anlamda hukukun ahlaktan farkı, maddi yaptırımının bulunmasıdır. Ahlaki anlamda bir hakkın ihlalinde ancak manevi yaptırım devreye girer ve buna göre koruma sağlanmış olur. Ancak tarihi sürece bakıldığında ahlaki yaptırımların bir süre sonra bazı ahlaki kuralları hukuk kuralı haline getirdiği görülmüştür.

B- İnsan Hakları

1. Kavram ve Gelişim

Haklar çeşitli açılardan sınıflandırıldığında en önemli çeşidinin insan hakları olduğunu görürüz. İnsan hakları kavramının açık bir tanımını yapmak pek mümkün görünmemektedir. Çünkü insanlar kendi zihnindeki olması gerekenleri insan haklarıyla özdeşleştirmektedirler. Ancak en açık şekliyle insan hakları, insan olan herkesin insan olması dolayısıyla sahip olması gereken hak ve özgürlükleri⁸ ifade eder. Aslında tüm kurallar, insanın değerini korumakta maddi ve manevi varlığını geliştirmeyi amaç edinmektedir. Bu bağlamda hak ve hürriyet aynı şeyler olmamakla birlikte bir madalyonun iki yüzünü oluştururlar. Hakkı, hukuk düzeninin korunan menfaatleri olarak bireye isteme ve talep etme gibi yetki veren bir durum olarak belirtmiştik. Özgürlük⁹ ise hakkın içinde olsa da hakkın yerine kullanılan değil, hukuk düzeni içinde başkasına zarar vermeden bireyin neyi yapmak istediği, neyi de yapmak istemediğini kendi iradesiyle seçerek gereklerini yerine getirmesi ve başkalarının da bunu engellememesini istemesidir.

İnsan haklarının kazanılması, tarihi seyir içinde hak ve özgürlüklerin türüne göre farklılık arz etse de üç döneme ait üç kuşak haklar olarak görülmektedir.¹⁰ İnsan hakları kavramının gelişiminde her üç kuşak hakların en önemli özelliği, siyasi baskıdan korunma ve özgürlük alanlarını güvence

6 ERDOĞAN, M., İnsan Hakları Teorisi ve Hukuku, Ankara, 2007, s. 14; HAREL, A., "Theories of Rights", <http://ssrn.com/abstract=459960>

7 ERDOĞAN, s. 9.

8 BARRY, P., Modern Siyaset Teorisi (Çeviren ERDOĞAN, M./ŞAHİN, Y.), Ankara, 2003, s. 262

9 KABOĞLU, İ. Ö., Özgürlükler Hukuku, (Özgürlükler) İstanbul, 1994, s. 7

10 KABOĞLU, Özgürlükler, s. 28

altına alma felsefesinin bulunmasıdır.

Avrupa ve Amerika’da bugünkü manada insan hakları gelişimi, 17. yüzyılın sonlarına doğru Tabii Hukuk Akımı ile başlamıştır. İnsan hakları yönünden ilk yazılı belge olarak kabul edilen 1215 tarihli Magna Carta Libertatum (Büyük Hürriyet Fermanı), insan ayrımı yapan, soylu olarak kabul edilen baronların lehine kralın otoritesini sınırlayan bir berat niteliğindedir. Amerika bakımından 1776 yılında yayınlanan bağımsızlık bildirisinde ise gerçek manada insan haklarından bahsedilmekle birlikte 20. yüzyılın ortalarına kadar beyaz-siyah ayrımı yaşanmıştır. İnanırcı olmak için eşit, fakat ayrı ilkesiyle açıklamaya çalışılmıştır. Bu, insanı sınıflandırmaktan başka bir şey değil midir? 1789 Fransız İnsan ve Vatandaş Hakları Bildirisi insan hakları alanında Amerikan bildirilerinin bir tekrarı gibi gözükse de dünyaya yayılmada, evrensellekte bir ilki yansıtmaktadır. Tarihi seyirde göze çarpan husus, insan haklarının hep mücadele sonunda elde edildiğidir. Hep ihlaller olduğu için zaman içinde güç dengesi değiştikçe hakların yazılı metinlere girdiği görülmektedir. Bundan insan hakları sadece Batı’nın keşfettiği ve Batı’dan övünç duyulması gerektiği anlamı çıkarılmamalıdır.¹¹ İslam tarihi bakımından bakıldığında ise Medine Sözleşmesi ve Veda Hutbesi, insanların ayrım gözetilmeden eşit olduklarını belirleyen çok önemli belgelerdendir.

Avrupa ve Amerika için ortaya konulan belgeler bir mücadelenin sonucunda tarihe geçmiştir. Ancak insan hakları kavramı olarak artık anlaşılmalıdır ki ülke sınırları tanımamaktadır. Bu yüzden dünya çapında bir birliğin sağlanması yönünde Birleşmiş Milletler Teşkilatı’nca 1948 yılında kabul edilmiş olan Evrensel İnsan Hakları Beyannamesi bunun ilk örneğini oluşturmaktadır. 1953 yılında Avrupa Konseyi’nce kabul edilmiş olan Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi de önemli bir belgedir.

Birinci kuşak haklar, özellikle XVII. ve XVIII. yüzyılda yaşanan sınıf mücadelesinin bir yansıması olan ve tabii hukukun bireycilik teorisinin de etkisiyle elde edilen klasik temel kişi özgürlükleri ve siyasal haklardır. Amerikan ve Fransız devrimlerinin sonucu hukuk belgelerine dönüşmüş olan bu hakların başında yaşama hakkı, kişiliğin korunması, özel hayatın ve aile hayatının korunması, mülkiyet hakkı, konut dokunulmazlığı, haberleşme ve yerleşme özgürlüğü, din ve vicdan özgürlüğü, örgütlenme özgürlüğü vs. gelmektedir.

İkinci kuşak haklar ise belgelere yansıyan ve soyut olan hakların sadece belli kesimlerce kullanılabilmesi yüzünden XIX. yüzyılın ortasında başlayan eşitlik mücadelesinin sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Sanayi Devrimi ve işçi sınıfı burada kilit rol oynamıştır. Siyasal hakların iktisadi boyutunun öne çıktığı

11 DONNELLY, J., İnsan Hakları, (Çeviren ERDOĞAN, M/ KORKUT, L.), Ankara, 1995, s. 72

ğı bu haklarda devlet borçlu olarak görülmektedir. Sosyal devlet fikri buradan doğmuştur. Bu hakların başında, iktisadi ve toplumsal haklar olarak sendika, grev, çalışma ve dinlenme hakları, sosyal güvenlik hakkı, yeterli yaşam düzeyine sahip olma hakkı, sağlık hakkı, eğitim ve kültür hakkı vs. bulunmaktadır. Bu haklarda iktisadilik ön plana çıktığından yerine getirilmesinde kaynakların yeterliliği dikkate alınmakta ve bir nebze görecelilik bulunmaktadır.

Üçüncü kuşak haklar, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra dünyada değişimin hızlanmasına paralel olarak gelişmiştir. Özellikle bilimsel ve teknolojik gelişmeler küreselleşmeyi hızlandırmış, bir taraftan küreselleşme yaşanırken bir taraftan da yerelleşme hızlanmıştır. Bu durum, insan haklarının bazılarının sadece bir ülkenin sorunu olmayıp tüm ulusların ortak sorunu olarak görülmesine ve bu tür hakların dayanışma hakkı¹² olarak algılanmasına yol açmıştır. Bilimsel ve teknolojik gelişmeler insan çevresini tüketen sınırsız ve denetimsiz sanayi gelişmelerine yol açmış ve insan hakları düşüncesinde insanlığın varlığını sürdürme gerekliliği üzerinde yoğunlaşmıştır. Bunun sonucu 1982 yılında BM Dayanışma Haklarına İlişkin Uluslararası Üçüncü Pakt Ön Tasarısı'nın hazırlanmasıdır. Bu tasarıda da belirtildiği üzere bu haklara örnek olarak çevre hakkı, barış hakkı, gelişme hakkı ve insanlığın ortak mirasına saygı hakkı vs. verilebilir. Burada dayanışma kavramı bu hakların ortak özelliğini verse de tek başına kaynağı durumunda olamaz.¹³ Çünkü üçüncü kuşak da olsa yine insan hakkıdır ve kaynağı sadece insan olmaktır. Bu özelliğinden dolayı üçüncü kuşakta yer alan ve özelliği dayanışma olan hakları insan hakkı olarak değil de topluma karşı bireysel haklarla topluma karşı ödevlerin dengelenmesi meselesi¹⁴ olarak görenler ya da insan haklarının yeni yorumu¹⁵ olarak görenler de bulunmaktadır.

Koruyucu haklar olan kişisel haklar ile devletin insanlardan elini çekmesi, bir diğer deyişle egemenliğini sınırlayan ve bireyin korunması gereken alanlar olduğunu ortaya koymak isteriz. Aynı zamanda siyasi haklarla da siyasal iktidara bireyi ortak etmek isteriz. Ancak bireyin korunması için devletin de iktisadi, toplumsal ve kültürel katkı yapmasını isteriz. Devletin aracılığı olmadan bu tür hakların gerçekleşmesi mümkün görülmez. Nihayetinde de insanları toplu halde yaşar hale getiren dayanışma sayesinde de başta devlet ve diğer tüm kurumlar olmak üzere belli bir mekanda yapılması gerekenleri ortaya koyan haklar grubunu görmüş oluruz.

12 KABOĞLU, İ. Ö., Dayanışma Hakları, (Dayanışma), Ankara, 1996, s. 12

13 DONNELLY, s. 154

14 DONNELLY, s. 155

15 TEZCAN, D/ ERDEM, M.R./SANCAKTAR, O., Türkiye'nin İnsan Hakları Sorunu, Ankara, 2002, s. 46

İnsan haklarının tarihi gelişimi de dikkate alındığında, bir takım özelliklere sahip olduğu anlaşılmaktadır. Bu özellikler, bütün insanların sahip olması anlamında evrensellik, herhangi bir şarta bağlanamaması anlamında mutlaklık, ilk insandan beri var olduğunu ve en temel haklar olmasını göstermek için doğuştanlık ve temel nitelik, gönüllü bile olsa vazgeçilmezlik, sadece bireylere ait olmasından bireysellik, özgürlüğü esas almasından özgürlükçülük ve siyasi yönü de düşünüldüğünde devlete karşı ileri sürülebilirliktir. Her üç kuşak hakların özelliklerine göre farklı yanları olsa da temel nitelikleri değişmeyecektir. Bu temel nitelik, ağırlıklı olarak devlete karşı ileri sürülebilir değildir. Ayrıca bireyin diğer bireylere karşı bu haklarını ileri sürebilmesini, devlet koruma mekanizmasıyla sağlaması özelliğidir.

2. Dayanışma Haklarının Özellikleri

Dayanışma hakları, diğer tüm insan haklarının ortak özelliği olan yaşama hakkını ortak paydada birleştirmektedir. Tabiri caizse kardeşlik haklarıdır. Dayanışma hakları, diğer tüm insan haklarının da korunması için ortak gözetim, işbirliği ve dayanışmayı gerektirmesine karşın, niteliğinden kaynaklı olarak işbirliği ve dayanışma özelliği belirgin bir biçimde ortada olan haklardır. Örnek vermek gerekirse, Bosna'da, Bulgaristan'da, Yunanistan'da Osmanlı'nın izlerini ve eserlerinin pek çoğunu görmek mümkündür, bu ülkelerin egemenlik hakları var diye bu eserler üzerinde diledikleri gibi tasarrufta bulunamayacaklarını bilmeleri, insanlığın ortak mirasının korunmasını isteme hakkındadır. Uluslararası gönüllü kuruluşların, dünyanın değişik yerlerinde, hatta Türkiye'de bile bizleri uyarıcı eylemler yapmalarının nedeni, bu dayanışma haklarının tezahürüdür. Öyleyse dayanışma haklarının konusu, evrensel değerlerdir¹⁶ ve sadece bugünün tehlikelerinden insanlığı korumak değil, gelecek kuşakların korunması gereğini ortaya koymaktır.

III. Kentli Haklarının İnsan Hakları İçindeki Yeri

A- Kent Kavramı ve Kapsamı

İnsanların toplu yaşama zorunluluğunun tezahürü yerleşim yeriyle olur. Bu yerleşim yeri de insan hakları gelişimiyle paralel oluşan kentlerdir. Kentin kavramsal açılımını yapmak basit değildir. Ancak kentleşme ve kentlileşme ile birlikte değerlendirerek bir sonuca varılabilmektedir.

Türkçe kent, Farsça şehir, Arapça vilayet, medine, İngilizce city veya urban, Almanca stad, Yunanca polis kavramlarıyla ifade edilen kent kavramının, hukuki, sosyolojik, tarihi,¹⁷ mimari ve iktisadi boyutu bulunduğundan her ala-

16 MOURGEON, J., İnsan Hakları (Çeviren EKMEKÇİ, A./ TÜRKER, A.), İstanbul, 1990, s. 66.

17 Kent tarihi için bakınız. PUSTU, Y., "Küreselleşme Sürecinde Kent, Antik Siteden Dünya Kentine", Sayıştay Dergisi, S. 60, Ocak-Mart 2006, s.129-151; ES, M., "Eski Türklerde Şehircilik", Yerel Siyaset Dergisi, S. 21, Eylül 2007, s. 41-46.

na göre tanım yapmak mümkündür.¹⁸ Bu yüzden tüm bu alanların karakteristik özelliklerini yansıtan mekanlar ancak kent olabilmektedir. Nüfus yoğunluğu en önemli etkenlerden olmakla birlikte, bu yoğunlukta dini, ahlaki, kültürel, sosyolojik etkenlerin rol oynadığı, birey farklılıkları, kültür ve eğitim farklılıklarına rağmen birlikteliklerini sürdürdükleri yerler, onların kent anlamında mekanlarıdır. Bu açıdan bakıldığında kentlerin, medeniyetin ortaya çıkış yerleri olarak görülmesinde bir sakınca yoktur. Tabiri caizse kentlileşme, kent sanatı olup uygarlığın beşiği konumundaki kültür mekanlarıdır. Yani kentler devleti doğurmuş ve devlet de temellerini kentler üzerine kurmuştur.¹⁹ Bu mekanlara yeni gelenlere de bu kültür aktarılıyorsa, bu mekan kent hüviyetine bürünebilmektedir. Bu açıdan bakıldığında, kente yeni gelen bireyin bu heterojen ve yoğun ortamda kentli olacağını düşünürüz.²⁰ Ancak gelinen noktada durumun böyle olmadığı görülmektedir.²¹ Tüm olumsuzluklara rağmen yine de kentlerdeki sosyolojik birliktelik devam etmektedir.

Yaşama hakkı en temel hak olduğuna göre, belli bir nüfus yoğunluğuna erişmiş insan topluluklarının yaşama hakkına bağlı sağlık, konut, su, enerji, yol, güvenlik, eğlence ve boş zaman değerlendirme gibi haklarının bulunması, kent dolayısıyla elde edilmiş hakları göstermektedir. Dolayısıyla kentte, sanayi ve hizmet sektörü bulunmalı, fiziki altyapısı belli bir seviyede olmalı, evrensel değerler yaşanıyor olmalı,²² eğitim seviyesi yüksek olmalı, düzenleme ve denetleme kurumları yer almalı ve ekonomik, sosyal ve kültürel ihtiyaçlar karşılanabilir olmalıdır.

B- Kentli Hakları Kavramı

Küreselleşme ve yerelleşmenin karşılaştığı yerlerin başında kentler gelmektedir. Bu yüzden sürekli kentleşme ve kentlileşme olgusu yaşanmaya devam etmektedir. Bu durum yerel birimleri ve kentleri ön plana çıkarmış, genel hukuk içinde ifade edilenler yerelde kent hukuku içinde kullanılmaya başlamıştır. Bunun da anlamı, yerel topluluk üyelerinin temel hakları ve ödevleri, koruyucu hakları ve siyasi hakları, ekonomik ve sosyal hakları ile bulundukla-

18 KAYA, Kentleşme, s. 15; DİNÇER, Y., Kent, Kentleşme ve Kent Planlaması, İstanbul, 1999, s. 342; AYDOĞAN, A., Şehir ve Cemiyet, İstanbul, 2000, s. 95

19 BUMİN, K., Demokrasi Arayışında Kent, İstanbul, 1998, s. 26

20 ASLANOĞLU, R., Kent, Kimlik ve Küreselleşme, Bursa, 1998, s. 104

21 İzmir İl Halk Eğitim Merkezi "Kentli İnsan Profili Yaratma Projesi" adı altında yapılan anket sonuçlarına göre, İzmir'de yaşayan nüfusun sadece yüzde 15'ninin İzmirli olduğu saptandı. Geri kalan nüfusun yüzde 10'unun göçmen, yüzde 75'inin Anadolu'nun farklı illerinden göç edenlerden oluştuğu, nüfusun yüzde 65'inin varoşlarda yaşadığı belirlendi. Çeşitli sebeplerden dolayı göç eden insanların ise yerleştikleri semtlere kendi hemşerilerini çektiği tespit edildi. Bu durumun, şehre entegre olmanın önüne geçtiği sonucuna ulaşıldı. (Zaman Gazetesi. 07.11.2007)

Kente ait olma bilinci kazandırılmasında Pendik Kentlilik Bilinci Yerleştirme Çalışmaları da kayda değer bir veridir ve başlangıçta % 10'ları bulmayan Pendiklilik çalışma sonunda %30'lara ulaştığı görülmektedir. Konuşmalar için bakınız (KAYA, E. İnsan Hakları Duyarlılığı Oluşturmada Yerel Yönetimlerin Rolü, Pendik Belediyesi Toplantıları-4, İstanbul, 2004, s. 52)

22 KAYA, Kentleşme, s. 15.

rı yerlerdeki ortak mirasın korunması, yaşanabilir bir çevrede yaşama hakkıdır. Tüm bu haklar, dayanışma ile de kuvvet bulmaktadırlar. Yani üç kuşak haklar, yerelde korunur ve kullanılabilir hale gelmektedir. Bu yüzden kentli hakları kavramının açık ve net bir tanımını yapmak mümkün gözükmemektedir. Ancak kısaca insan haklarının kent-kentli boyutu olarak değerlendirmek yerinde olacaktır. Bu hakları insanın insan olmasından doğan en temel hakların dışında tutmak mümkün değildir. Kentli haklarını biz, grup hakları dediğimiz (azınlık hakları gibi) belli grupları irade sahibi yaparak onları insan iradesinin sahip olmadığından fazla haklar elde etmeye fırsat verecek tarzda anlamıyoruz. Çünkü kentli hakları, belli bir yerde (kent) bulunmanın verdiği, aslında bireysel olarak da var olan hakların kent yönüyle birlikte kullandıkları haklardır. Bu değerlendirme içinde yerel yönetimler ağırlıklı olarak yer almaktadır. Zaten bildirimizin konusu da kentli hakları-yerel siyaset ilişkisidir. Kentli hakları sadece yerel yönetimlerle ilişkilendirilerek elde edilen haklar olsaydı o zaman kentli haklarını yerel haklar olarak belirlemek yeterli olurdu. Oysa kentli haklarının eğitim, sağlık ve yargı gibi genel siyaseti ilgilendiren boyutu da vardır.

Kentli hakları ile kent sayılan yerde kentli sayılan insanların kentli olmaları sayesinde sahip olması gereken hakları ifade ediyoruz. Gerçi bir kısım yazar, kentli haklarını dayanışma hakları içinde yer alan bir hak olarak görmektedir.²³ Kanaatimizce kentli hakları dayanışma hakları içinde doğmuş olsa bile hem birinci kuşak hem ikinci kuşak hakları hem de üçüncü kuşak insan haklarını içinde barındırmaktadır. Üstelik sadece dayanışma hakkı içinde kabul edildiği vakit, dayanışma hakkı ile ifade edilebilen grup hakları ile bireysel insan haklarının çelişmesi durumunda çözümün ne olacağı problemi doğar. Bu yüzden kentli haklarının kendilerini oluşturan bireylerin haklarından ayrı bağımsızlığı yoktur. Ancak yine de dayanışma özelliğinin bir sonucu olarak insan hakları-kentli hakları ikilemine düştüğümüz vakit, bir dengenin kurulması ve bu dengede ölçünün bireysel insan haklarının kentli haklarına yön vermesi²⁴ olarak kullanılmalıdır. Özellikle sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkı, bu hakkın doğumuna vesile olmuştur. Kentli hakları ile yerel yönetimlerin kentlilere karşı kent odaklı insan hakları hizmetlerinin kapsam ve sınırını da belirlemiş olmaktadır. Böylelikle kentliler, yerel yönetimlerin demokratik yönetim süreçlerine katılmakta ve yerel hizmetlerde etkinlik sağlanmış olmaktadır.

Kentlilere, diğer insan haklarına ek olarak tanınan hakların ortak özelli-

23 KARAKURT, E., "Avrupa Birliği Yolunda Türkiye'de Kentsel Haklar", İşgüç Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi, C. 6. S. 2, Ocak- Haziran 2004, www.isgucdergi.org (Erişilme tarihi 05.11.2007); ERTAN, s. 39; ÖNDÜL, H., "Kentli Haklarının Kavramsal Temelleri", www.ihd.org.tr (Erişilme tarihi 07.11.2007)

24 AKILLOĞLU, T., İnsan Hakları: Kavram, Kaynaklar ve Koruma Sistemleri, Ankara, 1995, s. 35; JONES, P., "Group Rights and Group Oppression", The Journal of Political Philosophy, 1999, V. 7, N. 4. s. 365

ği, bu hakların diğer insan hakları gibi insan hakları hukukunun aradığı unsurları taşımasıdır. Bu haklar, kentlilerin insan onuruna uygun bir yaşam sürdürmesi için zorunludur. Bu yüzden kentli hakları kavramı insan hakları hukukunun bir kavramıdır. Kentli hakları, dayanışma hakları dolayısıyla literatüre girmiş olsa da dayanışma hakları dışında, aşağıda kentli hakları olarak saydığımız haklarda görüleceği üzere temel insan hak ve özgürlükleri ile ekonomik ve sosyal hak ve özgürlüklerin kente yansımalarından ibarettir. Dolayısıyla kentli hakları insan haklarının özel bir türü olmaktadır.

C- Kentli Haklarının Tarihi Gelişimi

Küreselleşme ve yerelleşmenin birlikte yürümesi kentleşme ve kentlileşmeyi hızlandırmış ve bunun sonucu olarak, yakın geçmişte gelişmiş ülkeler ve özellikle Avrupa Birliği'nde, kentlilerin daha modern, sağlıklı ve kaliteli bir yaşam sürdürebilmeleri için çevre hakkı ve kentsel haklar üzerinde tartışma yaşanmaya başlamıştır. Aslında bu süreç, kenti kent yapan özelliklerin ve bunun sağlanmasında önemli yeri olan yerel yönetimlerin varlık sebeplerinin kentsel haklarla paralel olduklarını göstermektedir.²⁵ Bu yüzden kentli hakları yerel siyaset ilişkisi birlikte doğan ve gelişen bir tarihi seyir izlemektedir.

Kentli haklarının üçüncü kuşak dayanışma haklarının ortaya çıkışıyla ortaya atılan bir kavram olduğunu belirtmiştik. Dolayısıyla kentli haklarının tarihi seyri ile çevre hakkının tarihi seyri çok yakından ilişkilidir. Yaşama hakkının varlığı, hava, su ve toprak üçlüsüne bağlıdır. Bu yüzden kentte yaşama, insan – çevre ilişkisini zorunlu kılar. Çevre hakkının kabulü, bu hakka bağlı birçok hakkın varlığına dayanak oluşturur.²⁶ Çevre hakkı ve buna bağlı haklar genellikle uluslararası düzenlemelere konu olmuş ve gelişmiştir. İlk olarak 1972 yılında BM Stockholm Çevre Konferansı'nın Bildirgesi'nde, her ülkenin çevreye karşı sorumluluğu olduğu kabul edilerek “insan, onurlu ve iyi bir yaşam sürmeye olanak veren, nitelikli bir çevrede, özgürlük, eşitlik ve yeterli yaşam koşulları temel hakkına sahiptir” ilkesi yer almıştır. Daha sonra 1984 yılında BM Tokyo Konferansı tertip edilmiş ve bu konferansın sonucunda yayınlanan bildiride ise “gelişme kavramı yeniden gözden geçirilmeli ve her ülkenin ekonomik gelişmesi, kaynakların korunması ve artırılması dikkate alınarak gerçekleştirilmelidir. İktisadi büyümede, sadece iktisadi geliştirme göstergeleri değil, aynı zamanda tabii kaynakların korunması, hastalıklarla mücadele edilmesi, kültür miraslarının korunması gibi konularla da ilgilenilmelidir. Temiz hava, su, orman, toprak gibi çevre kaynakları korunmalı, dengeli bir nüfus artışı sağlanmalıdır. Bütün ülkelerde teknolojik geliş-

25 KAYA, Kentleşme, s. 130.

26 KABOĞLU, İ. Ö., “Çevre Hakkı”, (Çevre), Editör TANKUTER, K., İnsan Hakları, İstanbul 2000, s. 38.

meler, çevre faktörlerine önem verecek şekilde yönlendirilmelidir” denilerek çevre hakkı pekiştirilmiştir. 1989 yılında Lahey Bildirisi’nde de “yaşanabilir bir çevrede onurlu yaşama hakkı” kavramına yer verilmiştir. Ayrıca AGİT sürecinde 1990 yılında Paris Şartı kabul edilerek çevrenin korunmasında ülkelerin paylaşımlı sorumluluğu kabul edilmiştir. 1992’de, Rio de Janeiro’da yapılan BM Çevre ve Kalkınma Konferansı’nda kabul olunan Rio Deklarasyonu’nda da çevresel konuların her düzeyde ilgililerin katılımını gerektirdiği üzerinde durulmuştur. Ayrıca ulusal düzeyde bireylerin kamu otoritelerinin elinde bulunan yerleşimlerdeki sağlığa zararlı maddeler ve faaliyetler de dahil olmak üzere, çevre ile ilgili bilgilere erişme ve karar verme süreçlerine katılabilme fırsatlarına sahip bulunması gerektiği belirtilmiştir. Ülkelerin, kamu duyarlılığını ve katılımını teşvik etmesi ve kolaylaştırması gerektiği, tashih ve tazmin talebi de dahil olmak üzere adlî ve idarî işlemlere başvurma hakkı sağlanması gerektiği belirtilmiştir.

Çevre hakkı yanında bu hakkın kentli haklar özelliği bakımından başlı başına bir belge de, 17-19 Mart 1992 tarihlerinde Avrupa Konseyi’nce Strasbourg da kabul edilen Avrupa Kentsel Şartı’dır. Şartın temel felsefesi; yerel otoritenin kentsel gelişime yönelik sorumluluklarını tanımlamak, kentsel gelişim ve yaşam kalitesine yönelik olarak evrensel ilkeler oluşturmak, yönetsel birimler arasında dayanışmayı sağlamak, yurttaşların temel bir takım kentsel haklara sahip olduklarını ve bu hakların herhangi bir ayırım gözetilmeden şehrin sakinleri için geçerli olduğunu belirtmektir.²⁷ Dolayısıyla öncelikle yerel hizmetlerde etkinlik ve verimlilik, buna bağlı olarak da kentlilik bilincine bağlı ekonomik, sosyal ve kültürel birliktelik sağlanmış olacaktır. Bu uluslararası belge, kentli haklarının esasını teşkil eden ana belge niteliğindedir.

Haziran 1996’da yapılan BM İnsan Yerleşimleri (Habitat II) Konferansı’nın İstanbul Bildirgesi’nde de kentli hakları içinde yer alan konut hakkı ve yerleşim politikaları üzerinde kentleri sağlıklı, güvenli, adil ve sürdürülebilir kılma amacına vurgu yapılmıştır. Bu durum da ülkelerin yeni bir işbirliği alanı ve dayanışma kültürü anlayışı kazanmalarını ortaya koymaktadır.²⁸

Japonya’nın Kyoto kentinde 1997 yılında BM’ce yapılan konferansta sera etkisi yaratan gazların azaltılmasını öngören Kyoto Protokolü imzalanmış ve bu protokol hükümlerinin 8 yıl sonra yürürlüğe gireceği kararlaştırılmıştır (16.02.2005 tarihinde yürürlüğe girmiştir). Sera etkisi yaratan gazların azaltılması, küresel ısınmayı önleme bakımından çok önemli olduğundan çevre hakkının yeni bir boyutunu oluşturmaktadır. Türkiye bu protokolü imzala-

27 TUNCAY, M., Kentsel Haklar- Karşılaştırmalı Bir Çerçeve de Türkiye, İstanbul, 1994, s. 85.

28 KABOĞLU, Dayanışma, s. 34

mamakla birlikte BM'nin bu yıl yapılan 62. açılışındaki, "İklime İstikrar Kazandırılması, Ortak Geleceğimizi Koruma" başlıklı panelde başbakanımızın yaptığı konuşmada,²⁹ "sürdürülebilir kalkınma ilkesi çerçevesinde ekonomik gelişmesini devam ettirmeye büyük önem veren Türkiye, 'hakkaniyet' ve 'ortak, fakat farklılaştırılmış sorumluluklar' ilkeleri temelinde, iklim değişikliğine karşı mücadeleye devam etmek konusunda kararlıdır" vurgusu yapmasından yakın tarihte imzalayacağı sonucu çıkmaktadır.

IV. Kentli Hakları Olarak Görülen Haklar

A- Genel Olarak

Avrupa Kentsel Şartı ve ekindeki deklarasyonun kentsel hakların insan hakları içinde yer almaya başlamasıyla ilgili bir metin olduğunu belirtmiştik. Dolayısıyla burada yer alan haklar, kentli haklarının ana başlıklarını içermekte ve olması gereken geniş bir çerçevede hedeflenen istek ve temennileri de kapsadığından kentli haklarının üst çerçevesini oluşturmaktadır.

Avrupa Konseyi'nin kentsel politikalarından yola çıkılarak oluşturulmuş ve dört temel konuya ağırlık verilmiştir. Bunlar sırasıyla, fiziki kentsel çevrenin iyileştirilmesi, mevcut konut stokunun iyileştirilmesi, yerleşmelerde sosyal ve kültürel olanakların yaratılması, toplumsal kalkınma ve halk katılımının özendirilmesidir. Avrupa Konseyi, insan hakları içinde yer alan kentsel haklarla ilgili olarak, burada 13 maddelik ilkeleri, 20 maddelik deklarasyonu ortaya koymuştur.

Avrupa Kentsel Şartı'nda yer alan 13 ilke ve 20 maddelik haklar aşağıdaki gibidir.

1. Ulaşım ve dolaşım,
2. Kentlerde çevre ve doğa,
3. Kentlerin fiziki yapıları,
4. Tarihi kentsel yapı mirası,
5. Konut,
6. Kent güvenliğinin sağlanması ve suçların önlenmesi,
7. Kentlerdeki özürsüz ve sosyo ekonomik bakımdan engelliler,
8. Kentsel alanlarda spor ve boş zamanları değerlendirme,
9. Yerleşimlerde kültür,
10. Yerleşimlerde kültürler arası kaynaşma,
11. Kentlerde sağlık,
12. Halk katılımı, kent yönetimi ve kent planlaması,

13. Kentlerde ekonomik kalkınma.
- 20 maddelik deklarasyonun başlıkları ise;
 1. Güvenlik,
 2. Kirletilmemiş, sağlıklı bir çevre,
 3. İstihdam,
 4. Konut,
 5. Dolaşım,
 6. Sağlık,
 7. Spor ve dinlence,
 8. Kültür,
 9. Kültürler arası kaynaşma,
 10. Kaliteli bir mimari ve fiziksel çevre,
 11. İşlevlerin uyumu,
 12. Katılım,
 13. Ekonomik kalkınma,
 14. Sürdürülebilir kalkınma,
 15. Mal ve hizmetler,
 16. Doğal zenginlikler ve kaynaklar,
 17. Kişisel bütünlük,
 18. Belediyeler arası işbirliği,
 19. Finansal yapı ve mekanizmalar,
 20. Eşitlik şeklindedir.

Maddeleştirerek saydığımız bu genel çerçevenin içinde insan hakları olarak bir çok kentli hakları yer almaktadır. Burada yer alan hakların şu anda hangilerinin ne ölçüde bizim mevzuatımızda yer aldığını ve korunması bağlamında yerel siyaset olarak yerel yönetimlere düşen görevleri ortaya koymakla kent hukukunun genel çerçevesini çizmiş olmaktadır.

B- Mevzuatımızda Yer Alan Kentli Hakları

1. Sağlıklı ve Dengeli Çevrede Yaşama Hakkı

Kentli haklarının en başta ve en geniş kısmını, yaşama hakkının kente bakan yönü olan sağlıklı ve dengeli çevrede yaşama hakkı oluşturmaktadır. Çünkü kentleşme sosyolojik bir olaydır ve kent halkının kente uyumu, kentin tabii çevresiyle bütünleşmesiyle tamamlanır.³⁰ Bu açıdan çevre kavramının içine sosyal ve kültürel çevrede girmektedir.³¹ Günümüzde Türkiye nüfu-

30 KAYA, Kentleşme, s. 149

31 KUZU, B., Sağlıklı ve Dengeli Bir Çevrede Yaşama Hakkı, İstanbul, 1997, s. 157.

sunun % 80'ine yakını kentlerde yaşamaktadır. Hızlı göçün yarattığı bu durum, kentlerin fiziki olarak da çevresinin değişimine yol açmaktadır. Bu sebeple mevzuata giren bu hakkın kapsamı da geniş tutulmuştur. Sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkı kapsamında yer alan hakların çoğunluğu kentli hakları olarak yerel siyaseti ilgilendirmektedir.

1982 Anayasası'nın "Sağlık Hizmetleri ve Çevrenin Korunması" başlığı ile 56. maddesinde düzenlenen çevre hakkı, anayasanın "Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler" bölümünde yer almıştır. Bu madde; "herkes, sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahiptir. Çevreyi geliştirmek, çevre sağlığını korumak ve çevre kirlenmesini önlemek devletin ve vatandaşların ödevidir" hükmünü getirerek çevre hakkına geniş bir çerçeve çizmiştir. Bu maddeye göre çevre hakkının korunmasında hem devlete (yerel yönetimler dahil) hem de vatandaşlara görev düştüğü belirtilmektedir. Anayasada yer alan kentli haklarının ilkinin çevre hakkı olarak belirtmiş olsak da aslında burada yer alan ilk kentli hakkı yaşama hakkıdır. Çünkü insanın yaşaması için hava, su ve mekana ihtiyacı vardır. Hava, su ve toprak çevre olarak adlandırıldığında insanın en temel hakkı da sağlıklı çevrede yaşama hakkı olmaktadır. Dolayısıyla bu hakkın kapsamı çok geniştir.

Çevre hakkının ilke kez 1982 Anayasası'nda düzenlenmesinin ardından 1983 yılında 2872 sayılı Çevre Kanunu yürürlüğe girmiştir. Kanunun amacı, 2006 yılında 5491 sayılı Kanun'la getirilen değişiklikle "bütün canlıların ortak varlığı olan çevrenin, sürdürülebilir çevre ve sürdürülebilir kalkınma ilkeleri doğrultusunda korunmasını sağlamaktır" şeklinde belirlenmiştir. 2. maddesindeki tanımlarda ise çevre, çevre korunması, sürdürülebilir çevre ve kalkınma, doğal kaynak, alıcı ortam, ekosistem vb kavramlara yer verilmiş ve 3. maddesinde bunun ilkeleri belirtilmiştir. Kanun'da çevrenin korunmasından yararlanacak özneler olarak bugünkü ve gelecek kuşakların belirlenmiş olması, çevre hakkının gelecek kuşakların da hakkı olduğunu ortaya koyar niteliktedir.

Çevre Kanunu dışında bu hakla bağlantılı diğer bir kanun da 1985 yılında yürürlüğe konulan 3194 sayılı İmar Kanunu'dur. Bu kanunun 1. maddesindeki amacında, kentlerdeki yapılaşmaların plan, fen, sağlık ve çevre şartlarına uygun teşekkülünü sağlamak yer almaktadır. Dolayısıyla çevrenin planlı oluşmasında çok önemli bir yere sahiptir. Özellikle kentli haklarının belediye yönünü içeren birçok hükmü bulunmaktadır.

Kentlerin gelecekteki büyüme ve gelişmelerini yönlendirecek kanuni düzenlemelerin, kentlilerin ihtiyaçlarına uygun yapısal çerçevelerin oluşturulması, yeniden biçimlendirilmesi, güçlendirilmesi ve yönetimi konularıyla ilgili olan "kentsel tasarım" ölçeğini kapsamaması ve bu doğrultuda, binaları, ka-

musal mekanları ve bunlar arasındaki ilişkileri denetim altına alan düzenlemelerin yapılması gerekir. Dünyada yaşanan değişimler ışığında Türkiye’de kentleşmeye yönelik yaklaşımların gözden geçirilmesi ve 3194 sayılı İmar Kanunu’nun günümüz koşullarında revize edilmesi amacıyla hazırlanan “İmar ve Şehirleşme Kanunu Tasarısı Taslağı” da günümüze kadar yaşanan kentleşme sürecinin analizini yaparken planlama, uygulama ve yapıya yönelik değişen yaklaşımlara ve ortaya çıkan sorunlara çözüm bulmaya yöneliktir.

Sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkı kentli hakları olarak kabul edilen bir çok hakkı içinde bulundurmaktadır. Yerel siyaset anlamında özellikle belediyeler bu hakkın muhatabı konumdadırlar. Öncelikle güvenlik hakkı içinde de yer alan zabıta hizmetleri çevre hakkı için de önemli bir yere sahiptir. Kentte çevre güvenliğinin sağlanması, kentte kamu düzeninin aksamadan yürütülmesinin güvence altına alınmasıyla mümkün olur. Kamu düzeninin ve güvenliğinin sağlanması, zabıta gücüyle mümkün olmaktadır. Zabıta gücü, yurt çapında kamu düzenini sağlamakla görevli polis ve jandarma (kolluk) ile belli yerlerde belirli kamu hizmetlerinin yürütülmesinde görevli özel zabıtabadan oluşmaktadır. Yerel siyasette, belediye hizmetlerinde düzenin sağlanması düşünüldüğünde belediye zabıtasını, özel kolluk gücü olarak adlandırmakta bir sakınca bulunmamaktadır.³²

Yerel siyasetin aktörleri olan belediyeler görev ve yükümlülüklerini yerine getirebilmek için, kanunların kendisine verdiği yetkiye dayanarak emirler vermek ve belediye yasakları koymak ve uygulatmak, aykırı hareketleri görülenleri de cezalandırmak hak ve yetkisine sahiptirler. 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 51. maddesinde bu hususlara yer verilmiştir. Gerçekten de bu maddeye göre belediye zabıtasının kentin esenlik, huzur, sağlık ve düzenin sağlanmasıyla görevli olduğu ve zabıta teşkilatının çalışma usul ve esaslarının yönetmelikle belirleneceği belirtilmektedir. Belediyelerde söz konusu yasalara uymayanları, diğer bir ifade ile belediye suçu işleyenleri araştırmak, engellemek ve kimi durumlarda da cezalandırmak için gerekli işlemleri yapmak işi de bir kolluk gücü olarak belediye zabıtasına düşmektedir.³³ Burada zabıtanın sağlık hakkı, çevre hakkı, güvenlik hakkı, temizlik hakkı, ulaşım hakkı ile ilgili görevleri bulunmaktadır.

Sağlıklı ve dengeli bir kentte yaşama hakkının yerel siyaset yönünü ilgilendiren hakları aşağıdaki gibi sıralayabiliriz:

1. İnsan haklarına saygılı ve bu hakları geliştirmeye açık, bireyin refahını ve kişiliğini geliştirme güdüsü ve fırsatı sağlayan bir kentsel ortamda ya-

32 TOPRAK, Z., Kent Yönetimi ve Politikası, İzmir, 2001, s. 130

33 PEKTAŞ, E. K., “Belediye Yönetiminde Zabıta Hizmetleri ve 21. Yüzyıl Kentinde Zabıtanın Yeri, <http://basarm.com.tr/yayin/malihukuk/belediyeyonzabita/04.htm>

şama hakkı (insan haklarına saygılı devlet ilkesinin kentlere yansımış biçimi).

2. Hava , su, gürültü gibi kirlenmelere konu olmayan ekolojik dengeleri korunmuş bir kentsel çevrede yaşama hakkı (temiz hava, temiz su ve gürültüsüz şehirde yaşama hakkı).

3. Çevrenin konut hakkı yönüyle ilgili olarak, konut alanları, çalışma alanları, dinlenme ve eğlenme ile ulaşımı arasında, birbirini rahatsız etmeyen uyumlu bir arazi dengesine sahip, insanların birbirleriyle ilişki kurma fırsatını çoğaltan bir kentte yaşama hakkı (planlı şehir hakkıyla ilgili olarak).

4. Kentlilere, özürülüler de dahil olmak üzere, kentteki değişik gelir gruplarına, kentin bir noktasına çok zaman harcamadan belli bir konfor düzeyinde seyahat ederek ulaşma olanağı veren yol ve ulaşım sistemine sahip olma hakkı (ulaşım hakkıyla bağlantılı olarak).

5. İnsanların kendilerini yeniden üretebilme olanaklarını güvence altına alan, koruyucu sağlık tesislerine kolayca ulaşabilen, sağlıklı içme suyu ve kanalizasyon sistemlerine sahip, yeterli güneş ışığı alan, yeşil alanlara sahip bir kentte yaşama hakkı (sağlık ve temizlik hakkıyla bağlantılı olarak).

6. Dünyanın gelişmiş bilgi ve hünerlerini elde etme olanağını sağlayan, eğitim ve kendini yetiştirme olanakları veren, bu olanakları sürekli geliştiren bir kentte yaşama hakkı (eğitim hakkıyla bağlantılı).

7. Yaşadığı kent çevresini demokratik koşullarda kontrol edebilme hakkı (bilgi ve denetim hakkıyla bağlantılı).

8. Kentte yaşayanların her yaş grubuna hitabeden çeşitlilikte spor yapma ve boş zamanları değerlendirme olanaklarından yararlanabilme hakkı (eğlence, dinlenme ve yaya haklarıyla bağlantılı).

2. Güvenlik Hakkı

Güvenlik, yaşama hakkının vazgeçilmez unsurlarından biridir. Bu açıdan güvenliğin sağlanması bir kentin kent özelliği kazanması için olmazsa olmazdır. İnsanları toplu halde yaşamaya iten nedenlerin başında güvenlik ihtiyacı gelmektedir. Kentlere doğru yaşanan hızlı göç hareketleri, kentlerde sosyal kontrolde zorlukların yaşanmasına yol açmıştır. Kente ve kentlilere karşı işlenen suçlarda meydana gelen artışlar bunun göstergesidir. Her ne kadar güvenliğin sağlanması görevi, öncelikle merkezi yönetimin olsa da zabıta hizmetleri belediyelerin görevleri arasında yer aldığından, kentte yaşayan insanların yerel yönetimlerden de bir takım korunma isteme yöntemleri bulunmakta ve güvenlik hakkı da bir kentli hakkı olmaktadır. Planlı kentleşme, fiziksel ortamların düzene sokulması ve merkezi yönetimle koordinasyonun

sağlanmasıyla mümkün olmakta, bu da kent güvenliğinin kapsamını oluşturmaktadır.

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 5. maddesinde yer aldığı gibi anayasamızın 19. maddesinde güvenlik hakkı "kişi özgürlüğü ve güvenliği hakkı" olarak yer almıştır. Burada güvenlik ve özgürlüğü, birbirini tamamlayan unsurlar olarak görmek gerekir. Çünkü temel insan hakları zaten özgürlüğü içeren haklardır. Güvenlik hakkı içinde özgürlük, temel koruma alanını oluşturmaktadır. Devlet, insan hakkı olan haklara tecavüz etmemekle kalmayacak, temel değerlere yönelik olarak başka kişi ya da gruplardan gelecek saldırıları da önleyip, yapılmış olanlarını da müeyyidelendirecektir.³⁴ Bu husus, bununla ilgili mekanizmalar kurmayı gerektirmektedir. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi kararlarından da anlaşılacağı üzere, buradaki özgürlük ve güvenlik hakkı, bireyin fizik özgürlüğünün devletin keyfi tutuklamalarına, gözaltına almalarına, kayıtlamalarına karşı korunmasını içerecektir.³⁵

Güvenlik hakkı, mümkün olduğunca suç, şiddet ve yasadışı olaylardan arındırılmış emin ve güvenli bir kentte yaşamayı içerir. Kentte yaşayan bir bireyin kent hayatındaki tüm ilişkilerinde emniyetinin karşılanabilmesi bu hakkın azami sınırını çizmektedir. Zaten kişilerin kendilerini güvenli ve emin hissetmedikçe maddi ve manevi gelişimlerini sağlamaları mümkün gözükmemektedir.³⁶ Özellikle şahsi yaşam alanı olan konutunda ve ortak yaşam alanları olan, sokak ve caddelerde güvenli olduğunun bilincine erişmelidir. Geceleri sokak lambalarıyla aydınlatmanın sağlanması veya teknolojiyi kullanma imkanına göre kent bilgi ve güvenlik sistemleri(MOBESE)'nin kurulması, kadın ve çocuk sığınma evlerinin yapılması, sosyal doku taramalarıyla toplumsal yapı analizinin yapılması, güvenliği pekiştiren ve güvenlik hakkını sağlayan uygulamalardır.

3. Konut Hakkı

Konut hakkının çevre hakkıyla yakından ilişkisi vardır. Kısacası birbirinin içine girmiş haklar şeklinde ifade edilmesinde bir mahsur yoktur.

Konut hakkını düzenleyen Anayasa'nın 57. maddesi, devlete, kentlerin özelliklerini ve çevre şartlarını gözeten bir plânlama çerçevesinde, konut ihtiyacını karşılayacak tedbirleri alma ve toplu konut teşebbüslerini destekleme görevini vermiştir.

Bilindiği üzere kentsel toprakların plansız kullanımı, çevre sorunlarını artıran nedenlerdendir. Gelişmekte olan ülkelerde kentler, genellikle endüst-

34 ERDOĞAN, s. 90

35 REİSOĞLU, S., İnsan Hakları, İstanbul, 2001, s. 97.

36 ARMAĞAN, S., Temel Haklar ve Ödevler, İstanbul, 1980, s. 51

rileşme, kentleşme sorunları ve bunların getirdiği nüfus yoğunluğu, hava, su ve toprak kirlilikleri ile plânsız olarak gelişmektedir. Nüfusu fazla olan kentlerde bu sorunlar giderek artarsa kentler yaşanamaz hale gelebilecektir. Anayasanın 57. maddesi, plânlı bir kentleşme, çevre şartlarını gözetilen bir plânlama ve plânlı konut politikasını düzenlemekte ve devlete bu konuda yükümlülükler getirmektedir. 3194 sayılı İmar Kanunu, çevre hakkını tamamlayan ve kapsamını tayin eden bir kanun olarak, aynı zamanda konut hakkıyla da ilgili hükümler içermektedir. Ayrıca 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu da konut hakkı ile ilgili bir kanundur. Konut hakkının çerçevesini de imar mevzuatı çizmektedir. Ancak bu hakkın yerel siyaset bağlamında asıl çerçevesini 5393 sayılı Belediye Kanunu hükümleri çizmektedir. Gerçekten de, 5393 sayılı Kanun'un 69. maddesinde; "Belediye; düzenli kentleşmeyi sağlamak, beldenin konut, sanayi ve ticaret alanı ihtiyacını karşılamak amacıyla belediye ve mücavir alan sınırları içinde, özel kanunlarına göre korunması gerekli yerler ile tarım arazileri hariç imarlı ve alt yapı arsalar üretmek, konut, toplu konut yapmak, satmak, kiralamak ve bu amaçlarla arazi satın almak, kamulaştırma yapmak, bu arsaları trampa etmek, bu konuda ilgili diğer kamu kurum ve kuruluşları ve bankalarla iş birliği yapmak ve gerektiğinde onlarla ortak projeler gerçekleştirmek yetkisine sahiptir" denilmektedir. Dolayısıyla konut hakkının elde edilmesinde belediyeler aktif rol oynayacaklardır. Kentlilerin konut hakkı yerine getirilirken belediyeler, özürsüz, yaşlı, düşkün ve dar gelirlilerin durumuna öncelik vermelidirler. Çünkü kentli hakları burada sosyal hak statüsündedir.

4. Kent Kültürünün Korunması ve Geliştirilmesi Hakkı

Kent kavramının özellikle sosyolojik temele dayandığını belirtmiştik. Kentleşme hızlı bir sosyolojik değişime yol açmaktadır. Hızlı değişen ortamda kent kültürünün korunması en önemli sorunların başında gelmektedir. Öyle ki hızlı kentleşme, kültür boşluğu oluşturmakta ve bu kültür şoku ile mevcut kent kültürünü kavrayamama sorunu yaşanmaktadır.³⁷

Kültür hakkı ile kişilerin kültürlerini serbestçe ifade edebilmelerini ve devletin de kültürler arası fark oluşturmamasını kastederiz.³⁸ Kentte yaşayan tüm bireylerin kendilerini o kente ait hissetmeleri, kent kültürünün en önemli parçasıdır. Kentli sayılan bir bireyin kendini o kente ait hissetmesi, kendini kentin sahibi gibi düşünmesi ve düşündüklerini gerçekleştirebilmesine bağlıdır. Nasıl ki insan, evine çeki düzen verir, korur ve gözetir, mülkiyet hakkına sahip çıkar, edindiği kültüre göre düzenler, misafiri geldiğinde en iyi şekilde ağırlar, misafirlîğe de gider. Aynı şekilde kente uyum sağlamış ve

37 KAYA, Kentleşme, s. 157.

38 ERDOĞAN, s. 201.

kendini o kentli sayan bir birey de çevresinde olup bitenleri takip eder, kamu mallarını korur ve gözetir, komşularıyla ilişkilerini geliştirir, kentnin her yerini tanımaya çalışır ve geçmişinden geleceğine bağ kurarsa, o birey kent kültürünün bir parçası olmuş demektir. O zaman kentli olan bu birey kentli kültürünün geliştirilmesini isteme hakkına da sahip olmuştur. Çevre hakkı bir çok kentli hakkını barındıran bir hak olarak, o kentli bireye tarihi mirasını içeren yapıları ve tabiatının korunmasını isteme hakkı verir. Bu bir sosyal sorumluluk meselesidir ve herkese görev düşmektedir.

Anayasamızın 2. maddesinde yer alan “Atatürk milliyetçiliğine bağlı devlet” ilkesi ile tüm vatandaşların tasada ve kıvançta aynı duyguları paylaşabilmesi amaçlandığından bu ilkenin kente bakan yönü de kentli olan herkesin kentliyle ilgili olarak üzüntü ve neşelerini paylaşabilmeleridir. Bunun da anlamı, kent kültürünün yaşatılmasından başka bir şey değildir. Bu açıdan bakıldığında öncelikle 5393 sayılı Kanun’un 13. maddesinde yer alan hemşehri hukuku hükümleri bu hakkı ortaya koyar niteliktedir. Hemşehri hukuku içinde belediye, hemşehrileri arasında sosyal ve kültürel ilişkilerin geliştirilmesi ve kültürel değerlerin korunması konusunda gerekli çalışmaları yapmakla görevlidir. Ayrıca devamındaki 14. maddesinde belediyenin görevleri arasında kültür, sanat, turizm, tanıtım hizmetini yapmak yer almakta, bunun yanında tarihi dokunun, kültür ve tabiat varlıklarının korunması görevinin bulunduğu görülmektedir. Yine 73. maddesinde kentsel dönüşüm ve gelişim alanları oluşturma, mevcutlarının korunmasını sağlama görevinin de bulunduğu belirtilmektedir.

5. Kentsel Hizmetlere Katılım ve Bilgilenme Hakkı

Kenti sahiplenmenin, bir diğer deyişle kentlilik bilincinin bir sonucu olan kentsel hizmetlere katılım ve bilgilenme hakkı, sosyal sorumluluğun bir parçasıdır. Kültür farklılıklarına rağmen kentle bütünleşen kentliler, bireysel mülkiyet haklarını nasıl koruyor, gözetiyor ve bu konuda gerekli hukuki yolları kullanıyorsa, aynı şekilde kent de kolektif bir bütünü ifade ettiğinden kente aidiyetin verdiği sorumlulukla, kentle bütünleşerek kazandığı kentli kimliği³⁹ ile kent yönetimine dahil olmaktadır. Kent yönetimine katılmak sadece ikametgah anlamında idari bir bağlılıkla değil, özellikle kentlilik kimliğinin somut göstergesi olan sosyal, kültürel ve siyasal katılımı sağlanır. Kenti kentliler yönetmiyorsa bu merkezin uzantısından ibaret kalır.⁴⁰ Katılımla kentin yaşam kalitesi artmakta ve kentte yaşayan bireylerin, yerel siyasetin (özellikle belediyelerin) sunduğu imkan ve fırsatlardan eşit, dengeli ve ihtiyaçları oranında yararlanmasına imkan sağlanmaktadır. Mevcut durumda

39 ÇUKURÇAYIR, M. A., Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi, Ankara, 2000, s. 128.

40 ŞEN, M., “Var Olmak ve İşlevsellik Arasında Kent Konseyleri”, Yerel Siyaset Dergisi, S. 21, s. 39.

kentsel yaşam kalitesinin yüksek olduğu kent, bireyleri yalnızca barındıran değil, toplumsal, ekonomik, kültürel ve manevi ihtiyaçlarını da karşılayan, ona kent yönetimine katılması olanaklarını da sunan kenttir.⁴¹ Sosyal belediyeçilik anlayışı da burada devreye girmektedir. Belediyeler sadece sosyal yardım yapmakla kalmayacak, bir nevi balık vermek yerine balık tutmasını öğretecek yöntemleri hem bir kültür hizmeti hem de kentsel hizmetlere katılım anlamında yerine getireceklerdir.

Kentlilerin bilgilendirme hakkı, anayasamızın 40. maddesinde bilgi edinme olarak, yine 74. maddesinde dilekçe hakkı olarak yer almaktadır. Özellikle 2003 yılında Bilgi Edinme Kanunu da çıkarılarak bu hakkın kapsamı ortaya konulmuştur. Gerçi tek başına bir kentli hakkı olarak değil de birey olarak düzenleme alanı bulsa da kenti ilgilendiren alanlarda kullanılabilir bir hakktır.

5393 sayılı Kanun'un 13. maddesindeki hemşehri hukuku kuralları, yukarıda kültürel haklar konusunda da belirttiğimiz gibi aynı zamanda kentsel hizmetlere katılım hakkı da içermektedir. Bu maddede hemşehrilerin, belediyenin karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilendirme hakları olduğu açıkça zikredilmektedir. Bu hükmü tamamlayan diğer hükümler de 5393 sayılı Kanun'un 76. maddesindeki kent konseyleri ve 77. maddesinde zikredilen belediye hizmetlerine gönüllü katılımıdır.

Siyasi katılımı ifade eden seçme ve seçilme haklarını da kent yönetimine katılma hakkı içinde değerlendirmek gerekir. Aslında kent yönetime katılma hakkı ile kural olarak yerel siyasetin yönetim kademesinde bulunmayıp da kent konseyleri veya gönüllü katılım yoluyla bireyin yerel hizmetlere katkısı anlaşılır. Ancak seçim öncesinde bu katılımı siyasi olarak yapmak isteyen bireyler de seçimlere seçilme hakkını kullanarak da girebilir veyahut arzu ettiği hizmetleri görebilecekleri oy vererek de seçme hakkını kullanabilir. Bu yüzden bu tür hakların başlangıçta seçme ve seçilme ile başlamakta, bir sefer kullanmakla da bitmemekte, dönem boyunca yerel hizmetlere karşı aktif davranarak bilgilendirme haklarını kullanarak da devam etmektedir.

Yerel siyasetin kalesi olan belediyeler için yukarıda sayılan hizmetlerin yapılması bir zorunluluktur. Bu durum kentli haklarının sağlanması için yerinde bir düzenlemedir. Kentli haklarının maddi boyutunda yaşamının gereği olan hava, su, toprakla bağlantılı çevre, sağlık, güvenlik, konut, ulaşım, temizlik gibi haklar yer alsın da kentli haklarının manevi boyutu da siyasi, sosyal ve kültürel ilişkilere bağlıdır. Sosyal belediyeçilik anlayışı, hem maddi boyutta hem de manevi boyutta kentli haklarını koruyucu bir anlayış olmaktadır. Bu noktada yerel siyasete büyük görevler düşse de bunu aktif hale getirecek, ge-

41 GERAY, C., "Kentsel Yaşam Kalitesi ve Belediyeler", Türk İdare Dergisi, S. 421, Aralık 1998, s. 327.

liştirecek ve çoğaltacak olanlar da kentlilerdir.

6. Ekonomik ve Sürdürülebilir Kalkınma Hakkı

Küreselleşme sürecinin çok hızlı gelişimi yerelleşmeyi de hızlandırmış ve zihinsel ve mekânsal olarak karşılaşma alanı olan kentleri hep ön plana çıkarmıştır. Bu süreçte dünya üzerinde birçok kent, özellikle ticaretin sağladığı avantajla öne çıkmaya ve uluslararası alanda devletlerden daha çok anılmaya başlamıştır. Bu da geleceğin hâkim yönetim mekânlarının kentler olacağı tartışmalarını da beraberinde getirmiştir.⁴² Bu gelişmelerin sonucunda eskiden devletler aracılığı ile gerçekleştirilen sermaye, mal, hizmet ve bilgi akışları artık kentler aracılığı ile gerçekleştirilmeye başlamıştır. Günümüzde dünyada sermaye, mal ve bilgi akışına yön veren Newyork, Londra ve Tokyo gibi belirli büyük kentler, dünya ekonomisine ve siyasetine yön vermektedirler.

Dünya Bankası'nın "Kent Gelişim Stratejileri" (City Development Strategies),⁴³ her kent için farklı gelişim stratejileri olduğunu ve bu stratejilerin bizzat kent tarafından oluşturulması gerektiğini ifade etmektedir. Aslında kentli haklarının doğumuna sebep olan hususların başında kentlerin bizzat çevre sorunlarının temel kaynağı olmasıdır. Dolayısıyla sürdürülebilirlik kavramı ile çelişiktir. Ekonomik anlamda sürdürülebilir kent, sosyal ve kültürel dengeleri gözeten, bölgesel sürdürülebilir kalkınma vizyonu ile uyumlu ve bu vizyona katkı sağlayabilen bir kenttir. Sürdürülebilir kalkınma, BM Brundland Ortak Geleceğimiz Raporu'nda, bugünün ihtiyaçlarını, gelecek kuşakların kendi ihtiyaçlarını karşılayabilme imkanından ödün vermeksizin karşılamak olarak ifade⁴⁴ edilmektedir. Sürdürülebilirlik mevcut kaynakların dengeli kullanımını esas aldığına göre gelecek nesillerin ihtiyaçlarının karşılanabilmesini tehlikeye sokmamalıdır.⁴⁵ Kentin ekonomik kalkınması da temel insan haklarına dayalı etik ve felsefi düşünceler de dahil iktisadi tüm kavramları karşılayabilmelidir. Bunlardan nüfus yoğunluğu, toprak kullanımı, küresel ısınmaya yol açan gazların solunan hava içindeki yoğunluğu, kent sınırları içerisindeki yeşil alanlar ve yeşil alanlara ulaşım, güvenilir suya ulaşım, katı ve sıvı atıkların arıtımı, toprak kirlenmesi, enerji tasarrufu, trafik kazalarının oranı, kültürel faaliyetler, politik aktivizm, yurttaş katılımı, kamuoyu yoklamaları, evden işe ulaşım süresi, gelir dağılımındaki eşitsizlikler, kişi başına üretilen çöp miktarları gibi çevre ağırlıklı kavramlardır. Bu bağlamda kısa dönemli öncelikler ve politikalar ile daha uzun soluklu bir sürdürülebilir kent perspektifi arasındaki ilişki, uyum ve çelişkiler anlamın-

42 PUSTU, s. 145

43 Cities in Transition, A Strategic View of Urban and Local Government Issues, World Bank Report, Washington, 2000.

44 ULUSOY/VURAL, s. 12.

45 KAYA, E., "Modern Kent Yönetimi-II", Yerel Siyaset Dergisi, S. 21. Eylül 2007, s. 5.

da, incelenmeye değerdir. Sürdürülebilir kentleşme dahil tüm bu kavramları kent hukuku içinde değerlendirmek⁴⁶ gerekir.

Hukuki mevzuat, yerel yönetime ekonominin ve ticaretin geliştirilmesi görevini veriyorsa, bunun anlamı o bölgede yaşayan bireylerin refah seviyelerinin yükselmesi içindir. Dolaylı yoldan bunun anlamı, yerel yönetim birimi bu konuda bir şey yapmıyorsa, kentlilerin ekonomik kalkınmayı isteme hakkına sahip olması demektir. 5393 sayılı Kanun'un 14. maddesinin (a) bendinde, belediyelerin görevleri arasında "ekonominin ve ticaretin geliştirilmesi görevini yapar ve yaptırır" denilmektedir. Buna bağlı olarak belediyelerin stratejik planlarına göre bütçe sistemi öngörmeleri, şirket kurabilmeleri de ekonomik kalkınma modelini uygulamaları gerektiğini ortaya koymaktadır.

5449 sayılı Bölge Kalkınma Ajansları Kanunu da ekonomik ve sürdürülebilir kalkınmayı sağlayıcı hükümler öngörmektedir. Bu kanun uyarınca da kent kalkınmasının bir görev olarak hem merkezi idareye hem de yerel yönetimlere ait olduğu anlaşılmaktadır. Sürdürülebilir kentleşme için sadece merkezi ve yerel yönetimlere görev düşmemekte, başta sivil toplum kuruluşları, üniversiteler ve özel sektörün karar alma, uygulama ve denetleme görevindeki birlikteliği de⁴⁷ şarttır. Kısacası tüm aktörler kentin geleceğinin şekillenmesi konusunda birleşmelidirler.

V. Kentli Haklarını Koruma Yolları

A- Yargı Yolu İle Koruma

Kentli haklarının en geniş kapsamlısının çevre hakkı olduğunu belirtmiştik. Sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkı kapsamında yaşama hakkı bağlantılı temizlikten ulaşım, gürültüsüzlükten dinlenme ve spor hakkına kadar bir çok hak bulunmaktadır. Çevre hakkı gibi güvenlik ve konut hakkını da kent ile ilişkilendirsek de tüm bunlar kamu düzeninin vazgeçilmez öğeleridir.

Kentin yaşam çevresinin tabii düzeninin bozulmasına yönelik davranışlar kente karşı suçları oluşturacaktır. Kente karşı suçu kısaca kent yaşamındaki düzeni belirleyen kurallara aykırı davranışlar olarak tanımlamak mümkündür. Bu anlamda, hem çeşitli yasal düzenlemelerle yasaklanan ve uyulmaması durumunda uygulanacak yaptırımını bulunan eylemler hem de yasal düzenlemelerde yer almayan ahlaki değerlere aykırılık hallerini de kente kar-

46 KAR, B., "Kent Hukuku ve Sürdürülebilir Kentleşme", Yerel Siyaset Dergisi, S. 18, Haziran 2007, s. 32.

47 KARABIÇAK, M/ ALTUNTEPE, N., "Sürdürülebilir Kentleşme ve Yerel Siyaset", Yerel Siyaset Dergisi, S. 18, Haziran 2007, s. 30.

şı suç kavramı içine almak mümkün olabilir. Kente karşı işlenen suçların failleri, kentli halkı, şirketler, yerel yöneticiler ve kentle ilgisi olmayan başkalarıdır. Kentin havasına ve çevresine zarar veren bu suçu işlemiş olsa da ona engel olmayan yönetici ile suçun işlenmesi sırasında sessiz kalan kentli ve medya da bu işlemlerden sorumlu kalmaktadır.

Adli yargı içinde öncelikle genel kamu düzenini cezalandırma ve caydırıcılıkla sağlayan 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu (TCK), aynı zamanda kentli haklarının da koruyuculuğunu yapmaktadır. Her ne kadar TCK'da suçta ve cezada kanunilik ilkesi yer almakta ise de kanunda yer alan bazı suçlar, başlı başına kent suçlarıdır. Ancak kanunda kent suçu başlığı altında yer almamış, toplum, çevre, kamu sağlığı, güvenlik, genel ahlak gibi başlıklar altında geniş bir şekilde düzenlenmiştir. Dolayısıyla kentli hakları içinde kente karşı suç kavramı ile ya doğrudan zarar gören sıfatıyla şikayette bulunmak veya dava açmak ya da zarar görülmesi de cumhuriyet savcılıklarına ihbarda bulunularak kamu adına cezalandırma yoluna gidilmesi mümkün olmaktadır. Ancak TCK anlamındaki suçlardan cezalandırma için kasıt ya da taksir şeklindeki kusurluluk aranmaktadır. Kanunsuz suç ve ceza olmadığına göre kusursuz cezalandırma da olmaz.⁴⁸ Ancak kusurluluk cezalandırma için gereklidir ve kusur olmasa da fiil suç olma özelliğini koruyacaktır.⁴⁹ TCK anlamında suçun unsurlarının bulunmadığı durumlarda veyahut Çevre Kanunu anlamında ya da özel hukuk hükümleri doğrultusunda kusura dayanmayan sorumluluk halleri ortaya çıktığında, kentli haklarının korunumu TCK ile sağlanamamaktadır.

Kentli haklarının yaşama, sağlık, güvenlik, çevreyle ilgili olanlarının tümünü suçta ve cezada kanunilik ilkesi gereği TCK hükümleri ile korumak mümkün değildir. Eski TCK'da suçlar, cürüm ve kabahatler olarak ayrılmakta idi. Yeni TCK, kabahatleri kanundan çıkarmıştır. Bu yüzden kabahatler ayrı bir kanunda düzenlenmiştir. 5326 sayılı Kabahatler Kanunu da kentli hakları kapsamında olan genel ahlak, genel sağlık, çevre ve ekonomik düzeni korumak için çıkarılmıştır.⁵⁰ Özellikle çevreyi kirletme, görüntü kirliliği, gü-rültü, sarhoşluk gibi bir kısım kabahatlerde idari para cezası öngörülerek koruma sağlanmaktadır. Belediye zabıtasının kabahatler konusunda bir çok yetkileri bulunmaktadır. Kabahatler Kanunu'nda yer alan kabahatlerin belediye sınırları içinde işlenmesi durumunda belediye zabıtasının idari işlemi sonucu idari para cezası öngörüldüğü için bu aşamada yargı yolu ile koruma bu-

48 HAKERİ, H., Ceza Hukuku, 5. Baskı, Ankara, 2007, s. 199.

49 ÖZGENÇ, İ., Türk Ceza Hukuku, Ankara, 2006, s. 206.

50 YILDIRIM, A., "Kabahatler Kanunu ve Bu Kanunun Belediyelerle İlgili Yönleri", Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi, C. 10, S. 8 Ağustos 2005, s. 19.

lanmamaktadır. İdari para cezasına itiraz vukuunda devreye mülkiyetin kamuya geçirilmesi ile ilgili olanlarda adli yargı, diğerlerinde idari yargı devreye girmektedir. Dolayısıyla kentli haklarını ilgilendiren kabahatlerde ilk aşama idari para cezası, öngörülen idari koruma yoludur. Ancak itiraz durumunda yargı yolu ile koruma olmaktadır.

Kentli haklarının idari yargıda da korunması mevzuat açısından mümkün ve sık rastlanan bir koruma yöntemidir. Yerel yönetimler birer kamu idaresi olduklarından hizmetlerini idari işlem ve eylemlerle gerçekleştirirler. Belediye meclisinin veya encümeninin aldığı bir karar (bir yerin imara açılması kararı gibi), kentli haklarıyla ilgili olduğunda mülkiyet hakkı, konut hakkı, dinlenme hakkı, temiz hava hakkı gibi nitelikleri etkilediği zaman idare mahkemesinde hak ve menfaat uyumsuzluğuna dönüştürülebilir. İdari yargıda hak aramanın veya hakkı koruma mekanizmasının usul ve esasları 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'yla düzenlenmiştir. Ancak idari yargıda dava açabilmek için bireysel hak ve menfaat ihlalleri olması gerekir. Üstelik masraflara da birey katlanacaktır. Oysa kentli hakları, kentlinin tümünü ilgilendiren, ama bir kentli olarak bireyin menfaatlerini korumak için açılacağından mevcut durum buna henüz uygun değildir. Adli yargıda kamu davası için kentlinin sadece ihbarda bulunması yetmektedir. Cumhuriyet savcısı bir nevi kentli adına davayı açıp sonuçlandırmakta ve suçun unsurları tamamsa hakimce ceza verilebilmektedir. Oysa idari yargıda böyle bir sistem henüz yoktur. İdari mercilere ihbar suretiyle idare mahkemesinin kentli adına idari işlem ve eylemleri iptal yetkisi yoktur. Ancak zarar görme kavramının kapsamı çok geniştir. Belli bir mahalledeki görüntü kirliliği veya yeşil alanın imara açılmasıyla ilgili bir karardan başka mahallede oturan bir kişinin görünürde bir hak veya menfaat ihlali bulunmuyor gibi olsa da aslında kentli hakları bağlamında bir zarar görme, hak ihlaline uğrama durumu vardır ve bu birey de idari yargıda dava açabilmelidir. Çünkü zararın gerçekleşmiş olması gerekmez, kuvvetli muhtemel olması yeterlidir. Üstelik görüntü veya gürültü kirliliğine yol açan yerdeki kentlilerin dava açmamış olmasından, başka mahalledeki kişilerin de dava açamayacakları sonucuna varılamaz. Özel hukukta Tüketicinin Korunması Kanunu uyarınca tüketici mahkemeleri kurulmuş ve bireylere masrafsız dava açma hakları verilmiştir. Benzer durum kentlileri ilgilendirdiği kadarıyla bu hak verilmelidir. Bu “Kentli Haklarının Korunması Hakkında Kanun” şeklinde bir çerçeve düzenleme ile olabilir. Düzenlenecek olan bu kanunda ilgilendirdiği ölçüde hem idari yargıda hem de adli yargıda tüketici mahkemeleri benzeri düzenleme yer almalıdır.

B- İdari Yoldan Koruma

Anayasamızın 74. maddesinde yer alan dilekçe hakkı, kentli hakları hakkında da başta yerel siyaset makamlarına ve merkezi idareye başvurmayı içermektedir. Özellikle insan hakları boyutunda merkezi idare bakımından bir

takım idari mekanizmalar işletilmektedir. Başta TBMM Dilekçe Komisyonu ve İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu olmak üzere Başbakanlık İnsan Hakları Başkanlığı, taşrada il ve ilçelerde insan hakları kurulları oluşturularak insan haklarının gereği gibi korunması amaçlanmıştır. Başlarda da belirttiğimiz gibi kentli hakları, insan haklarının kente düşen boyutudur ve her üç kuşak insan haklarıyla ilgisi vardır. Bu yüzden kentli haklarının korunması bağlamında, başta belediyelere olmak üzere, bir çok dilekçe verilmekte, hatta idari yoldan korumayı sağlayan Bilgi Edinme Kanunu uyarınca da işlem yapılmaktadır.

VI. Değerlendirme ve Sonuç

Dünyada var olan her şeyin temelini insan oluşturur. Dolayısıyla değer ifade eden her şey insan olursa bir anlam ifade eder. Tüm toplumsal düzen kuralları da bunun için ortaya çıkmıştır. Hakları da insan odaklı sınıflandırığımızda en başa insan hakları gelmektedir.

İnsan haklarında ölçümüz insan olduğundan tarihi sürece göre birinci, ikinci ve üçüncü kuşak şeklinde bir gelişim izlemiştir. Özellikle üçüncü kuşak içinde, insanın toplum içinde kardeşçe yaşayabilmesi, dayanışma içinde olması ve gelecek nesillere mevcut haklarını bırakabilmesi bağlamında bir takım haklar da tartışılmaya başlamıştır. Bunlardan en önemlisi de kentli hakları olmuştur. Kentli haklarının içinde en geniş çerçeveyi oluşturan hak da sağlıklı bir çevrede yaşama hakkıdır. Burada önemli olan nokta yaşama, sağlık, güvenlik, eğitim gibi temel hakların kent ile bütünleştiğinde ortaya çıkacak anlamın kentli hakları olarak zikredilmesi gereğidir. Çünkü kenti muhatap kabul edip buna uygun kanuni düzenlemeler yıllar önceden yapılmıştır. Madem ki kent, özellikle de yönetim anlamında yerel siyasetin okulu olan belediyeler için özel düzenleme yapılmış, o zaman kentliler verilecek hizmetten yararlanan anlamında hak sahibi, belediyeler de hizmeti veren konumunda görevli makamlar olmaktadır. Dolayısıyla kentli ve yerel siyaset ilişkisi eşitlik temelinde dayanmamaktadır. Kentli zayıf durumda yerel siyaset makamları güçlü durumdadır. Hukukumuzda hukuki ilişkilerde eşitlik olmadığı zaman zayıfı korumak için himayeci düzenlemeler hep yapılmıştır. En geniş kapsamlısı da 4077 sayılı Tüketicinin Korunması Hakkındaki Kanun'dur.

Kentli haklarının korunma yollarında izah ettiğimiz gibi idari ve yargı yolu karışımı tüketici mahkemeleri benzeri mahkemelerin kentli haklarının korunması bağlamında bulunması gerekir. Kent hukuku bağımsız bir hukuk dalı olacaksa kentli haklarının korunması hakkında kanun çıkarılmalıdır. Bağımsız bir kent hukuku oluşturulmasa da en azından kentliyi tüketici olarak

görmenin sakıncası yoktur ve 4077 sayılı Kanun'un amacı ve kapsamı buna yetecek şekilde yorumlanabilir. Gerçekten de "bu kanunun amacı, kamu yararına uygun olarak tüketicinin sağlık ve güvenliği ile ekonomik çıkarlarını koruyucu, aydınlatıcı, eğitici, zararlarını tazmin edici, çevresel tehlikelerden korunmasını sağlayıcı önlemleri almak ve tüketicilerin kendilerini koruyucu girişimlerini özendirmek ve bu konudaki politikaların oluşturulmasında gönüllü örgütlenmeleri teşvik etmeye ilişkin hususları düzenlemektir." Denildiğine göre kentlileri pekala tüketici olarak görebiliriz. Çünkü temiz hava, temiz su, görüntü ve gürültü kirliliği olmayan çevre, bu anlamda kentlilerin kullanarak tükettikleri kaynaklardır. Hal böyle olunca belediye hizmetlerinden yararlanan kentliler tüketicidirler ve çevre, konut, güvenlik, kültür, ekonomik kalkınma gibi hak ihlallerinde zararın anlamını geniş tutup tüketici mahkemelerinde dava yoluna gidebilmelidirler. Gerçi Tüketicinin Korunması Kanunu özel hukuk ilişkilerine göre düzenlenmiş ve adli yargı içinde değerlendirilse de kanun değişikliği ile idari yargı da dahil edilebilmelidir.

Kaynakça

- AKDOĞAN, Y., "Yerel Siyasetin Anlamı ve Amacı", Yerel Siyaset Dergisi, S. 1, Ocak 2006
- AKILIOĞLU, T., İnsan Hakları: Kavram, Kaynaklar ve Koruma Sistemleri, Ankara, 1995
- ARMAĞAN, S., Temel Haklar ve Ödevler, İstanbul, 1980
- ASLANOĞLU, R., Kent, Kimlik ve Küreselleşme, Bursa, 1998
- AYDOĞAN, A., Şehir ve Cemiyet, İstanbul, 2000
- BARRY, P., Modern Siyaset Teorisi (Çeviren ERDOĞAN, M./ŞAHİN, Y.), Ankara, 2003
- BAŞARAN, İ., "Kent, Kentleşme ve Kentleşme", Yerel Siyaset Dergisi, S. 10, Ekim 2006
- BUMİN, K., Demokrasi Arayışında Kent, İstanbul, 1998
- COŞKUN, R., "Kentleşmek... Bu Uzun Bir Hikaye", Yerel Siyaset Dergisi, S. 10, Ekim 2006
- ÇUKURÇAYIR, M. A., Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi, Ankara, 2000
- DİNÇER, Y., Kent, Kentleşme ve Kent Planlaması, İstanbul, 1999
- DONNELLY, J., İnsan Hakları, (Çeviren ERDOĞAN, M/ KORKUT, L.), Ankara, 1995
- ERDOĞAN, M., İnsan Hakları Teorisi ve Hukuku, Ankara, 2007
- ERTAN, K. A., "Kentli Hakları", Amme İdaresi Dergisi, C.30, S. 3, Eylül 1997
- ERTEN, M., Nasıl Bir Yerel Yönetim, İstanbul, 1999
- ES, M., "Eski Türklere Şehircilik", Yerel Siyaset Dergisi, S. 21, Eylül 2007
- GERAY, C., "Kentsel Yaşam Kalitesi ve Belediyeler", Türk İdare Dergisi, S. 421, Aralık 1998
- HAKERİ, H., Ceza Hukuku, 5. Baskı, Ankara, 2007
- HAREL, A., "Theories of Rights", <http://ssrn.com/abstract=459960>
- JONES, P., "Group Rights and Group Oppression", The Journal of Political Philosophy, 1999, V. 7, N. 4.
- KABOĞLU, İ. Ö., "Çevre Hakkı", (Çevre), Editör TANKUTER, K., İnsan Hakları, İstanbul 2000
- KABOĞLU, İ. Ö., Dayanışma Hakları, (Dayanışma), Ankara, 1996
- KABOĞLU, İ. Ö., Özgürlükler Hukuku, (Özgürlükler) İstanbul, 1994
- KAR, B., "Kent Hukuku ve Sürdürülebilir Kentleşme", Yerel Siyaset Dergisi, S. 18, Haziran 2007
- KARABIÇAK, M/ ALTUNTEPE, N., "Sürdürülebilir Kentleşme ve Yerel Siyaset", Yerel Siyaset Dergisi, S. 18, Haziran 2007

212 Yerel Siyaset

- KARAKURT, E., "Avrupa Birliği Yolunda Türkiye de Kentsel Haklar", İşgüç Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi, C. 6. S. 2, Ocak- Haziran 2004, www.isgucdergi.org (Erişilme tarihi 05.11.2007)
- KAYA, E., Kentleşme ve Kentileşme, (Kentleşme), 2. Baskı, İstanbul, 2004
- KAYA, E. İnsan Hakları Duyarlılığı Oluşturmada Yerel Yönetimlerin Rolü, Pendik Belediyesi Toplantıları-4, İstanbul, 2004
- KAYA, E., "Modern Kent Yönetimi-II", Yerel Siyaset Dergisi, S. 21. Eylül 2007
- KUZU, B., Sağlıklı ve Dengeli Bir Çevrede Yaşama Hakkı, İstanbul, 1997
- MOURGEON, J., İnsan Hakları (Çeviren EKMEKÇİ, A./ TÜRKER, A.), İstanbul, 1990
- OĞUZMAN, M. K., Medeni Hukuka Giriş Dersleri, 5. Baskı, İstanbul, 1985
- ÖNDÜL, H., "Kentli Haklarının Kavramsal Temelleri", www.ihd.org.tr (Erişilme tarihi 07.11.2007)
- ÖZGENÇ, İ., Türk Ceza Hukuku, Ankara, 2006
- PEKTAŞ, E. K., "Belediye Yönetiminde Zabıta Hizmetleri ve 21. Yüzyıl Kentinde Zabıtanın Yeri, <http://basarm.com.tr/yayin/malihukuk/belediyeyonzabita/04.htm>
- PUSTU, Y., "Küreselleşme Sürecinde Kent, Antik Siteden Dünya Kentine", Sayıştay Dergisi, S. 60, Ocak- Mart 2006
- REİSOĞLU, S., İnsan Hakları, İstanbul, 2001
- ŞEN, M., "Var Olmak ve İşlevsellik Arasında Kent Konseyleri", Yerel Siyaset Dergisi, S. 21
- ŞENTÜRK, H., "Yerel Siyaset ve Siyasi Partiler", Yerel Siyaset Dergisi, S. 1, Ocak 2006
- TEKİNAY, S. S., Medeni Hukuka Giriş Dersleri, 4. Baskı, İstanbul, 1984
- TEZCAN, D/ ERDEM, M.R./SANCAKTAR, O., Türkiye'nin İnsan Hakları Sorunu, Ankara, 2002
- TOPRAK, Z., Kent Yönetimi ve Politikası, İzmir, 2001
- TUNCAY, M., Kentsel Haklar- Karşılaştırmalı Bir Çerçeve de Türkiye, İstanbul, 1994
- ULUSOY, A/ VURAL, T., "Kentleşmenin Sosyo Ekonomik Etkileri", Yerel Siyaset Dergisi, S. 18, Haziran 2007
- YILDIRIM, A., "Kabahatler Kanunu ve Bu Kanunun Belediyelerle İlgili Yönleri", Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi, C. 10, S. 8 Ağustos 2005

TÜRKİYE’DE YEREL SİYASETTE KADININ KONUMU: SİYASETÇİ KADINLAR GÖZÜYLE ELEŞTİREL BİR DEĞERLENDİRME

Dr. Nilüfer (AVŞAR) NEGİZ*

Giriş

Türkiye’de kadının toplumsal alanlarda erkeğin yanında yer alması, toplumda kadın için çizilen sınırların zorlanması olarak karşımıza çıkmaktadır. Kadın için var olan bu sınırlar, toplumsal kültürde kız çocuklarının yetiştirilme tarzına kadar uzanan ve kadına ev içi roller ve sorumluluklar atfeden bir geleneğin ürünüdür. Kadının gerek çalışma yaşamı gerekse siyasette erkeğin yanında yer alabilmesi adına hukuksal düzenlemelerin varlığına rağmen kadınlar siyasal temsil açısından oldukça düşük yüzdelerde kalmaktadırlar. Toplumda kadına yönelik bakış açısı, kadının özgüvenini düşürmekte ve siyasete karşı ilgisiz olmalarına yol açmaktadır. Kadının siyasetteki bu konumu, tek bir sebebe bağlanamadığı gibi sebeplerin birbirleriyle ilişkili olduğu da unutulmamalıdır. Toplumun kadına biçtiği yerden başlayacak bu nedenler sürecinde, bu anlayış çerçevesinde kız çocuklarının eve yönelik yetiştirilmeleri ve siyasal sistemin ve onun parçalarının da erkek modeli düzenlenmiş olmasına kadar uzanmaktadır.

Demokratik toplum anlayışı, nüfusun yarısını oluşturan kadınların, bu oranı temsil edebilecek seviyede siyasal sistemde yer almasını gerektirir. Bu nedenle de, Türk kadınının önünde yer alan engellerin ortadan kaldırılması adına ilk adım, kadına sadece “eş” ve “anne” olarak bakan anlayışın değişmesiyle başlayacaktır. Kadının özgüven kazanması ve siyasette yer almak için özendirilmesinin yanında, kadının temsilini sağlayacak düzenlemelerin de yapılması gerekmektedir.

* S.D.Ü., İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü

1. Türkiye’de Kadınların Siyasal Haklarının Gelişimi

Türkiye’de kadınların siyasal haklarını kazanımları eski tarihlere kadar uzansa da, siyasal katılımları ve siyaset sahnesinde erkeğin yanında yer alışı sınırlı olmuştur. Bu tarihsel çizgide, bu ayrımı ortaya koyabilmek adına cumhuriyet öncesi ve sonrası olarak incelemek konunun anlaşılması açısından önemlidir.

1.1. Cumhuriyet Öncesinde Kadın

Eski Türk toplumlarında aile en önemli sosyal birlik olduğundan, ailenin temelini teşkil eden kadın, Türk destanlarında ve Türk felsefesinde yüce bir merteye kurulmuştur.¹ Kadının toplumsal yaşantının dışında tutulmadığı, ailede kocasıyla eşit haklara sahip olduğu, savaşa katıldığı ve siyasal kararların alınmasında etkin olduğu birçok tarihçi tarafından kabul edilir. Erkeğin biricik yoldaşı ve çocuklarının anası olmak gibi önemli bir vazifeye görevlendirilmiştir. Bereket kaynağı olarak görüldüğü, dinsel inançlar yönünden de kutsal bir güce sahip olduğu düşünüldüğü için kadının toplumdaki yeri çok yüksekti.² Erkekle eşit sayılan kadınlar, Kutluk Devleti’nde, Hint Türk Devleti’nde hükümdarlık ve vezirlik makamlarında yer almışlardır.³ Türk halk ilimi açısından en değerli belge olarak kabul edilen “Dede Korkut” kitabında, “kadının erkeği tamamlayan saygıdeğer kişiliğinden” söz edilir. Yine kitaba göre kadın, ata binmekte ve silah kullanmaktadır. Aile içinde kadın yüksek bir mevkiye oturtulurken, erkeklerin çok sayıda kadınla evlenemeyecekleri kitapta yer alan diğer bilgilerdendir.⁴ İslamiyet öncesi Türk toplumlarında kadın, erkeğin tamamlayıcısı olarak görülmüştür. Yabancı devletlerin elçilerinin kabulünde kadın (hatun) hakanın yanında yer alır, tören ve şöenlerde hakanın solunda oturur, siyasi ve idari konulardaki görüşlerini beyan ederdi.⁵ Anlaşıldığı üzere Eski Türklerde kadın diğer toplumlarda olduğu gibi baskı altında tutulmamış, hak ve sorumluluklar iki cins arasında paylaşılmıştır.

Selçuklular’ın 10. yüzyılda Anadolu’ya gelişlerine kadar, İslamiyet’in etkilerine rağmen kadın günlük yaşamda erkekle beraber, aktiftir. İslam dini 10. yüzyılda kabul edildikten sonra, 14. yüzyıla kadar İslam öncesi değer ve törelere bağlı kalınmış ve kadınlar eve kapatılmamıştır.⁶ Anadolu Selçuklu şehirlerini dolaşan İbni Batuta, Seyahatnâme’sinde 13. yüzyılın başlarında Anadolu’daki aile hayatı ve konukseverlik hakkında bilgi vererek, başka Müslüman ülkelerde görmediği-

1 <http://www.geocities.com/turkander/kadin.htm>, (Erişim: 01.11.07)

2 Ziya GÖKALP, Türkçülüğün Esasları, (Haz: Mehmet KAPLAN) Milli Eğitim Bakanlığı Yayınları:211, İstanbul 1996, ss.158-166.

3 Cahit DİNÇTÜRK, Kadın Haklarının Gelişimi, Bolu Gazeteciler Cemiyeti Yayınları, Bolu 1990, s.3

4 Burhan GÖKSEL, Çağlar Boyunca Türk Kadını ve Atatürk, Kültür Bakanlığı Yayınları:906, Ankara 1993, s.106.

5 <http://www.geocities.com/turkander/kadin.htm>, (Erişim: 01.11.07)

6 GÖKSEL, s.128.

ni ifade ettiği kadınların sosyal durumunu kaydetmiştir. Türklerin kendisini eşleri ve çocuklarıyla birlikte ağırladıklarından bahseden Batuta, kadının konumunun erkeklerle eşit olduğunu belirtmiştir.⁷

Osmanlı İmparatorluğu’nun teokratik yapısı, kadının sosyal yaşantısına katı sınırlamalar getirmiştir. Bu konuda Çitçi iki görüş belirtmektedir. İlki, İslam dininin kabul edilmesiyle birlikte kadın toplumda aktif özelliğini kaybetmiş ve eve kapanmıştır. İkincisi ise kadının toplumdaki yerini yitirmesinde temel etken, Osmanlı Devleti’nin kuruluşundan itibaren Bizans kurumlarının etkisi altında kalması ve kadının hareme kapanmasıdır.⁸ Osmanlı İmparatorluğu döneminde kadın-erkek eşitliğinin olmadığını gösteren uygulamalar mevcuttur. Evlenmede, kızın eşi seçme özgürlüğünün olmaması ve buna evlenecek olan kız ve erkeğin ana babası veyahut aile büyüklerinin karar vermesi bir örnektir. Ayrıca boşanmanın tek taraflı olarak erkeğe tanınan bir hak olması, kadının erkekle eşit olarak mirastan pay alamaması, mahkemelerde iki kadının tanıklığının bir erkeğin tanıklığına bedel olması⁹ gibi örnekler de Osmanlı Devleti’nde kadının söz hakkı olmadığını ve erkeğe göre geri plana atıldığını göstermektedir. Bir toplumda kadının statüsünü belirten en önemli göstergeler olan aile, evlilik, boşanma, miras ve mülkiyete ilişkin bu yasaların içeriği, kadınların kamusal alana çıkışlarını büyük ölçüde engelleyen ve denetleyen kurullarla pekiştirilmiştir.¹⁰ Bazı padişahlar ise kadınların kıyafetleri ile ilgili fermanlar çıkararak, toplumsal yaşama ilişkin çeşitli kısıtlamalar getirmişlerdir. Kadının istediği zaman sokağa çıkması, erkeklerle sandala binmesi, ince kumaştan ferace giymeleri gibi çeşitli yasaklamaların olduğu fermanlar,¹¹ kadınları eve kapatmak ve toplum yaşantısından uzaklaştırmak amacına yöneliktir.

Sonuç olarak, Batı’da oy hakkını kazanmak için mücadele içindeki kadın profili karşısında Osmanlı kadını her türlü haktan yoksundur. Siyasal hak mücadelesi içine girmekten yoksun olduğu gibi, kızlara yönelik eğitim sadece basit din eğitimi veren ilkokullarla sınırlıdır.¹²

Ancak bu durum bir Batılılaşma hareketi olan 1839 Tanzimat Fermanı’yla

7 <http://www.atam.gov.tr/index.php?Page=Dergilerik&lcerikNo=999> (Erişim: 01.11.07) İ. Agah ÇUBUKÇU, “Törelere mizde Kadının Yeri”, Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi, Sayı 5, Cilt: II, Mart 1986.

8 Oya ÇİTÇİ, Kadın Sorunu ve Türkiye’de Kamu Görevlisi Kadınlar, TODAİE Yayınları, No:200, Sevinç Matbaası, Ankara 1982, s.9.

9 A ATALAY, “Türkiye’de Osmanlı Döneminde ve Uluslaşma Sürecinde Kadın ve Spor”, Spor Yönetimi ve Bilgi Teknolojileri Dergisi, ISSN: 1306-437,1 Cilt:2 Sayı:2, 2007, s.26.

10 Fatmağül BERKTAY, “Kadınların İnsan Haklarının Gelişimi ve Türkiye”, Sivil Toplum ve Demokrasi Konferans Yazıları, No 7, İstanbul 2004, s.11.

11 ATALAY, s.26; Nora ŞENİ, “19.Yüzyıl Sonu İstanbul Basınında Moda ve Kadın Kıyafetleri”, 1980’ler Türkiye’sinde Kadın Bakış Açısından Kadınlar, (Haz: Şirin TEKELİ) 2. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul 1993, s.56.

12 Şirin TEKELİ, Kadınlar ve Siyasal Toplumsal Hayat, Birikim Yayınları, İstanbul 1982, s.195.

yavaş da olsa değişmeye başlamıştır. 1856 yılında çıkartılan Arazi Kanunu ile kız evlatların babalarından kalan topraklar üzerinde erkek kardeşler gibi veraset haklarına sahip olmaları tanınmış, evlenen kızlardan alınan “gelinlik vergisi” kaldırılmış, kölelik ve cariyelik son bulmuştur.¹³ Tanzimat’ın başlangıcından II. Meşrutiyet’e kadar olan döneme kadın hakları açısından “yeni görüşlere giriş devri” adı verilmektedir.¹⁴

II. Meşrutiyet döneminde de kadına, kadın haklarına ve kadınların siyasete katılımlarına yönelik çeşitli gelişmeler olmuştur. Bu dönemden sonra kadınlar, dönemin iktidarının da desteğiyle dernekler aracılığı ile haklarını korumaya çalıştıkları bir döneme girmişlerdir. Bu dönem içinde ülkede kadın konusunda fikir hareketleri de başlamıştır. 1928’de Mehasin, 1912’de Kadın Bahçesi, Kadınlar Dünyası, 1913’de Kadın Duygusu ve Kadın Alemi gibi basılı yayın organları faaliyete geçmişlerdir.¹⁵

Sonuç olarak, II. Meşrutiyet dönemi, okuyan kadınların artması, kadın aydın topluluğunun oluşması ve kadınların derneklerde faaliyet göstermeleri gibi kadın adına olumlu kazanımlara imkan vermiştir.

I. Dünya Savaşı ile kadınlar erkekler kadar ülke savunmasında görev alabileceklerini ispatlamışlardır. Birçok ülkede olduğu gibi ülkemizde de kadınlar savaş sonrası dönemde sosyal, politik ve ekonomik haklar elde etmişlerdir. Savaş sırasında boşalan çeşitli kamu kadrolarında kadınlar çalışmaya başlamıştır. Kadının I. Dünya Savaşı sonrasında toplumsal yaşamda yer alışı, aile hukukunda çeşitli düzenlemeler yapılmasına da imkan tanımıştır.¹⁶ Kurtuluş Savaşı da kadının erkeğin yanında, ülke savunmasında yer aldığı bir dönemdir. Bu dönem aynı zamanda kadın haklarının yasal gelişimi açısından da önem arz eder. Döneme damgasını vuran başka bir gelişme, kadınların mitingler yoluyla siyasal sistemi etkileme çabaları ve Kurtuluş Savaşı’nı desteklemek adına siyasal nitelikli örgütlenmelere gitmeleridir. (Anadolu Kadınları Müdafa-i Vatan Cemiyeti, Müdafa-i Hukuk Kadınlar Şubesi gibi)¹⁷

1.2. Cumhuriyet ve Sonrasında Kadın

Milli Mücadele sonrasında oluşan Türk siyasal yapısı içinde kadınlar da etkinliklerini hissettirmeye başlamışlardır. Bu doğrultuda 1923 yılı Haziran ayında “Kadınlar Halk Fırkası” adıyla Nezihe Muhittin Hanım önderliğinde kurulan par-

13 TEKELİ, s.196; ÇİTÇİ, s.84.

14 DİNÇTÜRK, s.9.

15 GÖKSEL, s.137.

16 Bernard CAPORAL, *Kemalizmde ve Kemalizm Sonrasında Türk Kadını (1919-1970)*, (Çev:Erçan EYÜBOĞLU) Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları:233, İstanbul 1982, s.140,120-121.

17 Şefika KURNAZ, *Cumhuriyet Öncesinde Türk Kadını (1839-1923)*, Milli Eğitim Bakanlığı Yayınları:2422, Araştırma İnceleme Dizisi:3, İstanbul 1992, s150, 167.

tinin programı ve beyannamesi hükümete sunulmuş, ancak kabul görmemesi üzerine bu oluşum 1924 yılında “Türk Kadınlar Birliği” adı ile dernek haline getirilmiştir.¹⁸ 1935 yılında düzenlenen uluslararası bir konferansın dışında, TKB, kadınlara siyasal haklar verilmesi yönünde çalışmalarda da bulunmuştur. İlk adım ise yerel seçimlerde oy hakkının kadınlara verilmesi talebi ile olmuştur.¹⁹

Tüm bu gelişmeler Türkiye’de kadınların siyasal haklarını kazanımında temel oluşturmuştur. TKB’nin önderliğini başlattığı oy hakkı mücadelesi, Atatürk ve çevresinde önemli tartışmaları da doğurarak, anayasa değişimine kadar uzanmıştır. Bu süreçte kadınların siyasal haklarını kullanımları üç aşama ile erkeklerle eşitlenmiştir.

İlk aşama, 3 Nisan 1930 Belediyeler Kanunu’nun 23. maddesi ile 18 yaşındaki kadınlara oy hakkının tanınması ve 24. maddesi ile de seçilebilme hakkının düzenlenmesidir.

İkinci aşama, 16 Ekim 1933’te, 1924 tarihli Köy Yasası’nın 20. ve 25. maddelerinin değiştirilmesiyle ihtiyar heyeti seçiminde ve muhtarın belirlenmesinde kadınlara da seçme ve seçilme hakkının tanınması olarak gerçekleşmiştir.

Sonuncu ve en önemli aşama ise 4 Aralık 1934’te yasama seçimlerinde genel oy hakkının tanınması olmuştur. Böylece siyasal haklar bakımından erkekle eşit statüye kavuşturulan kadına, 1921 Anayasası’nın 10. ve 11. maddelerinin değiştirilmesiyle, 22 yaşını dolduran her erkek ve kadına milletvekili seçmek, 30 yaşını dolduran her erkek ve kadına da milletvekili seçilmek hakkı tanınmıştır.²⁰

Sonuç olarak, Türkiye’de kadınlara, Avrupa’daki birçok ülkeden daha önce seçme ve seçilme hakkı verildiği bir gerçek olmasına karşın, Türkiye’de kadının siyasal hak için mücadelesi, Batı’daki gibi bilinçli ve örgütlü kadın akımları ile kazanılmış değil, tepeden inme bir biçimde verilmiştir.²¹

2. Türkiye’de Kadınların Genel Profili:

Siyaset, Çalışma Yaşamı ve Yönetimde Kadın

Türkiye’de kadının siyaset, çalışma yaşamı ve yönetimde erkeğin yanında ve kimi zaman da ona rakip olarak varlık göstermesi çok uzak bir geçmişe dayanmaktadır. Her ne kadar günümüz açısından gelinen tablo, kadınlar açısından çok iyi olmasa da, kadının söz konusu alanlarda varlık gösterdiği de ortadadır. Bu a-

18 Zafer TOPRAK, “Türkiye’de Siyaset ve Kadın: Kadınlar Halk Fırkası’ndan Arslusul Kadınlık Birliği Kongresine (1923-1935)”, Kadın Araştırmalar Dergisi, İ.Ü. Kadın Sorunları Araştırma ve Uygulama Merkezi, Sayı:2, 1994, s.7.

19 Zülal KILIÇ, “Cumhuriyet Türkiye’inde Kadın Hareketine Bir Bakış”, 75 Yılında Kadınlar ve Erkekler, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul 1998, s.12.

20 Gülay TALASLI, Siyaset Çıkmazında Kadın, Ümit Yayıncılık, Ankara 1996, s.57.

21 Rabia Bahar ÜSTE “Temsil Hakkında Eşitliğe Doğru: Kadınların Temsil Hakkı Mücadelelerinin Tarihi Gelişimi ve Genel Oy”, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt 1, Sayı:3, 1999 s.87-100.

lanlarda kadının ülkemiz açısından genel profilinin analizine geçmeden evvel, kadının gerek siyasal gerek ekonomik ve gerekse hukuksal anlamda, kısacası toplumsal yaşamın her alanında yer ediniminin tarihsel seyri, konunun anlaşılması açısından önem arz etmektedir. Bu noktada Türk kadınlarının toplumsal yaşamın her alanındaki ilklerini aşağıdaki gibi sıralayabiliriz.²²

* 1843 tarihinde Tıbbiye Mektebi bünyesinde aldıkları ebelik eğitimi ile sosyal yaşamda yerlerini almaya başladı,

* 1847 yılında kız ve erkek çocuklara eşit miras hakkı tanıyan İrade-i Seniye'nin yayımlanmasının ardından 1856 yılında Osmanlı topraklarında kadınların köle ve cariye olarak alınıp satılmaları yasaklandı,

* 1858 yılında yayınlanan "Arazi Kanunnamesi"nde mirasın kız ve erkekler arasında eşit olarak paylaşılacağı hükmü yer alırken, kadınlar miras yoluyla mülkiyet hakkını kazandı,

* Aynı yıl Kız Rüştüleri açıldı. Kadınlar ilk dergilerine 1869 yılında kavuştu,

* Kadınlar için ilk sürekli yayın olarak nitelenen haftalık "Terakk-i Muhadderat" dergisi yayımlanmaya başladı,

* Kızların eğitimine ilk kez yasal zorunluluk getiren "Maarif-i Umumiye Nizamnamesi" ise 1869 yılında yayımlandı,

* Bundan bir yıl sonra da kız öğretmen okulu "Dar-ül Muallimat" açıldı. Evlilik sözleşmesinin resmi memur önünde yapılması, evlenme yaşının erkeklerde 18, kadınlarda 17 olması ve zorla evlendirmelerin geçersiz sayılmasını düzenleyen Hukuk-ı Aile Kararnamesi 1871'de çıkarıldı,

* 1876'da ise ilk anayasa olan Kanun-i Esasi ile kız ve erkekler için ilköğretim zorunlu hale getirildi,

* İş hayatına ilk olarak 1897 yılında "ücretli işçi" olarak atıldı,

* Kadınlar ilk kez 1913 yılında devlet memuru olarak çalışmaya başladı. Bunun ardından bir yıl sonra kadınlar tüccar ve esnaf olarak da iş hayatına girişti,

* Kızlar için ilk yüksek öğretim kurumu, 1914 yılında "İnas Darülfünunu" adı altında açıldı,

* Kadınlar bilim dünyasıyla ilk kez 1922 yılında tanıştı. Bu tarihte 7 kız öğrenci, tıp fakültesine kayıt yaptırarak eğitime başladı,

* Kadınlara siyasetin kapısını aralayan Belediye Yasası, 1930 yılında çıkarıldı. Böylece artık kadınlar da belediye seçimlerinde seçme ve seçilme hakkı kazandı,

22 <http://www.anavatan.de/can/showthread.php?t=929>, (Erişim: 02.11.2007).

* Kız çocuklarına mesleki eğitim vermek amacıyla Kız Teknik Öğretim Müdürlüğü 1933 yılında kuruldu,

* Kadınlara köylerde muhtar olma ve ihtiyaç meclisine seçilme hakları ise 1933 yılında Köy Kanunu’nda değişiklik yapılarak verildi,

* Kadınlara siyasetin kapısı 1934’te yapılan Anayasa değişikliği ile seçme ve seçilme hakkı tanınmasıyla tam olarak açıldı ve ilk kadın milletvekilleri TBMM’de yerlerini aldı. 8 Şubat 1935’de TBMM 5. dönem seçimleri sonucunda 17 kadın milletvekili, ilk kez Meclis’e girdi. 1936’da yürürlüğe giren İş Kanunu ile kadınların çalışma hayatına düzenleme getirildi,

* Bir yıl sonra da kadınların yeraltında ağır ve tehlikeli işlerde çalıştırılması ILO sözleşmesi ile yasaklandı,

* 1950’de ilk kadın belediye başkanı (Müfide İlhan) Mersin’den seçildi,

* İlk kadın bakan Türkan Akyol, 1971 yılında göreve atandı,

* İlk ‘‘Kadın Sorunları Araştırma ve Uygulama Merkezi’’, 1989 yılında İstanbul Üniversitesi’nde kuruldu,

* 1989 yılında kadınlara da kaymakamlık yolu açıldı,

* 1990 yılında KHK ile ‘‘Kadının Statüsü ve Sorunları Başkanlığı’’ kuruldu.

Yerel yönetimler özellikle şiddete uğrayan kadınlara yönelik hizmet vermeye başlarken, Türkiye’de ilk kadın sığınma evi Bakırköy Belediyesi tarafından 1990 yılında açıldı,

* Türkiye Cumhuriyeti tarihinde ilk kadın vali Lale Aytaman 1991 yılında Muğla’ya atandı,

* Türkiye Cumhuriyeti tarihinde başbakan koltuğuna ilk kez bir kadın oturdu. Türkiye’nin ilk kadın başbakanı Tansu Çiller, 25 Haziran 1993 tarihinde hükümeti kurdu,

* Aile içi şiddete uğrayan kişilerin korunması için gerekli tedbirlerin alınmasını düzenleyen ‘‘Ailenin Korunmasına Dair Kanun’’, 1998’de yürürlüğe girdi.

Toplumun erkeğe ve kadına farklı davranış kalıpları yüklemiş olması, toplumda kadının siyaset dahil olmak üzere tüm toplumsal alanlarda erkeklerden çok sonra varlık gösterebilmelerinde önemli bir etkidir. Kadının daha çok aile, ev ve akrabalık ilişkilerini içeren aile içi sorumlulukları yüklenerek, aile dışı çevrelerde bulunmasının ve farklı ilişkiler kurmasının toplumca tasvip edilmemesi,²³ kadının siyasi katılımını daraltmakta, erkeğe ise tamamen aile dışı ilişkileri içeren sorumlulukların yüklenmesi erkeğin siya-

si katılım alanını genişletmektedir. Bu ayrımın temelinde, ailelerin erkek ve kız çocuklarının yetiştirilmesinde farklı yöntemler kullanmaları ve her iki cins için de farklı davranış kalıpları öğretmeleri yatmaktadır. Ailedeki bu yönlendirmelerin sonucu olarak kız çocukları dış kontrolü, erkek çocukları ise iç kontrolü önemserler. Böylelikle, erkek çocukları toplumda aktif roller oynamaya itilerek siyasal yaşamda da girişken, başarılı ve kendine güvenen bireyler haline gelirken, kız çocukları ise, daha pasif, çekingen ve kendisinden beklenen rolleri yerine getirme eğiliminde olan birer birey haline gelirler.²⁴ Toplumun bekleyişlerine uygun olarak cinsler arası rol farklılığına bağlı ortaya çıkan kadının aile içi ile sınırlandırılması, eğitim, girişkenlik... vb niteliklere erkeklere oranla daha az sahip olmasına neden olmakta, aynı zamanda erkeğe oranla daha az siyasal beceri ve olanaklara ulaşması sonucunu da doğurmaktadır.²⁵ Bunun yanında yine, kadına ve erkeğe verilmiş belirli ‐ahlak ve davranış kurallarının‐ toplumca benimsenmiş olması ve varolan tutuculuk da kadının siyasi hayata katılımını zorlaştıran bir diğer önemli etkeni oluşturmaktadır.²⁶

Kadının siyasal hayata katılımını engelleyen bir faktör olarak kadını erkekten farklı kılan kadınsı özelliklerin ve kadının iç yapısının, siyasal katılım elverişli olmadığını ileri süren görüşler,²⁷ kadının siyasette yer almasını zorlaştıran bir toplumsal bakış olarak kadının karşısında yer almaktadır. Çünkü kadın, öncelikli olarak bir eş ve bir annedir. Kadının bu kimliğinden sıyrılarak siyasal yaşamda aktif rol alması, öncelikli görevi olan aile ve çocuk bakımını gibi sorumluluklarını gerektiği gibi yerine getirmeyeceği görüşünü de doğurmaktadır. Sonuçta erkek ve kadın arasında siyasal yaşamda keskinleşen bu farklılığın, doğrudan kadın olmasından değil, dolaylı olarak kadın olmasından kaynaklandığını, yani içine hapsedildiği ekonomik ilişkiler ve ona bağlı olarak aile ilişkilerinin ve onun maruz kaldığı kültürel baskıların etkisi ile ortaya çıktığını söylemek mümkündür.²⁸

Son olarak, Türkiye’de kadının siyasal yaşamda erkeğin yanında yer almasını anlamak açısından son seçimlerde aday gösterilen ve meclise giren kadınların yüzde olarak dağılımına bakıldığında, söz konusu tablonun kadın açısından iyi olmadığını da görülmektedir.

24 Özer ÖZANKAYA, Üniversite Öğrencilerinin Siyasal Yönelimleri, Ankara: AÜSBF Yayını, 1996, s.49.

25 Ersin KALAYCIOĞLU, Karşılaştırmalı Siyasal Katılma; Siyasal Eylemin Kökenleri Üzerine Bir İnceleme, İstanbul: İÜSBF, 1983, ss.114-115.

26 Nur SERTER, Türkiye’nin Sosyal Yapısı, Filiz Kitapevi, İstanbul 1994, s.135.

27 Laslie LİPSON, Tuncer KARAMUSTAFAOĞLU (Çev), Politika Biliminin Temel Sorunları, Ankara: AÜHF Yayınları, No: 332, Kamu Hukuku ve Siyasal Bilimler Enstitüsü Yayınları, No: 3, Tarihsiz, ss.22-23.

28 TEKEİ, s.130.

Tablo 1: 22 Temmuz 2007 Genel Seçimlerinde Partilere Göre Kadın Aday Sayısı

Siyasi Parti	Toplam Aday Sayısı	Kadın Aday Sayısı ve Yüzdesi (2007)		Kadın Aday Yüzdesi (2002)
AKP	550	62	11.27	6
ATP	312	53	16.98	-
BTP	550	25	4.54	2.5
CHP	550	52	9.45	8
DP	550	103	18.72	7 (DYP)
EP	156	45	28.84	-
	63 (Bağımsız)	10 (B)	15.9(B)	
GP	550	132	24	19
HYP	550	202	36.72	-
İP	550	80	14.54	12
LDP	395	126	31.89	12
MHP	550	43	7.81	4
ÖDP	443	140	31.60	
	2 (Bağımsız)	0 (B)	0 (B)	29
SP	550	23	4.18	1
TKP	550	154	28	29.5

Kaynak: Songül SALLAN GÜL, Seçimin Galibi Kim? Bıyıklı Kadınlar mı Yoksa Eril Siyaset mi?", Toplum ve Demokrasi, Yıl:1, Sayı:1, Eylül-Aralık, 2007, s.9.

22 Temmuz 2007 seçimlerinde kadın aday sayısında görünen bir artış yaşanmıştır. Aday gösteren partiler açısından bakıldığında ise daha ziyade küçük partilerde kadın aday gösteriminin daha yüksek olduğu görülmektedir. Ancak ortaya çıkan sonucu düşündüğümüzde, kadınların yerleştirildiği sıraların elverişli olmaması ve söz konusu partilerin seçmen kitlelerinin büyük partilere oranla daha az olması gibi nedenler kadınların daha az sayıda meclise girmesinin nedeni olarak yorumlanabilir.²⁹

Kadın milletvekili sayısının 1935-1943 ile 1999-2007 dönemlerinde artış gösterdiği görülmektedir. Bu dönemlerin ilkinde (1935-1943) Cumhuriyet politikalarının, modernleşme çabalarının ve Cumhuriyet’in kadına ilişkin politikalarının etkisi; ikincisinde ise (1999-2007) kadın hareketinin ve örgütlenmelerinin rolü olduğu düşünülmektedir.³⁰

29 Sallan GÜL, s.8

30 Sallan GÜL, s.11.

Tablo 2: 1935-2007 Yılları Arasında Meclisteki Kadın Milletvekili Sayısı

Seçim Yılı	Toplam Milletvekili Sayısı	Kadın Milletvekili Sayısı	Kadın Milletvekili Oranı (%)
1935	399	18	4.5
1939	465	15	3.2
1943	484	16	3.3
1946	497	9	1.8
1950	491	3	0.6
1954	535	4	0.7
1957	602	8	1.3
1961	449	3	0.7
1965	455	8	1.8
1969	450	5	1.1
1973	456	6	1.3
1977	455	4	0.9
1983	410	12	2.9
1987	449	6	1.3
1991	450	8	1.8
1995	550	13	2.4
1999	550	23	4.3
2002	550	24	4.4
2007	550	50	9.1

Kaynak: http://www.genelsecimler.net/belgeler%5CKadınların_Parlemantoda_Temsili.htm (Erişim: 02.11.2007)

Çalışma yaşamında ve yönetimde kadının görünümü de siyasetten farklı değildir. Çalışma yaşamında kadının varlığı, siyasal yaşama göre daha olumlu bir çizgide seyretmekle birlikte, kadının toplumsal yaşamda karşılaştığı sorunlar ve kadına yönelik toplumsal tutum bu alan içinde de yer edinmiştir.

Kadınlar hem dünyada hem de Türkiye’de nüfusun yaklaşık yarısını oluşturmalarına rağmen, ekonomik faaliyetlerde aynı oranda temsil olanağı bulamamışlardır. Bu durum çoğu zaman toplumların kadının üstlenmesi gereken rollere dair çizdikleri çerçeveden kaynaklanmaktadır. Yine buna bağlı olarak toplumda, ekonomik yaşamda iş tanımlarının, iş ortamının ve iş koşullarının genellikle erkek ağırlıklı belirlenmiş olması, kadının iş dünyasında ikinci plana itilmesi sonucunu da beraberinde getirmiştir. Kadının ilk olarak emeğini bir ücret karşılığı vermesi, dünyadaki tüm toplumları derinden etkileyen Sanayi Devrimi ile başlamıştır. Ya-

şanan sosyo-ekonomik gelişmeler, toplumsal bakış açısını da yönlendirerek kadına aile içinde ve toplumda yeni roller yüklemiştir. Böylece artık kadın, dış dünyada yani iş yaşamında yerini yavaş yavaş almaya başlamıştır.³¹

Türkiye’de kadının ücretsiz aile işçiliğinden çıkarak ekonomik anlamda işgücüne katılımını sağlayan olgu Cumhuriyet’tir. Cumhuriyet ile birlikte Türk kadını sadece siyasi olarak değil, ekonomik olarak da özgürleşmiştir. Kadının tarım ve el zanaatları dışındaki çalışma hayatında yerini alması ancak Cumhuriyet sonrası mümkün olabilmıştır.³² Özellikle Cumhuriyet sonrası hızlanan sanayileşme, sanayileşmenin getirdiği kentleşme ve göç dalgası ve Cumhuriyet’in getirmiş olduğu hukuk sisteminin sağladığı kadın-erkek eşitliği, kadının istediği alanda öğrenim görme ve meslek edinme hakları; kadınlar için yeni iş alanlarının açılmasını sağlamıştır. Türk toplumunda kadınların işgücüne katılım oranları oldukça düşüktür ve yıllara göre sürekli bir azalma göstermektedir. Kadının niteliksel gelişimini ve işgücü piyasasına girişini sağlayacak gerekli mekanizmaların oluşmaması, bu düşüşün önemli nedenlerinden biridir ve Türkiye’de kadın istihdamı temel sorun alanlarından biri olarak varlığını sürdürmektedir. Kadınların işgücüne katılım oranı 1990’da % 34.1 civarında iken, 2002’de bu oran % 26.9’a düşmüştür. Türkiye’de 2003 yılı toplumsal cinsiyet eşitliği göstergeleri incelendiğinde; kadınların mecliste temsil oranının % 4.4; üst düzey yöneticiler, hukuk ve yönetimde kadın oranının % 8; profesyonel ve teknik çalışanlar içinde kadın oranının ise % 31 olduğu görülmektedir. 2004’ün ilk döneminde, istihdam edilenlerin % 25’ini kadınlar oluşturmaktadır. Bu oran 2003’ün aynı dönemi ile kıyaslandığında % 13.8’lik bir düşüş söz konusudur. Bu da büyük ölçüde tarım ve hizmetler sektöründe çalışan kadın sayısındaki düşüşten kaynaklanmaktadır. İstihdam edilen kadınların % 53.1’i tarım sektöründe çalışmakta ve tarım sektöründe çalışan kadınların % 83.3’ünü ücretsiz aile işçileri oluşturmaktadır.³³

Türkiye genelinde istihdam edilen kadınların % 47.2’si ücretsiz aile işçisi olarak çalışmaktadır. Türkiye’de kadın işgücünün en çok istihdam edildiği ikinci sektör hizmetler sektörüdür. Bu sektördeki iş alanlarından bazıları özellikle ‘kadınlar için uygun alanlar’ olarak toplumsal kabul görmüşlerdir. Kadın işgücünün yer aldığı üçüncü sektör olan sanayi sektöründe, özellikle imalat sanayi halen kadın işgücünün oldukça sınırlı olduğu bir sektör olma özelliğini korumaktadır. Oysa aynı sektörde emek yoğun sanayi dalları için kadınlar tercih edilen işgücü konumundadırlar. Eğitimsiz ve donanımsız kadının yanında, eğitilmiş ve genç kadın

31 Faruk KOCACIK ve Veda B. GÖKKAYA, “Türkiye’de Çalışan Kadınlar Ve Sorunları”, C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt 6, Sayı 1, 2005, s.195.

32Gizem UZUN, Kadın ve Erkek Yöneticilerin Liderlik Davranışları Arasındaki Farklılıklar ve Bankacılık Sektöründe Uygulama, Çukurova Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İşletme Ana Bilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Adana 2005, s.31.

33 UZUN, s.32.

nüfusta da işsizlik oranlarının yüksek olması, kadın istihdamında yaşanan sorunlar açısından önemli bir göstergedir. Kentte yaşayan en az lise mezunu olan genç kadın nüfusundaki işsizlik oranı aynı durumda olan erkeklerin iki katından fazladır. Berberoğlu ve Maviş'in (1990) yaptığı bir çalışma, Türkiye'de kadınların büyük bölümünün hizmet sektöründe çalıştığını ve bu sektörün kadınların yönetici konumuna yükselmelerinde önemli bir paya sahip olduğunu göstermektedir. Bunun yanında, bankacılık sektörünün hizmet sektörü içinde kadın yönetici istihdamı açısından ilk sırada olduğu da bu çalışma ile ortaya konmaktadır.³⁴

Kalaycıoğlu ve Toprak (2003) tarafından, kadınların siyaset, üst yönetim ve iş yaşamına katılımı konusunda, 1557 kadın ve 993 erkekle yapılan yüz yüze görüşmelere dayanarak yapılan araştırmada; ücretli bir işte çalışmayan kadınlardan % 23.6'sı, çalışmama nedenleri arasında 'küçük çocuklara bakma zorunluluğu'nu gösterirken, % 18.2'si 'ailedeki erkeklerin izin vermemesi'ni, % 18.1'i ise 'iş bulamamayı' göstermiştir. Kadınların iş yaşamındaki rolünün de irdelendiği araştırmada katılımcıların % 25'i, kadınların üst yönetimde görev almalarının önünde engel olmadığını belirtirken, % 35'i ev işi ve çocuk bakımı gibi konuların kadınların kariyerinde engel teşkil ettiğini belirtmişlerdir.³⁵

Çalışma yaşamında kadının yaşadığı zorluk özellikle, üst düzey pozisyonlara gelmesinde, yani daha yüksek kariyer edinmesinde daha da keskinleşmektedir. Tüm toplumsal baskılara, kadının erkekle eşit şartlarda kendisini geliştirme imkânına sahip olmaksızın çalışma yaşamında yer edinimine karşın, yöneticilik gibi üst düzey görevlere gelmesi, kimi zaman sahip olduğu roller gereği maruz kaldığı baskı ile zorlaşmakta ve alternatifi olan erkek, bu tip pozisyonlarda kadınların önünde yer almaktadır. Bu konuda, Ernst & Young'a bağlı insankaynaklari.com sitesinin 2003 yılı Mart ayında Platin Dergisi için yaptığı "İş'te Kadın Olmak" adlı anket sonuçları ilginç sonuçlar sunmaktadır. Sonuçlara göre, "İş'te Kadın Olmak" araştırmasında ilk soru, kadın ve erkeklerin işyerindeki yöneticilerinin cinsiyeti üzerine tercihlerini sorgulamaktadır. "Yöneticinizin cinsiyeti ne olsun?" sorusuna yanıt veren 1003 kişiden 405'i yöneticisinin erkek olmasını, 85 kişi ise kadın olmasını tercih ediyor. Yöneticisinin kadın ya da erkek olmasının önemli olmadığını belirten kişi sayısı ise 513'tür. Böylece katılımcıların yarıdan fazlası erkek ya da kadın yönetici ayrımı yapmazken, geriye kalan kesim daha çok erkek yöneticilerle çalışmayı tercih etmektedir. Araştırmanın en ilginç notlarından biri ise biraz daha ayrıntıya girince ortaya çıkmaktadır. Zira "Kadın yönetici istemem" diyenlerin çoğunluğu kadın katılımcılardır. Araştırmaya katılan erkeklerin yüzde 14.66'sı yöneticisinin kadın olmasını tercih ederken kadın yöneti-

34 G. N. BERBEROĞLU, F. Maviş, Türk Bankalarında Görev Yapan Kadın Yöneticilerle İlgili Bir Durum Değerlendirmesi, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi İ.İ.B.F., 1990, s.271-285, Aktaran: UZUN, s.32.

35 UZUN, s.32.

ciyi tercih eden kadınların oranı sadece % 6.8’dir.³⁶ Kadınların üst düzey pozisyonlara gelmelerini engelleyen nedenler Griffin tarafından aşağıdaki gibi sıralanmıştır.³⁷

“1. Kadınların, çocuk büyütme için kariyer süreçlerini yavaşlatmaları ve durdurmaları, tepe yönetim noktalarına ulaşmaları için önemli bir engeldir,

2. Kadınlar, mühendislik, işletme, liderlik becerilerinden yoksun oldukları gerekçesiyle tepe yönetime hazır değillerdir,

3. Kadınlar, genelde aile ve iş hayatındaki rollerini dengeleme arayışları içindedirler. Evlilik ve çocuk, kadınların tam gün kendini işine vermesine engel olmaktadır. Böylece tepe yönetim için gerekli olan zamanı ayıramamaktadırlar,

4. Kadınlar, geleneksel olarak insan kaynakları alanlarındaki kariyer kadrolarını kendileri seçmektedirler,

5. Kadınlarda, tepe yöneticilik için gerekli olan iş tecrübesi ve otorite azdır,

6. Kadınlar, duygusal olmaları nedeniyle yönetme becerisinden yoksundurlar.”

Ülkemizde yönetsel pozisyonlarda kadının görünümü hakkında, iyimser olmamakla birlikte geçmişe nazaran ilerlemeler kaydedildiğini söylemek mümkündür. Kamuda çalışan üst ve orta düzeydeki yöneticilerin dağılımı içinde kadınların %80’i şef kadrosunda, %15’i şube müdürü, %3.7’si daire başkanı ve %0.62’si de genel müdür yardımcısı statüsünde görev yapmaktadır. Aynı oranların erkekler açısından dağılımı ise sırasıyla; %51.3, %38.4, %6, %2.05’tir. Kamuda genel müdürlük kadrolarını %92.4 oranla erkekler doldurmaktadır. Bu rakamlardan yönetim düzeyi yükseldikçe, kadınların temsil paylarının da azaldığı sonucunu görmekteyiz.³⁸

3. Yerel Siyasette Kadın ve Sorunları

3.1. Türkiye’de Yerel Siyasette Kadın

Kadının diğer toplumsal alanlarda olduğu gibi siyasette de varlığı ülkemizde yine ikincil konumunu korumaktadır. Kadının siyasette temsili, erkeklere oranla daha sınırlı olmaktadır. Bu sınır çerçevesinde, kadının yerel yönetimlerde temsilinin tarihsel açıdan irdelenmesi, yerel siyasette kadın konusunu anlamak açısından önemlidir.

1980 öncesi döneme ilişkin kadının yerel yönetimlerde temsiline ilişkin geniş bilgiye ulaşılamamakla birlikte, Tekeli bir çalışmasında 1969-1977 döneminde İstanbul ilinde iki mecliste %7.7 ve %9.8 oranında kadın temsilci olduğunu i-

36 <http://www.turkforum.net/showthread.php?t=176538> (Erişim: 01.11.2007)

37 KOCACIK, GÖKKAYA, s.209.

38 www.idari.cu.edu.tr/sempozyum/bil19.htm, 2004, Aktaran: İlker Çarıkçı, Nilüfer AVŞAR, “Kamu Kesimi Yöneticilerinde Cinsiyet Rolü Algılamalarının Aile Dostu Düzenleme ve Politikalara Etkileri”, Yönetim Bilimleri Dergisi, C:3, S:1, 2005, s.76.

fade etmiştir.³⁹ 1980 sonrası döneme ilişkin olarak, yerel yönetimlerde kadının temsili aşağıdaki tablo 3’te gösterilmektedir.

**Tablo 3: 1984-2004 Yıllarında
Yerel Yönetimlerde Kadın Temsili**

	1989	1994	1999	2004
Belediye Başkanı	0.2	0.5	0.5	0.5
Belediye Meclisi Üyesi	0.7	0.9	1.6	2.3
İl Genel Meclisi Üyesi	0.8	0.9	1.4	1.7

Kaynak:

<http://www.adrena.com.tr/kader/?p=istatistikler>, <http://www.bianet.org/bianet/kategori/kadin/102131/siyasette-daha-cok-kadin-icin-kota-sart-98-ulkede-var> (Erişim:02.11.2007)

Ülkemizde yerel yönetimlerde kadın temsiline ne seviyede olduğu dünya konseptinde ele alındığında, önemli bir sorun olarak görülmesinin gerekliliğini bir kez daha vurgular niteliktedir.

**Bazı AB Ülkelerindeki Yerel Meclislerde Kadın Oranı (%)
(2000 yılı verileri)⁴⁰**

İsveç	: 47
Danimarka	: 30
Almanya	: 31
İspanya	: 29
İngiltere	: 27
Hollanda	: 26
Fransa	: 26
Avusturya	: 27
Belçika	: 21
Portekiz	: 12
İtalya	: 10
Türkiye	: 1

Tablodan da görüldüğü üzere kadının yerel yönetimdeki temsili yıllara göre mesafe kat etmiştir ancak yüzdelik oranlarda yerel siyasette de durum genel siyasetteki gibidir. Kadınların ülkemizde karar süreçlerine katılımlarının düşük düzeyde kaldığı ortadadır. Burada, “kadınlar siyasette olmak mı istemiyorlar?”, yoksa “siyasal sistemin erkek merkezli olması mı kadını engelliyor?” yahut “siyasal süreçlere kadının katılımını toplumsal faktörler mi engelliyor?” gibi sorular akla gelmektedir.

39 TEKELİ, Türkiye’de Kadının Siyasal Hayattaki Yeri”, s.388.

40 KA-DER, Kadın Sorunlarına Çözüm Arayışı Kurultayı, Siyasette ve Karar Alma Süreçlerinde Kadın Çalışma Grubu, İstanbul, 14 –15 Haziran 2003, s.12.

Tüm bu sorulardan yola çıkarak yapılacak tartışma, temelini toplumsal faktörlerde bulacaktır. Çünkü kadının siyasete az ya da çok ilgi duyması, aile içinde kız çocukları ile erkek çocuklarının farklı yetiştirilme tarzından kaynaklanmaktadır. Bireyin hayata dair ilk bilgilerini aldığı yer olan aile, çocukların yetiştirilme aşamasında cinsiyet farklılığının ilk temelini de atmaktadır. Özellikle geleneksel geniş aile tipinde, kız ve erkek çocuklara yönelik aile içinde sergilenen eşitlikçi olmayan tutum, siyasetin kadına göre bir ilgi alanı olmadığına aksine siyasetin erkek işi olarak algılanmasına yol açmaktadır. Kağıtçıbaşı’nın da bu konudaki ifadesi, Türkiye’de kız ve erkek çocuklarının farklı olarak sosyalleştirildikleri ve böylece toplumda kız ve erkek çocuğuna verilen statünün birbirinden farklılaştığı şeklindedir.⁴¹ Ayrıca ailenin siyasal yaşama karşı ilgili oluşu ya da uzak kalışı da yine aile içinde yetişen çocuklar üzerinde etkilidir. Bu durum çeşitli araştırmalarla da saptanmış olup, siyasal konularda bilgili olan ana-babaların çocuklarına siyasal olayları tutarlı biçimde aktardıklarında, böylesi bir ortam içinde yetişen çocukların, siyasal yaşama karşı hem ilgili oldukları hem de ilerleyen dönemlerde siyasal yaşama katıldıkları görülmektedir.⁴² Yadsınmayacak bir gerçek, çocukluk deneyimlerinin etkisinin bireylerin tüm yaşamları boyunca sürdüğüdür. Çocuklukta edinilen temel yönelimler, ilerleyen dönemlerde belli konularda öğrenmelerini de belirlemektedir. Bu nedenle aile içinde başlayan çocuğun toplumsallaşması sürecinin, aile tarafından bilinçli olarak yönlendirilmesi, bireylerin siyasal yaşama ilgi düzeyleri ve katılımları açısından oldukça önemlidir.

Siyasete ilgi düzeyine yönelik yapılmış çalışmalarda genel kanaat erkeklerin siyasete karşı daha ilgili, kadınlarınsa daha ilgisiz olduğu yönündedir. 262 kadın, 496 erkek olmak üzere toplamda 758 kişi üzerinde yapılmış olan yerel ölçekli bir araştırmada, kadın ve erkek arasındaki siyasal ilgi düzeyini gösteren tablo aşağıda verilmiştir.⁴³

Tablo 4: Siyasal Gelişmelere İlgili Düzeyi

Siyasete İlgili Düzeyi	Kadın	Erkek	Ortalama
Yakından İlgilenirim	6,5	20,6	15,8
Fırsat Buldukça İlgilenirim	25,7	49,4	41,2
İlgilenmem	67,8	30	43
Toplam	100	100	100

41 Çiğdem KAĞITÇIBAŞI, “Türkiye’de Çocuğun Değeri, Kadının Rolü ve Doğurganlığı”, Türk Toplumunda Kadın, Sosyal Bilimler Derneği Yayını, Ankara 1979, s.96.

42 Nurcihan KIZILDERE, Kadınların Oy Verme Davranışını Etkileyen Sosyo-Ekonomik Faktörler, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyoloji Ana Bilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisan Tezi, Isparta 2002, s.29.

43 Hakan KIRIŞ, “Cinsiyet Farklılıklarının Siyasal İlgisi ve Katılıma Etkileri ve Bu Etkiler Kapsamında Kentin Kadına Kazandırdığı Konum”, Türkiye’de Siyaset ve Kültür Sempozyumu, 13-15 Ekim 2006 Abant İzzet Baysal Üniversitesi, s.4.

Kadınlar ve erkekler arasında dünya görüşlerindeki farkların siyasal yansımaları olduğu genel olarak kabul edilmektedir. Kadınlar daha muhafazakar ve siyasetle erkeklere göre daha az ilgilidirler. Elde ettiğimiz veriler de bu kanıyı güçlendirici niteliktedir. Genel olarak erkekler siyasal gelişmelerle daha fazla ilgilenirken (%70 oranında), kadınların ilgi düzeyi oldukça düşük kalmaktadır (%32.2 oranında). Buna karşın siyasal gelişmelere ilgi göstermeyen kadınların oranı aynı grupta yer alan erkeklerin oranının iki katından daha fazladır.

Siyasal katılma konusunda yapılmış olan çalışmalar, erkeklerin kadınlara oranla siyasal yaşama daha yoğun bir şekilde katıldıklarını göstermiştir. Bu fark aile içinde ve dışında rol oynama hakkında kadın ve erkeklere, küçük yaşlardan itibaren aşılana davranışlarla ilgili bekleyişlere atfedilebilir. Bu süreç aile içinde başlayıp eğitim kurumları içinde ve eğitim sonrası yaşamda da sürebilir. Dünyanın her bölgesinde bugün de süren bu kalıplaşmış tutumlar nedeniyle kadınlar, siyasal hayatın dışına itilmektedirler. Bu dengesizlik, oy verme davranışından en üst düzeydeki siyasal katılma yollarına kadar her düzeyde görülmektedir. Klasik çalışmalar kadın ve erkeklerin siyasal davranışları arasında belirgin farklar gözlerken son zamanlardaki çalışmalar bu farkların azalmakta olduğunu ortaya koymaktadır. Kadınların eğitim düzeyinin yükselmesi ve çalışan kadın sayısının artması, kadının toplumsal rollerinin değişmesine neden olmaktadır. Kadınlar artık siyasal yaşamla daha çok ilgilenmekte ve haklarını daha bilinçli savunabilmektedirler.

Kadınlar için bir diğer sorun, gerek sivil toplum örgütlerinde gerekse siyasal partilerde kadınların konumudur. Kadınların bu örgütlenmeler içindeki konumlarının güçsüz olması, siyasal süreçlere kendi toplumsal sorunlarını temsil edecek düzeyde katılımına izin vermemektedir. Kadın örgütlerinden başlayarak sivil ve siyasal örgütlere uzanan bir süreçte, kadınların katılımını sorun olarak gören bakış açısının değişmesi gerekmektedir.⁴⁴

Toplumsal temelli olarak bakabileceğimiz diğer bir sorun, siyasette erkek modelinin egemen olması zihniyettir. Bu zihniyet, kadınları erkeklerle eşit koşullarda yarışmaya çağırır fakat kadının siyaset dışı yaşamda erkekle eşit konumlarda olmadığını göz önüne almaz. Bu nedenle de, kadınların siyasette başarılı olmaları için, erkek tarzı mücadele etmeleri ve aile sorumluluklarından sıyrılmaları gerekmektedir. Böylesine bir ortamda da bunu başarabilen az sayıda 'güçlü kadın' ortaya çıkabilmektedir.⁴⁵ Siyasal yaşama katılımda siyasal partilerin kadına yönelik bakışları da önemli bir faktördür. Bu konuda siyasal partilerin, 'toplumun demokratikleşmesi' politikalarının zorunlu bir parçası olarak kapılarını kadınlara açmaları, kadınlara eşit ve özgür örgütlenme olanaklarını sağlamaları gerekmektedir.

44 TÜSİAD, Kadın Erkek Eşitliğine Doğru Yürüyüş: Eğitim, Çalışma Yaşamı ve Siyaset, Aralık 2000, s.207.

45 TÜSİAD, s.208-209.

tedir. Ayrıca partilerin kendi kadın kollarına, kadınları siyasal karar süreçlerine hazırlayan birimler olarak değil de partinin ikincil birimleri olarak bakmaları, kadın kollarının güçsüz olmasına neden olmaktadır. Böylece, kadın kollarında çalışan kadınların parti içinde karar noktalarına yükselme imkânı kısıtlanmaktadır.⁴⁶

Yerel siyasete katılım, kadının çeşitli şekillerde güçlenmesini sağlayacak araçlardan biri olarak da görülmektedir. Kadınların siyasal katılımı üzerine bir araştırma yapan Wedel, kadının yerelde katılımı ile birlikte güçlenmesini aşağıdaki gibi ortaya koymuştur.⁴⁷

1. Etkinliklerin başarıya ulaşması ile kadınların özgüven duymaları sağlanmakta ve kadınlar durumlarını değiştirme olanaklarına kavuşmaktadırlar.

2. Yerel etkinlikler, kadınlar arasında yeni yerel liderlerin doğmasını sağlamakta ve siyasal görevler için adaylıklarını gündeme getirmektedir.

3. Yerel etkinlikler mahalle içinde ve dışında yeni bağlantılar kurulmasını ve mekân cemaatlerinin ötesinde kadınların dışarıya açılma imkânına sahip olmalarını sağlamaktadır. Bu da kadınların toplumdaki iktidar ilişkilerindeki eşitsizliğin bilincine varmalarına ve değişim iradesinin güçlenmesine yol açmaktadır.

Toplumun her alanında kadına yönelik kapılar açılmış olmasına karşın, uygulamada karşılaşılan anlayışların değişmesi ve kadınların siyasette harekete geçirilmeleri gerekmektedir. Bu yolda faaliyette bulunan tüm kadın örgütlerinin ve sivil toplum kuruluşlarının içinde KA-DER önemli bir misyon üstlenmiştir. Örneğin KA-DER’in yürüttüğü Kadın Siyaseti Programı’nda “toplumsal cinsiyet eşitliğine duyarlı devlet politikaları ve bunları yaşama geçirecek kurumsal yapıların oluşturulması ile kadınların seçim ve atamayla belirlenen karar organlarında eşit temsiline ve katılımının sağlanması” hedefleri dikkat çekmektedir. Bu bağlamda ilk etapta %33’lük ancak nihai hedefi %50 olan bir kota uygulaması önerilirken yönetim mekanizmalarında kadınların katılımına yönelik çeşitli düzenlemeler de istenmektedir.

Kadınların seçimle ve atamayla gelinen tüm karar verme mekanizmalarında ve politikada bir an önce etkili ve giderek eşit temsiline sağlamak amacıyla çalışan KA-DER’in (Kadın Adayları Destekleme ve Eğitime Derneği) “Kadın Sorunlarına Çözüm Arayışı Kurultayı”nda, siyasetteki anlayışların değişmesi için ortaya koyduğu önlemlerden bazıları aşağıda yer almaktadır.⁴⁸

* Kadınların siyasete etkin katılımı konusunda yaygın bir kamuoyu kampanyasının örgütlenmesi,

* Kadınların listelerin ön sıralarına yazılmalarını sağlamak için diğer karma

46 TÜSİAD, s.212-216.

47 Heidi WEDEL, *Siyaset ve Cinsiyet*, (Çev. Can KURULTAY) Metis Yayınları, İstanbul 2001, s.232-233.

48 KA-DER, s.15.

STK'ların, akademisyenlerin ve medyanın da destekledikleri güçlü bir kadın hareketinin ortaya çıkarılması. Bu hareketin etkisiyle partilerde kadınlar lehine düzenlemelerin sağlanması,

* Siyasetin bir arz talep meselesi olduğundan hareketle kadınların adaylığa teşvik edilmesi,

* Kadımla erkeğin işleri ve ebeveynliğe ilişkin sorumlulukları paylaşmalarının, kadının toplumsal yaşama katılımını artıracaklarını kabul etmek ve bunu başarmak için, aile yaşamıyla çalışma yaşamını uzlaştıracak önlemler dahil, uygun önlemler almak ve bunları teşvik etmek,

* Kadınların katılımı konusunda doğrudan veya dolaylı olarak ayrımcılık yapan bütün engelleri kaldırmak için parti yapılarının tartışılmasının sağlanması,

* Siyasi partilerin kadın kollarının “yan kuruluş” olmaktan çıkarılması; parti tüzüklerinin bu yönde değiştirilmesi; bunun seçim yasasına konulması. Kadın kollarının sosyal faaliyet için değil, kadınların siyasete katılımı amaçlı var olmasıdır.

Bu öneriler, kadınların siyasal karar alma süreçlerine aday olmalarını ve yer almalarını kolaylaştırabilecektir. Çünkü ülkemizde, kadın adayların siyasal süreçlere aday olmasını engelleyen en önemli sorun kadınların özgüven eksikliğidir. Daha önce de değindiğimiz üzere, kadına yönelik toplumsal bakış, partilerin bakışı ve siyasal sistemin yapısı gibi faktörler, hali hazırda siyasal sürece dahil olmak isteyen kadınlar için çeşitli engeller teşkil ettiği için, kadınların özgüven eksikliği içinde olmaları da doğaldır. Öncelik, bu sorunların giderilmesi ve kadınların teşvik edilmesidir. KA-DER gibi çeşitli kadın örgütlerinin kadın için üstlendikleri misyon da ülkede var olan bu engellerin aşılması adına.

3.2. Yerel Siyasette Kadın: Kadın Siyasetçiler Gözüyle Eleştirel Bir Değerlendirme

3.2.1. Amaç, Kapsam ve Yöntem

Çalışmanın amacını, siyasette kadın temsiline erkeklerle oranla düşük yüzdelere kalmasının nedenleri ve siyasette kadın katılımının artırılması konusunda ne gibi önlemler alınabileceği oluşturmaktadır. Bu amaç doğrultusunda çalışmanın kapsamını, son mahalli idareler seçimlerinde seçilen 18 kadın belediye başkanını oluşturmaktadır. Hedef evren 3225 belediye olmakla birlikte, bu çalışmada kadın belediye başkanları araştırıldığı için örneklem 18 kadın belediye başkanı olmaktadır. Araştırmada kullanılan soru formu, açık uçlu olarak oluşturulmuş ve araştırma kapsamındaki kadın belediye başkanlarına internet ve faks yoluyla ulaştırılmıştır. Söz konusu soru formu, röportaj niteliğinde olup, katılımcıların hazırlanan açık uçlu sorulara yanıt vermeleri istenmiştir. 18 belediye başkanından 17 tanesine ulaşılarak araştırmaya katılımları istenmiştir. Sonuçta 7 belediye başkanının araştırmaya katılımı sağlanmıştır.

3.2.2. Bulgular

Araştırmada kullanılan soru formunda 14 soru yer almaktadır. Açık uçlu olarak hazırlanan sorulara katılımcıların verdikleri yanıtlar genel olarak değerlendirilerek aşağıda verilmiştir.

3.2.2.1. Demografik Bulgular

Araştırmaya katılan katılımcıların hepsi evli olmakla birlikte, katılımcıların yarısından fazlası halen (4 tanesi) evli ve çocuk sahibidir. Hem eş hem de anne pozisyonunda olan katılımcılar, çocuklarının bakımını okul çağına kadar kendileri üstlenmekle birlikte, bağımlı bakımı (bakıcı ve kreş gibi) düzenlemelerinden de yararlanmışlardır. Genel olarak tüm katılımcıların siyasete girdikleri dönem, çocuklarının anneye olan bağımlılıklarının geçtiği ve okul çağına geldiği dönemlere rastlamaktadır.

Katılımcıların evlilik ve çocuk durumlarının, onların kariyer edinimleri açısından engel teşkil etmemiş olduğunu görmekteyiz. Hem bağımlı bakımı düzenlemelerinden yararlanmaları hem de eşlerinden çocuk ve ev konusunda destek görmüş olmaları, kadınların siyasal yaşamda kariyer edinmeleri yardımcı olmuştur.

Bu durum, kadınların annelik ve eş gibi rolleri, kariyerlerinde belli bir dönem duraklama yaşatsa da çocuk bakımı ve eve ilişkin sorumluluklarda eş ve diğer düzenlemelerden destek görmeleri, kariyer hedeflerine ulaşmalarında oldukça önem arz etmektedir. Sonuç olarak kadının hem bir siyasetçi hem bir anne hem de eş rolünü üstlenebildiğini söyleyebiliriz.

3.2.2.2. Diğer Bulgular

Siyasette geçirilen süre ve görevler;

Katılımcıların siyasete aktif olarak katılımları, 4-15 yıl arasında değişmektedir. Katılımcılar siyasette üst görevler alana kadar, uzun yıllar siyasetle iç içe olduklarını ve siyasal yaşamı yakından takip ettiklerini belirtmişlerdir. Tüm katılımcıların yerel siyasette belediye başkanı olarak görevlerinde birinci dönemleridir. Bu görev öncesinde siyasal yaşamda sadece bir katılımcı, belediye başkanlığı öncesinde belediye meclis üyeliği görevini üstlenmiş, diğerleri bu tip görevler üstlenmemişlerdir.

Siyasete katılımı, tabandan (teşkilattan) yetişme ve aileden gelen bir geleceğin etkisi;

Katılımcıların genel durumu teşkilat tabanlı yetişmedikleri yönündedir. Sadece bir katılımcı belediye başkanı olana kadar teşkilat temelli yetiştiğini vurgulamış, katılımcıların genel seyrinde benzer durum gözlenmemiştir.

Belediye başkanı olmadan önce, ağırlıklı hizmet sektörü olmak üzere serbest meslek sahibi olan kadın katılımcılar, siyasete katılımlarının siyasete karşı ilgili

olmalarından kaynaklandığını belirtmişlerdir. Ayrıca öğrencilik yıllarında çeşitli faaliyetlerde bulunmuş olmaları (dernek, sendika, v.b.) siyasal yaşama karşı ilginin öğrencilik dönemlerinden bu yana var olduğunu ve aktif katılım yollarının kullanıldığını göstermektedir.

Yine katılımcıların ailelerinde siyasal görevler üstlenmiş kişilerin olup olmadığı kendilerine sorularak, siyasette aktif görevler üstlenmenin aileden gelen bir gelenek olup olmadığı araştırılmak istenmiştir. Genel olarak verilen yanıtlarda, katılımcıların yarısından fazlasının ailesinde siyasal yaşamın çeşitli kademelerinde görev üstlenmiş aile bireylerinin olduğu görülmüştür. Ancak katılımcılara siyasetle ilgilenmelerinin aileden gelen bir gelenek olup olmadığı sorulduğunda, ailesinde siyasette görev alan bireyler olan katılımcılar dahi siyasetteki kendi pozisyonunun ailevi bir geleneği yansıtmadığını ifade etmişlerdir.

Söz konusu bu sonuçlar, siyasette görevler alabilmek için parti tabanından yetişmenin gerekli olmadığını göstermekte, ailesinde siyasete aktif katılan bireylerin olup olmamasının da kişilerin siyasal yaşamlarına katılımlarını belirleyen bir kriter olarak görülmemektedir. Temel değer, kişilerin siyasete karşı ilgili olmaları ve siyasette yer almayı istemeleri olarak karşımıza çıkmaktadır.

Toplumda kadının erkeğe oranla daha pasif oluşunun toplumsal bakış ile ilişkisi;

Katılımcıların bu konuya yaklaşımları genel olarak toplumun kadın üzerinde bir baskı yaratması yönündedir. Özellikle erkek egemen bir toplumda yaşadığımız ve bunun da kadınlar için çeşitli baskılara yol açtığı belirtilmiştir.

Söz konusu bu toplumsal bakış, makro ölçekli olup, aile, akraba çevresi, iş hayatı ve din v.b gibi toplumsal kurumlar toplamında, toplumda kadını erkekten farklı olarak algılama şeklinde tanımlanabilir.

Ancak bu anlayışın, diğer kadınlara örnek teşkil edecek biçimde, bazı kadınların toplumda önemli roller ve görevler üstlenmeleriyle yıkılmaya başladığı da katılımcılar tarafından vurgulanmıştır. Toplumda kadına yönelik eşitlikçi olmayan politikalar ve fırsat eşitliğinin sağlanmaması, kadını toplumsal yaşama katılım konularında ikinci cins konumuna getiren toplumsal nedenler arasında görülmektedir. Kadına yönelik toplumda var olan cinsiyetçi ve ayrımcı politikaların kadınların siyasete katılmamalarının belki de en önemli nedeni olan “özgüven eksikliği”ne yol açtığı da, yine katılımcılar tarafından üzerinde durulan bir konudur.

Kadının (annelik, eş v.b) sorumluluklarının siyaset, yönetim ve çalışma yaşamında kadın üzerindeki etkisi;

Katılımcıların bu soru karşısındaki tutumları genel olarak kadınsı rollerin kadının sorumluluğunu arttırdığı ancak bu rollerin siyaset, çalışma yaşamı ve yönetimde bulunmalarına engel teşkil etmediği yönündedir. Aksine bu tip bir anlayışı,

yine toplumun kadına bakışı ile ilişkilendirerek, “elinin hamuru ile erkek işine karışma” tarzındaki bir yaklaşımın kadınların her şeyden elini eteğini çekmelerine yol açtığı kanaatindedirler.

Ayrıca ev içi sorumlulukların paylaşımında erkeklerin bu paylaşımı “içselleştirmedikleri” bu nedenle de kadına bu tip sorumluluklarda tam anlamıyla yardımcı olmadıkları da paylaşılan bir diğer kanaattir.

Kadınların ev içi sorumluluklarının kadın için engel olmaktan çıkarılması için katılımcılar, eşlerin sorumlulukları eşit oranda paylaşmasını ve bağımlı bakımı düzenlemelerinin yaygınlaştırılmasını çözüm olarak ifade etmişlerdir.

Kadınların Türkiye’de siyasal haklarını kazanmış olmalarına rağmen, siyasal katılımlarının “oy verme” ile sınırlı kalmasının nedenleri;

Çalışmamız açısından önem arz eden bu soru karşısında katılımcıların ortaya koyduğu nedenleri aşağıdaki gibi sıralayabiliriz.

* Toplumun erkek egemen yapısının kadınları, özellikle siyasette göz ardı etmesi,

* Kadınlara toplumda biçilen rol, hem yetiştirme tarzı hem de geleneksel yaşamın kadını ev içi rollere yöneltmesi,

* Kadınlara yönelik, yasalarda eşitlik ve kota gibi pozitif ayrımcı politikaların uygulanmaması,

* Kadınlarda “siyaset erkek işidir, biz yapamayız” anlayışının varlığı,

* Kadınların özgüven sorununun aşılammaması,

* Siyasetin erkekler tarafından parsellenmesi, rantın ve kirliliğin çok fazla ve ön planda olması,

* Siyasi partilerin tüzük ve programlarını hazırlarken, kadına pozitif destek olan (cinsiyet kotası gibi), kadına eşit koşullar yaratılmaya kadar koruyan ve teşvik eden maddelerin bulunmaması,

* Kadınları harekete geçirecek toplum lideri rol modellerinin yetersiz ve samimiysiz oluşudur.

Türkiye’de kadınların siyasal katılımlarını arttırmak için yapılabilecek düzenlemeler;

Çalışmamızın anlamlılığı açısından bir diğer önem ifade eden bu soru karşısında katılımcıların ortaya koyduğu değerlendirmeleri aşağıdaki gibi sıralayabiliriz:

* Yasal olarak belirgin bir eşitsizlik bulunmamakla birlikte öncelikle toplumun kadına bakış açısının değişmesi ve kadınların da erkekler kadar toplum içinde sorumluluğu olduğu fikrinin yaygınlık kazanması gerekmektedir.

* Kadına yönelik anlayışın değişmesi eğitim ve kültürel gelişme seviyesi ile

bağlantılı olduğu için, toplumsal boyutta bu gelişimi sağlayacak düzenlemeleri yapmak, yasal boyutta da anayasa ve diğer seçim ve siyasi parti kanunlarında kadın lehine düzenlemeleri getirmek gerekmektedir.

* Kadın ve erkeğin eşit haklara sahip olması esas, anayasada mutlaka yer almalıdır.

* Kadın ve erkek arasında eşitliğin yaratılması için pozitif ayrımcılık yapılması ve kota uygulamasına geçilerek, seçim ve atamayla oluşan tüm organlarda kadınların oranını yükseltebilmek için, en azından hiçbir cinsin yüzde 40'ın altında temsil edilmemesini sağlayacak hukuksal ve kurumsal gerekli tüm önlemlerin alınması gerekmektedir.

* Ayrıca söz konusu bu önlemlere göre seçim ve siyasi partiler yasaları da uygun olarak değiştirilmelidir.

* Anayasa'ya, "seçimler cinsler arası eşit temsil ve katılımı fiilen sağlayacak şekilde özel önlemler alınarak yapılır" hükmü eklenirken, Siyasi Partiler Kanunu için de, "siyasi parti teşkilatlarının tüm karar organları cinsler arası eşit temsil ve katılımı fiilen sağlayacak esaslara göre oluşur" hükmü eklenmelidir.

* Kadının siyasi katılımını arttırmaya yönelik bilgilendirici ve kadınları harekete geçirici programlar kamuoyuna sunulmalıdır.

Sonuç

Kadının toplumsal yaşamın tüm alanlarında olduğu gibi siyasette de erkeğin yanında daha yüksek oranlarda yer edinimi, kadına yönelik toplumsal anlayışın ortadan kalkmasıyla kolaylaşacaktır. Söz konusu bu anlayış, toplumun en temel birimi olan aile içinde çocuk yetiştirme tarzlarında bile farklılık yaratması, kadınların siyasete karşı ilgisiz yetiştirilmelerine yol açmaktadır.

Siyasal katılımın en önemli unsuru, siyasi yaşama karşı olan ilgi ve bilgi olduğuna göre, kadınların bu anlamda erkeklerle eşit imkânlarla sahip olmaları gerekmektedir. Hukuksal açıdan ülkemizde kadının siyasete katılımı konusunda düzenlemeler yapılmıştır ancak siyasete karşı ilgisiz, bilgisiz ve özgüven eksikliği oluşmuş bir kadın topluluğundan da bu yönde bir çaba beklemek doğru değildir.

Kadının evsel ve kadınsal rollerinin çokluğu kadın için dezavantaj yaratmaktadır. Ancak bu konularda gerek eşinden gerekse bağımlı bakımı düzenlemelerinden alacağı destek, kadının kariyer hedeflerine ulaşmasında kısmi gecikmelere yol açsa da, sonuca ulaşmasını engellemeyecektir. Kadın için sorun, toplumda kendisine biçilen yer ve rolün dışına çıkması gerektiğinin farkına varıp, bunu topluma da ispat etmesidir. "Siyaset erkek işidir", "elinin hamuruyla erkek işine karışma" tarzındaki anlayışları yıkacak çok sayıda lider kadına ihtiyaç duyulmaktadır. Kadınlar bu mücadeleyi verirken, kadını erkek karşısında eşit temsile götüre-

cek düzenlemelerin de, gerek siyasal partiler düzeyinde gerekse yasal düzenlemelerde yapılması da gerekmektedir.

Sonuç olarak, erkek egemen bir toplumda ve özellikle de siyasetin tamamen erkek işi olarak görüldüğü ülkemiz koşullarında, kadınlar erkek adaylar arasından sıyrılıp halkın desteğini almayı başarmışlardır. Toplum için örnek olan bu kadınlar, bir kadının hem ev hanımı hem anne, hem de siyaseti bir arada götürebileceklerini topluma ve bu konuda özgüven eksikliği olan kadınlara ispat etmişlerdir.

Kaynakça

- ATALAY, A., “Türkiye’de Osmanlı Döneminde ve Uluslaşma Sürecinde Kadın ve Spor”, Spor Yönetimi ve Bilgi Teknolojileri Dergisi, ISSN: 1306-437,1 Cilt:2 Sayı:2, 2007.
- BERBEROĞLU, G.N. ve Maviş, F., Türk Bankalarında Görev Yapan Kadın Yöneticilerle İlgili Bir Durum Değerlendirmesi, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi İ.İ.B.F., 1990.
- BERKTAY, F., “Kadınların İnsan Haklarının Gelişimi ve Türkiye”, Sivil Toplum ve Demokrasi Konferans Yazıları, No 7, İstanbul 2004.
- CAPORAL, B., Kemalizm’de ve Kemalizm Sonrasında Türk Kadını (1919-1970), (Çev:Ercan EYÜBOĞLU) Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları:233, İstanbul 1982.
- ÇARIKÇI, İ. ve AVŞAR, N., “Kamu Kesimi Yöneticilerinde Cinsiyet Rolü Algılamalarının Aile Dostu Düzenleme ve Politikalara Etkileri”,Yönetim Bilimleri Dergisi, C:3, S:1, 2005.
- ÇİTÇİ, O., Kadın Sorunu ve Türkiye’de Kamu Görevlisi Kadınlar, TODAİE Yayınları, No:200, Sevinç Matbaası, Ankara 1982.
- ÇUBUKÇU, İ.A., “Törellerimizde Kadının Yeri”, Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi, Sayı 5, Cilt: II, Mart 1986, <http://www.atam.gov.tr/index.php?Page=Dergilerik&lcerikNo=999> (Erişim: 01.11.07)
- DİNÇTÜRK, C., Kadın Haklarının Gelişimi, Bolu Gazeteciler Cemiyeti Yayınları, Bolu 1990.
- GÖKALP, Z., Türkçülüğün Esasları, (Haz: Mehmet KAPLAN) Millî Eğitim Bakanlığı Yayınları:211, İstanbul 1996.
- GÖKSEL, B., Çağlar Boyunca Türk Kadını ve Atatürk, Kültür Bakanlığı Yayınları:906, Ankara 1993.
- <http://www.adrena.com.tr/kader/?p=istatistikler>, <http://www.bianet.org/bianet/kategori/kadin/102131/siyasette-da-ha-cok-kadin-icin-kota-sart-98-ulkede-var>
- <http://www.anavatan.de/can/showthread.php?t=929>, Erişim: 02.11.2007.
- http://www.genelsecimler.net/belgeler%5CKadınların_Parlemantoda_Temsili.htm
- <http://www.geocities.com/turkander/kadin.htm>, (Erişim: 01.11.07)
- <http://www.turkforum.net/showthread.php?t=176538> (Erişim: 01.11.2007)
- KA-DER, Kadın Sorunlarına Çözüm Arayışı Kurultayı, Siyasette ve Karar Alma Süreçlerinde Kadın Çalışma Grubu, İstanbul, 14 –15 Haziran 2003.
- KAĞITÇIBAŞI, Ç., “Türkiye’de Çocuğun Değeri, Kadının Rolü ve Doğurganlığı”, Türk Toplumunda Kadın, Sosyal Bilimler Derneği Yayını, Ankara 1979.
- KALAYCIOĞLU, E., Karşılaştırmalı Siyasal Katılma; Siyasal Eylemin Kökenleri Üzerine Bir İnceleme İstanbul: İÜSBF, 1983.
- KILIÇ, Z., “Cumhuriyet Türkiye’sinde Kadın Hareketine Bir Bakış”, 75 Yılında Kadınlar ve Erkekler, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul 1998.
- KIZILDERE, N., Kadınların Oy Verme Davranışını Etkileyen Sosyo-Ekonomik Faktörler, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyoloji Ana Bilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Isparta 2002.
- KİRİŞ, H., “Cinsiyet Farklılıklarının Siyasal İlgi ve Katılıma Etkileri ve Bu Etkiler Kapsamında Kentin Kadına Kazandırdığı Konum”, Türkiye’de Siyaset ve Kültür Sempozyumu, 13-15 Ekim 2006, Abant İzzet Baysal Üniversitesi.
- KOCACIK, F. ve GÖKKAYA, V.B., “Türkiye’de Çalışan Kadınlar Ve Sorunları”, C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt 6, Sayı 1, 2005.

236 Yerel Siyaset

- KURNAZ, Ş., Cumhuriyet Öncesinde Türk Kadını (1839-1923), Milli Eğitim Bakanlığı Yayınları:2422, Araştırma İnceleme Dizisi:3, İstanbul 1992.
- LİPSON,L., KARAMUSTAFAOĞLU, T., (Çev), Politika Biliminin Temel Sorunları, Ankara: AÜHF Yayınları, No: 332, Kamu Hukuku ve Siyasal Bilimler Enstitüsü Yayınları, No: 3, Tarihsiz.
- ÖZANKAYA, Ö., Üniversite Öğrencilerinin Siyasal Yönelimleri, Ankara: AÜSBF Yayını, 1996.
- SALLAN GÜL, S., "Seçimin Galibi Kim? Bıyıklı Kadınlar mı Yoksa Eril Siyaset mi?", Toplum ve Demokrasi, Yıl:1, Sayı:1, Eylül-Aralık 2007.
- SERTER, N., Türkiye'nin Sosyal Yapısı, Filiz Kitapevi, İstanbul 1994.
- ŞENİ, N., "19.Yüzyıl Sonu İstanbul Basınında Moda ve Kadın Kıyafetleri", 1980'ler Türkiye'sinde Kadın Bakış Açısından Kadınlar, (Haz: Şirin TEKELİ) 2. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul 1993.
- TALASLI, G., Siyaset Çıkmazında Kadın, Ümit Yayıncılık, Ankara 1996.
- TATAR, T., Siyasal Sosyoloji, Turan Yayıncılık, İstanbul 1997.
- TEKELİ, Ş., Kadınlar ve Siyasal Toplumsal Hayat, Birikim Yayınları, İstanbul 1982.
- TEKELİ, Ş., Türkiye'de Kadının Siyasal Hayattaki Yeri", Türk Toplumunda Kadın, (Der: Nermin Abadan Unat), Araştırma, Eğitim, Ekin Yayınları ve Türk Sosyal Bilimler Derneği, İstanbul 1982.
- TOPRAK, Z., "Türkiye'de Siyaset ve Kadın: Kadınlar Halk Fırkası'ndan Arıslusal Kadınlar Birliği Kongresine (1923-1935)", Kadın Araştırmalar Dergisi, İ.Ü. Kadın Sorunları Araştırma ve Uygulama Merkezi, Sayı:2, 1994.
- TÜSİAD, Kadın Erkek Eşitliğine Doğru Yürüyüş: Eğitim, Çalışma Yaşamı ve Siyaset, Aralık 2000.
- UZUN, G., Kadın ve Erkek Yöneticilerin Liderlik Davranışları Arasındaki Farklılıklar ve Bankacılık Sektöründe Uygulama, Çukurova Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İşletme Ana Bilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Adana 2005.
- ÜSTE, R.B., "Temsil Hakkında Eşitliğe Doğru: Kadınların Temsil Hakkı Mücadelelerinin Tarihi Gelişimi ve Genel Oy", Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt 1, Sayı:3, 1999.
- WEDEL, H., Siyaset ve Cinsiyet, (Çev. Can KURULTAY) Metis Yayınları, İstanbul 2001.
- www. idari.cu.edu.tr/sempozyum/bil19.htm, (Erişim: 05.10. 2004)

YEREL SİYASETİN GELİŞİMİNDE SOSYAL POLİTİKALARIN ÖNEMİ

Prof. Dr. Ali SEYYAR*

Giriş

Türkiye’de temel sosyal politikaların uygulanmasında yetkili kamu yönetim birimi, merkezî idare olmakla birlikte son yıllarda yerel yönetimler ve özellikle belediyeler halka yönelik sosyal politika ve hizmetlerini geliştirme ihtiyacı duymaktadırlar. Bugün merkezî devletin yerel düzeydeki sosyal politikalarının etkinliği, yerel yönetimlerin dolaylı-dolaysız desteği ile elde edilebilmektedir. Aslında yerel yönetimlerin, halkın sosyal ihtiyaçlarını yerinde ve doğru olarak belirlemede ve bu ihtiyaçları doğrudan karşılamada merkezî yönetimlere göre daha avantajlı bir konumda olduğu söylenebilir.

Sosyal politika aktörü olarak sadece devleti kabul etmek, sosyal devlet ve sosyal politika kavramlarına yapılan tanımlarla yakından ilgilidir. Makro perspektifiyle ele alınan sosyal politika, zenginlerden fakirlere kaynak dağılımında yani sosyal adaletin tesisinde gelirin yeniden dağılımına yönelik hükümet (devlet) politikalarıdır.¹ Hâlbuki merkezî hükümetler, sosyal alanda yerel yönetimlerle işbirliği yapmak suretiyle sosyal politikaların yaygınlaşmasına yardımcı olabilmektedirler. Merkezî ve yerel sosyal politikaların birlikte değerlendirilmesi ile başta yerel yönetimler olmak üzere yerel STK’lar, özellikle sosyal politikaların gayri maddî alanlarında ve özellikle sosyal hizmet faaliyetlerinde aktif bir pozisyon alabilirler.

Diğer taraftan sosyal politika aktörü olarak yegâne kurum olarak sadece devleti (merkezî hükümeti) yetkilendirmek ve güçlendirmek, sosyal politikaların yerel etkinliğini azaltabileceği gibi, katılımcı demokrasinin gelişimini de engelleyen

* Sakarya Üniversitesi, İİBF, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü, Sosyal Siyaset ve Sosyal Güvenlik ABD Başkanı
1 Morris, Robert; Social policy of the American Welfare State; New York; Longman; II. Edition; 1985; ss. 1-2.

bir yaklaşımdır. Bundan dolayıdır ki, makalemizin ana konusu, merkezî idarenin belirlediği millî sosyal politikalar çerçevesinde yerel yönetimlerin sosyal politika alanlarındaki fonksiyonel önemini ortaya koymak ve merkezî politikalar ile yerel sosyal politikaları bir bütünlük içinde değerlendirmektir.

Makalemizde yerel siyasetin gelişimi ve geliştirilmesi doğrultusunda sosyal politika ekseninde ortaya çıkabilecek aşağıdaki sorulara cevap verilmeye gayret gösterilecektir. Gelişim sürecinde ve kriz dönemlerinde yerel sosyal politikaların eylem plân ve programları nasıl olmalıdır? Merkezî sosyal kurumların yetersiz olduğu durumlarda yerel yönetimler nasıl bir sosyal politika stratejisi geliştirmelidir? Yerel yönetimler, sosyal politika stratejileri geliştirirken, toplumsal boyutuyla hangi sorumlulukları kendi üzerlerine almalıdırlar? Merkezî yönetimle yerel siyasetin sosyal politika alanlarının belirlenmesi hangi esaslara göre tespit edilmelidir?

1. Merkezî ve Yerel Yönetim Ekseninde Sosyal Politika Uygulamaları

Sosyal politika uygulamalarının yerellik boyutunu anlayabilmek için, makalede yer alan sosyal kavramların bilinmesinde fayda vardır. Bunların başında sosyal devlet, merkezî sosyal politika, yerel sosyal politika ve bu bağlamda sosyal belediyecilik kavramları gelmektedir. Bütün bu kavramlar, aslında sosyal politikaların zihnî açılımlarını ve uygulama biçimlerini yansıttığı gibi kendi aralarındaki karmaşık ilişkileri de ortaya koymaktadır.

1.1. Sosyal Devlet ve Merkezî Sosyal Politikalar Arasındaki İlişki

Sosyal politika, özellikle Sanayi Devrimi sürecinde gün ışığına çıkan işçi sorunlarıyla birlikte önem kazanmıştır. Bunun için, bazı bilim adamları sosyal politikaları, “sınıflar arasındaki savaşmaları, çelişkileri ve dengesizlikleri gidermeye, uyum sağlamaya dönük bir bilim dalı” olarak tarif etmişlerdir. Hakikaten, kavramın tarihî kökenlerine inildiğinde (dar manada) sosyal politika, kapitalist iktisat düzeninde işçiler ve işverenler arasında ortaya çıkan menfaat çelişkilerini ve çatışmalarını gidermeye yönelik önemli çözümler geliştirmiştir. Klâsik ve dar manada sosyal politikanın asıl hareket noktasını, üretim sürecine emeğiyle katılan işgücünün korunmasına, endüstri ilişkilerinin âdil bir şekilde kurumsallaşmasına ve böylece sınıflar arası sosyal gerginliklerin asgariye indirilmesine yönelik tedbirler oluşturmuştur. Ancak, sosyal değişim ve sosyal gelişmenin yanında zamanla farklı ve yeni sosyal problemlerin ortaya çıkması ile birlikte sosyal politikanın tanımı, mahiyeti, muhtevası ve hedefi de buna paralel olarak değişmekte ve gelişmektedir.

Mananın genişlemesine paralel olarak modern sosyal politika, bugün hemen hemen bütün sosyal alanların ve bütün sosyal grupların sorunlarını tespit etmekte ve buna göre çareler aramaktadır (geniş manada sosyal siyaset). Sosyal politikanın ilgi alanının genişlemesi, şüphesiz insan haklarının ve bununla birlikte sosyal hakların daha belirgin bir biçimde ortaya çıkması ile yakından ilgilidir. Dolayısıyla değişik sosyal grupların (işsizler, gençler, çocuklar, kadınlar, yaşlılar, özürlüler, bakıma muhtaçlar, ev hanımları, yabancılar vs.) hak ve menfaatlerini belirlemek, korumak ve geliştirmek sosyal politikanın ana hedefleri arasına girmektedir. Böylece, toplumdaki tüm sınıfların ve grupların sosyal güvenlik, sağlık, eğitim, konut gibi problemlerini çözme vazifesini üstlenen aktif sosyal politika, sosyal devletlerin değişik sosyal sorunların çözümünde en önemli vasıtası hâline gelmiştir.

Modern sosyal devlet, toplumdaki refah düzeyi açısından mevcut farklılıkları gidermeye uğraşmakta ve orta tabaka oluşturmak maksadıyla da özellikle alt gelir gruplarının sosyo-ekonomik durumlarını değişik sosyal politika araçlarıyla iyileştirmeyi hedeflemektedir. Diğer yandan sosyal devlet, sosyo-ekonomik hayatı yönlendirerek güçsüzlere, fakirleri, yardıma ve bakıma muhtaç kişileri koruyan, bu hizmetleri götürebilmek için sosyal kurumlarını tesis eden, koruyucu tedbirler vasıtasıyla toplum meselelerini önlemeye ve gidermeye çalışan, sosyal sorunların baskısı altında bulunan kişi ve grupları koruyan şefkatli ve himayeci bir devlettir. Modern sosyal devlet, fertleri çalışma ve sosyal hayatta yalnız bırakmayan, sosyal (insanî) gelişmeyi sürekli kılmak maksadıyla gerektiğinde ekonomik ve sosyal hayata müdahale eden devlettir. Liberal devlette kendiliğinden gerçekleşmeyen sosyo-ekonomik dengeyi kamusal müdahale ile tesis etmek isteyen sosyal devlet, muhtaç kişileri fakirlikten ve muhtaçlıktan değişik yöntemlerle kurtarmak ve bu yolla sosyal barışı ve sosyal gelişmeyi sağlamak istemektedir.²

Sosyal politika, iktisadî düzenlemelerin sosyal ve ahlâk esaslarının şemsiyesi altında tasarlanması gerektiğini ileri süren bir bilim dalı olmanın ötesinde sosyal devletlerin, resmî ve özel sosyal kurumların ve STK'ların, değişik sosyal kesimlerin yaşama şartlarını iyileştirmek maksadıyla uyguladıkları tedbirlerin bütünüdür. Netice itibarıyla bir sosyal devletin olmazsa olmaz konumunda olan sosyal politika(lar), toplumda ortaya çıkan muhtelif sosyo-ekonomik sorunları ortadan kaldırmayı ve sosyal adalet içinde genel refahı artırmayı, yaygınlaştırmayı ve korumayı temin etmek isteyen kamusal (merkezî hükümetler veya yerel yönetimler tarafından başvuru) tedbirlerin ve düzenleyici-iyileştirici politikaların bütünüdür.³

2 Daha fazla bilgi için bkz. Seyyar, Ali; Sosyal Siyaset Terimleri (Ansiklopedik Sözlük); Beta Yay.; İstanbul; 2002; ss. 496-499.

3 Daha fazla bilgi için bkz. Seyyar, Ali; Sosyal Siyaset Terimleri (Ansiklopedik Sözlük); Beta Yay.; İstanbul; 2002; ss. 544-546.

Sosyal politika tanımlarında en belirgin ortak unsur, sosyal politikanın, toplumun genel refah düzeyini yükseltici politikalar olmasıdır. Ancak bunun yanında kapsam ve alanı zamanla önemli değişikliklere uğrayan sosyal politikalar, sosyal hizmetler ve rehabilitasyon çalışmalarında da görüldüğü gibi ekonomi dışı sosyal pedagojik ve davranışsal amaçlar da içermektedir.⁴

1.2. Merkezî ve Yerel Sosyal Politikalar (Sosyal Belediyecilik) Arasındaki İlişki

Yerel sosyal politika, mahallî düzeyde, yöre sakinlerinin ve STK'ların beceri ve kaynaklarından yararlanılarak, sosyal hayatın ve gücünün, yerel ekonomik ve sosyal gelişmeyle desteklenmesini öngören sosyal politikalarlardır. Burada, yerel yönetimlere sosyal alanlarda planlama, düzenleme ve uygulama fonksiyonu yükleyen bir yaklaşım söz konusudur. Yerel yönetimler, sosyal konut, sosyal yardım, sosyal hizmetler, sosyal danışmanlık, istihdam, yoksulluğun giderilmesi, sağlık, eğitim ve çevrenin korunması gibi değişik sosyal alanlara ve özellikle dezavantajlı sosyal gruplara yönelik programlar hazırlamakta ve uygulamaya koymaktadır. Sosyal politikaları yerel düzeyde başarı ile uygulayan belediyeler, sosyal devlet anlayışının yerel yansıması olarak "sosyal belediye" ismini almaya haz kazanmaktadır.

Nasıl ki sosyal devlet (refah devleti) denilince merkezî sosyal politikalar ve bununla bağlantılı olarak sosyal adalet (gelir dağılımındaki adalet), sosyal yardımlaşma (kamusal sosyal yardım) ve fırsat eşitliği akla geliyorsa sosyal belediyecilik kavramı da yerel sosyal politikaları çağrıştırmaktadır. Avrupa'da yerel sosyal politikalarından genelde sosyal dayanışma sorumluluğunu ve şuurunu üstlenmiş olan kent halkının yerel sosyo-ekonomik sorunların çözümüne dönük olarak ortak akıl çerçevesinde ortaya koyulan tedbir ve faaliyetler anlaşılmaktadır. Yerel sosyal politika aktörleri, malî kaynakların elverdiği ölçüde oluşturacakları sosyal bütçe imkânlarıyla sorumlu oldukları bölgenin sosyal altyapısını oluşturmak ve geliştirmekle yerel halkın sosyal standardını (hayat kalitesini) yükseltmek hedefini gütmektedirler.

Bu genel hedefi gerçekleştirebilmek için, yerel yönetimler, değişik alt hedefler belirlemek durumunda olmanın ötesinde farklı yöntemlere de müracaat etmektedirler. Örneğin hedeflerin katılımcı demokrasi anlayışına uygun olarak gerçekleştirilmesini isteyen yerel yönetimler, yerel sosyal politikaların temel esaslarını ve hedeflerini belirleme, karar alma, uygulama, denetim ve (yeniden) geliştirme süreçlerinde STK'larla işbirliği yapmaktadırlar.

Sosyal politikalar, merkezî ve yerel olmak üzere iki temel alana yönelmektedir. Merkezî sosyal politikalar, ülke genelinde makro politikalar (istihdam, malî

4 Ersöz, Halis Yunus; "Yerel Yönetimlerin Sosyal Politika Alanındaki Rolü"; Sosyal Politikalar Dergisi; Kıs 2007; Sayı 02; s. 32.

yapı, sosyal güvenlik, eğitim vb.) ve bunların uygulanmasına dönük plânlama ve koordinasyonlardan oluşmaktadır. Yerel sosyal politikalar ise yerel ölçekte sosyal sorunlar ve bunlara yönelik mikro politika uygulamalarından meydana gelmektedir. Halkın yerel ihtiyaç tür ve boyutlarının düzeyini belirleme ve bunları gidermeye yönelik çalışmalar açısından yerel yönetimler daha avantajlı bir konumda oldukları için, makro düzeydeki genel politikaların yerel ihtiyaçlarla uyumuna yönelik uygulamalar daha çok yerel sosyal politikalar kapsamına girmektedir.⁵

1.3. Merkezî Sosyal Politikaların Yerelleşmesinin Gerekliliği ve Önemi

Türkiye’de henüz oluşum hâlinde olan merkezî sosyal politikaların yerelleştirilmesi, (yerel) sosyal sorunların çözümü bağlamında yeni imkânlar ve fırsatlar doğurabilir. Yerel sosyal politikalar, bizde henüz yeni bir açılım olarak görülürken, birçok Avrupa kenti bu gelişim sürecini tamamlamış ve sosyal politikaları yerel siyasetin önemli bir parçası hâline getirmiştir. Her ne kadar Dresden, Berlin, Hamburg, München, Köln, Düsseldorf, Stuttgart ve Frankfurt gibi Almanya’nın önemli kentlerinin belediye başkanları, ortak bir deklarasyonla yerel sosyal politikaların krizde olduğunu ilan etmiş olsalar dahi bundan yerel sosyal politikaların önemsiz olduğu veya bu politikalardan vazgeçildiği anlamı çıkartılmamalıdır.⁶

Almanya’da yaşanan sorun, yerel yönetimlerin artan sosyal sorunlar karşısında malî yönden zor durumda kalmalarından ibarettir. Almanya’da merkezî yönetim, son yıllarda işsizlik ve yoksulluk gibi kronikleşen sosyal sorunları kendi başına çözüme yetersiz kaldığından dolayı, birçok sosyal yükü peyderpey yerel yönetimlere devretmiştir. Yeni finans kaynaklarına sahip olamayan yerel yönetimler, bu durum karşısında tepkilerini göstermişlerdir. Aslında bu durum, özellikle kronik ekonomik durgunluk dönemlerinde yerel sosyal politikaların önemini göstermektedir. Ekonomik krizlerde sosyal politikalara daha çok ihtiyaç duyulduğu bir gerçektir, ancak yerel alanda krizin somut yansımaları daha bariz bir biçimde görüldüğü için, yerel sosyal politika aktörlerine daha büyük görevler düşmektedir. Bu görevleri yerine getirmek ise, yeni gelir kaynakları elde etmek ile mümkün olmaktadır.

Merkezî sosyal politikaların en azından bir bölümünün yerelleştirilmesi konusu, haddizatında gelişmiş ülkelerde tartışılmamaktadır. Ancak oluşturulacak yerel sosyal politikalar, bazen çözüm üretmek yerine kendisi bizzatı bir sorun veya bir krizin kaynağı olarak ortaya çıkabilmektedir. Özellikle finansman, yetki ve

5 Eryılmaz, Bilal; “Sosyal Politikalarda Önce Aile, Sonra Sivil Toplum, Sonra Yerel Yönetimler...”; Sosyal Politikalar Dergisi; Kış 2007; Sayı 2; s. 80.

6 Kronawitter, Georg (Hg.): Rettet unsere Städte jetzt. Düsseldorf, Wien, New York, Moskau, 2. Aufl.; 1994.

etki alanları konusunda belirsizlikler hâkim olduğu sürece yerel sosyal politikaların çözüm üretme şansı zayıftır. Onun için makalemizde yerel sosyal politikaların önemine vurgu yapılırken, uygulamada doğabilecek olumsuzlukları da önceden görüp aktif yerel sosyal politikaların temel esaslarına dönük bazı açılımlar gösterilecektir.

1.4. Yerel Sosyal Politika Alanları ve Hedefleri

Yerel sosyal politikaların merkezî yönetimle bir bütünlük içinde etkin hâle gelebilmesi için, yerel siyasetin sosyal politika alanlarının belirlenmesi kaçınılmazdır. Burada alanların hangi boyutta hangi yerel yönetim birimine ait olacağı, idarî yapının özelliklerine ve sosyal politika alanında elde edilen organizasyonel birikimlere bağlı olduğu için, merkezî ve yerel yönetim(ler) arasındaki işbirliği ve koordinasyon sorunundan bağımsız olarak yerel siyaset açısından önem arz eden sosyal alanlar belirlenecektir. Bu çerçevede katılımcı ve sivil demokrasi anlayışına uygun olarak bir sosyal devlet olan TC Devleti'nin, yerel uygulama yöntemleri ve aktörleri açısından yerel sosyal politikaların yeni görevlerini ve hedeflerini yeniden gözden geçirmesi gerekmektedir. Bu doğrultuda yerel yansımalarını da içeren geniş anlamda sosyal politika, dar anlamda sosyal güvenlik sistemleri ve vasıtalarının (devletçe bakılma; sosyal tazminat; sosyal sigortalar; kamusal sosyal yardım; sosyal hizmetler) AB standartlarına uygun hâle getirilmesi zaruridir. Bu çerçevede oluşturulacak başlıca sosyal politika alanları şunlardır:

- 1.) Muhtaç sosyal grupların korunmasına (aile-kadın-özürlü-yaşlı-yabancı-göçmen-çocuk ve gençlere yönelik sosyal refah politikaları) yönelik sosyal politikalar.
- 2.) Şehirleşme sorunları, şehir topluluğu; şehir ekolojisi, sosyal konut politikaları ve kentsel dönüşüm projeleri ve politikaları.⁷
- 3.) İş-Kur koordinasyonu altında ve ortak projeler etrafında işsizlik; meslekî eğitim ve aktif istihdam politikaları.
- 4.) Koruyucu sosyal politika anlayışına uygun olarak ulusal ve yerel bazda bütün klâsik ve spesifik (tabii afetler) sosyal risklere karşı tedbirler.
- 5.) Üretim ve âdil gelir dağılımı politikaları.

7 Kentsel dönüşüm, şehrin gelişimine uygun olarak eskiyen kent kısımlarını yeniden inşa ve restore etmek; konut alanları, sanayi ve ticaret alanları, teknoloji parkları ve sosyal donatılar oluşturmak, deprem riskine karşı tedbirler almak veya kentin tarihî ve kültürel dokusunu korumak amacıyla özellikle belediyeler tarafından geliştirilen proje çalışmalarıdır. 5393 sayılı Belediye Kanunu göre Kentsel Dönüşüm Süreçleri ve İlkeleri şunlardır: 1.) Kentsel dönüşüm ve gelişim projelerine konu olacak alanlar, meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ile ilân edilir. 2.) Kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanlarında yıkılarak yeniden yapılacak müferit yapılarda ilgili resim ve harçların dörtte biri alınır. 3.) Bir yerin kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanı olarak ilân edilebilmesi için; o yerin belediye veya mücavir alan sınırları içerisinde bulunması ve en az elli bin metrekare olması şarttır. 4.) Kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanlarında bulunan yapıların boşaltılması, yıkımı ve kamulaştırılmasında anlaşma yolu esastır. Kentsel dönüşüm ve gelişim projesi kapsamında bulunan mülk sahipleri tarafından açılacak davalar, mahkemelerde öncelikle görüşülür ve karara bağlanır.

6.) Sağlık politikalarının yerel üzerindeki etkileri ve yansımaları.

7.) Sürdürülebilir kalkınma etrafında çevre politikalarının oluşturulması.

9.) Kamu yöneticilerinin değişik yerel kurullardaki (il sosyal hizmetler kurulu; il istihdam kurulu; sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakfı yönetim kurulu vb) görevlerini, bu temel esaslar doğrultusunda yeniden belirlemek.

Merkezî ve yerel sosyal politikaların hedefleri, çoğu zaman aynı olmakla beraber, merkezî sosyal politika daha çok kanunî çerçeveyi oluşturmaya yönelik olmaktadır. Yerel sosyal politika aktörleri ise bunları kendi bölgelerinin sosyo-ekonomik şartlarına ve toplumsal yapıya uygun bir biçimde hayata geçirmektedirler. Sosyal politikaların hedeflerini bu çerçevede kısaca sıralamakta fayda vardır:

1.) Ferdî muhtaçlığın yanında değişik psiko-sosyal sorunların ve yüklerin ortaya çıkması halinde muhtaç insanlara, sosyal güvenlik yöntemleri (sosyal sigortalar, devletçe bakılma, sosyal yardım ve sosyal hizmetler) çerçevesinde geniş kapsamlı ve çok maksatlı maddî ve manevî destek ve danışmanlık hizmetleri sunmak.

2.) Sosyo-ekonomik yönden zayıf olan insanların sosyal ve ekonomik durumlarını sürekli olarak iyileştirmek.

3.) Sosyal barışın ve adaletin temini için refah toplumunu oluşturmak.

4.) Akla gelebilecek bütün sosyal risklere ve bunların doğurabileceği her türlü zararlara karşı toplumun bütün üyelerini sosyal güvenlik kapsamı altına almak.

5.) Fırsat eşitliği çerçevesinde insan haysiyetine yaraşır bir hayatın idamesi için tedbirler almak.

6.) Toplumda sosyal bütünleşmeyi ve sosyal tekâmülü oluşturmak ve bunun için de ahlâkî ve sosyal sorumluluk duygusunu geliştirmek.

7.) Kolektif kendi kendine yardım etme ilkesine uygun olarak, gerek kamu alanında, gerekse sivil toplumda sosyal dayanışma ruhunu hayata geçirmek ve sivil toplum örgütlerine katılımcı imkânlar tanımak.

8.) Sosyal ahlâk esaslarının toplumda geçerlilik kazanması yönünde sosyal pedagojik faaliyetlerde bulunmak.

2. Yerel Siyasetin Temel Sosyal Politika Görevleri

2.1. Koruyucu ve Entegreli (Bütüncül) Sosyal Politikalar

Yerel sosyal politikaların sürdürülebilirliği, ortaya çıkabilecek sosyal risklerin doğurabileceği zarar ve zaruretlere mümkün mertebe bütün boyutuyla bertaraf edebilirliğine bağlıdır. Bunun için de yerel sosyal politikaların tedbir ve yöntemleri, önleyici, koruyucu ve bir bütünlük içinde birbirleriyle mantıkî silsile içinde kenetlenmiş (entegreli) olmalıdır. Sosyal politika yöntem ve araçlarının ge-

rek karşılıklı ilişki, gerekse uygulama boyutuyla birbirleriyle optimal (dengeli) bir şekilde düzenlenmiş olmaları, sosyal sorunları minimal düzeye çekecektir.

Mesela, kişilerin, ailelerin ve sosyal grupların sosyal barış içinde gelişimlerine dönük olarak sosyal hizmet ve pedagoji alanında erken safhada oluşturulan koruyucu ve birleştirici tedbirlerin uygulanması hâlinde ileride doğabilecek sosyal sapma ve/veya gerginlikleri azaltacak müdahale yöntemlerine ihtiyaç duyulmayacaktır. Ortaya çıkan sosyal sorunları ortadan kaldırmayı amaçlayan sosyal politika mekanizmalarının tedricî etkinliğini dikkate alacak olursak, daha az maliyetli olan koruyucu ve entegreli yerel sosyal politikaların önemi ortadadır. Konu ile ilgili olarak somut bir örnek vermek gerekirse; yerel yöneticiler, okul aile birlikleri ve/veya diğer STK'larla birlikte madde bağımlılık riskine karşı aile sorumluluğunu pekiştiren erken uyarı (tanıtım) ve eğitim modelleri geliştirmek suretiyle hem madde bağımlılığı riski altında olan gençleri ve ailelerini bu tehlikeden korumuş, hem toplumun genel güvenliğini sağlamış, hem de çok maliyetli bir alan olan madde bağımlılarının tıbbî, sosyal ve meslekî rehabilitasyon külfetinden kurtulmuş olurlar.

Bazen birbirini tetikleyebilen sosyal risklerin tahakkukunu önleyebilmek, koruyucu ve bütüncül yerel sosyal politikaların uygulanması ile ancak mümkündür. Bu sosyal gerçeği gören yerel yöneticiler, mesela çalışma şartlarının aile sorumluluklarına zarar vermesini önleyebilmek için, çalışan anne ve babaların uhdesinde olan bakıma muhtaç kişilere (çocuk veya yaşlılara) dönük gündüz bakım hizmetleri sunan sosyal tesisler inşa etmektedirler. Sosyal zaruretlerin ve kişilerin meslekî kariyerini engelleyen şartların ortadan kaldırılmasına yardımcı olan koruyucu ve bütüncül sosyal politikaların yerelde uygulanabilirliği, yerel yöneticilerin sosyal politika bilinci ile yakından ilgilidir. Bütüncül sosyal politikaların yereldeki uygulama alanı hayli geniştir. Uygulama noktasında da özellikle malî yönden akıllı, esnek ve pratik çözümler üretilebilir. Örneğin çocuk yuvasına (bakım merkezine) ihtiyaç duyulması hâlinde, yeni yatırımlara girişmek yerine bölgedeki okulların ve diğer binaların fizikî imkânlarından yararlanabilir.⁸

Yerel alana yönelik koruyucu ve bütüncül sosyal politikalarla başta en dezavantajlılar (özürlüler, yaşlılar, göçmenler vb.) olmak üzere bütün sosyal gruplar yararlanabilmelidirler.

2.2. Yöre İnsanının Dikey ve Yatay Sosyal Entegrasyonu

Dikey sosyal entegrasyon kavramı, yöre insanının yerel yönetim (belediye) ile bütünleşmesini sağlamaya yönelik uygulamalardır. Katılımcı demokrasi ilkelere açısından kent halkına “hemşehri hukuku” çerçevesinde bazı demokratik hak-

8 Leitlinien, Grundsätze und Ziele der kommunalen Sozial-, Gesundheits- und Jugendhilfepolitik; Referat des Sozialdezernenten; Fassung nach Beschlussfassung durch den Jugendhilfeausschuss am 02.05.2002, durch den Ausschuss für Soziales, Wohnen und Gesundheit am 23.05.2002 und durch die Ratsversammlung am 02.07.2002; Kiel; 2002.

lar tanındığı gibi, sosyal ve ahlakî mükellefiyetler de yüklenmektedir. Buna göre kent halkı, yerel yönetimin (belediyenin) faaliyetleri hakkında bilgilendirilme ve katılımcı demokrasinin gelişmişlik seviyesine göre karar alma ve uygulama mekanizmasına katılma hakkına sahiptir. Yöre insanının mükellefiyetleri ise, ortaklaşa alınan kararlara uymak ve vatandaşlık görevlerini (vergi ve harçları ödemek gibi) yerine getirmektir.

Sosyal politika, daha somut bir ifadeyle sosyal barış ve kaynaşma amaçlı yatay entegrasyon ise, kent halkının ve özellikle dezavantajlı sosyal grupların toplum hayatına tam katılımına yönelik uygulamalardır. Bu amaca yönelik olarak sosyal politika yöntemleri olarak akla aktif istihdam politikaları, hayat standardının iyileştirilmesine yönelik politikalar, yoksullukla mücadele politikaları, gelir dağılımının yeniden paylaşımına dönük politikalar ve sosyal uyum politikaları gelmektedir. Gerek dikey, gerekse yatay sosyal entegrasyon politikalarının hedefi, yöre insanına “müşterek değerler ve standartlar üst kimliği etrafında” kentlilik bilincini vermektir.⁹

2.3. Kişisel Sorumluluğu Pekiştiren

Aktif Sosyal Yardım Politikaları

Yerel yönetimler tarafından değişik ihtiyaç gruplarına ara sıra veya bazen de belirli temel esaslar çerçevesinde sistemli ve periyodik olarak yapılan maddî (aynî-nakdî) boyutlu sosyal yardımlar, yerel sosyal politikaların yoksullukla mücadeledeki enstrümanlarından. Sosyal yardımlar, muhtaçlara genelde şartsız olarak verilmektedir. Halkın vergileriyle finanse edilen kamusal sosyal yardımlar, hem toplumsal dayanışmanın bir yansıması hem de muhtaçlar açısından bir sosyal haktır. Ancak yerel yönetimlerin (belediyelerin) görev kapsamına giren dikey sosyal entegrasyon boyutuyla sosyal yardımlardan yararlananların görev ve sorumlulukları da bulunmaktadır.

Bir başka ifadeyle, kamusal sosyal yardımlar, tek taraflı bir süreç veya işlem olmaktan ziyade her iki tarafa da yani hem yardım yapan yerel yönetimlere (belediyelere) hem de yardımlardan yararlananlara sorumluluk şuru yükleyen bir mekanizmadır. Kamusal sosyal yardımda bulunma mükellefiyeti, yerel yönetimler için bir görev olmakla birlikte sosyal yardımları hak edenler de elde ettikleri bu geliri, yerli yerinde kullanmak ve makul bir süre sonra mümkün mertebe kendi kendine yeterli hâle gelme konusunda çaba göstermelidirler.

Yerel yönetimler, işveren ve meslek örgütleriyle veya İş-Kur gibi istihdam kurumlarıyla birlikte aktif istihdam politikaları çerçevesinde yardıma muhtaç kesimden işgücü niteliği taşıyanlara yönelik meslekî eğitim programları düzenle-

⁹ Eryılmaz, Bilal; “Sosyal Politikalarda Önce Aile, Sonra Sivil Toplum, Sonra Yerel Yönetimler...”; Sosyal Politikalar Dergisi; Kış 2007; Sayı 2; s. 80.

mek ve kişileri iş sahibi yapmak suretiyle sosyal yardım sürelerini kısaltabilir. Sosyal sorumluluk şuurunu geliştirmek maksadıyla emek piyasasına kazandırılanlardan sosyal yardım ödeneklerinin kişilerin gelir seviyelerine göre (en azından bir kısmının) geri ödenmesi istenebilir. Dolayısıyla kaynakların doğru kullanımını sağlayabilmek ve istismarı önleyebilmek adına birçok yerel yönetim (belediye), sosyal yardımları prensip olarak geçici ve geri ödemeli olarak planlamakta ve uygulamaktadır. Bu uygulamadan sadece işgücü niteliği taşımayan yardıma muhtaç sosyal gruplar (bakıma muhtaç yaşlılar, özürülüler) muaf tutulmaktadır. Aktif sosyal yardım politikaları, yardıma muhtaçları sosyal koruma kapsamına alırken, performans istidadı gösterebilen muhtaçların da kamusal sosyal yardımlardan kurtulmalarını, yani aktif ve üretken olmalarını amaçlamaktadır.

2.4. Gelir Dağılımı Politikaları

Gelirin yeniden dağılımı politikaları, makro boyutuyla bölgeler arası âdil gelişmişlik seviyesini hedeflediği için, gelir dağılımıyla ilgili sorumluluk, genelde merkezî yönetim tarafından üstlenilmektedir. Merkezî yönetimin yerel temsilcileri, yeniden gelir dağılımı politikalarını, genel sosyal adalet ilkeleri doğrultusunda bölgelerinde aktif olarak uygulamaları hâlinde, kendi bölgelerinde de refahı sağlamış olurlar. Merkezî sosyal politikaların yoksulluğu önlemede ve gelirin yeniden dağılımındaki rolü, belediyelere verilmesi hâlinde bölgeler arası sosyal adaletin temini zorlaşacaktır.

Diğer taraftan ekonomik potansiyelleri doğrultusunda etkin sosyal yardım yapan belediyeler, her ne kadar avantajlı bir konuma geliyor gibi görünseler de bu bölgelere doğru bir iç göç hareketine sebebiyet vereceklerdir. Bu da yörenin sosyal yapısını olumsuz yönde etkileyecektir. Diğer taraftan gelişmekte olan birçok belediyenin yerel kaynaklarının yetersiz ve büyük ölçekli gelir dağılımı için yeterli imkânlara sahip olmadıkları unutulmamalıdır. Hâlbuki merkezî idare, maliye ve para politikaları ile özel piyasalar ve yerel bölgelerde yaşayan fertlerin maddî refahı üzerinde etkili olabilmektedir. Merkezî idare, daha somut bir ifadeyle merkezî yönetimin yerel temsilcileri tarafından yapılan kamusal sosyal yardımlar gibi sosyal transferler, hem bölgenin gelir düzeyini artıracaktır hem de yeniden gelir dağılımının bölgesel yansımalarına olumlu katkı yapacaktır.¹⁰

3. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Sosyal Politika Alanındaki Durumu (Eleştirel Tespitler)

Bir sosyal devlet olan Türkiye Cumhuriyeti Devleti’ni temsil eden kamu görevlileri, Türk idare sisteminin yerel boyutunu göz önünde bulunduracak olursak,

10 Ersöz, Halis Yunus; Sosyal Politika Perspektifinden Yerel Yönetimler (İngiltere, İsveç ve Türkiye Örneği); Filiz Kitabevi; İstanbul; 2004; ss. 66-67 ve s. 78.

il ve ilçelerin en büyük mülki amirleri durumunda olan valiler ve kaymakamlardan oluşmaktadır. Dolayısıyla, yerel kamu yöneticileri olarak sınıflandırabileceğimiz bu idareciler, merkezî sosyal politikaların yerel temsilcileri ve uygulayıcılarıdır. Sosyal devletin uygulamaya dönük enstrümanı olan sosyal politika, sadece valilerin ve kaymakamların uhdesinde değildir. Yerel yönetimler, özellikle sosyal belediyecilik alanında aktif bir konuma geldiği için, belediye başkanlarını da sosyal politika aktörleri arasında saymakta fayda vardır. Sosyal devlet ve sosyal politika ile ilgili temel konular ve sorumluluklar açısından büyük yetkiler ile donatılmış olan yerel kamu yöneticileri (sosyal politika aktörleri), buldukları bölgedeki sosyo-ekonomik sorunların çözümünde ve dezavantajlı sosyal grupların mağduriyetlerinin giderilmesinde etkin bir rol alabilmektedirler.¹¹

Bir ülkede, gerek makro (merkezî) gerekse mikro (yerel) boyutuyla sosyal politika ve alanlarının oluşumunu ve gelişimini etkileyen çok sayıda sosyal, iktisadî ve siyasî unsur bulunmaktadır. Ancak az gelişmiş veya gelişmekte olan ülkelerde siyasî unsur, yani kamu yönetimi, sosyal politikanın gelişimini etkileyen en önemli güçtür. Çünkü Batı ülkelerinde sosyal politika, sosyal ve iktisadî gelişmeyle birlikte ortaya çıkan ve sosyal tarafların (devletin, sendikaların, STK'ların) ortak gayretleriyle biçimlenen bir tedbirler bütünü iken, az gelişmiş veya gelişmekte olan ülkelerde bu tedbirler, ülke henüz iktisadî ve sosyal gelişmesini tamamlamadığından, ağırlıklı olarak kamu yönetimi tarafından biçimlendirilmektedir. Sosyal politika kapsamına giren konular, genelde merkezî yönetimin ülkenin millî stratejileri ve hedefleri doğrultusunda belirlenmesi ile gerçekleştirilmektedir. Ancak bu süreç, sosyal politika alanında henüz oluşum hâlinde olan ülkeler için, sancısız geçmemektedir. Ülkemizde de gerek merkezî gerekse yerel anlamda sosyal politika açılımlarının maddî boyutunun (sosyal harcamalarının) sınırlı kaldığını, uygulamalarda birbirinden kopuk birçok aksaklığın meydana geldiğini söyleyebiliriz. Son yıllarda yerel sosyal politika alanında tespit ettiğimiz ve gözlemlediğimiz bazı verileri ve olayları, eleştirel bir perspektiften değerlendirelim.

3.1. Belediyelerin Sosyal Harcamaları

Yerel yönetim harcamalarının toplam kamu harcamaları ve GSMH içindeki payı, genel hizmetlerin niteliği hakkında belki bizlere fazla bilgi vermemekte ama nicelik olarak hangi düzeyde olduğunu göstermektedir. Ülkemizde 1997 yılı itibarıyla kamu harcamalarının sadece % 12'si yerel yönetimlerce yapılmaktadır. Bu oran aynı yıl için İngiltere'de % 27, İsveç'te % 36,2'dir.¹² Bu veriler, ülkemiz-

11 Seyyar, Ali; "Yerel Kamu Yöneticileri Sosyal Devletin Görevlerini Ne Derece Yerine Getirebilmektedir?" İdarecinin Sesi-Türk İdareciler Derneği'nin Mesleki ve Kültürel Yayın Organı; Ankara; C. 19; Sayı 109; Mart-Nisan 2005.

12 Benzer durum, istihdam edilen kamu personeli için de söz konusudur. Ülkemizde yerel yönetimlerde çalışan personel oranı tüm kamu personeline göre % 10'dur. Hâlbuki bu oran Almanya'da % 31, Japonya'da % 65; ABD'de % 60, Norveç ve İsveç'te % 70, İngiltere'de % 50'liler düzeyindedir. Bkz. Ersöz, Halis Yunus; Sosyal Politika Perspektifinden Yerel Yönetimler (İngiltere, İsveç ve Türkiye Örneği); Filiz Kitabevi; İstanbul; 2004; s. 186.

de en etkin yerel yönetim kurumları olan belediyelerin, kamu hizmetlerine yönelik katkılarının sınırlı olduğunu göstermektedir. Malî açıdan belediyelerin kamu kesimi içindeki yerinin hayli sınırlı kalmasından dolayı sosyal politika alanlarına yönelik yerel harcamalar da buna binaen çok sınırlı kalacaktır.

Gerçi son 15 yılda belediyelerin sosyal harcamalarında belirgin bir artış gözlemlense de sosyal belediyeçilik açısından bu oranların yeterli olduğu söylene-
mez. Sosyal harcamaların belediye bütçeleri içindeki oran, 1988 yılı itibariyle binde 4 iken, bu oran 2004 yılında binde 18'lere yükselmiştir.¹³ Bu oran, yerel sosyal politikaların henüz arzu edilen seviyelerde olmadığını açık bir delilidir.

Altyapı yatırımlarını henüz tamamlayamamış olan birçok belediye, bundan dolayı bütçelerine sosyal politika alanları içinde çok fazla yük getirmeyen sosyo-kültürel hizmetlere ağırlık vermektedir. Bazı belediyeler, kendilerini sosyal politika aktörü olarak görmedikleri için, özellikle sosyal adaletin temini ve dolayısıyla sosyal transferler noktasında sosyal politika uygulamalarının merkezî yönetimin görevi olduğu düşüncesiyle, sosyal harcamalara yol açmayan kısa vadeli ve mevsimlik projelere yönelmektedirler. Dolayısıyla düşük seviyede seyreden sosyal bütçe oranları, yerel sosyal politikaların ve dolayısıyla sosyal belediyeçiliğin henüz oluşum halinde olduğunun bir göstergesidir.

3.2. Belediyelerin Sosyal Yardım Uygulamaları

Ekonomik gücü nispeten iyi olan bazı belediyeler, aslında uygulaması kolay ve siyasî yönden de rant sağlayan “öğrencilere burs”, “fakirlere kömür veya erzak yardımı” gibi nakdî ve aynî yardımlar yapmak suretiyle, sosyal harcamalarını artırabilmektedirler. Maddî bir yönü olan bu gibi sosyal yardımların uygulama biçimi, belediyelere göre farklılık arz etmektedir. Bu da gerek merkezî gerekse yerel bazda genelde sosyal politikaların, özelde sosyal yardımların belirli esaslar çerçevesinde belirlenmemiş olduğunun açık bir delilidir.

Sosyal politikaların bir parçası olan sosyal yardımların muhatapları, belediyelere göre farklı olabileceği gibi, yardım tür, miktar ve süreleri de birbirinden farklı olabilmektedir. Sosyal yardımların muhtaçlık ölçütlerine göre âdil, rasyonel, şeffaf ve sistematik olarak yapılmaması, yerel sosyal politikadaki açmazlardan birisidir.¹⁴

3.3. Yerel Sosyal Politika Alanında Koordinasyon Eksikliği

2004 yılında çıkan 5216 sayılı “Büyükşehir Belediyesi Kanunu” ve 2005 yılında çıkan 5393 sayılı “Belediye Kanunu” ile belediyeler, belirli oranda siyasî özerkliğe kavuşturulmuştur. Son kanunî düzenlemelerle birlikte özürlüler, yaşlılar

13 Türkiye İstatistik Kurumu (TİK); “Municipalities and Special Provincial Administrations 1980-2003”; Final Accounts; Ankara; 2004.

14 Buğra, Ayşe; Çağlar, Keyder; “Devletçi Dönemde Yoksulluğa Bakış ve Sosyal Politika; Zenginlerimiz Nerede?”; Toplum ve Bilim; Kış 1999; ss. 76-96.

ve yoksullar gibi dezavantajlı sosyal gruplar, belediye hizmetleri kapsamına açık bir dille alınmıştır. Daha önceki belediye hizmetleri kapsamında yerel sosyal politikalar konuları açıkça belirtilmezken ve belediyelerin inisiyatifine bırakılırken 2004 ve 2005 tarihli kanunlarla birlikte Meslekî Rehabilitasyon Merkezi veya Özürlüler Koordinasyon Merkezi açmak gibi bazı uygulamalar, büyükşehir belediyelerinin zorunlu ve fakat müeyyidesi olmayan görevleri arasına girmiştir.

Buna rağmen yerel sosyal politika aktörlerine dönük olarak sosyal politika alanındaki rolleri, gerek kavram gerek kapsam gerekse sosyal politikaların belirlenmesi ve uygulanmasındaki yetki boyut ve sınırları, kesin çizgilerle somut olarak belirlenmemiştir. Bu durum, genel anlamda sosyal politikalar için söz konusu olduğu gibi, dar anlamda sosyal yardımlar için de geçerlidir. Dolayısıyla yerel sosyal politika aktörlerinin görev ve yetki kapsamının sınırları da tam olarak belirlenebilmiş değildir.

Sosyal alanda birden fazla sosyal politika aktörünün bulunması, tatlı rekabete yol açabileceği gibi, sosyal sorumluluğu bir diğer aktöre yüklemeye sonucunu da doğurabilmektedir. Özellikle sosyal yardımlardan kanunen sorumlu olmayan belediyeler, bu görevi valilere veya kaymakamlara bütünüyle havale edebilirler. Tatlı rekabet, özellikle sosyal yardımların muhatapları tarafından kötüye de kullanılabilir.

Kısacası yerel sosyal politika aktörleri arasında görev bölümü, koordinasyon ve işbirliği sağlanmadığı müddetçe, yörede güven bunalımına sebebiyet verebilir. Kayırmacılık ve yolsuzluk söylentileri, yerel sosyal politikaların etkinliğini azaltabilir. Bu güven bunalımı, kamusal sosyal yardım yapan bir kaymakamlığı, ilçe belediyesi bazı yandaşlarını kayırır endişesi ile fakirler hakkında elindeki bilgileri yerel yönetimle paylaşmak istemediği noktasına kadar götürebilmektedir.¹⁵

Yerel yönetimler alanında özellikle belediyeler ile valilik (kaymakamlık) arasındaki ilişkiler ve sosyal politika alanına giren konularda görev dağılımı, iyi tanımlanmamış bir yapıdadır. Sosyal politika alanına giren birden çok yetkilinin olması, kaynakların israfına yol açtığı gibi, sosyal faaliyetlerin etkisini de olumsuz yönde etkilemektedir. Diğer taraftan belediye başkanlarına göre valiler (kaymakamlar), sosyal politika alanlarında daha geniş yetkilerle donatılmışlardır. Hâlbuki halk (vatandaş), daha çok seçimle gelmiş kişilerin yönetim anlayışlarına tepki gösterme eğilimindedir.¹⁶

3.4. Yerel Aktörlerin Sosyal Politikaları

Amaç Dışı Uygulamaları

Yerel sosyal politika alanında güven ortamının zedelenmesinin müsebbibi,

15 Aysan, Fatih; "Belediyelerin Üstlendikleri Yeni Rol: Sosyal Belediyecilik"; Sosyal Politikalar Dergisi; Kış 2007; Sayı 2; s. 29.

16 Seyyar, Ali; Değişen Dünyada ve Türkiye'de Sosyal Politikalar; "Türkiye'de Yerel Sosyal Politika Uygulamalarına Eleştirel Bir Bakış ve Çözüm Önerileri"; Değişim Yayınevi; İstanbul; ss. 260.

sosyal politika aktörlerinin şahsî özelliklerine göre bazen belediye başkanları bazen de merkezî yönetimin yerel temsilcileri (vali, kaymakam) olabilmektedir.

Merkezî yönetimin bazı yerel temsilcileri, sosyal devletin misyonunu tam olarak anlayamadıklarını, yerel sosyal politika uygulamalarından görmek mümkündür. Göstereceğimiz örnek, buna bir delildir: “Doğu illerinden birinde Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı aracılığıyla kömür ve soba yardımı yapılır. Yardım programının açılışına-tanıtımına (yerel basın da hazır bulunduğu ortamda) sayın vali de katılır ve yardım almaya gelen çoğu çarşafli kadınlarla bizzat ilgilenir. Sayın vali, yardım kampanyasını yürütürken, kadınlardan birisinin yüzünde peçenin olduğunu görür ve ‘yüzündeki peçeyi çıkartmazsan yardım almazsın’ tehdidinde bulunur...”¹⁷

Birçok yerel kamu yöneticisi, sosyal politikaların önemini, sosyal barışa ve kalkınmaya sağladığı katkıyı anlamakta güçlük çekmekte ve bu hizmetleri çoğu zaman angarya olarak görmektedir. Keyfî ve sorumsuz davranışların sebeplerinin arkasında da çoğu zaman sosyal bilinç eksikliği yatmaktadır. Bundan dolayı da ülkemizde kamusal sosyal yardımlar yapılırken, bazen “ayrımcılık yapmama” ilkesine aykırı bazı nahoş hadiseler yaşanmaktadır. Bazı valilerimiz, yardıma muhtaç vatandaşlarımıza kamu (sosyal devlet) adına çok insanî bir uygulama olan sosyal (maddî-aynî) yardım yaparken, bunu insan onur ve haysiyetine uygun bir şekilde yerine getirememektedir. Valiler, özellikle mağdur ve muhtaç vatandaşlara tanınan sosyal hakları, ne kısıtlama ne de devletin kendilerine tanıdığı bazı hakları ve görevleri başka amaçlar için (basın önünde propaganda yapmak ve bundan ileriye dönük bazı siyasî emeller gütmek, muhtaç vatandaşların manevî şahsiyetleriyle oynamak vb.) kullanma yetkisine sahiptirler.

4. Türkiye’de Aktif Yerel Sosyal Politikalara Dönük Stratejik Çözümler

4.1. Merkezî ve Yerel Sosyal Politikaların Akademik Zemini Güçlendirilmelidir

Sosyal bilimler (sosyoloji; sosyal politika; sosyal hizmetler; sosyal gerontoloji; sosyal psikoloji vb.) alanında gerek teorik gerekse pratik çalışmalarıyla başarılı olan, kısacası sosyal sorunların çözümünde etkin rol alabilecek bilim adamları, yerel olarak seferber edilmelidir. Üniversiteler ve yerel idareler arasında sıkı bir işbirliğinin temini için, bürokratik ve kanunî engeller ortadan kaldırılmalıdır. Akademik özgürlüğün yanında bilimsel faaliyetlerin sosyal hayata kaydırılması ve somut sonuçların alınması yönünde teşvik edici uygulamalara geçilmelidir.

¹⁷ Seyyar, Ali; Değişen Dünyada ve Türkiye’de Sosyal Politikalar; “Türkiye’de Yerel Sosyal Politika Uygulamalarına Eleştirel Bir Bakış ve Çözüm Önerileri”; Değişim Yayınları; 2006; s. 241.

Diğer taraftan, üniversitelerde ve özellikle kamu yöneticisi yetiştiren bölümlerde sosyal politika, sosyoloji ve sosyal hizmetler dersleri, müfredata zorunlu ders olarak eklenmelidir. Ayrıca yerel sosyal kurumların bütün üyelerinin yanında yerel kamu yöneticileri, sosyal sorumluluk şuuruna sahip olabilmeleri, vatandaşlara tanınan sosyal hakların insan ve şahsiyet haklarına uygun bir biçimde hayata geçirilmesi için halkla ilişkiler, sosyal ahlâk ve sosyal politika eğitim programlarına tâbi tutulmalıdırlar.¹⁸

4.2. Merkezî ve Yerel Sosyal Politikaların

Çerçevesi Belirlenmelidir

Merkezî yönetim (devlet), yerel yönetimlerin de uymaları gereken ve fakat yerel yönetimlerin de görüşlerini alarak millî mutabakat çerçevesinde sosyal politikaların sosyal barış, sosyal adalet, sosyal dayanışma ve yardımlaşma gibi temel alanlarına yönelik ilke, standart ve millî hedeflerini ortaklaşa belirlemelidir.

Yerel yönetimler, ülkenin bütünü için ortaklaşa belirlenen genel (makro) ve özel (mikro) sosyal politika aktivitelerinin temel esas ve kurallarına uymalıdır. Kamu yönetim aygıtının bir parçası olan yerel yönetimler, merkezî yönetimce çizilen genel çerçevede yörenin sosyal ihtiyaç ve taleplerine göre özerk ve esnek hareket edebilmelidirler.

4.3. Yerel Sosyal Politikaların Denetimi Yönetişim

Anlayışı Çerçevesinde Şeffaf Olmalıdır

Yerel yönetimlerin yetki ve etki alanlarının genişlemesi ile birlikte yerel katılımcı demokrasinin önemi de artmıştır. Bundan dolayı yerel kamu hizmetleri, denetime açık olmalı ve sosyal politika (kamusal sosyal yardım, sosyal hizmetler vb.) faaliyetlerinin planlanmasında, programlanmasında ve yürütülmesinde hem sivil toplum kuruluşlarının temsilcileri (vatandaşlar) hem sosyal duyarlı girişimciler hem de sosyal bilimlerde uzman olan öğretim üyeleri yer almalıdır. Bu bağlamda illerde oluşturulan sosyal nitelikli kurulların yapısı, fonksiyonları ve üye dağılımı yeniden gözden geçirilmelidir.

Sosyal nitelikli yerel kurullarda bürokrat ve teknisyenlerden ziyade, bu alanın uzmanları yer almalıdır. İhtisas niteliği taşıması gereken bu kurullar, hem katılımcı demokrasi (yönetişim) ilkelerine uygun olarak yeniden dizayn edilmeli hem de daha etkin faaliyetlerde bulunabilmesi için özerk bir statüye kavuşturulmalıdır. Toplumsal enerjiyi oluşturmak için mümkün mertebe idareden bağımsız yerel halk dinamiklerinin teşkilatlanmalarına ve bu kurullara katılımlarına imkân tanınmalıdır.

18 Seyyar, Ali; Değişen Dünyada ve Türkiye'de Sosyal Politikalar; "Türkiye'de Yerel Sosyal Politika Uygulamalarına Eleştirel Bir Bakış ve Çözüm Önerileri"; Değişim Yayınevi; İstanbul; ss. 256-257.

Yerel sosyal politika ve hizmetlerin karar mekanizmalarında birçok yeni sosyal politika aktörünün rol aldığı ve birbirlerinin arasında hiyerarşi yerine karşılıklı etkileşimin belirlediği bir yönetim sürecinde yerel yönetimler, tıpkı merkezî yönetim gibi ağırlıklı olarak düzenleyici ve denetleyici bir fonksiyon üstlenmelidir.¹⁹

4.4. Yerel Sosyal Politika Aktörleri Arasında Sosyal Diyalog ve Koordinasyon Sağlanmalıdır

Sosyal politikalar, sadece devlet ve özellikle merkezî yönetimlerin yerel temsilcileri tarafından yerine getirilir paradigmasından vazgeçilmelidir. Yerel yönetimler ve diğer sosyal aktörler, mahallî düzeydeki kamusal ve sosyal hizmetlerini muhtaçlara doğrudan ve etkin olarak sağlanmasında merkezî yönetime göre daha avantajlı oldukları için, merkezî ve yerel sosyal politikaların belirlenmesi ve uygulanması sürecinde yerel yönetimlerin bütün aktörleri (belediyeler, il özel idare, köyler, STK'lar, gönüllü kuruluşlar, özel sektör, işverenler) aktif olarak yer alabilmelidir.

Yerel sosyal politikalar ve hizmetler alanında görülen çift başlılık, kurumlar arası sorumluluğu ve hizmetlerin etkinliğini zayıflattığı için, ortadan kaldırılmalıdır.²⁰ Bunun yerine yetki ve sorumlulukların yeniden düzenlendiği bir idarî yapılanmaya gidilmeli, bu çerçevede yerel sosyal kurum ve kuruluşların görev alanları somut olarak belirlenmelidir. Bununla birlikte yerel sosyal politika aktörlerinin yetki, görev ve fonksiyonları gözden geçirilmeli ve aralarında etkin bir koordinasyon sağlanmalıdır. Yerel sosyal politika aktörlerinin idare biçimi şeffaf olmalı, güç ve fonksiyonları dengeli ve birbirini denetleme gücüne sahip bir yapıya kavuşturulmalıdır.

4.5. Yerel Sosyal Politikalar Bir Bütünlük İçinde İcra Edilmelidir

Genelde yerel sosyal politika faaliyetleri, özelde sosyal belediyeçilik hizmetleri, fizikî ve sosyo-kültürel dokusu ile bir bütünlük içinde ifa edilmelidir. Fizikî hizmetler ile sosyo-kültürel hizmetler, tek bir hizmetmiş gibi algılanmalı ve bir bütünlük içerisinde birbirlerini tamamlayan unsurlar olarak görülmelidir.²¹

19 Es, Muharrem; "Yerel Yönetişim"; Yerel Siyaset; Yıl 2; Sayı 22; Ekim 2007; ss. 71-72.

20 Çift başlılıktan dolayı özellikle sosyal yardım alanında birçok sorun yaşanmaktadır. Mevzuat karmaşıklığından ve muhtaçlık kriterleri açısından farklı ölçütler uygulandığından dolayı sosyal yardım kapsamına giren değişik yoksul kesimlere farklı gerekçelerle ve yöntemlerle birden fazla kurum tarafından farklı miktarlarda yardım yapılmaktadır. Bu da suiistimallere ve mükerrer yararlanmalara yol açabilmektedir. Bir başka ifadeyle, kurumlar arasında sosyal yardım alanında koordinasyon eksikliğinden dolayı yoksulların bir kısmı aynı anda birden fazla kuruluştan yardım alırken, özellikle yaşlı yoksulların önemli bir kesimi ya az bir yardım ile yetinmek mecburiyetinde kalmakta, ya da hiç yardım alamamaktadır. Bkz. Seyyar, Ali; "Yoksullukla Mücadelede Ortak Bir Dil ve Tanım Birliği Oluşturulmalı"; Soruşturma: Gelişme ve Kalkınma; Sivil Toplum Dergisi; Yıl 3; Sayı 11; Temmuz-Eylül 2005; s. 139.

21 Bu anlamda sosyal belediyeçilik yapmak demek, fizikî hizmetlerin ihmal edilmesi anlamına gelmediğini hatırlatmakta fayda vardır. Bkz. Şen, Mustafa; Kültürel Belediyeçiliğe Giden Yolda Bir Aşama: Sosyal Belediyeçilik; Sosyal Politikalar Dergisi; Kıs 2007; Sayı 02; s. 42.

Mesela fizikî çevrenin erişebilir ve ulaşılabilir yönleriyle oluşturulması veya yeniden yapılandırılması, özürliülerin sadece fizikî engellerini değil sosyo-kültürel hayata katılımlarının önündeki zorlukları da ortadan kaldıracığını düşünerek özürliü dostu sosyal politikaların geliştirilmesine yardımcı olacaktır. Diğer yandan maddî yoksulluğu ve bunun muhtemel olumsuz sosyo-kültürel yansımalarını (yoksulluk kültürü) topyekûn olarak ortadan kaldırmak maksadıyla sosyal yardım ve sosyal hizmetler, kurumlar arası koordinasyon anlayışı çerçevesinde birlikte yürütülmelidir.

Bütüncül sosyal politika anlayışı, yerel kamusal sosyal yardım programları için de geçerli olmalıdır. Sosyal ve pedagojik unsurlar içermeyen sadece maddî desteğe dayanan bir sosyal yardım anlayışı ve uygulaması, sosyal barış, ahlâk ve gelişme gibi sosyal politika hedeflerinin gerçekleştirilmesini güçleştirmektedir. Aile içi şiddet, yabancılaşma, tembellik, kültürel yozlaşma gibi genel toplumsal tehlikeleri ortadan kaldıracak çok yönlü sosyo-kültürel programların da uygulanması gerekmektedir. Aksi takdirde yoksulluk giderilmiş olsa dahi, yoksulluk kültüründen kaynaklanan alışkanlıklar, sosyal uyum sorunları ve davranış bozuklukları da devam edebilmektedir. Bundan dolayıdır ki kentleşme sürecinde köy kültürü ve yoksulluğun yol açtığı bazı sosyal sapmaları önlemek veya gidermek maksadıyla yoksul aile fertlerine eğitim, kültür, bilinçlendirme ve sosyal ahlâk ekseninde bireysel ve/veya kolektif sosyal-pedagojik hizmetlerin sunulması elzemdir. Bunun için kamusal veya özel sosyal yardımın, mutlaka (koruyucu) sosyal hizmetler ile desteklenmesi gerekmektedir.

Bu çerçevede şarta bağlı sosyal yardımlar da düşünölmelidir. Şartlı nakdî yardım, insan kaynağının geliştirilmesi, çocukların korunması ve geleceklerine bir imkân sağlanması açısından çok önemli bir mekanizma olduğu kadar yoksulluğun kuşaklar arası transferini ve yoksulluk kültürünün de engellenmesini sağlamaktadır. Şartlı nakdî yardım uygulaması, pilot proje olarak örn. Göksun (Kahramanmaraş) ilçesinde, daha çok çocuk eğitimi ve sağlığına bağlı olarak uygulanmaktadır.²²

4.6. Merkezî Yönetimin Yerel Temsilcileri

Kamusal Sosyal Yardımlara Ağırlık Vermelidir

Yerel sosyal politika aktörleri arasında şüphesiz belediye başkanları ile valiler (kaymakamlar), önemli bir fonksiyona sahiptirler. Yoksullukla mücadele ve sosyal adalet (gelir dağılımı dengesi) hedefini gerçekleştirmek, yerel yönetimler için son derece önemli olmakla birlikte bu görevin kimin uhdesinde olacağı konusu aslında temel bir sorundur. Kanaatimizce yoksulluğa karşı (merkezî) sosyal politikalar, bir bütün olarak ele alınmalı ve tek bir bakanlık (kurum) çatısı altın-

22 www.sydff.basbakanlik.gov.tr/snt.htm:01.01.05.

da toplanmalıdır. Sosyal yardım yapan kurumların işbirliği içinde hareket etmeleri, bürokratik yönden zor ve maliyetli olduğu için, il ve ilçeler bazında yoksullukla mücadelede tek bir kurum sorumlu tutulmalı ve sosyal yardım programları da bir kurumsal çatı altında yeniden yapılandırılmalıdır.²³

Sosyal adalet, gelirin bölgeler arası âdil dağılımı ile yakından ilişkili olduğu için, merkezî yönetim, makro boyutuyla sosyal transfer (kamusal sosyal yardım) ve mikro boyutuyla bölgesel teşvik gibi etkin yöntemlere sahiptir. Merkezî yönetimin kamusal sosyal yardım araçlarından kabul edilen gerek SYDV yoluyla, gerekse 2022 sayılı kanunla sağlanan gelir transferleri, kısmen de olsa hem bölgedeki yoksul insanların hem de bölgenin genel refah seviyesini artırmaktadır.

Genel vergi gelirlerinin artmasıyla birlikte yoksullara yapılacak gelir transferlerinin miktarları, bu sistem içinde otomatik olarak belirli hayat standartları kriterlerine göre artırılabilir. Dolayısıyla merkezî yönetim, ülkenin genel sosyal adaletini sağlamaya yönelik 2022 sayılı kanundan yararlanan yoksul kesimin kapsamını genişleterek, ülke bazında bütün yoksulların hayat standartlarını yükseltmeye yönelik politikalar geliştirmelidir. Diğer yandan merkezî yönetimin yerel temsilcileri (vali ve kaymakamlar) SYDV aracılığı ile belli objektif esaslar doğrultusunda bölge insanının diğer özel ve acil maddî ihtiyaçlarını (barınma, beslenme, yakıt yardımı vb.) karşılamalıdır. Böylece bütün ülke insanına hitap eden merkezî sosyal yardım politikalarıyla hem yurt çapında hem de bölgede gerek âdil gelir dağılımı gerekse hayat kalitesi temini noktasında bir ilerleme kaydedilebilir.

Kamusal sosyal yardımların uygulama biçimine gelince; özellikle nakdî sosyal yardımlar, işgücü niteliğine sahip olan yoksullara belirli sosyo-kültürel şartlara bağlı (meslekî eğitim veya okuma yazma programlarına katılma; çocuğunu okula gönderme vb.) ve kişinin ekonomik bağımsızlığına kavuşması durumunda (kısmî) geri ödemeli olarak yapılmalıdır. Bazı durumlarda sosyal yardım yerine sosyal teşvik kapsamında yoksul girişimciler için mikro-finans projeleri geliştirilmelidir. Çalışmaya muktedir olmayan yoksul, özürlü, malul ve yaşlılara şartsız olarak sosyal yardım yapılmalıdır.²⁴

Bu çerçevede yerel İş-Kur, esnek bir şekilde aktif istihdam politikaları uygulamalı ve yöredeki bütün kurum ve kuruluşlarla sürekli olarak işbirliği hâlinde olmalıdır. Yoksul kesim için gelir elde etme ve istihdam imkânlarının arttırılması için, mikro kredi uygulamaları, meslekî eğitim, meslekî beceri kursları, iş başında eğitim, iş dışında yeniden eğitim, temel bilgi-beceri kursları gibi sürekli olarak ü-

23 Seyyar, Ali; "Yerel Sosyal Politikalarla Yoksullukla Mücadele (Kahramanmaraş Örneği)"; Değişen Dünyada ve Türkiye'de Sosyal Politikalar; Değişim Yayınları; İstanbul; 2006, s. 347.

24 Seyyar, Ali; "Yoksullukla Mücadelede Ortak Bir Dil ve Tanım Birliği Oluşturulmalı"; Soruşturma: Gelişme ve Kalkınma; Sivil Toplum Dergisi; Yıl 3; Sayı 11; Temmuz-Eylül 2005; s. 141.

retime ve istihdama dönük eğitim ve beceri kazandırma programları tertiplenmelidir. İşsiz yoksulların bilgi ve becerilerini geliştirebilmeleri için, tarım, hizmetler, inşaat, bilişim, sanayi, turizm ve el sanatları sektörlerinde düzenlenebilecek meslekî rehberlik ve danışmanlık programları, küçük ölçekli ve yeni kuruluşlar için düşünülmelidir.

Bununla birlikte kendi işini kurmak isteyenlere, bazen nakdî yardım yerine işletme için gerekli olan makine ekipmanı ve temel malzemeler temin edilir ve iş sahibine teslim edilebilir. Bu makine ve ekipmanların mülkiyeti, proje süresince projeyi destekleyen yardım kuruluşunun oluşturacağı fon yönetimine, kullanıma ilişkin denetim ve sorumluluk da proje yönetimine ait olabilir. İşletmede çalışacak kişiler ise aynı zamanda işletmenin sahibi olarak kullanım hakkına sahip oldukları makine ekipmanlarının kullanımından mesul tutulmalıdırlar. İşletmenin başarılı bir şekilde yürütülebilmesi için, iş sahiplerine pazarlama, hukuk, muhasebe, yönetim, organizasyon ve insan kaynaklarına ilişkin her türlü destek, eğitim ve danışmanlık hizmetleri sağlanmalıdır.²⁵ Başarılı bir şekilde işletmeyi yürüten iş sahiplerine belirli bir süreçten sonra bütün araç-gereç bir protokolle ya hibe yoluyla devredilmeli ya da uzun vadeli olarak taksitle satılmalıdır.

4.7. Belediyeler Sosyal Hizmetlere Ağırlık Vermelidir

Gelişmekte olan ülkelerde yerel yönetimler (belediyeler), fizikî yapılanma ve kentsel altyapı hizmetlerine (asfalt, temiz su, çevre temizliği vb.) ağırlık vermek durumunda oldukları için, istihdam, ekonomik istikrar ve/veya gelir dağılımı adaleti sağlamak gibi sosyal politika fonksiyonlarını icra etmeleri hayli zordur. Diğer taraftan diğer bölgelerin sosyal yapısının fonksiyonel sağlamlığını ve özelliğini bilmeden yerel bazda yürütülen ekonomik içerikli sosyal politikaların nihaî olarak ulusal çapta bir çözüm sağlaması da haddizatında mümkün değildir.

Dolayısıyla dezavantajlı sosyal gruplara (kimsesiz çocuklar, özürülüler, yaşlılar, dullar, azınlıklar, göçmenler, şiddete maruz kalmış mağdurlar vb.) yönelik sosyal hizmet uygulamaları bütünüyle belediyelere bırakılmalıdır. Sosyal hizmetlerin finansmanı için gerekli malî kaynakların (ek) temini noktasında belediyeler, özel sektörün ve STK'ların girişimciliğinden yararlanmalıdır. Toplumsal duyarlılığı geliştirmek, kamunun finansman dengelerini korumak ve sosyal hizmetlerin kalıcılığını ve etkinliğini sağlamak adına her kesimden gönüllü katılım özendirilmelidir. Belediyelerin önderliği, koordinasyonu ve denetimi altında bazı sosyal hizmet alanları, deneyimli ve güvenilir STK'lara devredilebilmelidir.

Belediyeler ve STK'lar sıkı bir işbirliği ile sağlam bir sosyal yapının varlığına dönük önleyici (koruyucu) sosyal pedagojik hizmetlerin yanında davranışların

25 Demirkan, Mahmut; "Gelişmekte Olan Ülkelerde İstihdamın ve Girişimciliğin Geliştirilmesine İlişkin Bir Model Önerisi"; Kocaeli Üniversitesi-Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi; Nr 3; 2002/1; s. 38.

iyileştirilmesi ve geliştirilmesine yönelik sosyal rehabilitasyon çalışmalarına ağırlık vermelidirler. Bu bağlamda yerel sosyal politikaların asıl görevi, şehirlilik bilincini ve duyarlılığını geliştirme ekseninde bireylerin şehre sosyo-kültürel uyumlarına ve şehirle bütünleşmelerine yardımcı olmak olmalıdır.²⁶

Şehir ve kasabalarda yaşayan yoksul ve zengin insanların sosyal barış içinde yaşamalarını ve toplumsal uzlaşmayı temin etmekte sorumlu olan şüphesiz yerel yönetimlerdir. Sosyal belediyeçilik anlayışına uygun olarak kentin özelliğine uygun olarak sosyal politika üretmek isteyen yerel yönetimlerin, sosyal hizmetlerin yerine getirilmesi yönünde aktif rol almaları gerekmektedir. Etkin bir yerel sosyal faaliyetin gerçekleştirilebilmesi için, demokratik ve sivil katılıma da önem vermek aynı derecede önemlidir. Dolayısıyla yerel sosyal sorunların, yerel ölçekte ele alınması gerekmektedir. Sosyal koruma programları da mahallelerden başlayarak, daraltılmış projelerle yürütülmelidir.²⁷

Yerinden yönetime dayalı sosyal hizmetler, bölge insanının özelliklerini dikkate alacak bir biçimde hayata geçirilmelidir. Bu çerçevede demokratik katılım, birlikte karar verme ve sivil destek anlayışı ile sosyal hizmetlerde stratejik plân ve programların belirlenmesi gerekmektedir. Örn. 2010 yılına kadar her mahallede ve/veya her ilçede en az bir “Gençlik Merkezi”, “Özürülüler Rehabilitasyon Merkezi”, “Korumalı İşyeri” veya “Toplum Merkezi”nin açılması hedeflenmelidir.

4.8. Yerel Dinî Hizmetler Sosyal Alana Yönlendirilmelidir

Sosyal politika ve hizmetlerin sağlanmasında merkezî ve yerel yönetimlerin yanında katılımcı demokrasi ruhuna uygun olarak dinî organizasyonlar ve cemaatler de aktif olarak rol alabilmelidir. Yerel sosyal politika (hizmet) aktörleri arasında halkın bütün gönüllü kesimleri ve özellikle din görevlileri de yer alabilmelidir.

Nitekim 03–04 Kasım 2007 tarihinde (manevî) sosyal hizmetlerin de yer aldığı ve bu yönüyle Türkiye’de ilk kez yapılan I. Din Hizmetleri Sempozyumu’nun hemen akabinde Diyanet İşleri Başkanı Ali Bardakoğlu’nun imzası ile din görevlilerinin sosyal hayatta daha aktif olmaları yönünde bir genelge yayınlanmıştır. Bu genelgede belirtilen sosyal hizmetlerin yaygınlaşabilmesi için, din görevlileri resmî sosyal hizmet kurumlarında (huzurevleri, ye-

26 Sosyal politikalar, gerek kapsam, gerekse uygulama yöntemleri açısından zengin bir potansiyele sahip olduğu halde her nedense ülkemizde hem uygulayıcılar, hem de halk, sosyal belediyeçilikten genelde “yardım organizasyonculuğu” anlamaktadır. Mustafa Şen’e göre bu bakış, sosyal belediyeçiliğin bir anlam ve uygulama daralmasına yol açmaktadır. Hâlbuki sosyal belediyeçilikten beklenen ve bu bağlamda yapılması gereken şey, başta sosyal dokunun ve marazî davranışların rehabilite edilmesidir. Bir başka ifadeyle, sosyal belediyeçilikten beklenen açılım, daha çok dikey ve yatay sosyal entegrasyon alanında olmalıdır. Bkz. Şen, Mustafa; Kültürel Belediyeçiliğe Giden Yolda Bir Aşama: Sosyal Belediyeçilik; Sosyal Politikalar Dergisi; Kıs 2007; Sayı 02; s. 41.

27 Abay, Ali Rıza; Türkiye’de Kamusal Sosyal Hizmetlerin Algılanması ve Uygulanması Sorunu; Birinci Sosyal Hizmetler Sorusu; SHÇEK-Genel Müdürlüğü; Nisan 2004; Ankara; s. 605.

tiştirme yurtları, bakım merkezleri, tutukevleri vb.) yardımcı personel olarak faaliyet gösterebilmelidir.²⁸

Sonuç

AB'ye katılım sürecinde T.C. Devleti'nin ve yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması çerçevesinde sosyal politika aktörlerine de yeni görevler düşmektedir. Kapsam ve alan açısından son yıllarda önemli bir gelişme gösteren merkezî sosyal politikalar ve özellikle kamusal sosyal yardım uygulamaları önemini korumakla birlikte yerel yönetimlerin sosyal politika alanındaki rolü her geçen gün artmaktadır. Özellikle merkezî sosyal politikaların eksik bıraktığı veya ulaşamadığı yerlerde yerel yönetimler, tamamlayıcı bir fonksiyon icra etmekte ve toplumda var olan sosyal dayanışma dinamiklerini harekete geçirebilecek potansiyellere sahiptirler. Yerel sosyal politika aktörleri, merkezî yönetimin sosyal politikaya dönük olarak belirleyeceği çalışma alanları, yetki ve görev taksimi gibi temel esaslar ekseninde aralarında işbirliği de yaparak, yerel sosyal sorunlara kalıcı çözümler üretebilecek konuma gelebilirler. Bunun için de yerel aktörlerin, sosyal siyasetin önemini kabul etmelerinin ötesinde sosyal politikaların teorik ve pratik boyutlarını bilip, sosyal sorumluluk bilinciyle bunları yerli yerinde ve akıllı yöntemlerle uygulama becerilerini gösterebilmeleri gerekmektedir.

Kaynakça

Abay, Ali Rıza; Türkiye'de Kamusal Sosyal Hizmetlerin Algılanması ve Uygulanması Sorunu; Birinci Sosyal Hizmetler Şurası; SHÇEK-Genel Müdürlüğü; Ankara; Nisan 2004.

Albayrak, Mükremin, "İmamlar, Mahallenin Yardım Meleği Olacak" Zaman Gazetesi; 07.11.2007.

Aysan, Fatih; "Belediyelerin Üstlendikleri Yeni Rol: Sosyal Belediyecilik"; Sosyal Politikalar Dergisi; Sayı 2; Kış 2007.

Buğra, Ayşe; Çağlar, Keyder; "Devletçi Dönemde Yoksulluğa Bakış ve Sosyal Politika; Zenginlerimiz Nerede?"; Toplum ve Bilim; Kış 1999.

Demirkan, Mahmut; "Gelişmekte Olan Ülkelerde İstihdamın ve Girişimciliğin Geliştirilmesine İlişkin Bir Model Önerisi"; Kocaeli Üniversitesi-Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi; Nr 3; 2002/1.

Ersöz, Halis Yunus; "Yerel Yönetimlerin Sosyal Politika Alanındaki Rolü"; Sosyal Politikalar Dergisi; Sayı 02; Kış 2007.

Ersöz, Halis Yunus; Sosyal Politika Perspektifinden Yerel Yönetimler (İngiltere, İsveç ve Türkiye Örneği); Filiz Kitabevi; İstanbul; 2004.

Eryılmaz, Bilal; "Sosyal Politikalarda Önce Aile, Sonra Sivil Toplum, Sonra Yerel Yönetimler..."; Sosyal Politikalar Dergisi; Sayı 2; Kış 2007.

28 Bu genelgede din görevlilerine verilen yeni sosyal görevler şunlardır: 1.) Görev yaptığınız çevredeki halkı çok yönlü olarak tanımak için özel bir gayret içine girin. 2.) İhtiyaç sahiplerinin sıkıntılarının giderilmesi hususunda varlıklı kimselerle muhtaç kişiler arasında irtibat kurulmasında aktif rol oynayın. 3.) Gerekiyorsa sorunların çözümü için resmî veya gayri resmî kuruluşlarla irtibata geçerek rehberlik hizmetinde bulunun. 4.) İmkanlar ölçüsünde cami içinde veya müstemilatında okuma odaları oluşturun. 5.) Halkın ve özellikle gençlerin camilere ilgisini artırmak amacıyla, sosyal faaliyetler yapın. 6.) Gençlerin zararlı alışkanlıklardan korunması için ailelerle yakın ilişki kurun. 7.) İmkanları uygun olan camilerde, uygun bir yere bilgisayar sistemi kurun ve bu sistemden gençlerin yararlanmasını sağlayın. 8.) Herkese karşı tatlı dilli, güler yüzlü, açık kalpli ve samimî kişiler olun. 9.) Görev anlayışınızda korku değil, sevgi hareket noktası olsun. 10.) Mahallin örf ve âdetlerine saygılı olun. 11.) İslâm'a uygun olmayan uygulamaları, kırıcı olmadan ve tedricî bir yöntem takip ederek düzeltmeye çalışın. Bkz. Albayrak, Mükremin, "İmamlar, Mahallenin Yardım Meleği Olacak" Zaman Gazetesi; 07.11.2007.

258 Yerel Siyaset

Es, Muharrem; "Yerel Yönetişim"; Yerel Siyaset; Yıl 2; Sayı 22; Ekim 2007.

Kronawitter, Georg (Hg.): Rettet unsere Städte jetzt. Düsseldorf, Wien, New York, Moskau, 2. Aufl.; 1994.

Leitlinien, Grundsätze und Ziele der kommunalen Sozial-, Gesundheits- und Jugendhilfepolitik; Referat des Sozialdezernenten; Fassung nach Beschlussfassung durch den Jugendhilfeausschuss am 02.05.2002, durch den Ausschuss für Soziales, Wohnen und Gesundheit am 23.05.2002 und durch die Ratsversammlung am 02.07.2002; Kiel; 2002.

Morris, Robert; Social policy of the American Welfare State; New York; Longman; II. Edition; 1985.

Seyyar, Ali; "Yerel Kamu Yöneticileri Sosyal Devletin Görevlerini Ne Derece Yerine Getirebilmektedir ?" İdarecinin Sesi-Türk İdareciler Derneği'nin Mesleki ve Kültürel Yayın Organı; Ankara; C. 19; Sayı 109; Mart-Nisan 2005.

Seyyar, Ali; "Yerel Sosyal Politikalarla Yoksullukla Mücadele (Kahramanmaraş Örneği)"; Değişen Dünyada ve Türkiye'de Sosyal Politikalar; Değişim Yayınları; İstanbul; 2006.

Seyyar, Ali; "Yoksullukla Mücadelede Ortak Bir Dil ve Tanım Birliği Oluşturulmalı"; Soruşturma: Gelişme ve Kalkınma; Sivil Toplum Dergisi; Yıl 3; Sayı 11; Temmuz-Eylül 2005.

Seyyar, Ali; "Türkiye'de Yerel Sosyal Politika Uygulamalarına Eleştirel Bir Bakış ve Çözüm Önerileri"; Değişen Dünyada ve Türkiye'de Sosyal Politikalar; Değişim Yayınevi; İstanbul; 2006.

Seyyar, Ali; Sosyal Siyaset Terimleri (Ansiklopedik Sözlük); Beta Yayınları; İstanbul; 2002.

Şen, Mustafa; Kültürel Belediyeciliğe Giden Yolda Bir Aşama: Sosyal Belediyecilik; Sosyal Politikalar Dergisi; Sayı 02. Kış 2007.

Türkiye İstatistik Kurumu (TİK); "Municipalities and Special Provincial Administrations 1980-2003"; Final Accounts; Ankara; 2004.

www.sydtf.basbakanlik.gov.tr/snt.htm:01.01.05.

2004 tarih ve 5216 sayılı "Büyükşehir Belediyesi Kanunu".

2005 tarih ve 5393 sayılı "Belediye Kanunu".

YEREL YÖNETİMLERDE 'AVRUPALILAŞMA'

Doç. Dr. Muhammet KÖSECİK*

Giriş: “Avrupalılaşıma” Kavramı

AB entegrasyon sürecinin sonuçlarını inceleyen çalışmalarda yaygın olarak kullanılan “Avrupalılaşıma” (Europeanisation) terimi, genel olarak AB entegrasyonunun ya da AB kurumlarının üye ülkelerin iç işleyişlerini ve yapılarını etkilemiş sürecini ve sonuçlarını açıklamaya çalışmaktadır (Maurer, Wessels and Mittag; 2000: 2; Ladrech, 2001: 2; Gwiazda, 2002: 6; Vink, 2002: 1; Smith, 2003: 1; Bulmer and Radaelli, 2004: 3). Sosyal bilimlerde çok yönlü etkileşime açık olayların tanımlanmasında karşılaşılan durum, “Avrupalılaşıma” terimi için de geçerlidir ve söz konusu terimin farklı tanımlarıyla karşılaşılmaktadır. Örnek olan alınan başlıca tanımlara göre, Avrupalılaşıma, siyasetin yönünü ve biçimini, AB siyasal ve ekonomik dinamiklerinin ulusal siyaset ve politika belirlemedeki örgütsel mantığının (kurumların değişen ve değişmekte olan çevreye uyum süreci) parçası haline geldiği bir dereceye yeniden yönlendiren ve devam eden bir süreçtir (Ladrech, 1994); egemenliğin resmi olarak AB'ye devredilmesidir (Lawton, 1999); iç politika alanlarının artan biçimde AB politika belirleme mekanizmasına bağlı olduğu bir süreçtir (Börzel, 1999); ilgili politika alanının sınırlarını üye ülkelerin dışına doğru genişletmektir (Kohler-Koch, 1999); önce AB kamu politikalarının hazırlanması sürecinde belirlenen ve sonra da üye devletlerin iç siyasal söylemlerinin, kimliklerinin, siyasal yapılarının ve kamu politikalarının mantığına aktarılan resmi ve resmi olmayan kuralların, prosedürlerin, politika paradigmalarının, iş yapma stillerinin ve paylaşılan inançların ve normların oluşum, yayılma ve kurumsallaşıma sürecidir (Radaelli, 2000); aktörler arasında etkileşimi belirleyen ve emredici kuralları oluşturmada uzmanlaşan politika ağlarını kapsa-

* Pamukkale Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü

yan farklı bir yönetim yapısının AB düzeyinde ortaya çıkışı ve gelişimidir (Cowles, Caporaso and Risse, 2001); küreselleşmenin ya da AB entegrasyonunun açık bir göstergesidir (Andersen, 2001); politika ve kurumsallaşmada benzeşme sürecidir (Colino, 1997); AB kararlarından doğan üye ülkelerin politikalarını, siyasal ve idari yapılarını etkileme sürecidir (Héritier, et al., 2001). Avrupalılaştırma için Europeanisation yerine Europeification terimini kullanan Andersen ve Eliassen'e göre de ulus devletlerle AB arasında yetkilerin paylaşımı, bu sürecin temel özelliğidir (Andersen and Eliassen, 1993).

Yapılan tanımların işaret ettiği gibi, üye ülkelerin iç siyasal sistemlerinde bulunan bir konunun ya da alanın AB tarafından etkilenmesi halinde Avrupalılaştırma kavramı kullanılmaktadır (Vink, 2002: 1). Ulus devletin alanı içinde bulunan özel, kamu, anayasa ve ceza hukukunun, parlamentoların, politikaların, kamu yönetimlerinin, ekonomilerin, ulusal çevre politikalarının, göç, araştırma ve endüstriyel politikaların, kalkınma yardımlarının, bölgesel ve mekansal planlamanın, sendikaların ve aday ülkelerin Avrupalılaştırması konu alan sayısız çalışma, AB entegrasyonunun bu alanlar için ne ifade ettiğini ve ne gibi sonuçlar doğurduğunu incelemektedir (Demmke, 2002: 8). Börzel ve Risse, yapılan tanımlarda Avrupalılaştırma konseptinin iki farklı biçimde kullanıldığını belirtmektedirler. Buna göre Avrupalılaştırma, bir yandan ülkelerin iç süreçlerini, politikalarını ve kurumlarını etkileyen bir bağımsız değişken olarak tanımlanırken, diğer yandan, AB'nin ülkelerin iç işleyişini etkileyen süreçlerine ve mekanizmalarına işaret etmektedir (2000: 3). Yapılan bütün tanımların ışığında, "Avrupalılaştırma", genel olarak, Hix ve Goetz'in tanımladığı gibi, "ulusal kurumsal ve politika uygulamalarının AB entegrasyonuna bağlanan ya da AB entegrasyonu ile ilişkilendirilen bir değişim süreci" (2000: 27) veya daha açık olarak Knill ve Lehmkuhl'un ifade ettiği gibi, "AB entegrasyonunun ulusal düzeyde etkisi" (1999: 1) olarak tanımlanabilir.

Yerel yönetimler açısından "Avrupalılaştırma", yerel karar alma veya politika oluşturma sürecinin AB karar ve süreçlerinin bir parçası haline gelmesi, AB düşüncesinin ve uygulamalarının yerel karar alma sürecinin tam merkezine yerleşmesi anlamına gelmektedir. AB, kamu otoritelerinin dolayısıyla yerel yönetimlerin uluslararası işbirliği ve AB politika-yapma alanı içinde kendilerini yenilemeye, yeni politikalar ve programlar geliştirmeye yardımcı olan bir araç olarak işlev görmektedir (John, 2000). Bu genel etkiyi doğuran mekanizmalar ise, AB ortak politikalarının uygulanmasında yerel ve bölgesel yönetimlerin üstlendiği sorumluluklar ve bu sorumlulukları belirli standartlara göre yürütmesi, yerel ve bölgesel yönetimlerin Bölgeler Komitesi'nde 1994'ten itibaren temsil edilerek yerel ve bölgesel yönetimlerin görev alanlarına giren politikaların oluşturulmasına katılması, yerellik ya da yerindenlik ilkesinin kamu hizmetlerinin halka en yakın birimler tarafından sunulmasını gerektirmesinin üye ülkelerin yerel ve bölgesel yö-

netimlerinin sorumluluklarını ve etkinliğini artırması, AB-ulus devlet-yerel/bölgesel yönetimler arasında AB içinde oluşan yeni siyaset anlayışının (çok katmanlı yönetim) yerel yönetimleri hem ulus devlet hem de AB düzeyinde sorumlulukları ve etkinliği artan bir konuma getirmesi, üye ülkelerin yerel yönetimleriyle kurulan uluslararası işbirliği ağlarının deneyim, bilgi, teknoloji, proje paylaşımı ve ortak çalışmanın etkin ve verimli yerel yönetimlerin oluşmasına sağladığı destek ve bu işbirliklerinin kolaylıkla aldığı fon destekleri, AB politikalarını etkileme ve fon yardımlarından yararlanma, işbirliği ve ortak projeler geliştirme amaçlı Brüksel’de yapılan lobi faaliyetleridir (Köseçik, 2002: Köseçik, 2006).

AB’ye üyelik için müzakere sürecinde olan Türkiye’deki yerel yönetimler için “Avrupalılaştırma” veya “AB etkisi”, yukarıda özetlenen etkilerin -henüz üye olunmadığı için Bölgeler Komitesi hariç- kendisini gösterdiği beş başlık altında ele alınabilir. Bunlar; Türkiye’de yerel yönetim reformlarına etkileri, AB’ye katılım öncesi mali yardımların etkileri, AB’ye üye ülkelerin yerel yönetim sistemlerine hakim olan yerel yönetim anlayışının bir model olarak benimsenmesi, AB ülkelerinin yerel yönetimleriyle yapılan işbirlikleri ve yerel yönetimlerin vizyonlarını ve politikalarını belirlemede AB etkisi.

1. Türkiye’de Yerel Yönetim Reformuna Etkileri¹

AB müktesebatında, üye ülkelerin kamu yönetimlerinin örgütlenişi, politika belirleme ve uygulama biçimleri ve benzeri özellikleri ile ilgili spesifik gerekler belirlenmemiştir. Ulusal kamu yönetimlerini doğrudan etkileyen yetkilerinin olmamasına rağmen, AB, üye ülkelerin kendilerini nasıl yönetmeleri gerektiği konusunda etkiye sahiptir. Birlik, üye ülkelerin Topluluk müktesebatından doğan yükümlülükleri yerine getirmelerini zorunlu kılmaktadır. Üye devletler, kendi ulusal kamu yönetimlerini arzu ettikleri şekilde biçimlendirme yetkisine sahiptir, ancak, Birlik tarafından hedeflenen politika çıktılarına ya da sonuçlarına ulaşmak için yüklenen görevleri etkin ve gerektiği gibi yerine getirmeleri gerekmektedir. Bu çerçevede, Birlik, mevcut ya da gelecekteki üye ülkelerin, Topluluk standartlarını ve kararlarını yasal sistemlerine gecikmeden dahil edebilen, kendi sınırları içinde bu standartları ve kararları etkin biçimde uygulayabilen, söz konusu standartların ve kararların uygulanmasını uygun denetim araçlarıyla sağlayan güvenilir, saydam, etkin ve verimli bir yönetim yapısına sahip olmalarını ve kendi iç politikaları ile Birlik politikaları arasında zaman içindeki gelişmelere uygun olarak tutarlılığı sürdürmelerini zorunlu kılmaktadır. Üye ülkelerin AB entegrasyonundan doğan yükümlülükleri yerine getirirken başvurdukları idari düzenlemelere ve

¹ AB’ye hazırlık sürecinin Türkiye’deki yerel yönetim reformları üzerindeki etkilerinin ayrıntılı bir incelemesi için bkz. Muhammet Köseçik (2007) “Avrupa Birliğine Üyelik Sürecinin Türkiye’nin Yerel Yönetim Yapısına Etkileri”, Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-II: Uygulama, Hüseyin Özgür ve Muhammet Köseçik (Editörler), Nobel Yayın, Ankara, 691-737.

uygulamalara bakıldığında genel anlamda bir benzeşme ya da birbirine yaklaşımdan bahsetmek pek mümkün değildir. AB yükümlülüklerini yerine getiren ülkelerin uygulamaları arasında benzerlikler vardır, ancak benzerlikler Avrupalılaştırmanın bir boyutudur, farklılıkların boyutu daha fazladır. Entegrasyon aşamasındaki Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde de benzeşmenin sınırlı ölçüde olduğu görülmektedir. AB, aday ülkelerin kamu yönetim sistemlerini, kendilerinden beklenen görevleri üyelik sonrası etkin ve verimli biçimde yerine getirmeleri için genel prensiplere göre organize etmelerini beklemektedir. AB'nin herhangi bir politika alanında beklediği, söz konusu politikanın standart hale gelen AB normlarına göre yerine getirilmesidir, kamu yönetiminin işleyişi için kopya edilmesi gereken bir şablon önerilmemektedir. Bu açıdan, kurumsal benzeşme ya da idari düzenlemelerdeki benzeşmeden çok “sonuçların benzeşmesi”nden ya da “politika çıktıları” açısından bir benzeşmeden bahsedilebilir. Dolayısıyla, üye ülkeler, kamu yönetiminin paylaşılan genel ilkeleri çerçevesinde, kendi siyasi, idari ve sosyal yapılarına uygun olan araçlarla ve yöntemlerle, ulaşmaları gereken politika çıktılarını gerçekleştirebilirler (Köseçik, 2004: 26-27).

AB'ye üyelik sürecinde bulunan ve 3 Ekim 2005 tarihinden itibaren Birliğe katılım yolunda müzakerelere başlayan Türkiye'nin bu süreçte yerine getirmesi gereken yükümlülükler, AB'nin Kopenhag Kriterleri kapsamında (ekonomik ve siyasi kriterler ve müktesebatı üstlenebilme yeteneği ya da müktesebata uyum) Katılım Ortaklığı Belgeleri ve Türkiye'nin Ulusal Programlarında belirlenmiştir. Katılım Ortaklığı Belgelerinde yer alan Türkiye'nin yerine getirmesi gereken hedeflerle ilgili gerçekleştirilenler, her yıl yayımlanan İlerleme Raporları'nda değerlendirilmektedir. Katılım Ortaklığı Belgeleri ve buna paralel olarak hazırlanan Türkiye Ulusal Programları incelendiğinde, müktesebatın çeşitli başlıkları altında ve ekonomik kriterler kısmında yer alan yerel yönetimlerle ilgili öncelikler ve politikalar, çevre (su kalitesinin iyileştirilmesi, atık yönetiminin etkinleştirilmesi, hava kalitesinin iyileştirilmesi, çevresel gürültünün önlenmesi), bölgesel politika (yerel yönetimlerin bölgesel gelişme farklılıklarını azaltıcı program ve projelerde etkin rol oynaması), malların serbest dolaşımı (ambalaj atıklarının bertarafı), enerji (kentsel ulaştırma sektöründe enerjinin verimli kullanıldığı yöntemlerin uygulanması), tüketicinin korunması ve sağlığı, sosyal politika ve istihdam (sosyal yardım ve hizmetlerin desteklenmesi), adalet ve içişleri (sığınmacıların/mültecilerin barınma, entegrasyonu, ihtiyaçları ve istihdamı için destek sağlanması), kişilerin serbest dolaşımı (Birlik vatandaşlarının ikamet ettikleri bir başka AB ülkesinde belediye seçimlerinde seçme ve seçilme hakkına sahip olması), ekonomik kriterler (kamu hizmetlerinin etkin, şeffaf ve katılımcı bir şekilde sunulması için gerekli yasal ve kurumsal ortamın oluşturulmasına dönük olarak, kapsamlı bir kamu yönetimi reformu içinde yerel yönetimlerin güçlendirilmesi) başlıkları altın-

da bulunmaktadır.

Katılım Ortaklığı Belgeleri ve Ulusal Programlarda yer alan öncelikler, müktesebatın her bir alanında, Birliğin ortak politikalarının belirlenen standartlara uygun olarak yerine getirilmesini sağlamaya yöneliktir. AB’nin herhangi bir politika alanında beklediği, söz konusu politikanın standart hale gelen AB normlarına göre uygulanmasıdır. Yerel yönetimlerin görev alanına giren sorumluluklar açısından da beklenen, güçlü bir yerinden yönetim anlayışıyla, etkin, verimli, şeffaf, katılımcı bir anlayışla, AB mevzuatıyla belirlenen standartlara uygun olarak yerel hizmetlerin sunulmasıdır. Bir başka ifadeyle, AB, Türkiye’nin kamu yönetimi ve yerel yönetimlerin yapılanmasına ilişkin spesifik bir model, yerel yönetimlerin yapılanmasında kopya edilmesi gereken bir şablon -diğer aday ülkelere önermediği gibi- önermemektedir. Beklenen, kamu yönetiminin ve yerel yönetimlerin, üyelik sonrası kendilerinden beklenen görevleri etkin ve verimli biçimde yerine getirmeleri için genel prensiplere göre kendilerini organize etmeleridir. Bu ilkeler de etkin, verimli, şeffaf, katılımcı bir yerinden yönetim anlayışıyla, AB normlarına uygun olarak sorumluluklarını yerine getirebilecek idari ya da kurumsal kapasiteye sahip yerel yönetimlerdir.

AB’ye üyelik süreci, aday ülke statüsünün verildiği 1999 Helsinki Zirvesi’nden sonra Türkiye’nin hemen hemen bütün ekonomik ve siyasi politikalarını, her alandaki reformlarını etkileyen, bunların yönünü ya da bu alanda uyulması gereken ilkeleri belirleyen bir rol oynamaktadır. 2000’li yılların başından itibaren Kopenhag Siyasi Kriterleri’ne paralel olarak gerçekleştirilen anayasa değişiklikleri, devletin küçülmesi, rekabetçi pazar ekonomisinin işleyişini sağlamaya yönelik ekonomi politikaları ve sosyal hizmetlere ilişkin yapılan yenilikler başta olmak üzere, devletin hizmet sunma ya da düzenleme sorumluluğunda olan her alandaki politika belirleme süreçlerinde, AB’ye üyelik yolundaki yol haritamız olan Ulusal Program’da yer alan hedefler etkili olmaktadır. Söz konusu hedefler ya da AB’ye üyelik hedefi; kalkınma programları ve ekonomik programlarda yer alan ülkemizin geleceğine yönelik politikalarının da temel belirleyicilerinden olmuştur. 2001 ve 2003 Ulusal Programları, siyasi yelpazenin farklı noktalarında yer alan hükümetler tarafından AB üyeliği perspektifinde temel kamu politikalarının çerçevesini oluşturan belge olarak kabul edilmiş ve uygulanmaya çalışılmıştır. Yerel yönetim alanında yapılan yasal değişiklikler de bu çerçevede yapılmış, AB’nin güçlü yerinden yönetim anlayışına uygun, etkin, verimli, şeffaf, katılımcı, yeterli idari kapasiteye sahip, üyelik sonrası üzerine düşen sorumlulukların üstesinden gelebilecek yerel yönetim anlayışına uygun olarak yerel yönetim yasalarının çıkartıldığı, hükümetin kullandığı önemli bir argüman olmuştur.

Hükümetin, yerel yönetim yasalarını çıkartırken önemle vurguladığı bir başka argüman da Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’dır. Avrupa Yerel Yöne-

timler Özerklik Şartı'nda yer alan, Türkiye'nin de imzalayarak uygulayacağını taahhüt ettiği kimi ilkeler açısından yeni yerel yönetim yasalarının iyileştirici özellik taşıdığını söylemek mümkündür. Hatta Şart'ın çekince konulan bazı madde/fıkraları açısından da olumlu düzenlemeler yapıldığı ifade edilmelidir. Ancak, önemli olan uygulamanın nasıl olacağıdır. Adaylık sürecinde, üyeliğe hazırlığın yol haritasını gösteren resmi dokümanlarda açıkça vurgulanmamakla beraber, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda yer alan ilkeler, AB ülkelerinde genel olarak yerel yönetim yapılarında geçerli olan ilkelerdir ve 2004 yılında üye olan Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin üyeliğe hazırlık süreçlerinde yerel yönetim reformları için yol gösterici olmuştur. Yerel özerklik kavramı ile birlikte anılan, Avrupa Konseyi tarafından 1985 yılında kabul edilen ve Konsey'e üye 46 ülkeden 41'i tarafından imzalanan ve onaylanan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, yerel yönetimlere politik, mali ve idari özerklik getirmekte ve bu özerkliklerle ilgili olarak anayasal garantileri içermektedir. Fransa'nın dışında AB'ye üye olan ülkelerin tamamı tarafından onaylanmıştır; ancak, ülkelerin kimi çekincelerle kabul ettiği Şart, AB tarafından imzalanan bir düzenleme olmadığı için AB hukuku niteliğinde değildir. Yerel özerkliğe ait Şart'ta yer alan ilkeler, yerel ve bölgesel yönetimleri ilgilendiren politika hazırlama süreçlerinde Bölgeler Komitesi tarafından referans olarak alınmakta ve Komite, AB, ulus devletler ve yerel ve bölgesel yönetimler arasındaki ilişkilerde Şart'ta yer alan yerellik ilkesine ilişkin unsurların uygulanmasını ve Şart'ın AB müktesebatının bir parçası haline getirilmesini önermektedir.²

AB'ye adaylık süreci, Türkiye'nin yerel yönetim sisteminin, yerinden yönetim anlayışını esas alan, etkin, verimli, şeffaf, katılımcı yönetim ilkelerine göre yapılanan, kendilerinden beklenen hizmetleri Birliğin o alandaki müktesebatına uygun biçimde yerine getirebilecek idari/kurumsal kapasiteye sahip olan yerel yönetimlerden oluşmasını gerekli kılmaktadır. Katılım Ortaklığı Belgeleri ve Ulusal Programlarda yer alan politika hedeflerinin gerçekleştirilmesi ve bu çerçevede müktesebat uyumu için çıkarılan yasaların ve ikincil mevzuatın başarılı bir biçimde uygulanması son derece önemlidir. Bunun için de yerel yönetimlerin idari/kurumsal kapasitelerinin güçlendirilmesi gerekmektedir. İdari ve mali etkinliğe sahip, yeterli gelir kaynakları olan, yönetim yapı ve süreçlerini reorganize eden, nitelikli ve uzman personel istihdam edebilen, planlamaya endeksli yürütmeye odaklanan, optimal hizmet alanına göre büyüklükleri gözden geçirilen, ülke genelinde belirlenen hizmet standartlarına göre sorumluluklarını yerine getiren güçlü yerel yönetimlerin varlığı, her bir yerel yönetim biriminin idari/kurumsal kapasite-

2 Bkz; CoR (2001) "Opinion of the CoR on the Recommendation of the Congress of Local and Regional Authorities of Europe on a European Charter of Regional-Self Government", Official Journal of the European Communities, C144/5, pr. 1.11; CoR (2003) "Opinion of the Committee of the Regions on the Role of the Regional and Local Authorities in European Integration", Official Journal of the European Communities, C73/57, pr.1.21.

telerinin gereken düzeye ulaşması ve dolayısıyla AB'ye üyelik sürecinin yerel yönetim sistemimize olumlu etkilerde bulunması bakımından son derece önemlidir. Sonuç olarak AB'ye üyelik sürecinin etkisi, diğer alanlarda olduğu gibi, yerel yönetimler alanında da değişim ve dönüşümün yönünü belirlemek ve hızını artırmak olmuştur.

2. Mali Yardımların Etkileri

1959 yılında Ortak Üyelik başvurusu ve 1963 yılında imzalanan Ortaklık Anlaşması (Ankara Anlaşması) ile başlayan Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne üye olma süreci, müzakerelerin başladığı 3 Ekim 2005 tarihinden itibaren son dönemine girmiştir. Türkiye'nin 1989 yılında yaptığı Birliğe tam üyelik başvurusu, 1989 yılında yayımlanan Komisyon Raporu ile geri çevrilmişti. Türkiye'nin ekonomideki yapısal sorunları, siyasal sistemin işleyişine ve insan haklarına ilişkin problemleri ve Yunanistan'la süregelen Kıbrıs sorunu bu olumsuz kararın öne çıkan gerekçeleriydi. Bu karardan sonra Avrupa Birliği'nin temel stratejisi, Türkiye ile ilişkileri güçlendirmek, ekonomik açıdan zaten yoğun olan ihracat ithalat ilişkisini Gümrük Birliği ile (1996) pekiştirmek, Türkiye'nin ekonomik ve siyasal istikrarını sağlayacak reformları desteklemek, AB bütçesinden aktardığı mali yardımlarla merkezi idare içinde yer alan kamu kurum ve kuruluşlarına, yerel yönetimlere, sivil toplum örgütlerine, üniversitelere, bölgesel kalkınma programlarına mali destek sağlamak olmuştur.

Avrupa Birliği'nin 1964'ten itibaren imzalanan Mali Protokoller ve MEDA Programları aracılığıyla sağladığı mali yardımlar, 1999 tarihinde yapılan Helsinki Zirvesi'nde Türkiye'nin tam üyeliğe adaylığının kabul edilmesiyle birlikte, yeniden yapılandırılan bir yardım sistemi içinde verilmeye başlanmıştır. Yenilenen sistemle, daha önce çeşitli kaynaklardan sağlanan yardımlar tek bütçe altında toplanmıştır. Diğer aday ülkelerde olduğu gibi, ulus devletin yetkilerinin güçlendirildiği Yerinden Yönetimci Uygulama Sistemi'ne göre mali yardımların kullanılması uygulamasına geçilmiştir. 2002-2006 yılları arasını kapsayan bu dönemde kullanılan mali yardımlar, Katılım Ortaklığı Belgelerinde (2001, 2003, 2005), İlerleme Raporları'nda (her yıl düzenli olarak yayımlanan), Ulusal Programlarda (2001, 2003) ve Ön Ulusal Kalkınma Planı'nda (2004-2006) yer alan hukuki, idari, ekonomik ve sosyal önceliklere, diğer bir ifadeyle AB'ye uyum amacına uygun olarak hazırlanan projelere verilmiştir. Bu dönemde desteklenen projeler, üç hedef çerçevesinde desteklenmiştir: a. Müktesebat uyumu (siyasi ve ekonomik kriterlere uyum konuları ve STK'lara sağlanan destekler de dahil olmak üzere); b. Müktesebat uyumu için gerekli idari kapasite oluşturulması ve bunun için gerekli yatırım ihtiyacı; c. Ekonomik ve sosyal uyum projeleri (bölgesel kalkınma, sınır ötesi işbirliği ve KOBİ projeleri) (www. abgs.gov.tr; Bilici, 1997; Bilici

2005; Karabacak, 2004; Yıldız ve Yardımcıoğlu, 2005; Gençkol, 2003; İKV, ikv.org.tr).

2002-2006 dönemine ait projelerden bir alt bileşen olarak, sivil toplum kuruluşları, belediyeler, organize sanayi bölgeleri, üniversiteler, ticaret ve sanayi odaları gibi kamu hizmeti veren kurum ve kuruluşların geliştirdikleri proje teklifleri desteklenmiştir. Genellikle, merkezi idare içindeki bakanlıkların ya da onlara bağlı/ilgili kuruluşların sorumluluğunda yürütülen projeler “çerçeve projeler”dir. Bu çerçeve projelerden bazılarının içinde, toplumun çeşitli kesimlerinin kullanımına açık olan “hibe programları” mevcuttur. Bu hibe programları, KOBİ’lerin, STK’ların ya da yerel yönetimlerin (belediyeler, il özel idareleri ve köyler) ve yerel yönetim birliklerinin çerçeve projenin amaçlarına uygun proje tekliflerine mali kaynaklar sağlamaktadır. Dolayısıyla, kamu kuruluşlarınca AB’ye uyum için hazırlanan büyük çerçeve projeler ve KOBİ’lerin, STK’ların ya da yerel yönetimlerin çeşitli amaçlara yönelik alt projeleri olmak üzere iki tür proje söz konusudur. Yerel yönetimlerin, özellikle belediyelerin, küçük altyapı yatırımlarına, yerel sivil inisiyatiflerin güçlendirilmesi çalışmalarına, yörelerin özelliklerine uygun ekonomik aktivitelere, işgücünün eğitime, sosyal sorunlarla mücadeleye, yerel kültürel ve tarihsel mirasın korunmasına odaklı çok sayıda proje, belediyeler ve il özel idareleri tarafından hazırlanmış ve AB mali yardımlarından, çerçeve projeler kapsamında alt projeler olarak desteklenmiştir (abgs.gov.tr; Özcan, Birden ve Kayadelen, tesk.org.tr; Kayadelen, tesk.org.tr).

Türkiye’nin 3 Ekim 2005 tarihinde müzakere sürecine girmesi ile 2006 yılından sonraki dönemde mali yardımlarda önemli artışlar beklenmektedir. Bu dönemde yardımlar, “Katılım Öncesi Mali Araç” adı altında beş ana başlık çerçevesinde kullanılacaktır: i. Kurumsal Kapasite Geliştirme: Çeşitli müktesebat başlıkları altında müktesebatı uygulamaya yönelik ülkemizin kurumsal kapasitesinin geliştirilmesi hedeflenmektedir; ii. Bölgesel ve Sınır Ötesi İşbirliği: Ülkemizin diğer yararlanıcılar veya üye devletlerle bölgesel, bölgelerarası ve sınır ötesi işbirliğinin desteklenmesi hedeflenmektedir; iii. Bölgesel Kalkınma: Üye olduktan sonra yararlanabileceğimiz “yapısal fonların” kullanımına hazırlanma hedeflenmektedir; ulaştırma, çevre (su, atık su ve hava kalitesi konuları), enerji (yenilenebilir ve enerji verimliliği konuları), eğitim, sağlık altyapıları ve bilişim teknolojileri dahil KOBİ’lere destek öncelikli alanlardır; iv. İnsan Kaynakları: Bir aday ülke olarak ülkemizin Avrupa İstihdam Stratejisi çerçevesinde Avrupa Sosyal Fonu’nun kullanımına hazırlanması hedeflenmektedir. İstihdama erişim, sosyal içerme, insan sermayesine yatırım (eğitim-sağlık) gibi alanlarda faaliyetler desteklenecektir; v. Kırsal Kalkınma: Tarım işletmelerine yatırımlar, tarım ürünlerinin işlenmesi ve pazarlanması, kırsal ekonominin çeşitlendirilmesi gibi tedbirler, bu başlık altında desteklenebilir faaliyet-

lerdir (abgs.gov.tr; Çelikleş, 2006; Ormanoğlu, 2005).

Katılım Öncesi Mali Yardımlar’dan önce IV. Mali Protokol (Yenileştirilmiş Akdeniz Politikası) ve MEDA-I (Akdeniz Ülkeleri Programı) (1996-1999) ve MEDA-II (2000-2002) döneminde, mali destek alan önemli yerel yönetim projeleri de olmuştur. 1995-1996 döneminde Antalya BŞB Kanalizasyon, Ankara BŞB Kanalizasyon, İzmit BŞB Endüstriyel Atık Projeleri, 1997-1999 döneminde AS-Kİ Adana Kanalizasyon ve Su Arıtma, Diyarbakır BŞB Kanalizasyon ve Arıtma, Tarsus Belediyesi Kanalizasyon ve Arıtma Projeleri 32 bin ile 50 bin ECU arasında değişen destekler almıştır (Gençkol, 2003: 165; DPT, 2000: 37; Köstepen, 2001: 36).

1996-1999 döneminde Şanlıurfa Belediyesi İçme Suyu Temini Projesi, İzmit Büyükşehir Belediyesi Sınai Atık Su Toplama ve Arıtma, Adana Atık Su Arıtma Kanalizasyon Sistemini Genişletme ve Arıtma Tesisi, Fatih Belediyesi İstanbul’un Fener Balat Tarihi Yörelere Restorasyonu Projeleri 7 milyon ile 21 milyon ECU arasında hibe almıştır (DPT, 2000: 38-42; Gençkol, 2003: 168-171). MEDA-II kapsamında Bursa BŞB Atık Su İşlemesi Projesi 16 milyon, İçişleri Bakanlığı’nın uygulayıcı olduğu Yerel Yönetimler Reformu Projesi de 3,5 milyon ECU hibe almıştır (Gençkol, 2003: 176; Arakon, 2002. 35; ABGS).

Katılım Öncesi Mali Yardımlar Çerçevesinde Desteklenen Çerçeve Projeler’den yerel yönetimlerin/yönetim birliklerinin finansman desteği aldığı önemli projeler var. 2005 ve 2006 yılı Çerçeve Programları kapsamında yerel yönetimlerin “Çevre Yatırımı” alanında kabul edilen Çanakkale Bölgesel Katı Atık Yönetimi Projesi (Çanakkale Belediyeler Birliği), Kuşadası Bölgesel Katı Atık Yönetimi Projesi (Kuşataklar Birliği), Nevşehir Atık Su Arıtma Tesisi Projesi (Nevşehir Belediyesi), Tokat Atık Su Arıtma Tesisi Projesi (Tokat Belediyesi) önemli örneklerdir. Büyük miktarda finansman gerektiren altyapı projelerine kaynak bulamayan yerel yönetimlerin AB fonlarını kullanarak büyük altyapı ve çevresel yatırımları gerçekleştirebilmeleri mümkündür (Ormanoğlu, 2007). Katılım Öncesi Mali Yardımlar döneminde (2002-2006) desteklenen çerçeve projelerin, kendi alt bileşenleri ya da konularında verdikleri hibeler kapsamında belediyelerin, belediye birliklerinin, il özel idarelerinin, köylerin, köylere hizmet götürme birliklerinin sunduğu çok sayıda proje vardır. Örneğin, 2002 Aktif İşgücü Piyasası Stratejisine Destek Sağlanması Çerçeve Programı altında devam eden projeler, 2003, 2004 ve 2005 yılları Bölgesel Kalkınma Çerçeve Programları ve 2004 yılı Bulgaristan ile Sınır Ötesi İşbirliği Çerçeve Programı (Bulgaristan’da Haskova, Yambol ve Burgas, Türkiye’de Edirne ve Kırklareli illerini kapsamaktadır) kapsamında hibe alarak yerel yönetimler tarafından yürütülen 300’ün üzerinde mikro proje vardır. Bunların 11 tanesi altyapı projeleri, 49 tanesi yerel kalkınma projeleri, 105 tanesi turizm ve çevre altyapısı projeleri, 9 tanesi de Bulgaristan ile Sınır Ötesi İşbir-

liği Projeleri'dir ve diğerleri de aktif işgücü piyasası stratejisine destek sağlanmasına yönelik projelerdir (Akbaş, 2008). Bütçeleri, 10 bin-1 milyon Euro arasında değişen (aşağıda parantez içindeki rakamlar Euro olarak alınan hibe miktarlarını göstermektedir. Bu hibe miktarlarının toplam proje bütçesine oranı genel olarak %90'dır) bu projeler arasında yer alan Bornova Belediyesi "Kula Belediyesi'nin Tarihi Kula Evlerinin Restorasyonunda Çalışacak Nitelikte İş Gücünün Yetiştirilmesi" (104.318), Bornova Belediyesi "Kadınlar İçin Hasta ve Yaşlı Bakımı Eğitimi" (97.088), Diyarbakır BŞB "Genç Kızlara Çocuk Bakıcılığı Kursu" (83.872), Kars Belediyesi "Turizmde İstihdam Yaratmaya Odaklı Eğitim Projesi" (81.980), Samsun Belediyesi "Doğalgaz İç Tesisatçılığı Kursu" (119.241), Reşadiye (Tokat) Köylere Hizmet Götürme Birliği'nin "Geleneksel Kültürümüzü Canlandırma ve Sürdürülebilir İstihdam Olanakları Yaratma" (233.161), Bursa Valiliği İl Özel İdaresi "Bursa Dağ Yöresi Tarımsal Verimliliği Ve İstihdamı Arttırmaya Yönelik Eğitim Projesi" (67.700), Yeniköy (Erzurum) Belediyesi'nin "Establishing Milk Collective Unit For Collecting Milk in Hygenic Conditions" (73.506), Büyükhırka (Çorum) Belediyesi "Büyükhırka Municipality Sewerage System Project" (267.521), şabanözü (Çankırı) Belediye Başkanlığı "Sani Deresi Rehabilitation and Waste Treatment Facility Project" (1.783.250), Ulucak (Erzincan) Köyü Muhtarlığı "Use of Treated Waste Water as Irrigation Water in Ulucak Village" (109.126), Aydıntepe (Bayburt) "Köylere Hizmet Götürme Birliği Development of Aydıntepe Health Services Infrastructure Project" (230.684), Darende (Malatya) Köylere Hizmet Götürme Birliği "Kırsal Altyapı Hizmetlerini Geliştirerek Bölgedeki İnsanların Ekonomik Seviyesini Yükseltmek" (561.392), Iğdır İl Özel İdaresi "Rüzgar Erozyonu Önleme Projesi" (712.574), Karakoçan Belediyesi (Elazığ) "Kalecik Deresi Islahı" (1.790.293), Yerköy (Yozgat) Belediyesi "Kentsel Jeotermal Merkezi Isıtma Sistemi Projesi" (1.492.719), Bingöl Belediyesi "Bingöl Afet Yönetimi Sistemi Projesi" (91.623), Altınyayla (Sivas) Kaymakamlığı Köylere Hizmet Götürme Birliği "Sosyal Ve Kültürel Gençlik Eğitim Merkezi Projesi" (73.9179), Turnasuyu (Ordu) Köyü Muhtarlığı "Turnasuyu Reaksiyon ve Turizm Merkezi" (260.000), Alpullu (Kırklareli) Belediye Başkanlığı "Alpullu Kamenö (Burgas/Bulgaristan) Belediyesi Kültürel İşbirliği Projesi" (45.453), Kırklareli İğneada (Kırklareli) Belediye Başkanlığı "Kırklareli ve Burgas İlleri Turistik Ev Pansiyonculuğu ve Küçük Aile İşletmeciliği Projesi" (57.582) projeleri, yerel yönetimlerin hangi alanlarda proje yürüttükleri hakkında genel bir bilgi vermektedir (Akbaş, 2008, DPT, www.dpt.gov.tr/bgyu/abbp; Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği: www.deltur.cec.eu.int).

Bu projelere ek olarak, AB Yapısal Fonları'ndan Bölgesel Kalkınma Fonu kapsamındaki Topluluk İnişyatifleri olarak bilinen dört programdan biri olan Interreg III (Sınır Ötesi İşbirliği Programı) Türkiye ile Yunanistan'ın sınır illeri ara-

sındaki mevcut işbirliğini Avrupa Birliği kaynaklarıyla desteklemek ve geliştirmek üzere, “Interreg III/A Yunanistan-Türkiye Programı” 2004-2006 dönemini kapsamak üzere planlanmıştır. Yunanistan ile kara ve deniz sınırı bulunan 6 ili (Aydın, Balıkesir, Çanakkale, Edirne, İzmir ve Muğla) kapsayan program çerçevesinde Türkiye’de ve Yunanistan’da bulunan yerel yönetimlerin ve yerel yönetim birliklerinin sınır ötesi altyapı, ekonomik gelişme ve istihdam, yaşam kalitesi, çevre, kültür, teknik yardım alanlarında ortak proje yürütmeleri mümkün olacaktı (dpt.gov.tr/bgyu/trabkbp). Bu program kapsamında, Kuzey Ege’deki belediyeler ile Yunanistan’ın Petra, Thermi, Kalloni, Midilli, EyergoylBaşkani as, Polomari, Mantamados, Polihnitos, Agai, Lmmi belediye başkanları ve meclis üyeleri ile kuzey Ege’deki belediye başkanları ve meclis üyelerinin İzmir/Dikili’de yaptıkları toplantıda Dikili Belediye Başkanı (Osman Özgüven) ortak projelerin amacını “Interreg III A Programı çerçevesinde kültürel ve sportif işbirlikleri, ortak festivaller, ulaşım imkanlarının artırılması ve vize kolaylıkları, engelliler köyü projesi, arıtma altyapı, jeotermal ısınma ve tarım, mimari mirasın korunması ve restorasyonu gibi konularda işbirliği” olarak ifade etmişti. Lesvos Belediyeler Birliği ile Yunanistan Kuzey Ege Belediyeler Birliği Başkanı da Türkiye’nin Avrupa Birliği üyeleri sürecinde böyle işbirliklerinin çok yararlı olduğunu belirtmişti. İşbirliği Programı’nda Türkiye’den Akçay, Ayvalık, Burhaniye, Dikili, Edremit, Zeytinli, Güre, Altınoluk, Karaağaç, Yenifoça, Bergama ve Çandarlı belediyeleri yer almıştı (Şehir ve Başkan, Sayı 44, 2005). Ancak program çerçevesinde yürütülen çalışmalar, Kasım 2005’te yapılan toplantıda Yunanistan tarafının iki ülke arasındaki adalarla ilgili sınır sorunlarının ve uluslararası ilişkiler boyutu olan kimi siyasi isteklerinin projelere Türkiye’nin kabul edemeyeceği biçimde yansımaları istemesi üzerine dondurulmuştur.³

Katılım Öncesi Mali Yardımların, yerel yönetimlerin karşı karşıya kaldığı önemli sorunların çözümü için hazırladıkları projelere çerçeve projeler kapsamında finansman desteği sağlaması, mali sorunlarla boğuşan belediyeler, il özel idareleri ve köyler için genel olarak bir fırsat olarak görülmektedir. Altyapıya, işgücü eğitimine, kültürel ve tarihi mirasın korunmasına, sosyal sorunlarla mücadele, sivil toplumun güçlendirilmesine, yerel ekonomik kalkınma girişimlerine odaklı küçük ölçekli projelerin mali yardımlardan yararlanması, ilgili beldenin gelişimine, yerel sorunlarla mücadeleye destek olacağı beklenmektedir. Bu alanda yeni bir fırsat da AB ile Türkiye arasında “Sivil Toplum Diyaloğunun Geliştirilmesi” kapsamında “Kentler ve Belediyeler Hibe Programı”dır. 5 milyon EURO toplam bütçeye sahip olan Program çerçevesinde belediyeler ve belediye birlikleri, kentsel planlama, çevre koruması, belediye hizmetleri, yetişkin eğitim ve öğ-

3 Program çalışmalarında DPT ile projedeki iller arasında koordinasyonu sağlamak üzere görevli olan Ege Ekonomiyi Geliştirme Vakfı – EGEV’in internet sitesinde (www.egev.org.tr) yer alan ve AB Mali Programlarından sorumlu bir uzmanla yapılan telefon görüşmesinden elde edilen bilgiler.

retimi, yatırım desteği, turizm ve kültür alanlarında ve belediyenin sorumluluğundaki diğer alanlarda asgari 50.000 € azami 250.000 € olan projelerine destek alabileceklerdir (2007 teklif çağrısı için 17 Ağustos 2007 son başvuru tarihi olarak duyurulmuştur). Başvuruyu yapan belediyelerin AB üye ülkeleri veya Türkiye dışındaki aday ülkelere en az bir uygun ortağı bulunması gerekmektedir (abgs.gov.tr).

Söz konusu yardımların, diğer yararlanıcılar gibi yerel yönetimlerin de proje hazırlama becerisini artıracak, plansız, günübirlik uygulamalar yerine yerel yönetimlerde planlı hareket etme kültürünün yaygınlaşmasına katkı sağlayacağı beklenmektedir. Çalışmanın son kısmında değerlendirilen stratejik planlarda, belediyelerin AB fonlarına büyük önem verdikleri, fonları alternatif gelir kaynağı olarak gördükleri sonucu çıkmaktadır. AB fonlarının, yerel yönetimlerden beklenen birçok hizmetin sağlanmasında projeler yoluyla sağlayacağı katkıların giderek daha yaygın olarak önemsendiği ve Türk yerel yönetim sistemimizde “proje üretme” kavramının giderek yaygınlaştığı gerek belediye başkanları gerek Belediyeler Birliği gerekse merkezi idarenin ilgili aktörleri tarafından yapılan açıklamalarda ortaya çıkmaktadır.

Belediye başkanları ile yapılmış ve değişik kaynaklarda yayımlanmış olan röportajları, genel olarak belediye başkanlarının AB fonları konusuna olumlu yaklaştıkları ve bu fırsatı değerlendirmek için proje hazırladıkları veya zaten bir/birkaç proje yürütmekte oldukları görülürken, nispeten daha az oranda da fonlara hazırlık konusunda henüz hazırlıksız olduklarını ifade eden, merkezi hükümetin bu konudaki desteğini yetersiz bulan belediye başkanları da bulunmaktadır. Bir belediye başkanının (Gaziosmanpaşa Belediye Başkanı Erhan Erol, AK Parti) şu sözleri aslında AB fonlarının belediyeler için temel işlevini özetlemektedir: “Buradaki [projelerdeki] maksat, Avrupalı gibi çalışabilme ve düşünebilme mantığını oluşturmak. Yoksa fondan gelen kaynağın çok daha fazlasını biz burada harcıyoruz. Maksat o mantıkla iş yapmak, o beceriyi kazanmak ve tecrübeye sahip olmak.” (Forum Gazetesi, 06.07. 2007) “Tarihi Kula Evlerinin Restorasyonunda Çalışacak Nitelikte İş Gücünün Yetiştirilmesi Projesi”nde aldıkları 104.318 € destek için “Büyük para değil, ama itici güç olması bakımından ve bir de anlam bakımından önemli” diyen Kula Belediye Başkanı’nın (Halil Güçlü, DYP) sözleri de fonların yerel yönetimler için bu teşvik edici etkisini vurgulamaktadır (Şehir ve Başkan Dergisi, Sayı 54, 2006). Son olarak, AB fonları, Kadıköy Belediye Başkanı’nın (Selami Öztürk, CHP) ifadesiyle, yerel ekonomik canlanmaya ilişkin projelerde (örneğin, Yeni Umutlar Projesi) merkezi idarenin vermediği desteği veren/vermeye hazır bir kaynak olarak da görülmelidir (Forum Gazetesi, 29.04.2006).

3. AB’ye Üye Ülkelerin Yerel Yönetim Sistemlerine Hakim Olan Yerel Yönetim Anlayışının Bir Model Olarak Benimsenmesi

Yerel yönetimlerin, özellikle belediyelerin, AB’ye hazırlık ve nihai üyelik sürecine nasıl yaklaştıklarını, AB’ye üyeliğin yerel yönetimler üzerindeki olası etkileri hakkındaki görüşlerini, AB’ye üyelik sürecinin yerel yönetimler için ne anlama geldiği ile ilgili değerlendirmelerini genel çizgileriyle öğrenmek üzere çeşitli kaynaklardan birinci el nitel veri elde etmeye çalışılmıştır. Bu kapsamda, Türkiye’deki belediyelerin ulusal ve uluslararası düzeydeki temsilcisi olan TBB’nin yayını olan İller ve Belediyeler Dergisi’nin 2002-2007 arasındaki toplam 24 sayısı taranmıştır. Şehir ve Başkan Dergisi, Forum Gazetesi ve diğer dergilerde yayımlanan yaklaşık 70 röportaj incelenmiştir. Röportajlar, büyükşehir, büyükşehir ilçe/ilk kademe, büyükşehirler dışındaki il ve ilçe belediyelerinin değişik partilerden seçilen belediye başkanları ile yapılmıştır. Röportajların bir kısmında AB’ye bakış veya AB’ye hazırlıkla ilgili sorular bulunurken, diğer röportajlarda genel olarak belediye performansından bahsedilirken, “AB ülkeleri” ya da “Avrupa standartları”na vurgu yapılarak belediye hizmetlerindeki başarılar ya da yetersizlikler ifade edilmiştir. Elde edilen veriler, ağırlıklı olarak AB’de ya da AB üyesi ülkelerde yerel yönetim sisteminin ve uygulamalarının yerel yönetim siyasetçileri tarafından bir “örnek”, bir “model” olarak benimsendiğini göstermektedir. Belediye başkanlarının Türkiye’nin yerel yönetim sistemi ile AB’deki belediye uygulamaları arasında yaptıkları karşılaştırmalar ve benzetmeler, AB’deki yerel yönetim uygulamalarını örnek göstererek merkez-yerel yönetim ilişkilerini eleştirmeleri, AB örneği dikkate verilerek ülkemizdeki sistem açısından yerinden yönetim/yerelleşme anlayışının yerel yönetim yasalarına yansıtılması gerektiğini vurgulamaları genel çizgiler olarak belirmiştir. Buna paralel olarak da, AB yerel yönetim ilkelerine yaklaşma bir “başarı göstergesi” olarak sunulmakta, AB örneğine yaklaşma istek ve çabaları kendini göstermektedir.

Bu genel sonucun yanında, şu tespitlerde de bulunmak mümkündür. Çevre, katı atık, parklar ve yeşil alanlar, ulaşım, tarihi doku ve kültür-sanat faaliyetlerinde genel olarak da bütün kentsel alan standartlarında Avrupa düzeyine kavuşmak ya da AB ülkelerindeki standartlara ulaşma amacı doğrudan ya da satır aralarında ifade edilmektedir. Bunun yanında, trafik, sağlık, sosyal güvenlik, eğitim, istihdam alanlarında da belediyelere AB ülkelerinde olduğu gibi yetki verilmesi ve gelir/kurumlar vergisinden pay aktarılması istenmektedir. Büyükşehirlerde ilçe belediyelerinin, özellikle muhalif partilere mensup belediye başkanlarının büyükşehir belediye sistemini eleştirmeleri, AB standartlarına göre sistemi açıklanamaz bulmaları (ilçe meclis kararlarının büyükşehir belediye meclisinin onayına muh-

taç olması nedeniyle) da öne çıkan bir noktadır. Çok genel olarak söylemek gerekirse, iktidar partisine mensup belediye başkanları 2004-2005 yıllarında çıkarılan yerel yönetim yasalarını yerelleşme ve yerel yönetimleri güçlendirme adına olumlu bulurken –yukarıda ilave olarak talep edilen alanlarda genel olarak hemfikir olmakla birlikte- muhalefet partilerinden seçilen başkanlar genel olarak reform yasalarını yeterli bulmamakta, gelir kaynaklarına ilişkin payların merkezden belirlenmesi, personel ve araç alımı gibi konular açısından belediyeleri merkezi idareye bağlı görmekte ve bu durumun AB ülkelerindeki yerel özerklik kavramı ile örtüşmediğini vurgulamaktadırlar.

Bu genel sonuçları destekleyen verilerden bazı örnekler takip eden kısımda verilmektedir. Örneğin, AB'ye aday ülkelerin katıldığı bir toplantıda (3 Eylül 2001, Brüksel) Türkiye'yi temsil eden TBB Başkanı Aytaç Durak'ın, Türkiye'de yerel yönetimlerle ilgili gelişmeleri, bir türlü çıkarılmayan yerel yönetimler yasasını ve genel olarak halkın ve siyasal partilerin AB'ye olan desteğini anlattığı konuşmasının ardından sorduğu şu soru ilginçtir: “Merak ediyorum; lütfen samimi olarak cevaplayınız. Bugünkü konumu ile Avrupa Birliği üyeleri bize nasıl bakıyor?” Toplantı başkanı, “Diğer aday ülkelerin yaptıkları ile sizdekiler kıyaslanamaz. Diğerleri çok şey başardı. Sizde ise daha yapacak çok şey var. Elbette bugüne kadar çok önemli gelişmelerin varlığına dikkat etmek gerekir. Ama özellikle yetkilerin yerel yönetimlere devri konusunda yapılacak çok şey var” yanıtını vererek farkında olduğumuz sorunları ve ancak gerekli reform çabalarını yasalas-tıramadığımız 1990'lı yılları bize hatırlatmıştır (İller ve Belediyeler Dergisi, Sayı 670, 2001: 456).

1999-2002 hükümet döneminde yerel yönetim reformunun bir türlü çıkarılmamasının ardından 3 Kasım 2002 seçimlerinden sonra İçişleri Bakanı'nın önde gelen belediye başkanları ile yaptığı ve başkanların yeni hükümetten beklentilerini ortaya koyduğu bir toplantıda Eskişehir Büyükşehir Belediye Başkanı Büyükerşen (DSP), AB sürecinde yerel yönetim reformunun gereğini şöyle vurgulamıştır:

“AB'ye katılmak isteyen Türkiye bir an önce 3030 sayılı Yasa ve benzeri yasaları değiştirmesi lazımdır. Su şişesinin üzerindeki etiketten, kokorece kadar her şeye müdahale eden ve kendi standartlarını ortaya koyan Avrupa, yerel yönetimler konusunda da kendi standartlarını ortaya koyar ve bizden bunlara uymamızı ister. Eğer biz yasal değişiklikleri yaparak Avrupa standartlarını yakalayamazsak, daha o kapıdan çok döneriz.” (İller ve Belediyeler Dergisi, Sayı 679, 2002: 5)

Tarsus Belediye Başkanı'nın sözleri de (Burhanettin Kocamaz, MHP) Türkiye'deki yerel yönetimlerin yetki ve kaynak açısından AB ülkelerindeki belediyelerin gerisinde olduğuna dikkat çekmektedir:

“Yerel yönetimin hizmet üretmesi için yetkilerinin ve kaynağının artırılma-

sı gerekiyor. Yerel yönetimlerin azımsanmayacak yetkileri var. Ancak AB ülkelerinin belediyeleri ile Türkiye’deki belediyeleri karşılaştırdığımızda, yetkilerin ve kaynakların bizde çok da fazla olmadığını görüyoruz. Entegrasyon sağlanacaksa, yerel yönetimlerin yetkilerinin, sorumluluklarının ve kaynaklarının artırılması gerekiyor. Bizim bir kardeş şehrimiz var Almanya’da, Langen. Nüfusu Tarsus’un yedide biri, ama bütçesine baktığımızda Tarsus’un yedi katı. Avrupa’da vergileri yerel yönetimler topluyor. Kaynağın bir kısmını merkeze gönderiyor. Türkiye’de tam tersi. Merkezi hükümet vergileri topluyor, insafına göre yerel yönetimlere aktarıyor.” (İller ve Belediyeler Dergisi, Sayı 684, 2003: 19)

2004 yerel seçimlerinden önceki dönem Sincan Belediye Başkanı (Rüstem Altunbaş, FP), dünyada yerel yönetimlerin imkanlarının çok daha iyi olduğunu; trafik, eğitim, sağlık, her şeyden belediyenin sorumlu olduğuna dikkat çekerek, “bizi de batıran merkezi sistem, tekelden yönetim... Avrupa diyorlar, Avrupa’yı model alsınlar... Örneğin, İsveç’te vatandaşın %31 gelir vergisi alıyorlar, bunun %6’sını merkezi yönetim alıyor, gerisi belediyeye kalıyor. Hollanda’da %28. Orada da %4’ünü merkezi yönetim alıyor, gerisi belediyenin” sözleriyle vurgulamaya çalışmaktadır (Yerel Dergi, Sayı 27, 2002: 31).

TBB Başkanı ve Adana Büyükşehir Belediye Başkanı Durak (AK Parti), AB ülkeleri ile yapılan kıyaslamalarda çoğu zaman atlanılan kentlerin gelişim dinamiklerini hatırlatarak, yerel yönetimlerin AB’deki yerel yönetimlerle karşılaştırılmasında unutulmaması gereken temel soruna dikkat çekmektedir: “... Avrupa ülkelerindeki şehirler 300 yıl önce kurulmuş. Bu süre içerisinde göç almamış. Nüfusları yüzyıllardır artmıyor. Yüzyıllar öncesinin altyapısına sahipler. Orada yaşayanlar varlıklı ve kent kültürüne sahip. Devletler zengin ve devletin belediyelere verdikleri pay oranı çok yüksek. Peki, bunların hangisi Türkiye’de var? Bizler son derece sıkıntı çekiyoruz.” (TBB Eylül Ayı Olağan Toplantısında Yaptığı Konuşmadan, İller ve Belediyeler Dergisi, Sayı 703: 2006: 5)

Yerel yönetimleri güçlendirmeyi amaçlayan yerel yönetim yasalarının getirdiği değişiklikler AB’ye hazırlık süreci açısından genel olarak olumlu karşılanmakla birlikte, AB ülkelerindeki yerel yönetimlerle kıyaslandığında yetki ve kaynak konusunda yetersizlikler ifade edilmiştir. Örneğin, Güngören Belediye Başkanı (Şakir Yücel, AK Parti), “Avrupa’da emniyet, sağlık, trafik, ulaşım” hizmetlerinin yerel bazda tamamen belediyeye bağlı olduğunu, o ülkelerde vali olmadığı için her şeyi belediye başkanının yürüttüğünü, “idealin” bu olduğunu ifade ederek, artan sorumluluklar açısından yerel yönetimler yasasının “devrim niteliğinde” ve “AB’ye hazırlık sürecinde yeterli bir yasa” olduğunu belirtmiş ve işsizlikle mücadele ve ekonomik canlanma çalışmaları gibi alanlarda yerel yönetimlere hareket alanı sağladığını ifade etmiştir (Şehir ve Başkan, 25.04.2006). Buna karşın, yerel yönetim reformlarının yetersizliğine dikkat çeken Kadıköy Belediye

Başkanı Öztürk mevcut sistemi şöyle eleştirmektedir: “Bütün belediyelerin tamamı göbekten Ankara’ya bağlı. Çünkü araç alımından tutun, personel atanmasına ve bütçelerinin şekillenmesine kadar tüm kararlar Ankara’dan veriliyor. Vergi payını dahi onlar belirliyorlar. Emlak vergisi, çevre vergisi her şeyi” (Şehir ve Başkan Dergisi, 29.04.2006). Bakırköy Belediye Başkanı Ateş Ünal Erzen (CHP) de “Nereden bakarsanız bakın, AB’nin bu konudaki tüm yasalarına aykırıyız” sözleşmesiyle ilçe belediye meclis kararlarının büyükşehir belediye meclisinin onayına ihtiyaç duymasını eleştirmiştir (Forum Gazetesi, 20.03.2006). İktidar partisine mensup Silivri Belediye Başkanı’nın (Hüseyin Turan, AK Parti) sözleri de yerel yönetimler reform yasa tasarılarının eksiklerini vurgulaması bakımından önemlidir. AB’ye uyum sürecinde, özellikle belediyelerin merkezi anlayışla değil, yerinden yönetim anlayışıyla yönetilmesi gerektiğini vurgulayan Turan’ın sözleri şöyledir:

“AB’ye uyum sürecini yaşadığımız şimdilerde özellikle belediyelerin merkezi anlayışla değil, yerinden yönetim ilkesi doğrultusunda yönetilmesi gerektiğini düşünüyorum, AB müktesebatının yerel yönetimlere bakış açısında da bu anlayış hakim zaten. Avrupa’da yerel yönetimler bölgelerindeki olaylarla ilgili tüm konularda karar verme aşamasında oldukça etkindir. Ama maalesef biz de en azından şimdilik böyle bir yapıdan söz etmek mümkün değil...AB’ye uyuma yönelik olarak 5393 sayılı ‘Belediye Kanunu’ çıktı. Ama hala net olmayan bazı noktalar var. Kanun birçok noktada belediyelere yetkiler veriyor. Ama bazı noktalarda eksiklikleri olduğu da bir gerçek. Örneğin belediyeler daha sağlıklı hizmet verebilmek adına kendi bölgelerin[de] toplanan vergilerin bir bölümünü alabilmeli. Belediye gelirlerini artırıcı, belediye meclisinin karar verebileceği bir yapının oluşması gerekiyor...ilk olarak, Ankara yerelleşmeye tam olarak uyum göstermeli ve inandırıcı.” (Forum Gazetesi, 16.5.2006)

AB yerel yönetim ilkelerine yakınlaşmanın başarı göstergesi olarak sunulması ve AB örneğine yaklaşma istek ve çabaları belediye başkanlarının söylemlerinde kendini göstermektedir. TBB Başkanı’nın bir eğitim seminerindeki sözleri şöyledir: “İdare işi yerel yönetimlere verilmeli, kent için yapmak istediğimiz çalışmaların önüne engel konulmamalı. Gelişmiş bir ülke olmak ve AB standartlarına en kısa zamanda kavuşmak istiyorsak yerel yönetimler kentler üzerinde söz sahibi olmalıdır. Unutulmamalı ki Ankara küçüldüğü zaman Türkiye büyüyecektir.” (TBB’nin Adana’da yapılan Eğitim Semineri’ndeki konuşmasından, İller ve Belediyeler Dergisi, Sayı 698: 2005: 3)

Malatya Belediye Başkanı’nın (H. Cemal Akın, AK Parti), belediye yönetiminde AB için yaptıkları çalışmaları anlattığı ifadeler de bu konuda aktarmaya değerdir:

“İnsanımızın yaşam standartlarını yükseltecek çalışmaları sürdürüyoruz. U-

laşım, çevre, yeşil alan, sorunsuz altyapı gibi hizmetlerimiz devam etmektedir. Bunların yanı sıra, belediyeçilik konusunda AB kriterlerine uyumlu yıllık stratejik planlama yapılmaktadır... Bugüne kadar bu yönde [AB’ye hazırlık için] yaptığımız çalışmaların yanı sıra büyük önem arz eden bir karar da almış bulunuyoruz. Bundan sonra şehrimize yapacağımız her türlü yatırım AB normlarına uygun olacaktır. Yani yeni açılacak bir yolun kriterlerinin, yapılacak bir çocuk parkı veya dinlenme parkı kriterlerinin mutlaka AB normlarına uygun olmasına dikkat edilecektir.” (Şehir ve Başkan, Sayı 60, 2006)

AB ülkelerindeki yerel yönetim uygulamalarına benzeme çabaları açısından Karşıyaka Belediye Başkanı’nın (Cevat Durak, CHP) verdiği örnek de ilginçtir: “Merkezde çöp konteynerlerini yeraltına taşıyacağız... Sokaklarda kirli görüntü olmuyor, hayvan giremiyor, içinden çöp alınamıyor, koku olmuyor. Her biri beşer tonluk olacak. Vakumlu araçlarla alacağız. Arabaların kötü park etmesi de çöpün alınmasına engel olmayacak. Bunu yıllardır istiyordum. Bazı Avrupa ülkelerinde uygulamasını görmüştüm.” (Şehir ve Başkan, Sayı 59)

TBB’nin Mayıs ayı toplantısında (21-22 Mayıs 2007) yayımladığı ve bütün siyasi parti genel merkezlerine ulaştırılmasına karar verilen Deklarasyonu, AB perspektifi konusunda siyasetlerden beklentileri ortaya koymaktadır: “Yerinden yönetim için, yetki ve sorumlulukta Avrupa Birliği standartlarının getirilmesi” (1. md.), “5216 ve 5393 sayılı Büyükşehir Belediyeleri Kanunlarının getirdiği ilave görevler çerçevesinde, anayasamızın 127. maddesinde öngörülen karşılığının devlet tarafından sağlanması” (2. md.), belediyeleri ilgilendiren tüm yasal düzenlemelerde TBB’nin görüşünün alınması” (6. md.) (İller ve Belediyeler Dergisi, Sayı 709, 2007: 4).

4. AB Ülkelerinin Yerel Yönetimleriyle Yapılan İşbirlikleri

AB’ye adaylık ve potansiyel üyelik sürecinin Türkiye’deki yerel yönetimler üzerindeki önemli etkilerinden biri de, AB ülkelerinin yerel yönetimleriyle Türkiye’deki yerel yönetimler (belediyeler) arasında gelişen ve giderek yoğunlaşan işbirliği çabaları ve örnekleridir. Ortak toplantılar, teknik ve uzmanlık eğitimi, yerel hizmetlere dair bilgi, deneyim, düşünce ve kullanılan teknoloji paylaşımı, AB mevzuatı ve politikaları ile bazı alanlarda başarı örneklerinin aktarımı etrafında başlayan çalışmalar kardeş şehir ilişkilerinin kurulması ve daha spesifik olarak da ortak projeler geliştirilmesi biçiminde gelişmiştir.

AB ülkelerinin yerel yönetimleriyle Türkiye’deki yerel yönetimler arasında işbirliği kurma, daha doğrusu kimi belediyelerin kardeş şehir ilişkileri ile başlayan işbirliği çabalarını güçlendirme konusunda TBB önemli çalışmalar ve projeler gerçekleştirmektedir. AB ülkelerindeki yerel yönetim birlikleri ile yerel yöne-

timlerin yer aldığı diğer uluslararası örgütlerle işbirliği konusunda 25 Mayıs 2006 tarihli olağan toplantısında TBB'nin aldığı kararlar şöyledir:

“TBB'nin dünyadaki eş kuruluşları olan Danimarka Ulusal Yerel Yönetim Derneği, Finlandiya Yerel ve Bölgesel Yönetimler Derneği, Alman Şehirler Derneği, Helen Yerel Yönetimler ve Bölgesel Kalkınma Ajansı, Hollanda Belediyeler Birliği, Norveç Yerel ve Bölgesel Yönetimler Derneği, İsveç Yerel Yönetimler Derneği, Slovenya Belediyeler Derneği, İsveç Yerel Yönetimler ve Bölgeler Derneği, Avusturya Şehirleri ve Kasabaları Derneği, Fransa Belediyeleri Birliği, İspanya Belediyeler Birliği, Bulgaristan Belediyeler Birliği ve diğer ülkelerin ulusal belediye birlikleri ile bu birliklerin kurdukları uluslararası kuruluşlar ile işbirliği yapılmasına oybirliğiyle karar verilmiştir.” (Karar 8)

“Avrupa Konseyi'nin ve Avrupa Birliği'nin yerel yönetim şemsiye örgütleri ve ihtisas kuruluşları arasında olan; Bölgeler Komitesi (CoR), Avrupa Belediyeler ve Bölgeler Konseyi (CEMR), Avrupa Kentler Birliği (Eurocities), Orta ve Doğu Avrupa Ülkeleri Yerel Yönetimler İşbirliği Ağı (LOGON) Programı, Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Eğitim Kurumları İletişim Ağı (ENTO), Güneydoğu Avrupa (Balkanlar) Ulusal Yerel Yönetim Dernekleri Ulaşım Ağı (NALAS), Yerel Demokrasi Ajansları Derneği (LDAs) ve Birliğimizin üyesi olduğu, Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği (IULA) ile Dünya Birleşik Kentler Federasyonu'nun (FMCU) birleşerek dünya ölçeğinde yerel yönetimlerin temsil edildiği yeni bir organizasyon haline gelen “Birleşmiş Kentler ve Yerel Yönetimler Teşkilatı (UCLG)” ile işbirliği yapılmasına oy birliğiyle karar verilmiştir.” (Karar, 9)

“Birliğimizin ve belediyelerimizin yararlanabilme olanağı olan Avrupa Birliği mali yardım programlarından ve Avrupa Birliği üyesi ülkelerin mali yardım programlarından yararlanabilmesi için gerekli çalışmaların yürütülmesine ve bu programlara başvuru, değerlendirme ve uygulama aşamalarında; bu genel karar doğrultusunda, Birlik Encümeninde konunun görüşülerek çalışmaların yürütülmesine ve bu programlar arasında olan INWENT (Uluslararası İleri Eğitim ve Gelişim Kuruluşu) ile işbirliği yapılmasına oy birliği ile karar verilmiştir.”

Bu kararlar çerçevesinde yürütülen projelerden biri olan Türkiye Belediyeler Birliği (TBB) ile İsveç Bölgeler ve Yerel Yönetimler Birliği'nin (SALAR) İşbirliğinde Belediye Ortaklık Ağları (TUSENET) Projesi: TBB, İsveç Bölgeler ve Yerel Yönetimler Birliği ile 2003 yılından itibaren yapılan çeşitli temaslarla işbirliği imkanları araştırmıştır. Türk ve İsveç belediyeleri arasında kardeş-şehir ilişkilerinin kurulması ve ortak projeler yürütülmesi sonucuna varılmış ve iki ülke belediyeleri arasında verimli ve işlevsel işbirliklerinin geliştirilmesi amacıyla “Belediye Ortaklık Ağı” kurulması projesi geliştirilmiştir. Proje çerçevesinde İsveç'ten 5 belediye, Türkiye'den en az 15 belediye arasında kardeş şehir ilişkileri kurularak beş alanda ortaklık ve iletişim ağlarının kurulması hedeflenmiştir. Pro-

je kapsamında, yerel sosyal hizmetler, çevre koruma, yerel ekonomik kalkınma, kent planlaması, mali yönetim konularında ortaklık ağlarının oluşturulması kararına varılmıştır. Her iki ülke Birlik temsilcilerinin katılımıyla 17-18 Ekim 2006 tarihlerinde Stockholm’de hazırlık toplantısı yapılan projede, yerel politikacılar ve personelin iyi yerel yönetim pratikleri konusunda bilgilerini artırmak, iyi insan kaynakları yönetimi pratiğini, yerel karar süreçlerine ve faaliyetlerine STK’ların ve vatandaşların katılımını geliştirmek, yerel kaynakların geliştirilmesini sağlamak gibi amaçların yanında belediyelerin AB fonlarına ulaşma ve AB uygulamalarına ilişkin bilgilerini artırmaları hedeflenmiştir (İller ve Belediyeler Dergisi, Sayı 703, 2007: 12).

5-7 Şubat 2007 tarihlerinde Antalya’da yapılan Proje Konferansı’nda 7 iletişim ağı oluşturulması planlanmıştır. İsveç’ten 5, Türkiye’den 21 belediyeden belediye başkanları, başkan yardımcıları, meclis üyeleri ve projede görevli belediye personeli ile SALAR ve TBB yetkililerinin (29 İsveçli, 50 Türk katılımcı) katıldığı konferansta, yerel ve bölgesel yönetimlerin AB’ye üyelik sürecinde oynadıkları rol ve bu alanda daha önce bu süreci yaşamış olan ülkelerin tecrübeleri tartışılmıştır. Proje çerçevesinde kurulan 7 ortaklık ağının konuları arka sayfadaki tabloda verilmektedir (İller ve Belediyeler Dergisi, Sayı 706, 2007: 9).

Proje çerçevesinde, Türk ve İsveçli belediye temsilcileri, farklı belediyelerin ev sahipliğinde farklı çalışma grupları halinde 27-30 Mayıs 2007 tarihlerinde toplanmıştır. Yıldırım, Nilüfer ve Osmangazi belediyelerinin ev sahipliğinde Bursa’da, Midyat’ta, İstanbul’da, Giresun’da, Antalya’da yapılan toplantılar, (i) Kent Planlama, (ii) Çevre Koruma, (iii) Yerel Ekonomik Kalkınma, (iv) Sürdürülebilir Kalkınma, (v) Sürdürülebilir Turizm, Üçlü Sarmal İşbirliği Modülleri ve (vi) Mali Modül başlığı ile farklı çalışma grupları tarafından gerçekleştirilmiştir. Türk ve İsveçli belediye temsilcileri, Türk ve İsveç yönetim sistemleri hakkında genel bilgiler yanında söz konusu çalışma alanlarında kendi bilgi ve deneyimlerini paylaştıkları Proje kapsamında farklı kültürel ve toplumsal yapıya sahip olmalarına karşın birbirlerini tanıyarak belediyeler arasında etkin ve verimli işbirliklerinin kurulması için çalışmalarını yürütmektedir (İller ve Belediyeler Dergisi, Sayı 710: 2007: 5).

Proje kapsamında, 27 Ağustos-31 Ağustos 2007 tarihlerinde İsveç’in değişik kentlerinde toplantılar yapılmıştır. Türkiye’den Mahalli İdareler Genel Müdürü ile birlikte 13 belediye başkanı, 9 belediye başkan yardımcısı, 3 belediye meclis üyesi ve uzman personelle birlikte 58 kişi delegasyonda yer almıştır. İstanbul, Antalya, Gaziantep ve Samsun Büyükşehir Belediyeleri, Manisa, Karşıyaka, Bornova, Osmaniye, Şırnak, Midyat, Muğla, Tarsus, Ordu, Amasya, Giresun, Tepebaşı, Altındağ, Nilüfer, Osmangazi, Yıldırım, Zeytinburnu ve Küçükçekmece Belediyelerinden katılanlar, altı farklı modülde çalışmalarını yürütmüştür. (i) Kent Plan-

İşbirliği Alanı	İsveçli Ortaklar	Türk Ortaklar
Sürdürülebilir Turizm	Kalmar Belediyesi	Ege Bölgesi Karşıyaka Belediyesi, Bornova Belediyesi
Yerel Sosyal Hizmetler, Sosyal İçerme, Sosyal Koruma	Malmö Belediyesi	Akdeniz Bölgesi Antalya Büyükşehir Belediyesi, Muğla Belediyesi, Tarsus Belediyesi
Çevre Koruma, Teknik Altyapı, Su, Atık Su, Katı Atık Yönetimi	Stockholm Belediyesi	Marmara Bölgesi İstanbul Büyükşehir Belediyesi, Büyükçekmece Belediyesi, Zeytinburnu Belediyesi
Yerel Ekonomik Kalkınma ve Büyüme	Malmö Belediyesi Kalmar Belediyesi	Karadeniz Bölgesi Samsun Büyükşehir Belediyesi Amasya Belediyesi Ordu Belediyesi
Kent Planlaması, Arazi Kullanımı, Risk Yönetimi	Karlstad Belediyesi	Güney Doğu Anadolu Bölgesi Gaziantep Büyükşehir Belediyesi Osmaniye Belediyesi, Şırnak Belediyesi, Midyat Belediyesi
Yerel Finansman, Vergiler, Ücretler, Bütçeleme, Denetleme, İnsan Kaynakları Yönetimi	Umea Belediyesi	İç Anadolu Bölgesi Altındağ Belediyesi, Tepebaşı Belediyesi, Yıldırım Belediyesi, Nilüfer Belediyesi, Osmangazi Belediyesi
Belediye Birliklerinde Stratejiler ve Uygulamalar	SALAR	TBB

lama, Arazi Kullanımı, Risk Yönetimi, (ii) Sürdürülebilir Turizm, Üçlü İşbirliği, (iii) Sürdürülebilir Sosyal, Ekonomik ve Çevresel Kalkınma, (iv) Yerel Ekonomik Kalkınma ve Büyüme, KOBİ’lerin Desteklenmesi, İstihdam, (v) Vergiler, Ücretler, Bütçeleme, Mali Denetim, Bilgi ve Liderliğin Geliştirilmesi, (vi) Çevre Koruma, Teknik Altyapı (Su, Atık Su ve Katı Atık Yönetimi) Modüllerinde, Karlstad, Kalmar, Malmö, Umea ve Stockholm Belediyelerinin ev sahipliğinde yapılan toplantılarda, ev sahibi belediyelerin seçilmiş ve uzmanları tarafından, İsveç yerel yönetim sistemi ve kendi belediyelerinin kapsadığı alanlarda yürüttükleri çalışmalar ve deneyimler aktarılmıştır. TBB’nin “birbirlerinin tanıma anlamında” olarak nitelediği bu çalışmaların devamında olası proje geliştirme konuları da tartışılmıştır. Proje ile Türk ve İsveç Belediyeleri arasında diyalog kurulması ve ortak projeler geliştirilmesi amacıyla çalışmalar “büyük bir istek, titizlik ve özveriyle yürütülmektedir” (İller ve Belediyeler Dergisi, Sayı 712; 2007, 3-5).

Türkiye Belediyeler Birliği ile Hollanda Belediyeler Birliği (VNG-International) İşbirliğinde Yürütülen “Yerel Yönetimler-Doğu (LOGO-East)” Programı: İşbirliği, 2003 yılında Silivri-İstanbul’da yapılan “Avrupa Birliği ve Yerel Yönetimler” konulu uluslararası seminerle başlamıştır. AB’nin yerel yönetimlere yönelik politika ve uygulamalarına ilişkin genel bilgilendirmeler ve atölye çalışmaları ile katılımcıların düşünce ve deneyimlerini paylaşması sağlanmıştı. Programın amacına ulaşabilmesi için Şubat 2006’da başlayan hazırlıklar sonucunda, kardeş şehir/eşleştirme ilişkisi var olan belediyeler arasında “kamu hizmetleri” alanında ortak proje yürütülmesine karar verilmiştir. Program kapsamında ilk eğitim toplantısı (Lahey-Hollanda’da) ve proje geliştirmek için kardeş şehirlerin birbirlerini ziyaretleri Haziran 2006’da gerçekleştirilmiştir. 2007 yılı sonunda tamamlanacak Program kapsamında, Hollanda ve Türkiye’den 10’ar belediye arasında “kardeş-şehir/eşleştirme” ilişkisi kurulması amaçlanmıştır. Kurulacak bu ilişkiler ile yerel kamu hizmetlerinin nitelik ve niceliklerinin geliştirilmesi ve belediyeler arasındaki ilişki ve işbirliklerinin iyileştirilmesi hedeflenmektedir (İller ve Belediyeler Dergisi, Sayı 702, 2006: 10, İller ve Belediyeler Dergisi, Sayı 708, 2007: 5; İller ve Belediyeler Dergisi, Sayı 710: 2007: 4). Program kapsamında, Hollanda’dan 8, Türkiye’den 9 belediye arasında kurulan kardeş-şehir ilişkileri çerçevesinde geliştirilen 11 proje hibe almaya hak kazanmıştır. Söz konusu belediyeler ve proje konuları arka sayfadaki tabloda verilmektedir.

Ortak proje yürüten bu belediyeler arasında, ortaklıkların güçlendirilmesini desteklemek amacıyla 16-18 Nisan 2007 tarihlerinde Denizli’de “Hizmet Sunumu ve Ortaklıkların Güçlendirilmesi” konusunda TBB ile Hollanda Belediyeler Birliği’nin işbirliğinde düzenlenen seminerde de ortaklıkların yararları ve içindeki engellerin anlaşılması, bu yararların nasıl artırılacağı ve engellerin nasıl azaltılacağı, ortaklıkların nasıl daha da güçlendirileceği tartışılmış, bu konulardaki bil-

Türk Belediyesi	Hollanda Belediyesi	Proje Alanı	Proje Başlığı
Bergama Belediyesi	Alkmaar Belediyesi	Şikayet mekanizması	Bergama'da bir şikayet mekanizmasının tesisi
Bergama Belediyesi	Alkmaar Belediyesi	Tarihi yapıları koruma	Uluslararası Kültürel İnsanlık Mirası: Bergama
Denizli Belediyesi	Almelo Belediyesi	Sosyal hizmet sunumu	Kol kola (Arm in arm)
Denizli Belediyesi	Almelo Belediyesi	Atık yönetimi	Atık yönetiminde yeni hizmetlerin geliştirilmesi
Edirne Belediyesi	Deventer Belediyesi	Sosyal hizmet sunumu	Romanlara iş fırsatları yaratacak alternatifler için belediye hizmetleri
Emirdağ Belediyesi	Haarlem Belediyesi	Atık yönetimi	Yeni atık yönetimi politikası hizmet sunumu: Belediye atık yönetimi
Fatih Belediyesi	Zoetemeer Belediyesi	Atık yönetimi	Atık: Orada ne varsa ayır
Gaziantep BŞB	Nijmegen Belediyesi	Sosyal hizmet sunumu	Engellilere yönelik istihdam yaratılmasına ilişkin iş planının geliştirilmesi
Gölcük Belediyesi	Rotterdam Belediyesi	Kamu hizmeti sunumu	Kent Bilgi Sistemi & Harita Sistemi
Kocaeli BŞB	Amsterdam Belediyesi	Tarihi yapıları koruma	Kocaeli'nde Kamu Hizmeti olarak tarihsel yapıların korunmasının kurumsallaştırılması
Lüleburgaz Belediyesi	Deventer Belediyesi	Kamu hizmeti sunumu	Lüleburgaz'da daha iyi kamu hizmeti sunumu için el ele

gilerin ve deneyimlerin paylaşımı, kardeş-şehir ilişkilerini etkin ve verimli yürütme-lerine destek olunması amaçlanmıştır (İller ve Belediyeler Dergisi, Sayı 708, 2007: 5).

Program kapsamında, örneğin, Bergama ve Alkmaar Belediyelerinin işbirliği çerçevesinde iki proje yürütülmektedir. Bergama ve Alkmaar Belediyeleri 2004 yılında kardeş-şehir (town-twinning) protokolü imzalamıştır. Kardeş-şehir protokolünün amacı, turizm, eğitim, spor, ticaret, sanat ve kültür alanlarında işbirliği yapmak ve Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne katılım sürecine katkıda bulunmaktır. İlk Proje'nin amacı, Alkmaar Belediyesi'nin Bergama Belediyesi'nde vatandaşların istek ve taleplerine karşı ne yapılması ve nasıl hareket edilmesi konusunda bir şikayet mekanizması oluşturulması çalışmalarına destek olmasıdır. İkinci Proje ile Bergama Belediyesi'nin kültürel ve tarihi eserler bölümünün kapasitesinin artırılması, Bergama'da var olan 538 kültürel ve tarihi yapıya ilişkin veri bankası o-

luşturulması, eski eser sahiplerinin bilinç düzeylerinin artırılması amaçlanmaktadır (İller ve Belediyeler Dergisi, Sayı 710: 2007: 4).

2007 yılı sonu itibarı ile tamamlanacak olan Program çerçevesinde yürütülen 11 projenin değerlendirildiği toplantıda (Ankara, 23 Ekim 2005), Program ile her iki ülkenin belediyeleri arasında kardeş-şehir ilişkileri çerçevesinde geliştirilen uluslararası proje yürütme deneyiminin geliştirildiği, etkin kardeş-şehir ilişkilerinin ve toplumlararası diyalogun geliştirilmesine katkıda bulunduğu ve yürütülen projelerin diğer kardeş şehir uygulamalarına örnek olacağı değerlendirilmiştir. Toplantıda, Kasım ayında yapılacak kapanış semineri ile tamamlanacak olan programın devamı niteliğinde “Yerel Yönetimler-Doğu (LOGO-EAST-II)” Programı’nın Ocak 2008 itibarıyla başlaması ve yine TBB ile Türk Belediyeler Birliği’nin işbirliğinde yürütülmesi kararlaştırılmıştır (İller ve Belediyeler, Sayı 714, 2007: 7).

TBB – Almanya Uluslararası İleri Eğitim ve Gelişim Kurumu (InWent):

TBB, Almanya Uluslararası İleri Eğitim ve Gelişim Kurumu (InWent) ile geliştirdiği işbirliği çerçevesinde çalışma ziyaretlerinde bulunmuştur. Belediye başkanları ve meclis üyelerinden oluşan 19 kişilik heyetle yapılan çalışma ziyaretinde, Almanya Belediyeler Birliği, ziyaret edilen eyaletin İçişleri Bakanlığı, İlçe Belediyeleri Birliği, Aachen Belediyesi, Belediyeler Yönetimi Eğitim Enstitüsü ve Inwent ziyaret edilmiş, bu ziyaretlerde “Almanya’da Belediyelerin Eğitimi ve İleri Eğitimleri”, “Kamu Hizmetinde Tekdüze Eğitimin Gerekliliği ve Kalite Yönetimi”, “Personel Teşviki ve Personel Planlaması”, “Üst Düzey Hizmet Eğitimi”, “Orta Düzeyde Hizmet Görevlilerinin ve Memurların Eğitimi”, “Lobi Faaliyetleri ve Belediyelerde Kurumsal Yönetim” konularında eğitim seminerleri verilmiştir (İller ve Belediyeler Birliği, Sayı, 714, 2007: 3-4).

Elektrik İşleri Etüt İdaresi Genel Müdürlüğü (EİE) tarafından Fransa ve Hollanda’nın enerji verimliliği kurumları ile birlikte yürütülen “Türkiye’de Enerji Verimliliğinin İyileştirilmemesine Dair AB Eşleştirme (Twinning) Projesi” kapsamında TBB işbirliğinde, 16-18 Ocak 2007 tarihlerinde Ankara’da düzenlenen “Sürdürülebilir Kent Ulaşım Planı” başlıklı bir eğitim semineri: Ankara, Eskişehir, Erzurum, Kayseri Büyükşehir Belediyeleri, Denizli, Batman, Kütahya, Kahramanmaraş, Osmaniye ve Alanya-Mahmutlar Belediyelerinin katıldığı seminerde, Fransa ve Hollanda’dan sürdürülebilir kent ulaşım planlarına ve şartnamelerine ilişkin örnekler, kentte toplu taşımının teşviki, toplumun bilinçlendirilmesi, kent içi yük taşımacılığı ve şirket ulaşım planları başlıklarındaki seminer konularının yanı sıra, Eskişehir Büyükşehir Belediyesi hafif raylı sistem uygulamasına ilişkin bilgiler aktarmıştır. Belediyeler arasında sağlanan bilgi ve deneyim paylaşımının son derece faydalı olduğu belirtilerek, bu tür faaliyetlerin daha büyük ölçekte gerçekleştirilmesi dileğinde bulunulmuştur (İller ve Belediyeler Dergisi, Sayı 705, 2007: 9).

Bu Proje kapsamında, yine TBB işbirliğinde, 21-22 Mart tarihlerinde Ankara'da düzenlenen "Kent Yerleşim Alanları için Kojenerasyon⁴ ve Bölgesel Isıtma Sistemleri" başlıklı eğitim seminerine Ankara, Gaziantep, Eskişehir Büyükşehir, Kahramanmaraş, Malatya, Muğla, Siirt, Bayburt, Osmaniye, Afyon-Sandıklı, Alanya-Mahmutlar Belediyelerinin katıldığı seminerde, AB enerji politikası çerçevesinde ekonomik, çevresel ve sosyal faydalar sağlayan kojenerasyon ve bölgesel ısıtma sistemleri hakkında bir farkındalık yaratma hedeflenmiş, sürdürülebilir bir gelecek için Avrupa hedefinde önemli olan bu sistemlere ilişkin AB mevzuatı ve politikaları, tedbirleri ve dünyadaki başarı örnekleri aktarılmıştır (İller ve Belediyeler Dergisi, Sayı 710, 2007: 9).

Türkiye Belediyeler Birliği (TBB) ile Alman Su Yönetimi, Atık Su ve Katı Atık Birliği (DWA) İşbirliği ve Dostluk Sözleşmesi: Almanya'nın Hennef şehrinde imzalanan sözleşmeye göre üç yılı kapsayacak olan işbirliği çerçevesinde yapılması planlanan çalışmalar; ortak toplantılar düzenlenmesi, DWA'nın Genç Bilim Adamları ve Profesyoneller programlarına Türkiye'den katılımın TBB tarafından organize edilmesi, uzmanlaşmış personele TBB tarafından DWA'nın danışmanlığında teknik eğitimler verilmesi, DWA'nın ihtisas dergisinde yayımlanan makalelerin Türkçe'ye çevrilerek İller ve Belediyeler Dergisi'nde yayımlanması, DWA standartlarının TBB komisyonları tarafından kullanılmak üzere Türkçe'ye çevrilmesi, DWA Teknik Terimler Sözlüğü'nün Türkçe'ye çevrilmesi ve dağıtımı olarak kararlaştırılmıştır (İller ve Belediyeler Dergisi, Sayı 704, 2006: 9). İngilizce-Almanca DWA Teknik Terimler Sözlüğü'nün Türkçe'ye çevrilmesi konusunda daha sonra bir anlaşma yapılmıştır (Hennef-Almanya, 17-20 Mart 2007). Burada, TBB'nin Avrupa Su Yönetimi (EWA) ile işbirliği ve Münih'te yapılacak Avrupa'nın en büyük çevre fuarına katılması da gündeme gelmiştir (İller ve Belediyeler Dergisi, Sayı, 707, 2007: 8).

TBB ile DWA ve Alman Teknik İşbirliği Kurumu (GTZ) tarafından düzenlenen "Planlamadan İşletmeye Atık Su Arıtma Tesisleri" konulu bir konferans, 30-31 Ekim 2006'da Ankara'da düzenlenmiştir. Atık su arıtma tesislerinin yasal ve finansal çerçevesi, planlanması ve tasarımı, ihale ve inşaat süreçleri, AB ihale uygulamaları, inşaat ve işletme aşamaları, bakım esasları ile ilgili konuların yanı sıra Türkiye'de ihmal edilen bir konu olarak atık çamur bertarafı teknolojisi konusunda bilgi paylaşımı yapılmıştır (İller ve Belediyeler Dergisi, Sayı 704, 2006: 12).

Bu işbirliği projelerinin dışında TBB, Türkiye'deki yerel yönetimlerle AB arasında resmi çalışma ilişkilerini de yürütmektedir. AB Bölgeler Komitesi, 5 Aralık 2006'da aldığı kararla "Türkiye ile İlişkiler Çalışma Grubu" kurmuştur. Bu ça-

4 Bileşik ısı-güç sistemleri de adlandırılan Kojenerasyon uygulamaları, ısı/buhar ve elektriğin birlikte üretildiği sistemler olarak tanımlanmakta ve bu yöntemle elektrik üretilirken ortaya çıkan atık ısının geniş bir kullanım yelpazesinde değerlendirilmesi imkanı ortaya çıkmaktadır.

İşma grubunun,⁵ AB ve Türkiye’de yerel yönetimler arasında diyalog için bir platform rolünü üstlenmesi, Bölgeler Komitesi’nin Dış İlişkiler Komisyonu ve tüm üyelerine Türkiye’ye yönelik yerel yönetim stratejilerinin belirlenmesi ve uygulanacak olan yapısal fon programlarının ve diğer bölgesel gelişme girişimlerinin belirlenmesinde önemli faydalar sağlaması beklenmekte, Türkiye ve AB’ye üye ülkelerin, yerel ve bölgesel yönetimleri arasında işbirliğini geliştirmesi hedeflenmektedir (CoR, 2007; İller ve Belediyeler Dergisi, Sayı 708, 2007: 3).

Türkiye’deki yerel yönetimlerin AB kurumları ile ilişki içinde olması, kendi sorumluluk alanlarını ilgilendiren konularda AB kurumları üzerinde etkili olması için TBB’nin üzerine önemli bir sorumluluk düşmektedir. TBB Genel Sekreteri’nin (Cemal Ayman) bu konudaki sözleri aktarmaya değerdir: “Türkiye’deki belediyeler, tarihleri boyunca, kendilerini Ankara’ya tek ses olarak duyuramadılar. Umarım bundan sonra sadece Ankara’da değil, aynı zamanda, AB’nin merkezi Brüksel’de de Türkiye Belediyeler Birliği, belediyelerimizin birlik ve dayanışmasını simgeleyen özelliğini en üst düzeyde temsil eder. TBB bunu başaracak güç ve birikime sahiptir.” (İller ve Belediyeler Dergisi, Sayı 699-700, 2006, s.1). TBB Başkanı Durak da, AB sürecinde hükümetin yalnız kaldığını ve sivil örgütlerin yeterince lobi çalışması yapmadığını belirterek, belediyelerin de bu konuda oldukça yetersiz kaldığını, Birliğin ileride Avrupa’da şubeler açarak “Türkiye lehine lobi faaliyetlerinde bulunacağını” ifade etmiştir (TBB Eylül Ayı Olağan Toplantısında Yapıldığı Konuşma, İller ve Belediyeler Dergisi, Sayı, 703: 2006: 5).

5. Yerel Yönetimlerin Vizyonlarını ve Politikalarını Belirlemede AB Etkisi

Yerel yönetimler reform yasaları ile yerel yönetimler için yerel seçimleri izleyen ilk altı ay içinde hazırlanması zorunluluğu getirilen stratejik planlar, belediyelerin ve il özel idarelerinin geleceğe dair politikalarını veya faaliyetlerini, kurumsal kapasitelerini ve performanslarını, kendilerinden beklenen hizmetlerin kalitesini ve önceliklerini etkileyen iç ve dış çevre faktörlerinin potansiyel etkilerini analiz ederek, planlı, tutarlı, koordineli biçimde kararlaştırmalarını sağlayacak bir yöntem olarak, yerel yönetimlerin vizyonları, gelecek hedefleri ve politikaları hakkında somut veriler sunmaktadır. Bu çalışmada, AB’ye üyelik sürecinin etkilerini en fazla yaşayan, başka bir ifadeyle AB sürecini diğer yerel yönetimlere göre en iyi algılamaları ve uygun

5 Karara göre, Çalışma Grubunu yılda iki ile dört arasında toplantı yapacak ve dört toplantıdan birisini Türkiye’de gerçekleştirecektir. Yerel yönetim birlikleri, bu çalışma grubuna Türk tarafından kimlerin katılacağına karar verecektir. Çalışma Grubuna katılacakların belirlenmesinde, siyasal parti dengesine, yerel ve il düzeyinden temsilci bulunmasına, cinsiyet dengesine ve azınlıkların temsiline önem verilmesinin yanı sıra, merkezi idareden, taşra teşkilatından, düşünce-politika üreten (think-tanks) kurumlardan ve akademisyenlerden de katılımcıların olması beklenmektedir.

politikalar üretmeleri gereken büyük kentlerin belediyeleri olan büyükşehir belediyelerinin stratejik planları⁶ incelenmiştir.

Stratejik planlarda açıkça görülen nokta, AB ile entegrasyonun olası etkilerinin hesaplanmaya başlandığı ve değişen yoğunlukta politikalar geliştirilmeye çalışıldığıdır. İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin AB sürecini diğer belediyelere göre çok daha fazla algıladığı ve hazırlıklarını yaptığı, Erzurum, Samsun, Gaziantep ve Konya Büyükşehir Belediyelerinin İstanbul'dan sonra AB sürecini stratejik planlara dikkate değer biçimde yansıtan belediyeler olduğu, diğer belediyelerin göreceli olarak daha düşük derecede AB süreci ile ilgili politikalara yer verdiği görülmüştür.

Stratejik planlarda, AB sürecinde yerel yönetimlerin görev, yetki ve sorumluluklarının arttığı, ancak yerelleşmenin istenilen düzeyde olmadığı genel olarak vurgulanmaktadır. Örneğin, Adana BŞB Planı'ndaki değerlendirme şöyledir:

“Avrupa Birliği standartlarına uyum sürecinde olan Türkiye, toplum dinamiklerimizin korunduğu, katılımcılık, şeffaflık, hesap verebilirlik gibi çağdaş ilkelere benimsendiği bir yönetim sistemi yolunda önemli aşamalar kaydetmiştir...Yapılan mevzuat değişiklikleri...ve modern yönetim tekniklerinin uygulamaya konulması yerel yönetim reformunun hayata geçirilmesinde katkı sağlayacaktır. Yerindenlik ilkesine dayalı yönetim sisteminin halk tarafından benimsenmesinin, seçimle göreve getirilen yöneticilerin bu anlayış ile ilgili yeterli bilince sahip olması ve devam eden mevzuat düzenleme çalışmaları ışığında daha demokratik ve çağdaş yerel yönetimler AB uyum sürecinde ulaşılması hayal olmayan hedeflerdir.” (s. 4)

İzmir BŞB Planı'nda, “Türkiye'nin AB'ye tam üyelik sürecinde, ekonomik, sosyal, hukuki, idari ve siyasi içerikli uyumlaşma tedbirleri” alındığı, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Yasası'nın bu tedbirlerden biri olduğu, belediyelerin çalışma alanlarının genişletildiği ve “katılımcılığa önem veren yeni bir yönetim anlayışına yasal zemin” hazırlandığı ifade edilirken (s.19), İstanbul ve Gaziantep BŞB Planlarında aynı biçimde yer alan şu paragraf AB sürecinin yerel yönetim yapısına pozitif etkilerini ifade etmektedir: “Son yıllarda ülkemizde kamu yönetiminde yapılan reform niteliğindeki mevzuat düzenlemeleriyle, bir yandan AB kriterlerine uygun yerelleşme ve yetki devri süreci başlatılırken, diğer yandan kamu idarelerinin yeni enstrümanlar kullanmak, stratejik düşünmek ve sonuç odaklı hareket etmek suretiyle, performans esaslı hesap verme sorumluluğu taşımaları ve bu sorumluluğun gereklerini yerine getirmeleri amaçlanmıştır.” (İstanbul BŞB Planı, Giriş; Gaziantep BŞB Planı, 15).

Reformların AB ülkeleri düzeyinde yerinden yönetim anlayışını henüz ger-

⁶ Adapazarı BŞB Stratejik Planına ulaşamadığı için yer verilmemiştir. Eskişehir Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planında da AB ile ilgili spesifik amaç, hedef ve faaliyetler belirtilmemiştir.

çekleştiremediği de kimi planlarda vurgulanmaktadır. Örneğin, Eskişehir Belediyesi Stratejik Planı’nda, Türkiye’de uzunca bir süredir merkezi yönetimin sorumluluklarının kademeli olarak yerel yönetimlere devredildiği, aynı hızla gerçekleşmese de, sorumlulukların devredilmesine paralel olarak yetkinin de daha yavaş olarak yerel yönetimlere devredilmekte olduğu vurgulanmakta, “Özellikle AB uyum sürecinin, yetki ve sorumlulukların yerel yönetimlere devredilmesini öngörmesi”nin henüz sonuca ulaşmadığına dikkat çekilmektedir (Eskişehir BŞB, S. Planı, s. 60). Kayseri BŞB Planı’nda, AB ülkeleri ile kıyaslandığında özellikle belediyeler için reformların yeterli olmadığına şu şekilde vurgu yapılmaktadır.

“...Avrupa Birliği giriş sürecinde mahalli idarelerin önemi daha fazla artmış genel idare küçülme ve yetkilerini taşraya devretme...konusunda yeni düzenlemelere gitme işaretlerini vermiştir. Ama bu çalışmalar belediyeler[i] belli başlı Büyükşehirler hariç çok etkilemeyecek gibi, daha çok valiliklerin bir birimi gibi çalışan il özel idarelerini daha güçlendirme ve büyütme şeklindedir. Dolayısıyla, Avrupa Birliği’nde mevcut yerel yönetim anlayışı yerleşene kadar ki bu oldukça uzun bir süreç olacak gibi, belediyeler üvey evlat muamelesi görmeye devam edecekler.” (s.43)

Bazı büyükşehirlerin stratejik planlarında, AB sürecinde “örnek bir belediye olma” vizyonu yer almaktadır. Kayseri Büyükşehir Belediyesi Planı’nda, bugüne kadar yapılan belediyeçilik faaliyetlerinin “Kayseri’yi kısa sürede fark edilir” kıldığı ve “herkes tarafından parmakla gösterilir” yaptığı ve “Şehircilikte bir Kayseri Modeli” kavramının doğduğu ifade edilerek, şimdi Kayseri’yi “Avrupa Şehri” yapmak için yeni projelerin peşinde olduğu belirtilmektedir (Kayseri BŞB Stratejik Planı, s.1). Ankara Büyükşehir Belediyesi’nin Planı’nda Avrupalılık vizyonu daha vurgulu ifade edilmektedir: “Türkiye Cumhuriyeti’nin kurucusu Ulu Önder Mustafa Kemal Atatürk’ün başkent ilan ettiği bu şehir şimdi de Avrupa Birliği’ne doğru emin adımlarla yürüyen Türkiye’nin temel taşıdır, gurur kaynağıdır. Stratejik yapısı, fiziki durumu ve altyapı hizmetleri ile şimdiden Avrupalı olmaya hak kazanmıştır.” (Ankara BŞB Stratejik Planı’na giriş yapılan erişim sayfasından). “Kentimizin dünyaya tanıtımını yaparak AB sürecinde önder bir başkent belediyesi olmak” da plandaki vizyon ilkeleri arasında yer almaktadır (Ankara BŞB Stratejik Planı, s. 7).

Yerel yönetimlerin gelecekteki politikalarını belirleme açısından AB etkisini göstermeye başlamıştır. Yerel yönetimlerin vizyonlarının ve gelecekteki amaç, hedef ve program/faaliyetlerinin yer aldığı stratejik planlarda bu etkinin yer aldığını görmekteyiz. Öncelikle, AB’ye üyeliğin yerel yönetimler için doğurduğu fırsatlar ve tehditler, aşağıdaki tabloda görüldüğü üzere, stratejik planlardaki GZFT analizlerinde yer almaktadır.

Stratejik Planlarda AB Etkisi: Fırsatlar ve Güçlü Yönler

FIRSATLAR/GÜÇLÜ YÖNLER	STRATEJİK PLAN
Genel Etki	
AB'ye uyum çerçevesinde yapılacak kanun değişiklikleri ile birlikte yerel yönetimlere verilecek geniş yetki özerkliği	Mersin BŞB,
Hükümetin AB sürecini benimsemesi ve merkezi hükümetle iyi koordinasyon imkanlarının olması	Ankara BŞB, s.8
Yeni yasal düzenlemeler ve AB uyum yasalarına adaptasyon kolaylığı	
Fon Katkısı	
AB'ye uyum süreci ve fonlardan yararlanabilme imkanı	İzmir BŞB, s.70
Uluslararası mali kaynaklardan yararlanma imkânı (AB, Dünya Bankası, UNESCO vb.) varlığı	İstanbul BŞB, s.137
AB tarafından sosyal hizmet projelerine verilen hibe destekler	İstanbul BŞB, s.127
AB fonlarının etkin kullanılmasına yönelik, AB kentlerinin deneyimlerinden faydalanma imkânlarının varlığı	İstanbul BŞB, s.137
AB sürecinde yerel yönetimlerin fon kullanma konusunda gelişmesi	Samsun BŞB, s. 47
AB uyum süreci ve AB fonlarından yararlanabilme imkanları	Antalya BŞB, s. 50
AB fonlarının kullanılması	Ankara BŞB, s.9
Kentin çeşitli alanlarda potansiyelinin harekete geçirilmesini sağlayacak ve eksikliklerini giderecek projelerin geliştirilmesi ve bu projeler için AB, Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşlarca sağlanan kaynaklardan yararlanma oranının artırılma potansiyeli	Erzurum BŞB, s.139
AB Bölgesel Kalkınma Programlarında öncelikli yer alma zorlamalarının kabul görme ihtimalinin yüksek olması	
Kentteki kimi STK'ların AB hibe projelerine ilgi göstermesi ve bu konuda başarılı olmalarının kente kazandırdığı potansiyel	Erzurum BŞB, s.138
AB fonlarından yararlanacak tarzda projelerin kabul edilmesi	Erzurum BŞB, s.130
AB Proje Koordinatörlüğü'nün bulunması	Antalya BŞB, s.48
Kurumsal Gelişmeye Katkısı	
AB'nin getirdiği yeni bakış açısı	Ankara, BŞB, s. 121
AB kriterlerinin yerel yönetimlere daha fazla imkan tanıması	Konya BŞB, s.68
AB Komisyonu'yla müzakere süreci yerel yönetimlerin güçlenmesine katkı sağlamaktadır	Ankara BŞB, s.73
Kardeş şehirler	Antalya BŞB, s.50
AB adaylık sürecinde AB normlarına uygun ihtisaslaşmış proje ve kontrollük hizmetleri verecek bir merkezin oluşturulması kurumu olumlu etkileyecektir	Erzurum BŞB, s.139
Dünyadaki değişik ülkelerde bulunan kardeş şehirler	Mersin BŞB, s.24
Hizmet Sunumunda Kaliteye/Standartlaşmaya Katkı	
AB sürecinde, tarihi çevre ve kentsel tasarım alanında anlayışın değişmesine etkisi olacak normların varlığı	İstanbul BŞB, s.132
AB uyum sürecindeki çevre ile ilgili kriterlerin bağlayıcılığı	İstanbul BŞB, s.124

AB müktesebatı [Planlama ve imar alanında]	İstanbul BŞB, s.128
AB'ye giriş sürecinin, halk sağlığıyla ilgili düzenlemelerin yapılması ve yetersiz olan alanların iyileştirilmesinde önemli fırsatlar oluşturması	İstanbul BŞB, s.130
Çevre ile ilgili konularda AB uyum yasalarının bağlayıcılığının olması	Gaziantep BŞB, s.163
AB sürecinde halk sağlığı ile ilgili düzenlemelerin yapıyor olması	
AB tarafından sosyal hizmet amaçlı projelere maddi destek veriliyor olması	İstanbul BŞB, 106
AB direktiflerine uyum gerekliliğinin sürdürülebilir bir kentsel gelişme performansının yakalanmasını olumlu yönde etkilemesi beklenmektedir [Çevre konusunda gelecek öngörülerinden]	
AB ülkelerine hizmet veren bakım amaçlı siteler oluşturularak, bu işin bir turizm alanı olarak planlanması beklentisi [Sosyal hizmetler alanında gelecek öngörülerinden]	İstanbul BŞB, 109
Kentsel ve Toplumsal Refaha/Gelişmeye Katkısı	
AB sürecinde, kişi başına düşen milli gelirden artma beklentisi ve bu durumun sosyokültürel gelişmişliği doğru oranlı olarak etkileme beklentisi	İstanbul BŞB, s.132

Stratejik Planlarda AB Etkisi: Tehditler ve Zayıf Yönler

TEHDİTLER/ZAYIF YÖNLER	STRATEJİK PLAN
Genel Etki	
AB'ye katılım sürecine girilmesi	İzmir BŞB, s.69
Henüz AB normlarına uygun çalışmalara başlanmamış olması	Erzurum BŞB, 137
AB'nin meslek eğitimine verdiği maddi desteklerden faydalanma yönünde ciddi girişim ve samimiyet gösterilememesi	Erzurum BŞB, 136
Hizmet Sunumunda	
AB'ye giriş sürecinde kişi başına düşen milli gelirin artmasıyla, şehirde araç trafiğinin yoğunlaşması	İstanbul BŞB, 134
AB'ye uyum süreciyle birlikte kırsal kesimden kente yönelecek göç	İstanbul BŞB, 137
AB uyum yasaları çerçevesinde belediyeye getirilen görev ve sorumlulukların artması	Gaziantep BŞB, 163
AB uyum yasaları çerçevesinde yapılan kusurlu hizmetlerden dolayı tazminat davalarının artacak olması	Erzurum BŞB, s.142
Ülusal sözleşmelerden (doğal hayatın korunmasına ilişkin) gerektiği ölçüde yararlanma girişiminin olmaması	
AB'ye üyelik sürecinde Türkiye'de beklenen olumlu ekonomik gelişmeler ve kişi başına düşen milli gelirdeki muhtemel artışların halkın refah düzeyini artırması sonucu aile başına düşen araç sayısının ve trafik sıkışıklığının artacak olması [Ulaşım ile ilgili gelecek öngörülerinden]	İstanbul BŞB, 107

Kentin Sosyo-Ekonomik Yapısında

Avrupa kaynaklı hormonlu ve ucuz tarımsal ürünlerin piyasadaki hâkimiyetinin özellikle hayvancılıkla uğraşan kesimin pazar payını zayıflatması	Erzurum BŞB, s.141
AB Ortak Tarım Politikaları kapsamında orta ve uzun vadede tarım kesiminden boşa çıkacak nüfusun artacak olması	Erzurum BŞB, s.143

AB etkisini yansıttığı düşünülen amaçlar, hedefler, faaliyetler ve programlar da aşağıdaki tablolarda verilmektedir.

Stratejik Planlarda AB Etkisi: Amaçlar, Hedefler, Faaliyetler ve Programlar

AMAÇ	HEDEF	FAALİYET/EYLEM/PROGRAM/PROJE	BELEDİYE
Hizmetlere İlişkin			
Çevre kalitesi yüksek ve yaşanabilir bir kent için çevre ve hayvan sağlığı çalışmaları	Sebze-Meyve ve Balık Hallerinin AB standartlarına uygun olarak yenilenmesi ve hizmet kalitesinin artırılması		İzmir BŞB, s.86
Herkese eşit olarak kaliteli, ekonomik sağlık hizmeti sunmak	İzmir BŞB Eşrefpaşa Hastanesi'nde hizmet sunumunun AB standartlarına uygun olarak gerçekleştirilmesi		İzmir BŞB, s.101
Ülkemizin geri kalmışlığına İzmir özelinde çareler üretmek	İzmir'in turizm, eğitim, spor, sağlık, kültür gibi alanlarda dünya çapındaki etkinliğinin artırılması	AB projelerinin gerçekleştirilmesi ve uyum bürosunun kurulması, ilgili birimlerle çalışmaların yürütülmesi	İzmir BŞB, s.110
Kentlilik bilincinin oluşması, kentlinin yaşam kalitesinin yükseltilmesi	AB Proje Bürosu oluşturulması	Yılda en az 2 kez hizmet içi veya kurumlar arası eğitim çalışmaları	İzmir BŞB, s.107

Gelecek kuşaklara çevre kalitesi yüksek yaşanabilir bir kent bırakmak	İzmir Katı Atık Yönetim Sistemi'ni AB standartlarına uygun oluşturmak ve yürütmek	Katı Atık Yönetimi'nin AB standartlarına uygun hale getirilmesine yönelik olarak tesis kurulması	İzmir BŞB, s.85
Zabıta Müdürlüğü	AB uyum yasaları çerçevesinde görsel açıdan temiz bir kent için tabelaların görsel bir kirlilik oluşturmayacak şekilde düzenlenmesi ve denetlenmesi		Ankara BŞB, s.96
	Stratejik hedeflere ulaşmak için yapılacak genel faaliyetler	Yerel yönetimlerin AB mevzuatına uyum sürecinde etkin rol almak	Ankara BŞB, s.11
	Stratejik hedeflere ulaşmak için yapılacak genel faaliyetler	Avrupa'nın en büyük hayvanat bahçesini Ankara'ya kazandırmak	Ankara BŞB, s.10
AB yaklaşımları doğrultusunda laboratuvarlarla ilgili olarak akreditasyon başvurusunu yaparak akredite olmak	Laboratuvar Şube Müdürlüğü		Ankara BŞB, s.137
Veteriner Şube Müdürlüğü	Başıboş hayvan barınağının AB uyum programı çerçevesinde yapılması		Ankara BŞB, s.143

Zabıta Müdürlüğü	Avrupa Başkenti standartlarına ulaşmak, tertemiz, gürültüsüz olarak halkın huzuru, güvenliği ve esenliğinin sağlanması yolunda Avrupalı bir başkente yaraşır şekilde çalışmak		Ankara BŞB, s.98
Mersin'i çağdaş bir kent yapmak	Alt ve üst yapı çalışmalarını kent gelişimiyle paralel yürütmek	AB standartlarına uygun olarak altyapı ve üstyapı projeleri yapmak	Mersin BŞB, s.30
Çevre başlığı altında	Katı atık düzenli depolama, ayrıştırma ve geri kazandırma sorununu Çevre Bakanlığı ve AB kriterlerine uygun bir şekilde çözmüş bir şehir		Kayseri BŞB, s.24
Kamu düzeni ve güvenlik stratejik alanında	AB normlarında yeniden yapılandırılan daha hızlı, eğitilmiş, donanımlı, modern ve çağdaş bir itfaiye		Adana BŞB, s.91
Doğal çevrenin korunması stratejik alanında		Çevresel gürültünün değerlendirilmesi ve yönetimi çalışmalarında (AB kapsamında) pilot şehirlerden biri olarak çalışmalarına katılmak ve destek sağlamak	Adana BŞB, s.74

Yeşil alan miktarını AB ülkeleri standartlarına çıkarmak	Konya'da dikili ağaç sayısını artırmak; her türlü sosyal tesislerin bulunduğu park sayısını artırmak		Konya BŞB, s.94
Çağdaş değerlerin yaşandığı bir kent yaşam ortamı oluşturmak	Yüksek yaşam standardı sunan bir kentsel çevre oluşturulmalı	Sosyal yaşam kalitesinin ve donatılarının geliştirilmesi, her kesimin kullanabileceği şekilde sunulması (Yangın noktasına ulaşma ve müdahale süresini AB standartlarına indirmek)	Samsun BŞB, s.52, 97
Çağdaş değerlerin yaşandığı bir kent yaşam ortamı oluşturmak	Güvenilir ve kaliteli belediye hizmetleri sunulması	AB standartlarında güvenilir ve kaliteli hizmetler sunulması (Program ve projeler: Sosyal, kültürel ve doğal kullanımlarda AB normlarına yaklaşmayı sağlayacak uygulamaların belirlenmesi ve tatbik edilmesi; şehrin AB standardında çevre değerlerine sahip olması)	Samsun BŞB, s.55
Kaynaklarını geliştiren ve etkin kullanan, halkıyla bütünleşmiş bir belediye yönetimi	Türkiye'nin AB sürecinde yönünü dönüştüğü çağdaş dünyanın belediyeçilik anlayışının insan kaynakları ve belediye hizmet sunumuna yansıtılması	- Ulusal ve uluslararası kaynaklardan/fonlardan yararlanılması, projelerin hazırlanması - AB uyum yasaları çerçevesinde Belediyeler Birliği'nin hizmet sunumunun desteklenmesi	Samsun BŞB, s.56, 59
Mali yapının güçlendirilmesi	Alternatif gelir kaynakları üretmek	- AB ile İlişkiler Şube Müdürlüğü kurmak - AB'nin sağladığı fon imkanlarından yararlanmak	Antalya BŞB, s.56
Tarım ürünlerinin pazarlanmasında gerekli hizmetleri sunmak		AB standartlarında paketlenme yeri yapmak	
Hizmetlerin finansı için ulusal ve uluslararası fon, hibe ve kredilerden maksimum düzeyde faydalanılması	AB ve diğer fonlardan yararlanmak için kurulmuş birimi geliştirmek ve hazırlanan projeler için fonlardan yararlanmak	Hazırlanan projelerden en az iki proje için fonlardan destek alınması (her yıl için)	Antalya BŞB, s.77

Her çeşit kirliliğin (atığın) ekolojik dengiyi bozmasını önleyici çağdaş sistem ve organizasyonlar oluşturmak	<ul style="list-style-type: none"> - Gürültü kirliliği denetim altına alınarak, kentteki kirlilik değerlerinin AB standartlarının altına düşürülmesi - Kentin hava kalitesini AB mevzuatının ve Dünya Sağlık Örgütü'nün öngördüğü şekilde iyileştirmek üzere çalışmalar yapılması 		Erzurum BŞB, s.167
AB müktesebatının ilgili hükümlerine uymak ve imkânlardan faydalanmak	AB müktesebatının yerel yönetimlerle ilgili başlık ve maddelerine uyum sağlamak (2009 yılı sonuna kadar)	<ul style="list-style-type: none"> - AB müktesebatına uyum çalışması yapabilecek kurumsal kapasiteye ulaşabilmek için avukat, müfettiş, iç denetçi ve diğer birimlerden en az iki kişi yetiştirilerek, yarı zamanlı olarak "uyumlaştırma çalışmaları"ni yapmakla görevlendirilmesi - Belediyedeki AB müktesebatına aykırı uygulamaların tespit edilerek ayıklanması sürecinin başlatılması (2008 başından itibaren.) - AB müktesebatına uyum sürecine hız kazandırmak ve uygulamalı olarak hareket edebilmek için AB üyesi ülkelerdeki eş değer kurumlarla ortaklık ve kentlerle de kardeşlik ilişkileri kurmak 	Erzurum BŞB, s.178
Hava kalitesini korumak ve geliştirmek	İstanbul'un hava kalitesini AB mevzuatının ve Dünya Sağlık Örgütü'nün öngördüğü şekilde iyileştirmek		
Zabıta hizmetleri	Belediye zabıta hizmetlerini uluslararası standartlara çıkarmak	AB'den dört belediyenin kolluk hizmetlerini inceleyerek İstanbul zabıta hizmetleriyle uyumlaştırılmasını sağlamak	İstanbul BŞB, s.154

Halkın genel, sanat ve meslek eğitimi	İstanbul'da bulunan taksi sürücülerine AB sürecinde mesleki geliştirme ve uyum eğitimleri vermek (2011 sonuna kadar)	2011 yılı sonuna kadar 6.000 taksi sürücüsüne mesleki geliştirme ve uyum eğitimleri vermek	İstanbul BŞB, s.147
Veteriner ve mezbahalar	İlgili müdürlükteki tüm teknik personele AB mevzuatı ve kalite sistemleri konusunda eğitim verdirerek AB müktesebatına uyumu sağlamak		İstanbul BŞB, s.181
Deniz kirliliğinin önlenmesi	Deniz araçlarından kaynaklanan deniz kirliliği oranını %80 azaltmak	İstanbul'un tüm kıyılarının yüzme suyu kalitesini AB kriterlerine uygun şekilde yüzülebilir hale getirmek, tüm kıyılarda özellikle toplam koliform, fekal koliform, streptokok gibi mikrobiyolojik parametreleri belirtilen limitlerin altına indirmek	İstanbul BŞB, s.168
Tarım ve hayvancılık sektörünün AB'ye uyum sürecinin kolaylaştırılması	- AB standartlarına uygun olarak, her yıl en az bir kesimhane inşa veya ıslah edilmesi - Tarım ve hayvancılık sektöründe eğitim düzeyini yükseltmek için her yıl 50 çiftçiye eğitim verilmesi		Kocaeli BŞB, s.57

S. Amaç: İstanbul genelinde gürültü kirliliğini denetim altına almak, 2011 yılı sonuna kadar kirlilik değerlerini AB standartlarının altına düşürmek

S. Amaç: İstanbul'a hava, kara ve deniz yoluyla getirilen su ürünlerini, su ürünleri hal/hallerinde hijyen, kalite ve AB standartlarına uygun olarak serbest rekabet şartları içerisinde su ürünleri borsasına sunmak, müteakiben bu ürünlerin hızlı ve güvenilir bir biçimde sağlıklı ortamlarda satışa sunulmasını sağlamak	İstanbul BŞB, s.155
Çevre konusunda gelecek öngörülerinden] Marmara ve boğazların kirliliğini önlemeye, AB plaj suları standartları kalitesine erişilmesini sağlamaya dönük politikaların oluşturulacağı da kuvvetle muhtemeldir	İstanbul BŞB, s.107

Kurumsal Gelişme/Yapılanma

	AB müktesebatına uyum sağlamak için gerekli kurumsal kapasitenin oluşturulmasına yönelik olarak uzman personel yetiştirmek, eğitim ve bilgilendirme çalışmaları yapmak.	İstanbul BŞB'nin sorumlu olduğu 14 müktesebat başlığı altında faaliyette bulunan birimlerde an ez iki personelin AB sektörel uzmanlık eğitimini tamamlaması (2007 yılı sonuna kadar)	
AB'ye katılım sürecinde AB müktesebatının belediyelerle ilgili bölümlerinin gereklerinin ilgili birimler tarafından üstlenilmesini sağlamak	İstanbul BŞB'nin, AB standart ve normlarına uyum düzeyini artırma çalışmalarına katkıda bulunmak ve elde edilen verileri paylaşmak.	- İstanbul BŞB'nin AB müktesebatı uyum düzeyinin ölçülmesi ve artırılmasına yönelik olarak 2007-2011 dönemini kapsayan süreçleri tanımlama, tasarlama ve yönetme faaliyetlerini gerçekleştirmek (2007 sonuna kadar) - AB müktesebatının belediyeyi doğrudan ilgilendiren 14 müktesebat başlığına ilişkin yapılan tüm çalışmaları basım ve yayın yoluyla diğer kamu kurum, kuruluşları ve STK'lar ile paylaşmak	İstanbul BŞB, s.142-143
	2011 sonuna kadar İstanbul BŞB'nin AB mali kaynaklarından yararlanmak için hazırlanan ve başvuru alan proje sayısını, her yıl bir önceki yıla göre %40 oranında artırmak, bu projelere yönelik	- İstanbul BŞB'nin tüm personelinin AB mali kaynaklı projelerinin hazırlanması için proje yazımı eğitimi almalarını sağlamak; - İstanbul BŞB'nin ilgili her biriminde ilan edilen çağrı programlarını takip ederek proje hazırlayabilecek niteliklerde en az iki uzman yetiştirmek - AB fon ve hibe programlarını sürekli takip sistemini kurmak ve çağrıya uygun projelerin hazırlanmasını sağlamak - Üretilen projeler için yurtiçi-yurtdışından üniversiteler, STK'lar, yerel yönetimler ve diğer kamu kuruluşları ile ortaklıklar kurmak	

	yurt içi ve yurt dışında proje ortaklıkları gerçekleştirmek		
	AB müktesebatı konularında örnek uygulamalar üreterek bu konuda İstanbul BŞB'yi öncü ve rehber konuma getirmek	- AB düzeyinde yerel yönetim kurumları arası işbirliği çalışmalarını artırarak 2008 yılı içerisinde en az üç etkin ortaklık kurmak - AB Komisyonu ve Bölgeler Komitesi düzeyinde kurumsal irtibata geçerek, 2008 yılında işbirliğini başlatmak ve çeşitli AB programlarına katılım sağlamak - İstanbul ve Türkiye düzeyinde yerel yönetim birlikleri ile işbirliğini sağlayacak bir koordinasyon merkezi kurarak, AB konularında servis sağlayıcı kurum haline gelmek ve çalışmalarını sürdürülebilir kılmak (2007 yılı sonuna kadar)	
AB'ye katılım sürecinde AB müktesebatının belediyelerle ilgili bölümlerinin gereklerinin ilgili birimler tarafından üstlenilmesini sağlamak	İstanbul BŞB tüm hizmet ve uygulamalarının insan odaklı, katılımcı, şeffaf ve hesap verebilir olma anlayışına uygun olarak yürütülmesi çalışmalarına AB kriterleri çerçevesinde rehberlik etmek	- AB müktesebatına aykırı uygulamaların tespit edilerek giderilmesi çalışmalarını tamamlamak (2011 sonuna kadar) - BŞB'nin AB uyum düzeyine ilişkin raporlarını her yıl hazırlayarak yayımlamak (2007 yılından başlayarak) - BŞB birimlerinin AB kurumlarındaki eşdeğer birimlerle eşleştirilmesini sağlamak (2009 sonuna kadar)	İstanbul BŞB, s.142-143
	AB üyelik sürecinin İstanbul BŞB üzerindeki etkilerini etki analizi çalışmaları ile belirleyerek sürece uyumdaki olumsuz etkileri azaltmak ve olumlu etkileri artırmak	- AB üyelik sürecinin İstanbul Büyükşehir Belediyesi'ne etkisinin tespiti amacıyla düzenleyici etki analizi çalışmasını yapmak (2008 sonuna kadar) - 6 sektörel alanda İstanbul BŞB'nin müzakere pozisyon belgesini hazırlamak (2009 yılı sonuna kadar)	

AB ile İlişkiler

AB müktesebatının ilgili hükümlerine uymak ve imkânlardan faydalanmak	AB hibe program ve diğer fonlarından yararlanmak üzere hazırlanarak müracaat edilen proje sayısını her yıl, bir önceki yıla göre %50 artırmak	- AB ve diğer uluslararası kaynaklı hibe fonlarına başvurabilecek nitelikte projeler hazırlayabilmek için yarı zamanlı çalışacak en az üç kişinin uzman eğitimi alması - AB ve diğer uluslararası kuruluşların hibe programlarını sürekli takip etmek üzere yarı zamanlı görevliler tayin etmek - Hibe fonlarından faydalanabilme şansını artırmak, farklı bağlantı ve deneyimlerden yararlanmak üzere yurtiçi ve yurt dışından çeşitli kurum, kuruluş ve sektörlerle ortaklıklar kurmak	Erzurum BŞB, s.178-179
Tanıtım ve bilgilendirme çalışmalarını en etkin şekilde gerçekleştirmek	Şehrimizi dünyaya en iyi şekilde tanıtmak	Kardeş şehirlerin tamamını Antalya'da toplayan bir festival düzenlemek	Antalya BŞB, s.75
Uluslararası ilişkileri geliştirmek, yerel yönetimler ile ilgili AB projeleri gerçekleştirmek	- AB projeleri, AB hibe ve kredilerinin alınması için çalışmaların yapılması - Ulusal düzeyde kardeş şehir ilişkilerini geliştirme	- Proje çalışma grubu kurmak, Avrupa fon ve kredi imkanlarından maksimum faydalanmak için çalışmalar yapmak (yılda 10 toplantı) - Mevcut kardeş şehirlerle ilişkileri yeniden değerlendirmek ve aktif hale getirmek - Yeni ilişkiye girilen yabancı şehirlerle kardeş şehir olmak için proje çalışmaları - Müşterek ticari, sosyal ve kültürel etkinliklerde bulunmak	Konya BŞB, s.110
Etkin, verimli ve katılımcı yönetim	Dış ilişkilerde iletişim ve işbirliğinin yaygınlaştırılması	- Diğer ülkeler, Avrupa Parlamentosu, Avrupa Konseyi ve UNDP gibi ulus üstü kurumlar ile uluslararası yerel yönetim örgütleri ile etkin ilişkiler kurmak - Diğer ülkelerin şehirleri ve yerel yönetimleri ile kardeşlik, dostluk ve işbirliği ilişkileri kurmak, bu belediyeler ile kendi belediye birimlerimiz arasında ortak proje ve eğitime yönelik çalışmalar yapmak, - Karşılıklı ziyaretler, ortak etkinlik, eğitim ve proje üretimi.	Diyarbakır BŞB, s.42
Etkin, verimli ve katılımcı yönetim		Avrupa Kentli Hakları Deklarasyonu'nun tanıtımı için kampanyalar düzenlenmesi, bu deklarasyonun tüm kamu kurumlarında planlama belgesi olarak kullanılması için kampanyalar düzenlenmesi	Diyarbakır BŞB, s.27

Tarihi kültürel mirasın ve doğal çevre kalitesinin korunması ve sürdürülebilirliği	Tarihsel/kültürel mirasa dayanan bir kent kimliği	- Doğal ve tarihi/kültürel mirasın tanıtılması - Diyarbakır kültüründe önemli yer tutan dengbejler geleneğinin tanıtımı ve bu kültürün sürdürülebilmesi için AB desteği ile Dengbejler Evi'nin kurulması	D.Bakır, 60
Ulusal ve uluslararası düzeyde ilgili kurum ve kuruluşlarla ilişkileri güçlendirmek, ortak projeler oluşturmak, ulusal ve uluslararası fonlardan üst düzeyde yararlanmak	- Kardeş şehirler kültür, sanat festivali düzenlemek - Kardeş şehirler yöresel oyunlar festivali düzenlemek - Kardeş şehirlerarası okul festivali düzenlemek - Kardeş şehirlerarası ticaret buluşması - Proje çalışmaları yapmak ve yürütülen çeşitli uluslararası projeleri tamamlamak		Bursa BŞB, s.29-30
Tarihini ve doğal yapısını koruyarak kültür, sanat ve turizm şehri yapmak	Yeni kardeş şehirler edinmek ve ilişkileri geliştirmek		Mersin BŞB, s.32
AB ve uluslararası ilişkiler stratejik alanındaki önceliklerden	Uluslararası belediyeçilik ile ilgili gelişmelerin, alınan kararların, gerçekleştirilen uygulamaların takip edilmesi, şehrimizde uygulanabilecek projelerin araştırılması için kurulmuş olan AB Koordinasyon Birimi'nin geliştirilmesi	AB ile ilgili kanun ve mevzuatlar, uygulamalar ve yaşanan tecrübelerin araştırılması, elde edilecek bilgilerin belediye personelimize ve hemşerilerimize aktarılması, AB üyesi ülkelerdeki belediyelerle işbirliği yollarının araştırılması ve geliştirilmesi	Gaziantep, BŞB, 176

Stratejik planlarda yer alan amaçlar, hedefler ve faaliyetler/programlar, AB'ye üyelik sürecinin Büyükşehir belediyeleri tarafından bazı endişeler dışında önemli bir fırsat olarak algılandığını, vizyonlarına AB sürecinde örnek olmak gibi hedeflerin girdiğini, bu süreçte başarılı olmak ve sürecin yükümlülüklerini yerine getirmek için belediyelerin hem kurumsal kapasite hem de hizmet kalitesi/standartlarını geliştirmek için politikalar ürettiğini göstermektedir. Yerel yönetimlerin güçlenmesi ve yerel özerkliğin artması, fonlardan yararlanma imkanlarının alternatif gelir kaynağı olması, AB ülkelerinin yerel yönetimleriyle işbirliklerinin ve kardeş şehir ilişkilerinin getireceği yeni bakış açısı ve deneyim paylaşımı önemli beklenti ve fırsatlar olarak görülürken, bu sürece henüz hazırlıksız olunması, kentlerde artacak refahla birlikte trafik ve göç konularında sıkıntılar yaşanabileceği, tarım-hayvancılık alanında AB'ye uyumun kimi kentlerde işsiz nüfusu artıracacağı gibi bazı endişelerin de olduğu görülmektedir.

Çevre, katı atık, altyapı –üst yapı, yeşil alanlar, sağlık ve sosyal hizmetler, deniz, su ve gürültü kirliliği, görsel kirlilik, hava kalitesi, zabıta hizmetleri, tarım ve hayvancılık alanlarında AB standartlarında veya AB ülkeleri düzeyinde hizmet üretmeye ilişkin amaç, hedef ve faaliyetler büyükşehir belediyelerinin gelecekteki politikaları arasında yer almaktadır. AB mevzuatının anlaşılması ve uygulanması konusunda insan kaynaklarının eğitilmesi, AB ile ilişkilerin geliştirilmesi ve AB fonlarından yararlanmak için gerekli idari birimlerin oluşturulması da planlarda öne çıkan önceliklerdir.

Sonuç

AB entegrasyonunun ulusal kurumlara ve politikalara etkisi veya ulusal kurumsal ve politika uygulamalarının AB entegrasyonu ile ilişkilendirilen bir değişim süreci olarak “Avrupalılaştırma”, ulus devlet yönetim yapılarının içinde kamu hizmetlerinin önemli bir bölümünü sağlayan birimler olan yerel yönetimler açısından da kaçınılmaz olarak önemli sonuçlar doğurmaktadır. Bu süreçte, yerel karar alma veya politika oluşturma süreci, AB karar ve süreçlerinin bir parçası haline gelmektedir, AB düşüncesi ve uygulamaları yerel karar alma sürecinin tam merkezine yerleşmektedir. Bu çalışmada da, bu genel etkiyi ortaya çıkaran beş etki alanı olduğundan hareket edilerek, AB sürecinin Türkiye'deki yerel yönetimler üzerinde bugüne kadar görülen etkileri, geliştirilmeye açık bir analizle, değerlendirilmeye çalışılmıştır.

AB ile müzakere sürecinde bulunan Türkiye'nin yerine getirmesi gereken yükümlülükler, Katılım Ortaklığı Belgelerinde ve Ulusal Programlarda belirlenmiştir. Bu yükümlülükler, Birliğin ortak politikalarının belirlenen standartlara uygun olarak yerine getirilmesini sağlamaya yöneliktir. Görevleri açısından yerel yönetimlerden beklenen, güçlü bir yerinden yönetim anlayışıyla, etkin, verimli,

şeffaf, katılımcı bir anlayışla, AB mevzuatıyla belirlenen standartlara uygun olarak yerel hizmetleri sunması, üyelik sonrası kendilerinden beklenen görevleri etkin ve verimli biçimde yerine getirmeleri için genel prensiplere göre kendilerini organize etmeleridir. Bu prensipler de, etkin, verimli, şeffaf, katılımcı bir yerinden yönetim anlayışıyla AB normlarına uygun olarak sorumluluklarını yerine getirebilecek idari ya da kurumsal kapasiteye sahip yerel yönetimlerdir.

Üye ülkeler için çok önemli finansal destek sağlayan AB fonları, üyeliğe hazırlık içindeki Türkiye’ye de AB’ye uyum amaçlı mali yardımlar sağlamaktadır. Bu fonlar, yerel yönetimlerin karşı karşıya kaldığı gelir yetersizliği sorununa alternatif oluşturmaktadır. Belediyeler, il özel idareleri ve köylerin hazırladıkları projelere çerçeve projeler kapsamında finansman desteği sağlanması, mali sorunlarla boğuşan için yerel yönetimler tarafından bir fırsat olarak görülmektedir. Altyapıya, işgücü eğitime, kültürel ve tarihi mirasın korunmasına, sosyal sorunlarla mücadele, sivil toplumun güçlendirilmesine, yerel ekonomik kalkınma girişimlerine odaklı küçük ölçekli projelerin mali yardımlarla desteklenmesinin, ilgili beldenin gelişimine, yerel sorunlarla mücadelede destek olacağı beklenmektedir. Söz konusu yardımların, diğer yararlanıcılar gibi yerel yönetimlerin de proje hazırlama becerisini artırması, proje hazırlama anlayışının gelişmesinde bir teşvik edici rol oynaması, plansız, gününbirlik uygulamalar yerine yerel yönetimlerde planlı hareket etme kültürünün yaygınlaşmasına katkı sağlaması beklenmektedir.

AB’ye üyeliğe hazırlık sürecinin 1999 yılından itibaren etkilerini göstermeye ve AB perspektifinin yerel yöneticilerin vizyonlarına girmeye başlaması ve giderek artan dış ülke temasları ile birlikte yerel yöneticiler (belediye başkanları), genel olarak siyasi parti aidiyeti çok etkili olmaksızın, AB’de ya da AB üyesi ülkelerdeki yerel yönetim sistemini ve uygulamalarını bir örnek bir model olarak benimsemektedirler. Başkanlar, Türkiye’nin yerel yönetim sistemi ile AB’deki belediye uygulamaları arasında karşılaştırmalar, benzetmeler yaparak AB’deki yerel yönetim uygulamalarını örnek göstererek ülkemizdeki merkez-yerel yönetim ilişkilerini eleştirmekte, ülkemizdeki sistem için yerinden yönetim/yerelleşme anlayışının yerel yönetim yasalarına AB ülkeleri düzeyinde yansıtılması gerektiğini vurgulamaktadırlar. AB yerel yönetim ilkelerine yaklaşma bir “başarı göstergesi” olarak sunulmakta ve AB örneğine yaklaşma istek ve çabaları başkanların söylemlerinde kendini göstermektedir.

Bu genel sonucun yanında, şu tespitler de önemlidir. Çevre, katı atık, parklar ve yeşil alanlar, ulaşım, tarihi doku, kültür-sanat faaliyetleri ve genel olarak da bütün kentsel alan standartlarında Avrupa düzeyine kavuşmak ya da AB ülkelerindeki standartlara ulaşmak doğrudan ya da satır aralarında ifade edilmektedir. Bunun yanında, trafik, gelir/kurumlar vergisinden pay, sağlık, sosyal güvenlik, eğitim, istihdam alanlarında da belediyelere AB ülkelerinde olduğu gibi yetki ve

rilmesi istenmektedir. Büyükşehirlere ilçe belediyelerinin, özellikle muhalif partilere mensup belediye başkanlarının büyükşehir belediye sistemini eleştirmeleri de öne çıkan bir başka noktadır. Çok genel olarak söylemek gerekirse, iktidar partisine mensup belediye başkanları 2004-2005 yıllarında çıkarılan yerel yönetim yasalarını yerelleşme ve yerel yönetimleri güçlendirme adına olumlu bulurken, muhalefet partilerinden seçilen başkanlar genel olarak reform yasalarını yeterli bulmamakta, gelir kaynaklarına ilişkin payların merkezden belirlenmesi, personel ve araç alımı gibi konular açısından merkezi idareye bağlı olunmasını AB ülkelerindeki yerel özerklik kavramıyla bağdaştıramamaktadırlar.

AB ülkelerinin yerel yönetimleriyle Türkiye'deki yerel yönetimler (belediyeler) arasında gelişen ve giderek yoğunlaşan işbirliği çabaları ve örnekleri de, AB'ye adaylık ve potansiyel üyelik sürecinin Türkiye'deki yerel yönetimlerdeki önemli etkilerinden biridir. Ortak toplantılar, teknik ve uzmanlık eğitimi, hizmet sunumu ve kullanılan teknoloji paylaşımı, yerel hizmetlere dair bilgi, deneyim, düşünce paylaşımı, AB mevzuatı ve politikaları ile bazı alanlarda başarı örneklerinin aktarımı etrafında başlayan çalışmalar, kardeş şehir ilişkilerinin kurulması ve daha spesifik olarak da ortak projeler geliştirilmesi biçiminde gelişmiştir.

Yerel yönetimlerin gelecek planları ve politikalarında AB etkisi, büyükşehir belediyeleri örneğinde, stratejik planlar incelenerek görülmeye çalışılmıştır. Planların incelenmesi sonucunda varılan genel sonuç, AB ile entegrasyonun olası etkilerinin hesaplanmaya başlandığı ve değişen yoğunlukta politikalar geliştirilmeye çalışıldığıdır. Stratejik planlarda yer alan amaçlar, hedefler ve faaliyetler/programlar, AB'ye üyelik sürecinin büyükşehir belediyeleri tarafından -bazı endişeler dışında- önemli bir fırsat olarak algılandığını, vizyonlarına AB sürecinde örnek olmak gibi hedeflerin girdiğini, bu süreçte başarılı olmak ve sürecin yükümlülüklerini yerine getirmek için belediyelerin hem kurumsal kapasite hem de hizmet kalitesi/standartlarını geliştirmek için politikalar ürettiğini göstermektedir. Bunun yanında, yerel yönetimlerin güçleneceği ve özerkliklerinin artacağı, fonlardan yararlanma imkanlarının alternatif gelir kaynağı olacağı beklentilerinin yanında, AB ülkelerinin yerel yönetimleriyle işbirliklerinin ve kardeş şehir ilişkilerinin getireceği yeni bakış açısı ve deneyim paylaşımı önemli fırsatlar olarak görülmekte; bu süreçte hazırlıksız olduğu, kentlerde artacak refahla birlikte trafik ve göç konularında sıkıntılar yaşanabileceği, tarım-hayvancılık alanında AB'ye uyumun kimi kentlerde işsiz nüfusu artıracacağı gibi bazı endişelerin de olduğu görülmektedir. Çevre, katı atık, altyapı-üst yapı, yeşil alanlar, sağlık ve sosyal hizmetler, deniz, su ve gürültü kirliliği ve görsel kirlilik, hava kalitesi, zabıta hizmetleri, tarım ve hayvancılık alanlarında AB standartlarında veya AB ülkeleri düzeyinde hizmet üretmeye ilişkin amaç, hedef ve faaliyetler belediyelerin gelecekteki politikaları a-

rasında öne çıkmaktadır. AB mevzuatının anlaşılması ve uygulanması konusunda insan kaynaklarının eğitilmesi, AB ile ilişkilerin geliştirilmesi ve AB fonlarından yararlanmak için gerekli idari birimlerin oluşturulması da planlarda öne çıkan önceliklerdir.

Stratejik planlara yansıdığı kadarıyla belediyelerin AB sürecini algılama ve reaksiyon gösterme düzeyleri farklılık göstermektedir. Büyükşehir belediyelerinin bu süreci iyi algılamaları, AB sürecinin sunduğu fırsatları en iyi biçimde değerlendirip karşılamaları, olası sorunlardan asgari düzeyde etkilenmeleri ve dolayısıyla başta büyük nüfuslu il belediyeleri olmak üzere diğer belediyelere örnek olmaları, hem kendileri hem de genel olarak Türk yerel yönetim sistemi açısından önemli bir sorumluluktur. Gerekli kurumsal gelişmesini tamamlayan, uygun politika ve araçlar üreten ve AB'nin sunduğu fırsatları kullanmasını bilen belediyeler bu süreçten daha kârlı çıkacaktır. Bu süreçte, Türkiye'deki belediyeler arasında özellikle kurumsal kapasite geliştirmede ve hizmet sunumunda başarılı örneklerin, bilgi, teknoloji ve deneyim paylaşımının yapılması için işbirliği kanalları geliştirilmeli, ortak hizmet projeleri üretilmeli, ortak faaliyetler düzenlenmelidir. AB ülkelerindeki başarılı örnekler model alırken, kendi içimizdeki başarı örneklerini de siyasi parti rekabetine takılmadan model alabilmeliyiz. Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü ile Türkiye Belediyeler Birliği ve Mahalli İdare Birliklerinin bu konuya önem vermeleri gerekmektedir.

Vurgulanması gereken son bir nokta da, yerel yönetim reformlarının 1990'ların başından itibaren yoğun bir biçimde Türkiye'nin gündeminde olduğudur. AB sürecinin katkısı, reformları hayata geçirme sürecini hızlandırmak ve müktesebat içinde yer alan birincil ve ikincil mevzuatla hizmetlere ilişkin normlar getirmek, bu reform paketinin içeriğini şekillendirmek olmuştur. Dolayısıyla AB ile ilişkilerde, ortak faaliyetlerde, resmi temaslarda dikkat edilmesi gereken nokta, özgüven içinde kendi potansiyel ve mevcut kapasitemizin, eksiklerimizin ve bu eksiklerimizi çözme yollarının bilincinde olmak ve buna göre davranmaktır. Ülke içinde de diğer belediyeler, üniversiteler, STK'lar gibi toplumsal aktörlerden yararlanmasını bilerek, kendi başarı örneklerimizi artırmalıyız. AB'ye üye olmamız halinde de yerinden yönetim açısından Fransız, Anglo-Sakson, Kuzey ve Orta Avrupa modelleri gibi örnek gösterilen bir “Türk Yerel Yönetim Modeli” ortaya koymak ülkemizdeki yerel yönetimlerin bir vizyonu olmalıdır.

Kaynakça

ABGS, Katılım Öncesi Mali Yardımlar, (www.abgs.gov.tr).

AKBAŞ, İsmet (2008) “Avrupa Birliğine Katılım Öncesi Mali Yardımlar Kapsamında Desteklenen Yerel Yönetim Projeleri: Seçilmiş Örnekler Üzerinden Bir İnceleme”, Pamukkale Üniversitesi, SBE, Yüksek Lisans Tezi.

ANDERSEN, J. (2001) “Globalisation and Europeanisation: A Conceptual and Theoretical Overview”, Paper presented at the conference on ‘Germany and Europe: A Europeanised Germany? ECRC Future Governance Programme, the British Academy, 29-30 November, London.

302 Yerel Siyaset

- ARAKON, Maya (2002) Avrupa Akdeniz Mali Aracı ve Türkiye, İKV Yayınları, No: 169, İstanbul.
- AVRUPA Komisyonu Türkiye Temsilciliği, Çerçeve Programlar, www.deltur.cec.eu.int.
- BİLİCİ, Nurettin (2005) Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri. Genel Bilgiler, İktisadi-Mali Konular, Vergilendirme, Seçkin, Ankara.
- BİLİCİ, Nurettin (1997) Avrupa Birliği Mali Yardımları ve Türkiye, Akçağ Basım Yayın, Ankara .
- BÖRZEL, T. (1999) "Towards Convergence in Europe?: Institutional Adaptation to Europeanization to German and Spain", *Journal of Common Market Studies*, 37 (4), 573-596.
- BÖRZEL, T. A. and T. RISSE (2000) "When Europe Hits Home: Europeanisation and Domestic Changes", *European Integration Online Papers (EloP)*, 4 (15), 1-20.
- BULMER, S. J., and C. M. RADAELLI (2004) "The Europeanisation of National Policy?", *Queen's Papers on Europeanisation*, No. 1/2004.
- COLINO, C. (1997) "The Manifold 'Europeanisation' of the Audiovisual Sector: Expanding European Initiatives and German Domestic Responses", Paper presented at the Final Workshop on the European Policy Process organised by the Human Capital and Mobility Network, University College, Dublin, 8 October.
- CoR (2001) "Opinion of the CoR on the Recommendation of the Congress of Local and Regional Authorities of Europe on a European Charter of Regional-Self Government", *Official Journal of the European Communities*, C144/5
- CoR (2003) "Opinion of the Committee of the Regions on the Role of the Regional and Local Authorities in European Integration", *Official Journal of the European Communities*, C73/57
- CoR (2007) "Memo for the members of the bureau working group on relations with Turkey on the objectives, mandate and working methods of the working group", Brussels, 19 March.
- COWLES, M. G.; J. CAPORASO and T. RISSE (eds.) (2001) *Transforming Europe-Europeanisation and Domestic Change*, Cornell University Press, Ithaca, New York.
- ÇELİKTAŞ, İbrahim (2006) "2007-2013 Mali Perspektifi İçin Öngörülen Avrupa Birliği Katılım Öncesi Fonlarının Yapısı, Sa-yıştay Dergisi, Sayı 63, 39-49.
- DEMMEKE, C. (2002) "Undefined Boundaries and Grey Areas: The Evolving Interaction between the EU and National Public Services", *Eipascope*, 2002/2, 8-15.
- DPT (2000) ABİGM, Türkiye-AT Karma Komisyonu Türk Üyeleri İçin Hazırlanan Not, Kasım.
- DPT, Interreg III/A Yunanistan-Türkiye Sınır Ötesi İşbirliği Programı, (www.dpt.gov.tr/bgyu/trabbkp/yunanistan.htm).
- EUROPEAN Council (2001) "Accession Partnership with Turkey", *Official Journal of the European Communities*, 24.3.2001.
- EUROPEAN Council (2003) "Accession Partnership with Turkey", *Official Journal of the European Union*, 12.6.2003.
- EUROPEAN Council (2006) "Accession Partnership with Turkey", *Official Journal of the European Union*, 26.1.2006.
- GENÇKOL, Metin (2003) "Avrupa Birliği Mali İşbirliği Politikaları Ve Türkiye" Avrupa Birliği İle İlişkiler Genel Müdürlüğü Uyum Dairesi Başkanlığı İKV, www.ikv.org.tr.
- GWIAZDA, A. (2002) "Europeanisation in Candidate Countries from Central and Eastern Europe", Paper presented at the EPIC Workshop, EUJ, 19-22 September, Florence, Italy.
- HÉRITIER, A. et al. (2001) *Differential Europe: The European Union Impact on National Policymaking*, Rowman & Littlefield Press, Oxford, UK.
- HIX, S. and K. GOETZ (2000) "Introduction: European Integration and National Political Systems", *West European Politics*, 23 (4), 1-26.
- JOHN, Peter (2000) "The Europeanisation of Sub-National Governance", *Urban Studies*, Vol. 37, No. 5-6, 877-894.
- KARABACAK, Hakan (2004) "Avrupa Birliği Mali Yardımları ve Türkiye ile Mali İşbirliği", *Maliye Dergisi*, 69-106.
- KAYADELEN, A. Eser, "Hibe Programları ve Hibe Başvurusunun Yapılması", (www.tesk.org.tr/projehazirlama).
- KNILL, C. and D. LEHMKUHL (1999) "How Europe Matters: Different Mechanism of Europeanization", *European Integration Online Papers (EloP)*, Vol. 3, No. 7.
- KOHLER-KOCH, B. (1999) "The Evolution and Transformation of European Governance", *Transformation of Governance in the European Union*, B. Kohler-Koch and R. Eising (Eds.), Routledge, London.
- KÖSEÇİK, Muhammet (2007) "Avrupa Birliğine Üyelik Sürecinin Türkiye'nin Yerel Yönetim Yapısına Etkileri", *Yerel Yönetim-*

- ler Üzerine Güncel Yazılar-II: Uygulama, Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik (Editörler), Nobel Yayın, Ankara, 691-737.
- KÖSECİK, Muhammet (2006) “Yerel ve Bölgesel Yönetimler Açısından Avrupa Birliği Bütünleşme Süreci ve Anayasası”, Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler, Bekir Parlak ve Hüseyin Özgür (editörler), Alfa Aktüel Yayınevi, İstanbul, 1-42.
- KÖSECİK, Muhammet (2004) “Avrupa Birliği Entegrasyonu ve Ulusal Kamu Yönetimleri”, Çağdaş Kamu Yönetimi -II, M. A. car ve H. Özgür (editörler), Nobel, Ankara, Nobel Yayın, 3-31.
- KÖSECİK, Muhammet (2002) “Avrupa Birliği’nin Bütünleşmesi Sürecinde Yerel Yönetimler”, Avrupa Birliği İle Bütünleşme Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler, (Ed. Hüseyin Özgür, Bekir Parlak), İstanbul, Alfa Yayınları, 1-38.
- KÖSTEPEN, Can (2001) AYB ve Türkiye’ye Sağlanan Kredi İmkanları, İKV Yayınları No: 166, İstanbul.
- LADRECH, R. (1994) “Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France”, Journal of Common Market Studies, 32 (1), 69-88.
- LADRECH, R. (2001) “Europeanisation and Political Parties: Towards a Framework for Analysis”, Queen’s Paper on Europeanisation, No. 2/2001.
- LAWTON, T. (1999) “Governing the Skies: Conditions for Europeanisation of Airline Policy, Journal of Public Policy, (18) 1, 91-112.
- MAURER, A.; W. WESSELS and J. MITTAG (2000) “Europeanisation in and of the EU System: Trends, Offers and Constraints”, Paper for the DFG-Workshop “Linking EU and National Governance”, Manheim, 1-3 June.
- ORMANOĞLU, Burhan (2005) “Avrupa Birliği Katılım Öncesi Mali Yardımlar Kapsamında Merkezi Olmayan Yapılanma Sistemi”, Bütçe Dünyası, 2005, 14-17.
- ORMANOĞLU, Burhan (2007) “Avrupa Birliği Mali Yardımlarının Kullanımı ve Yönetimine Yönelik Türkiye’de Oluşturulan Yapı: merkezi Olmayan Uygulama Sistemi”, İller ve Belediyeler Dergisi, Sayı 78, 33-37.
- ÖÜKP [Ön Ulusal Kalkınma Planı] (2003) T.C. Ön Ulusal Kalkınma Planı (2004-2006), DPT, Ankara.
- ÖZCAN, Bülent, Rana Birden ve Eser Kayadelen Kayadelen, “Avrupa Birliği Mali Yardımları ve Türkiye’de Uygulanışı,” www.tesk.org.tr/projehazirlama.
- RADAELLI, C. (2000) “Whither Europeanization? Concept Stretching and Substantive Change”, European Integration Online Papers, Vol. 4, No. 8.
- SMITH, J. (2003) “The Puzzles and Paradoxes of Europeanisation-Lesson from the Scottish Experience”, Conference Paper, University of Sheffield, ESRC/UACES Series of Seminars on EBPP, 19 September, Sheffield, UK.
- ULUSAL PROGRAM 2001, AB Müktesebatı Listesi, Cilt. II (<http://www.dpt.gov.tr/abigm>)
- ULUSAL PROGRAM 2001, AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı, Cilt. I (<http://www.dpt.gov.tr/abigm>)
- ULUSAL PROGRAM 2003, (<http://www.abgs.gov.tr/indextr.html>).
- VINK, M. (2002) “The Limited Europeanization of Domestic Policies: Evidence from the Netherlands”, Paper presented at the Workshop 19: “Europeanization and National Political Institutions”, ECPR Joint Session of Workshops, 22-27 March 2002, Turin, Italy.
- YILDIZ, Habib ve Fatih YARDIMCIOĞLU (2005) “Türkiye’ye Yönelik Avrupa Birliği Mali Yardımları ve Aday Ülkelerle Karşılaştırılması,” C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt 6, Sayı 2, s. 75-106

Dergiler/Gazeteler

İller ve Belediyeler Dergisi

Şehir ve Başkan Dergisi

Forum Gazetesi

Yerel Dergi

Stratejik Planlar (www.sp.gov.tr/spler.html)

Adana BŞB Stratejik Planı 2007-2011

Ankara BŞB 2007-2011 Stratejik Plan

Antalya BŞB Stratejik Plan 2007-2011

Bursa BŞB Stratejik Planı 2006-2009

304 Yerel Siyaset

Diyarbakır BŞB Stratejik Planı 2006-2009

Erzurum BŞB Stratejik Planı 2007-2011

Eskişehir BŞB Eskişehir 2010 Stratejik Plan

Gaziantep Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı 2007-2011

İstanbul BŞB 2007-2011 Stratejik Planı

İzmir BŞB 2006-2017 Stratejik Planı

Konya Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı 2007-2011

Mersin BŞB Stratejik Planı

Samsun BŞB 2007-2009 Stratejik Planı

TOPLUMSAL GÜVENLİK VE YEREL SİYASET

Prof. Dr. Ahmet Hamdi AYDIN*

Giriş

Tarihsel olarak vazgeçilmez bir toplumsal ihtiyaç olan ve devlet tarafından temel bir hizmet olarak halka sunulan güvenlik, günümüzde de anlamı ve kapsamı yönünden yeni boyutlar kazanarak önemini artan bir oranda sürdürmektedir. Toplumsal güvenliğin vardığı yeni boyutlar, bu hizmetin sunumunda yeni anlayışları da beraberinde getirmiştir. Bu anlayış değişikliğinin getirdiği yeni boyutlardan biri de genelde toplumsal güvenlikte yerelleşme ve özellikle de toplumsal güvenlik ve yerel siyaset ilişkisidir.

Bu çalışmanın amacı ve özelliği “toplumsal güvenlik” ile “yerel siyaset” ilişkisini kurmaktır. Yani toplumsal güvenlik hizmetinin yerel siyaset otoritelerince sunulması tartışılacaktır. Bu iki kavramın ilişkilendirilmesi bu çalışmayı özgünleştirmektedir. Bu özgünlük, bu formatta fazla bir çalışmanın yapılmamış olmasından kaynaklanmaktadır. Tek başına toplumsal güvenlik ve tek başına yerel siyaset kavramları çokça tartışılmış ve bilimsel araştırmalara konu olmuşken, bu iki kavram arasındaki ilişki üzerine bu kadar çalışma yapıldığı söylenemez.

Bu amaçla bu çalışmada öncelikle genel olarak güvenliğin anlamı ve önemi ile güvenliğin bir ihtiyaç olması ve bu ihtiyacın karşılanmasının tarihsel gelişimi üzerinde durulacaktır. Daha sonra “toplumsal güvenlik” başlığı altında bireysel güvenlik - toplumsal güvenlik ayırımı ve toplumsal güvenlik – sosyal güvenlik ayırımı yapılarak, toplumsal güvenliğin anlamı ve niteliği ile anlayışının değişip değişmediği tartışılacaktır. Son bölümde toplumsal güvenlik ile yerel siyaset ilişkilendirilecektir. Bu çerçevede önce “yerel siya-

* Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü

set” kavramı açıklanacak, devamında toplumsal güvenlik ve yerel siyasetin nasıl ilişkilendirilebileceği sorularak yanıtlanmaya çalışılacak, son olarak da “toplumsal güvenlik ve yerel siyaset ilişkisinde yeni boyutlar” kapsamında toplumsal güvenliğin yerleşmesi ya da yerel siyasetin toplumsal güvenlikle ilgilenmesi eğilimi, toplumsal güvenlikte yönetim yaklaşımı ve toplum destekli güvenlik anlayışı tartışılacaktır.

1. Güvenlik

a) Güvenliğin Anlamı ve Önemi

Güvenlik kavramı olarak emniyet, asayişin sağlanması, kamu düzeninin sağlanması, birey veya toplumun kendilerine veya maddi ve manevi değerlerine karşı suç işlenmesinin önlenmesi ve her şeye rağmen işlendiyse olayın aydınlatılması gibi durumları anlatır.

Geleneksel toplumlarda geleneksel yöntem ve yaklaşımlarla sunulan güvenlik hizmeti, çağdaş toplumlarda çağdaş yaklaşımlarla sunulmaktadır. Modern toplumlarda insanlar toplu halde, yani birlikte yaşamak ve yardımlaşmak zorundadır. Ancak bu birliğin ve yardımlaşmanın gerçekleşmesi için de toplumda belli bir düzen ve güvenin sağlanması ve devam ettirilmesi gerekiyor. Devletin, kamu ve özel güvenlik güçleri ya da örgütleri marifetiyle sunduğu hizmet sayesinde gerçekleşen bu düzen, huzur ve güven ortamına da asayiş veya güvenlik denilmektedir. Böyle bir ortam, suç ve suçluluğun önlenmesi için gerekli önlemlerin alındığı, önlemlere rağmen suç ve suçluluğun oluşması halinde gerekli şekilde mücadele edildiği bir durumu ifade eder.

Güvenlik hizmeti bu gereklilikten dolayı toplum hayatında önemli bir yere sahiptir ve günün ve toplumun koşullarına göre sunulması gerekmektedir. Hem kamu hem de özel sektör tarafından sunulan diğer hizmetlerin sunulması için öncelikle güvenliğin sağlanmasının gerekliliği ve sunulmasındaki risk ve zorluklar ise güvenlik hizmetini daha da önemli kılmaktadır.

Bugün güvenlik hizmeti profesyonel olarak sunulan bir hizmettir, yani bir meslektir. Kamu hizmeti niteliğinde olup, kamu veya özel güvenlik teşkilatları tarafından sunulabilmektedir. Bir disiplin mesleğidir, disiplin ve hukuk kurallarına, her meslekten daha çok uymayı gerektirir. Ayrıca önleyici ve koruyucu nitelikte bir hizmettir ve silah kullanmaya kadar varan zor kullanmayı gerektiren bir hizmettir. Diğer bir nitelik olarak, yukarıda belirtilen öneminden dolayı istekle ve benimsenerek yapılması gerekli bir iş ve meslektir (Aydın, 1996: 12-14).

Tarihsel olarak devletin kendi yetkili kurumları eliyle bir kamu hizmeti olarak sunduğu güvenlik, toplum hayatında, diğer kamusal hizmetlere kıyasla önemli bir yer almıştır. Fındıklı'nın ifadesi ile ‘kamu düzeni ve güvenliği sağ-

lanmadan ülkede ekonomik ve sosyal hiç bir faaliyet yapılamayacağı gibi hiç bir sağlıklı gelişme sağlanamaz'. Dündar'ın belirttiği gibi devletin temel görevlerinden biri 'güvenlik'tir" (1996: 5). Bu temel görev ifa edilmeden, devletin diğer görevleri (örneğin eğitim, sağlık, vs.) yapması kolay olmayacaktır. Çünkü tüm kamu görevlileri, çalışabilmeleri için evvela can ve mal güvenliklerinin sağlanmasına ihtiyaç duyarlar (Aydın, 1996: 12). Aydın & Yıldız'ın belirttiği gibi, toplumsal hayatın her aşamasında güvenlik hizmetinin geniş halk kitlelerine yayılacak şekilde sunulması gerekir ki toplumu oluşturan bireylerden beklenen hizmet ve görevin yapılması mümkün olsun (1999: 80-81).

Genelkurmay Başkanı Orgeneral Yaşar Büyükanıt, Güvenliğin Yeni Boyutları ve Uluslararası Örgütler konulu uluslararası sempozyumun açış konuşmasında (Harp Akademileri, İstanbul, 31 Mayıs – 1 Haziran 2007) güvenliğin yeni tanımını şöyle yapmıştır:

Güvenlik, hepimizin çok iyi bildiği gibi, çok boyutlu bir kavramdır. Bugün artık güvenliği, içinde sadece askerî değil, siyasi, hukuki, ekonomik, sosyolojik ve psikolojik etmenlerin olduğu bir çerçevede tanımlamak gerekmektedir... Gerçekten, yaşadığımız dönemde güvenlik kavramı ifade ettiğim gibi çok değişmiştir ve bu değişim çok büyük bir hızla gerçekleşmiştir... Özellikle, 1990'lı yıllarla birlikte bilgi ve iletişim teknolojisinin hızla yaygınlaşması; dünyada mal, hizmet, sermaye ve fikir hareketlerinin serbest ve hızlı dolaşımı çerçevesinde ülkelerin başta ekonomik, güvenlik ve kültür olmak üzere çeşitli alanlarda birbirine daha bağımlı hâle gelmeleri sonucunda bütün ülkeler, küresel sorunlar karşısında ortak değer, yaklaşım ve tavırlar benimsemeye zorlanmışlardır... Bugün risk ve tehditlerin yanlış algılanması ve uygulanması ve bu hususun, karar verme süreçlerini olumsuz etkilemesi, sonuçları itibarı ile güvenlik anlayışına yeni boyutlar getirmiştir (Büyükanıt, 2007).

b) Güvenlik İhtiyacı

Güvenlik, insan hayatında çok önemli olmuş, güvenliğin sağlanması hizmeti de önemli bir kamu hizmeti olagelmıştır. Güvenliğin sağlanması, çağdaş devletlerin de olmazsa olmaz ilkeleri arasında yer almakta ve devletlerin var olma nedenlerinin başında gelmektedir. Toplumun güvenlik içinde hayatını sürdürebilmesi bakımından, güvenlik hizmetlerinin devletin temel görevlerinden biri olarak yürütülmesi vazgeçilmez bir ihtiyaçtır.

İlk insandan beri, bireyler yeme-içme ihtiyacını giderdikten sonra "güvenli" bir yer ve ortam bulma ihtiyacını hissetmiştir. Bunun nedeni, insanın tüm ihtiyaçları arasında 'güven içinde olma ihtiyacı' veya 'güvenlik ihtiyacı'nın önemli bir yere sahip olmasıdır. Tarihsel olarak bireysel güvenlik her zaman önemli olmuştur, ama özellikle insanların birlikte (toplu halde) yasa-

maya başlaması ile “toplumsal güvenlik” de önemli olmaya başlamıştır.

“Toplumsal güvenlik” veya başka bir kavramlaştırma ile ‘kamu düzeninin sağlanması’ insanların birlikte ya da toplum halinde yaşayabilmelerinin yani toplumsal hayatın vazgeçilmez ihtiyaçlarından olmuştur. Fındıklı’nın belirttiği gibi:

Bütün canlı varlıklar güvenlik içgüdüğü ve donanımı ile dünyaya gelirler. Her canlının kendine göre güvenliğini sağlayacak bir silahı ve donanımı vardır... Canlılar içinde dünyaya savunmasız ve silahsız gelen tek varlık insandır. İnsanlar, güvenliklerini sağlamanın yolunu hemcinsleriyle bir arada toplu halde yaşamada bulmuşlardır. Gerçekten insanları toplu halde yaşama-ya zorlayan sebeplerin başında güvenlik ihtiyacı gelmektedir (1997: 4).

Güvenlik ihtiyacı, Maslow’a göre insanın bedeninin canlı kalması için gereken ihtiyaçları olan ve ‘fizyolojik’ olarak adlandırılan ihtiyaçlardan sonra ikinci sırada gelir. Maslow, güdüleri aşamalı bir yapı içinde görür ve insanların alt basamaktaki ihtiyaçları karşılanınca üst basamaktakilere yöneleceğini kabul eder. Bu basamaklar şunlardır:

Fizyolojik ihtiyaçlar: Yeme, içme, barınma vs.

Güvenlik ihtiyaçları: Kendini güven içinde ve tehlikeden uzak hissetmek.

Ait olma ve sevgi ihtiyaçları: Başkaları ile ilişki kurmak, kabul edilmek ve bir yere ait olmak.

Değer ihtiyaçları: Prestij, başarı, yeterli olmak ve başkalarınca benimsenip tanınmak.

Kendini gerçekleştirme ihtiyaçları: Kişinin amacını gerçekleştirmesi ve potansiyelini ortaya çıkarması, kişisel tatmin, kişisel başarı, bilimsel buluşlar (<http://www.psikiyatrivehayat.com>).

c) Güvenlik İhtiyacının Karşılanmasının Tarihsel Gelişimi

Güvenliğin toplumsal hayatta önemli olması ile devletin güvenlik hizmetini bir kamu hizmeti olarak sunması veya devletin güvenlik ihtiyacının karşılanması ile ilgili farklı görüşler veya teoriler vardır. Bu konuda genel olarak iki farklı teorik yaklaşım ve bunlarla ilgili olarak da üç temel siyasal görüş vardır (Bunyan, 1977; Bowden, 1978):

Bu görüşlerden birine göre insanların birlikte yaşama ihtiyacı devletin kuruluşunu sonuç vermiş ve devlet ‘halkın güvenliğini sağlama’ görevini üstlenmiştir. Bu görüşe göre halkın güvenlik ihtiyacını karşılamak üzere güvenlik güçleri ortaya çıkmıştır. Bu, ‘muhafazakar’ görüş olarak kabul edilebilir.

Diğer görüşe göre ise güvenlik hizmeti sunan kurumların kuruluşu, toplumun sosyo-ekonomik ve politik yönden gelişmesi ile ilişkilidir. Örneğin, sanayileşme devriminin başlaması ile suç ve suçlu kavramlarının değişerek farklı bir mücadele tarzını gerektirmesi ve sermayenin (kapital) buna karşı korunması ih-

tiyacının doğması sonucu profesyonel güvenlik güçleri ortaya çıkmıştır. Bu görüşe göre de güvenlik güçleri devleti ve otoriteyi elinde bulunduran seçkinleri, nüfuzluları ve sermaye sahiplerini veya sistemi korumak için doğmuştur. Bu radikal görüş olarak kabul edilir. Yani radikal görüşe göre, kapitalizmin ortaya çıkışı ile devleti ve devlete veya sisteme egemen olan siyasal ve ekonomik güç sahiplerinin mevcut statülerini ve varlıklarını korumak amacıyla güvenlik güçleri oluşturulmuştur, oysa bunların suç ve suçlulukla mücadele ederek, tamamen halka hizmet veren kurumlar olması gerekir.

Tabii olarak bir de bu iki görüşün arasına düşen ve genellikle liberal olarak kabul edilen bir görüş vardır.

Dikkat edilecek olursa, hangi görüş doğru olursa olsun (ki hepsinin de bir derece doğruluk payı vardır, biri tamamen doğru diğeri tamamen yanlış denilemez) güvenlik ihtiyacı ve bu ihtiyacı karşılayan kurumlar toplumda sürekli olarak son derece önemli bir yere sahip olmuştur (Aydın,1996: 5-6).

Dursun, güvenlik ihtiyacının ortaya çıkışını “zenginlik” ve “yoksulluk” kaygısına dayanan “üstünlük kurma” çabasına dayandırarak şu şekilde açıklar:

Ortaçağ kentlerinin etrafı büyük surlarla çevrilidir. Bunun tamamen bir güvenlik sorunu olduğunu ve bu kentte yaşayanların kendilerini güvenlik içerisinde görmeleri amacıyla bu büyük surları inşa ettiğini biliyoruz. Çinlileri Çin Seddi’ni inşa etmek mecburiyetinde bırakan temel saik ne idi acaba? Diyarbakır’ı çevreleyen o muhteşem surların inşası elbette güvenlik ve savunma maksatlıdır. Suriçi İstanbul’u çevreleyen o muhteşem surların güvenlik dışında ne amacı olabilir ki? ... Bugün de güvenlik içerisinde yaşama ihtiyacı milyarlarca dolar silaha para ayrılmasına yol açıyor. Soğuk Savaş döneminde nükleer silahların geliştirilmesine ayrılan büyük paralar, Yıldız Savaşları Projesi, kıtalararası balistik füzeler gibi büyük projelerin gerisinde güvenlik ihtiyacı ve düşmana karşı üstünlük elde etme veya üstünlüğü koruma saiki yatmaktadır (Dursun 2005:10).

Dursun devamlı günümüzde güvenliğe ilişkin problemleri en çok yaşayan ülkelerin Batılı olmayan toplumlar olduğunu savunur. Bu ülkeler hem güvensiz bir çemberde bulunmakta hem de güvenlikleri için ihtiyaç duydukları silah ve diğer malzemeyi kendileri üretemeyip dışarıdan almak mecburiyetinde kalmaktadırlar. Bu ülkelerin aynı zamanda yoksulluğu da yaşamaları ise sorunun bir başka boyutudur. Devamlı bir meşruiyet sorunu yaşayan, halka rağmen iktidarlarını korumaya çalışan Üçüncü Dünya yönetimlerinin çoğu mevcut konumlarını silahlanma yarışına ayırdıkları büyük paralarla sağlamaya yönelmektedirler. Güvenlik konusu tüm toplumların en önemli sorunu olmaya devam ettikçe bu alana büyük yatırımların yapılması, buna karşılık yoksulluk ve sosyal politikaların ihmal edilmesi kaçınılmaz olacaktır (Dursun 2005:10).

2. Toplumsal Güvenlik

a) Bireysel Güvenlik - Toplumsal Güvenlik Ayırımı

Güvenlik ihtiyacını “bireysel” ve “toplumsal” olmak üzere iki anlamda düşünmek gerekir. Konuya tarihsel olarak bakıldığında, bireysel güvenliğin insanlık hayatında baştan beri önemli olduğu, toplumsal güvenliğin ise genelde ikinci planda kaldığı görülür. Ancak insanlar giderek daha çok ve daha büyük kitleler halinde toplu yaşamaya başladıkça, toplumsal kimlikler, amaçlar vs. önemli hale geldikçe, toplumsal ihtiyaçlar ve bu kapsamda “toplumsal güvenlik” de önem kazanmaya başlamış ve nihayet günümüzde toplumsal güvenlik daha çok önem kazanmış ve ön plana çıkmıştır, yani “toplumun güvenliği” önemli hale gelmiştir.

Bu çalışmanın kapsamı gereği burada “bireysel güvenlik” konusuna girilmeyecek, “toplum” ve “toplumsal güvenlik” derinlemesine incelenecektir. İnsan hayatı birlikte yaşamayı gerektirir. Fakat bu birliğin sürdürülebilmesi ve sosyal yardımlaşmanın gerçekleşebilmesi için, toplumda belli bir düzen veya güvenli bir ortamın sağlanması ve devam etmesi gerekir. Gerçekten, insanlar binlerce yıldan beri birlikte yaşadıkları halde, düzensiz ve güvensiz yaşamamışlardır. Zira kamu düzeni ve güveninin sağlanması, devletin başta gelen görevlerinden biri olmuştur.

b) Toplumsal Güvenlik – Sosyal Güvenlik Ayırımı

Bu arada Türkçe’de “toplumsal” ve “sosyal” kavramları eş anlamlı olmasına rağmen günlük dilde ve literatürde “toplumsal güvenlik” ve “sosyal güvenlik” diye iki farklı kavramın kullanıldığını belirtmek gerekmektedir. Dolayısıyla bu çalışmada “toplumsal güvenlik” kavramını “sosyal güvenlik” (social security) anlamında kullanmamaktayız. Örneğin bakıma muhtaç insanlara hizmet sunan Sosyal Hizmetler Müdürlüğü ve işçi ve memur gibi “sosyal güvencesi” olan insanlara hizmet sunan Sosyal Güvenlik Kurumu’nun alanına giren konuların genel adı olan “sosyal güvenlik” kavramının anlamı ve kapsamı şöyle açıklanır:

Bir toplumda kişisel birikimler ile toplumsal katkılardan ya da sadece kamusal veya toplumsal fonlardan oluşturulan kaynaklardan yapılan sosyal içerikli, aynı ve nakdi her türlü ödeme ve yardımlar “sosyal güvenlik” olarak adlandırılır. Sosyal güvenlik, “sosyal yardımlar”, “sosyal hizmetler” ve “sosyal sigortalar” adı altındaki organizasyonlarla yürütülür ve toplumun belirli koşullardaki ve belirli niteliklerdeki kesimlerini kapsar.

Yaşamın kaçınılmaz doğal bir sonucu olarak karşılaşılabilecek risklere karşı korunabilmek; kimi yaşlılık ve ölüm gibi mutlak, kimi hastalık ve muhtaç-

lık gibi olası tüm risklere karşın geleceğe güven ve ümitle bakabilmek, toplumsal barış ve huzurun sağlanması açısından da çok büyük bir önem ve değer taşır (Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, 2002).

c) Toplumsal Güvenliğin Anlamı ve Niteliği

Bu çalışmanın başlığında kullandığımız ve “yerel siyaset” ile ilişkilendirerek tartışacağımız konu olan toplumsal güvenlik, emniyet ve asayiş (policing), yani güvenlik güçlerinin verdiği hizmet ve yukarıda belirtildiği gibi Maslow’un ihtiyaçlar hiyerarşisindeki “güvenlik ihtiyacı” anlamında kullanılmaktadır.

Cahit Talas, toplumsal güvenliği “bir ülke halkının bugünü ve yarınına güven altına almayı amaçlayan ve birbiri arasında sıkı bir birlik ve uyumla kurulmuş olan kurumlar bütünü” olarak tanımlar (<http://www.empowering-womantr.org/tr>).

Altuner, toplumsal güvenliğin niteliği ve bunu sağlamanın yol ve yöntemi ile ilgili olarak şunları ifade eder:

İnsan-doğa ve insan ilişkilerinden kaynaklanan çelişkilerin neden olduğu güvensizliklere karşı bireyi ve toplumu güvenli kılmak amacı toplumsal güvenliğin evrensel özüdür. Fakat toplumsal güvenlik uygulamada bir sistem olarak toplumsal farklılıklar göstermektedir. Toplumsal güvenlik sistemi içinde geliştiği toplumsal yapıya göre nicelik ve nitelik kazanmaktadır. Belirli bir toplumdaki toplumsal güvenlik sistemi o toplumun yapısının bir ürünü olarak gelişmektedir. Sistemin toplumlara göre farklılık göstermesinin nedeni toplumsal yapı farklılıklarıdır. Çünkü toplumlar tarihsel olarak oluşup kurulmuş özgül zaman ve mekan koşulları altında toplumsal biçimler içinde gelişen insanlar arası ilişkilerden oluşmaktadır. Bu farklılıklar toplumsal yapı farklılıklarından ileri gelir (<http://www.empoweringwomantr.org/tr>).

Altuner’e göre toplumsal güvenlik toplumun görevlerinin bir parçasıdır. Toplumsal yapıdaki değişmelere bağlı olarak toplumsal güvenlik sistemi de değişir. Toplumsal güvenlik sistemini oluşturan en temel parçalardan birisi toplumsal sigortadır. Toplumsal güvenlik, varılması gereken bir amaçtır. Toplumsal sigorta ise bu amaca varmak için seçilebilecek yollardan sadece bir tanesidir (<http://www.empoweringwomantr.org/tr>)

d) Toplumsal Güvenlik Anlayışı Değişiyor mu?

31 Mayıs – 1 Haziran 2007 tarihlerinde Genelkurmay Başkanlığı tarafından düzenlenen “Güvenliğin Yeni Boyutları” konulu bizim de katıldığımız uluslararası sempozyumda, günümüzde toplumsal güvenlik anlayışının değiştiğine dair önemli tartışmalar yapılmış ve bu görüş genel olarak kabul görmüştü. Genelkurmay Başkanı Orgeneral Yaşar Büyükanıt da açış konuşma-

sında, kendisine özgü bir yöntem ile bir soru sorup yanıtlamak suretiyle bu görüşü özetle şöyle savunmuştu:

Dünya neler yapılırsa, neler yapılmazsa veya neler olursa güvenli bir gezegen olmaktan çıkar? Düşüncelerim şunlardır;

a. Kaynakların üretimi, kullanımı ve dağıtımını sadece kendi ülke veya ülkelerimizin çıkarları açısından ele alırsak,

b. Kendi ülke veya ülkelerimizin refah ve güvenliğini, başka ülke ve ülkelerin refah ve güvenliğini tehlikeye sokacak şekilde ele alırsak,

c. Terör olgusuna “iyi terörist”, “kötü terörist” şeklinde çifte standart içinde yaklaşırız,

ç. Ülke veya ülkelerin içinde bulunabilecekleri istikrarsızlıkları bir politik çıkar aracı olarak görebilen miyop bir yaklaşımla ele alırsak,

d. Ülkelerin arasında var olan ekonomik uçurumların ortadan kaldırılmasına göstermelik katkılarda bulunarak bu uçurumun derinleşmesine sebep olursak (aşırı ekonomik dengesizlik, radikalizmin besin ve ideoloji kaynağıdır),

e. Güce dayalı sorunları çözme yöntemi yerine, önyargısız barış ve işbirliği kültürünü geliştiremezsek,

f. Her çeşit teröre karşı yalnız söylemde değil, uygulamada da kesin bir davranış biçimi ortaya koyamazsak,

g. Başkalarını en az kendimiz kadar sevemezsek,

h. Bugünün kısa vadeli çıkarları için gelecek nesillerimizin güvenliklerini ve refahlarını tehlikeye atan yaklaşımlar içine girersek,

1. “Güvenlik ve refah kavramını” sadece kendi toplumumuz için bir ön şart olarak öngörürsek, yaşadığımız gezegen hiç bir zaman huzur, güven ve refah içinde olmayacaktır (Büyükanıt, 2007).

Bu ifadelerden toplumsal güvenliğin sağlanmasında “silah”ın tek çözüm olarak kabul edilmediği, ekonomik ve sosyal açıdan mücadelenin de benimsendiği, özellikle toplumu tehdit eden terör konusunda çözüm için “terörün türleri” bağlamında bir ayırım yapılmadığı ve bununla mücadele için mutlaka uluslararası ilişki ve işbirliğinin geliştirildiği bir anlayış ile hareket edilmesi gerektiği anlaşılmaktadır.

Bahar (2005) toplumsal güvenlik anlayışının ya da toplumun güvenlik anlayışının değiştiğini savunarak yeni güvenlik anlayışını, “saklayacak hiçbir şeyim, dolayısıyla korkacak hiçbir şeyim yok” şeklinde açıklar. Bahar şöyle devam eder:

Hükümetlerin gücü, devletlerin toplumsal denetimi ne ölçüde sağladığı tartışılmaktadır. Toplum güvenliği hükümetlerin önemli bir eylem alanını o-

luşturuyordu. Çünkü ‘toplum güvenliği’, hükümetlerin sağlamayı vaat ettiği olgulardan biridir. Günümüzde son terör saldırıları sonucu hükümetler vatan-
daşlarının gözünde aciz ve çaresiz duruma düşmüştür. Bununla birlikte hü-
kümetler çaresizliklerini gizlemekte ve bu durumu yalanlamamaktadır...
Toplum güvenliğinin sağlanmasında adi suçlularla mücadele kolay bir iştir.
Ama uluslararası terör örgütleri ve teröristlerle mücadele aynı kolaylıkta de-
ğil. Çağdaş hükümetlerin toplumsal düzenin sağlanmasındaki rolü, etkinliği
terör eylemleriyle birlikte yeniden sorgulanmaktadır. Devletler toplumları ü-
zerindeki denetim güçlerini kaybetmiştir. Toplum güvenliği artık iç ve dış
tehditlerin etkisi altındadır. Dış tehditlerin önlenmesinde sınır kontrolü,
gümrükler ve silahlı güçler etkin bir rol oynamaktadır... Yeni güvenlik anla-
yışı, aslında terk edilen eski güvenlik anlayışıdır. Özgürlük ve güvenlik ara-
sında denge ortadan kalkmaktadır. Saklayacak bir şeyiniz yoksa telefonları-
nızın elektronik postalarınızın ve yaşamınızın diğer alanlarının sınırsız ve
kontROLSÜZ bir şekilde kim olduğu bilinmeyenler tarafından denetim ve göze-
tim altında olmasından korkmanıza gerek yoktur! ([http://www.u-
sak.org.uk/junction](http://www.u-sak.org.uk/junction)).

Bu alıntıdan da anlaşılabilceği gibi yeni güvenlik anlayışının, bireyle-
rin denetim ve gözetim altında tutulması ile karakterize olmaya başladığı ve
bu denetimde devletin gücünün giderek azalmaya başladığı vurgulanmakta-
dır. Devletin çekilmesi ile oluşacak bu boşluk, yerinden yönetim kuruluşla-
rında etkin olan ve yerel siyaset yapan kişi ve kurumlar, özel sektör (özel gü-
venlik sektörü) ve sivil toplum kuruluşları gibi başka aktörler tarafından dol-
durulacaktır. Bu da son yıllarda yeni bir yönetim anlayışı olarak gündeme
gelen “yönetişim” yaklaşımının toplumsal güvenlik anlayışında da yansıma-
sını bulması olarak açıklanabilir. Aşağıda bu yaklaşım ele alınacaktır.

İşte ulusal siyasetin yanı sıra yerel siyasetin de bireysel veya toplumsal an-
lamda güvenlik hizmetinin sunulması konusu ile birlikte telaffuz edildiği bu nok-
tadan itibaren “toplumsal güvenlik ve yerel siyaset” tartışmasına geçebiliriz.

3. Toplumsal Güvenlik - Yerel Siyaset İlişkisi

a) Yerel Siyaset Kavramı

Kısaca, yerel siyasetin ulusal veya genel siyasetin karşıtı bir anlam taşı-
dığı söylenebilir. Yerel siyaset, yerelde siyasetin yapılması ile ilgilidir. An-
cak bu sadece yerel yönetimler ve kurumlar ile ilgili değildir. Nerede ya da
hangi düzeyde siyasi bir etkinlik olursa olsun, eğer yerel boyutta yapılıyorsa
orada “yerel siyaset” vardır. Burada öncelikle “yerel”in ne olduğu sorusu ak-
la geliyor. Göymen “yerel”i şöyle açıklar:

Bir defa yerellik kavramı ülkeden ülkeye değişmektedir. Yönetimsel kademelenme, coğrafi şartlar bu tanımları etkileyecektir. Örneğin Avrupa Birliği çok düzeyli yönetim modelinde, yönetimi 5 ayrı kademede tanımlamaktadır. Hangi kademenin diğerine göre ne kadar yerel olduğu kademeler arası ilişki ile tanımlanır (Göymen, 2007: 7-8).

Bu açıklamadan hareketle “yerel siyaset”in anlamını ve niteliğini açıklamak daha doğru ve daha kolay olacaktır. Yine Göymen şu açıklamayı yapar:

Yerel siyaset kavramına baktığımızda; ‘siyaset bir dizi amaca varmak maksadıyla, kaynak kullanımında öncelikleri belirlemek ve tüm bunları sağlamak amacı ile karar alma süreçlerini işleterek güç kullanmaktır’ gibi bir tanımla karşılaşırız. Ulusal siyasetten farklı olarak yerel siyasette yerel güç odakları, yerel kaynaklar ve potansiyeller söz konusudur (Göymen, 2007:7-8).

Alkan ve Taş da “yerel” ve “yerel siyaset” kavramlarına ilişkin olarak şu açıklamayı getirirler:

Yerel siyaset, yerele ait özelliklerin siyaset sürecine çeşitli boyutlarda yaptığı etkiler üzerinde yoğunlaşır. Yerel sosyo-ekonomik özelliklerin, coğrafi faktörlerin, yerel sosyal farklılaşma yapılarının, çıkar gruplarının, yerel ve ulusal düzeyde otoriteleri belirleme ve kararlarını etkilemeye dönük etkinliklerini, otoritelerle geliştirdikleri etkileşimleri ve bütün bunların siyasetin genel görünümü üzerindeki etkilerini inceleyen bir kavram olarak öne çıkar (Alkan & Taş, 2007: 16).

Kurtulmuş da siyasette yerelleşme meselesinin, yönetim işinin sadece merkezi idareden alınıp yerel yönetimlere, ilçe belediyelerine, yerel meclislere ve daha yerele doğru verilmesi meselesi olmadığını, aynı zamanda, demokrasinin anlamı doğrultusunda yerel halkın görüşünün alınması ve yerel yönetimlerin halk tarafından denetlenmesini gerektirdiğini, daha doğrusu yerel siyasetin böyle olması gerektiğini savunur (Kurtulmuş, 2007: 16-26).

Demokrasilerde yerel düzlemde güvenlik hizmetinin sunulması dahil tüm alanlarda etkili ve yetkili olan yerel siyasetin aktörlerini formel ve enformel olarak ikiye ayıran Göymen, formel aktörlerin yasalarda tanımlanan mevzuatla belirlenen kaymakamlıklar, valilikler, il özel idareleri, belediyeler, yasal dernekler ve vakıflar olduğunu, yerel siyasetin enformel aktörlerinin ise yasal kalıplar dışında kalan, fakat potansiyel olarak bir yöredeki dini ve etnik gruplar, tarikatlar, aşiretler ve yurttaş girişimleri gibi herkes olabileceğini belirtir (Göymen, 2007: 9-10).

b) Toplumsal Güvenlik ve Yerel Siyaset Nasıl İlişkilendirilebilir?

Yukarıdaki yerel siyasal aktörlerle ilgili açıklamaya dikkat ve itibar edilecek olursa yerel siyaset yapanların sadece belediyeler ve belediye meclis ü-

yeleri gibi yerel yönetim ve yerel siyasal kurum ve kişilerle sınırlı olmadığı anlaşılmaktadır. Merkezi yönetimin “taşra” teşkilatları olan il ve ilçe yönetimlerinin de bunlara dahil olduğu düşünüldüğünde, güvenlik hizmeti ile yerel siyaset faaliyetleri arasındaki ilişkiyi kurmak, görmek ve anlamak daha da netleşmektedir.

Örneğin Türkiye’de toplumun güvenliği merkezi yönetim adına İçişleri Bakanlığı’nın görev ve yetkisi dahilindedir. Bakanlık bu görevi bakanlığa bağlı iç güvenlik birimleri eliyle yerine getirir. Yerel düzlemde de İçişleri Bakanlığının taşra uzantıları olan ve birer yerel siyaset aktörü olan il ve ilçe yönetimleri toplumun güvenliğini sağlama görevini yerine getirirler. Ayrıca kısmen de olsa önemli yerel siyaset aktörleri olan yerel yönetimler de topluma güvenlik hizmeti üstlenebilmektedir. Bu, hem genel hem de yerel siyasetin güvenlik hizmetinde etkili ve yetkili olması anlamına gelmektedir.

Demokrasilerde siyasal otoritenin toplumsal güvenlikten sorumlu olması gerekir. Ayrıca bunun ne kadarının yerel siyasal otoriteler tarafından sunulduğu da demokrasi açısından önemlidir. Bir ülkede toplumsal güvenliğin sivil güvenlik güçlerince sunulma derecesi demokrasinin düzeyini gösterir.

Türkiye’de toplumsal güvenliğin giderek yerel siyaset otoritelerine bırakılma eğiliminde olduğu söylenebilir. Demokrasinin gelişmesine paralel bir gelişme olarak kabul edilen bu gelişme, toplumsal güvenliğin yerelleşmesi ya da yerel siyasetin toplumsal güvenlikle ilgilenmesi olarak açıklanabilir. Ayrıca son zamanlarda özel sektör ve sivil toplum örgütlerinin güvenlik dahil tüm kamusal hizmetlere müdahil olmasının sonucunda yeni bir yönetsel yaklaşım olarak ortaya çıkan “yönetişim” ve toplumun yardım ve desteği temelli güvenlik hizmeti anlayışını ifade etmek üzere ortaya çıkan “toplum destekli güvenlik” gibi kavramlarla, toplumsal güvenlik anlayışı yeni boyutlar kazanmıştır. Bu konulara, aşağıda Türkiye açısından daha geniş bir şekilde yer verilecektir.

c) Toplumsal Güvenlik ve Yerel Siyaset İlişkisinde Yeni Boyutlar

i. Toplumsal Güvenliğin “Yerelleşmesi” ya da Yerel Siyasetin Toplumsal Güvenlikle İlgilenmesi

Yerinden yönetim savunucuları veya merkezden yönetim karşıtlarının çoğu tarafından, tüm kamu hizmetleri yerelleşse bile, dış politika, milli savunma (dış güvenlik) ve iç güvenlik hizmetlerinin yerelleşemeyeceği veya yerel olarak sunulamayacağı, bu hizmetlerin mutlaka merkezden veya merkezîyetçi bir sistem ile sunulması gerektiği görüşü savunulur. Oysa tüm diğerleri için doğru olsa bile, iç güvenlik anlayışının çağımızda ulaştığı boyut-

lar düşünülduğünde, böyle kesin bir kuralın geçerliliği tartışılır hale gelmektedir. Kısaca toplumsal güvenlik hizmeti, merkezi yönetim veya yerel yönetim birimlerinden oluşan yerel siyaset otoritelerince sunulamayacak bir nitelikte değildir. Diğer bir ifade ile toplumsal güvenlik “yerel hizmet” olabilecek niteliktedir.

‘Yerel hizmet’, bir yer, yöre, mahal veya bölgeyi ve orada yaşayan halkı ilgilendiren, yani tüm ülkeyi ve ülke halkını ilgilendirmeyen hizmetleri ifade eder. Yerel hizmetler, özellikleri itibariyle yerel halkın günlük yaşamını sürdürebilmesinde önemli bir yeri olan hizmetlerdir. Bu hizmetler genellikle yerel yönetimler eliyle veya yerel yönetimler ile merkezi yönetim tarafından ortaklaşa sunulurlar. Bunların başlıcaları temizlik hizmetleri, itfaiye hizmeti, şehir içi ulaşım, su, gaz ve elektrik hizmetleri gibi hizmetlerdir (Şafak, 1996: 30; Özcan, 1973: 195)

Yukarıda da belirtildiği gibi yerel hizmetler genellikle yerel halkın günlük yaşamının güven içinde geçmesi ile yakından ilgili hizmetlerdir. Gerçekten toplumun huzur içinde bir hayat sürdürmesinde yerel hizmetlerin büyük rolü vardır. Bu hizmetlerin bir ya da bir kaçının eksikliği hatta yeterince görülmemesi, kentte yaşayanların huzur ve sükununu yok edebilir. Bu ifadeden de anlaşılacağı gibi yerel hizmetler yerel halkın ‘sükun ve huzuru’ için gerekli olan hizmetler olduğuna göre, bu amaca en uygun hizmet olan ‘iç güvenlik’ hizmetinin yerel olarak sunulabileceği, hatta sunulması gerektiği söylenebilir.

Dolayısıyla güvenlik hizmeti, en azından eğitim, bayındırlık ve imar, sağlık ve sosyal yardım hizmetleri gibi yerel yönetimler ve merkezi idarenin gerek başkent gerekse taşra birimleri tarafından ortaklaşa sunulan hizmetlerden biri olabilir. Nitekim belediye zabıtası, sınırlı görev ve yetkilere sahip olsa da toplumsal güvenlik hizmetinin “yerel” olarak sunulabileceğini gösteren bir örnektir. Kamu özel, yani özel kanununa tabi bir kamu güvenlik teşkilatı olan belediye zabıtası, bir yerel yönetim olan belediyenin emrinde, yerel halkın güvenliği için çalışan bir kolluk gücüdür (Aydın, 1996: 17).

Yine bir yerel yönetim birimi olan köy yönetiminde de hem yerel yönetici hem de merkezi yönetimin temsilcisi olan muhtar, hem yerel hizmetleri hem de ‘devlet’ işlerini yapmakla yetkilidir. Buna köyün güvenliğini sağlamak da dahildir. Örnek’in ifade ettiği gibi:

Muhtar aynı zamanda devletin köydeki temsilcisi sıfatını taşır ve bu sıfatla köydeki devlet işlerini görür. Kanunları, tüzükleri ve bültenleri halka duyurur. Köydeki asayiş sağlamayı, dirlik ve düzeni korumak onun görevidir. Suç ve suçluları hükümete haber verir veya köy korucusuna yakalattırarak hükümete teslim eder... Her köyde en az bir de silahlı korucu (bekçi) bu-

lunur ve asayiş işinde muhtardan emir alır” (1984: 145).

Burada her ne kadar muhtarın, merkezi idarenin veya devletin bir işini yaptığı söz konusu ise de sonuç itibariyle hizmetin yerel halka, yerel yöneticiler veya görevliler tarafından ‘yerinde’ sunulmakta olduğu bir gerçektir.

Ayrıca Amerika Birleşik Devletleri ve İngiltere gibi geleneksel olarak yerinden yönetim sisteminin egemen olduğu ülkelerde polis güçlerinin seçimle göreve gelen yerel otoritelerin emrinde ve kontrolünde olması da güvenlik hizmetinin “yerel” bir hizmet olabileceğini göstermektedir. Örneğin İngiltere’de iç güvenlik yerel hükümetin (Local Government) sunduğu bir hizmettir (Aydın, 1997: 121-122).

Güvenlik hizmetlerinin yerel olabileceğini ve hatta olması gerektiğini gösteren bir diğer gösterge de evrensel değerler olan demokratik toplum ve katılımcı yönetim anlayışının kaçınılmazlığıdır. Gerçekten güvenlik hizmeti demokrasi, eşitlik ve hukuk ilkeleri çerçevesinde ve yerel halkın katılımı ile sunulması gereken bir hizmettir. Halkın katılımı, yani desteği olmadan güvenlik güçlerinin tam anlamıyla suç ve suçlulukla mücadele etmesi mümkün değildir. Yılmaz’ın incelediği gibi ‘demokrasi’ ve ‘yerinden yönetim’ kavramları birbirleriyle sıkı sıkıya ilişkili iki kavramdır (1995: 308).

Tüm bu gerekçelerden sonra, Türkiye’de iç güvenlik hizmetlerinin yerel olarak sunulması gerektiği söylenebilir mi? Hemen belirtelim ki günümüz Türkiye’sinin, bölgelerarası ekonomik gelişmişlik düzeyinin eşit olmaması ve başta terör gibi siyasal ve sosyal sorunlarından dolayı kısa vadede iç güvenlik hizmetinin yerelleşmesi veya yerel siyasal otoritelerin emir-kumandasına verilmesi mümkün görülmemektedir. Ancak uzun vadede, toplumun ekonomik, politik, sosyal ve kültürel açıdan geliştiği ve demokrasinin bütün kurum ve kuruluşları ile yerleştiği bir Türkiye’de iç güvenlik hizmeti dahil bütün hizmetlerin yerelleştirilmesinin mümkün olabileceği savunulabilir.

Günümüzde “yerelleşme” gibi toplumsal güvenliğin özelleşmesi ve sivilleşmesi gibi eğilimler de gözlemlenmektedir. Merkezi yönetimin ve yerel yönetimin yanı sıra özel sektörün ve sivil toplum örgütlerinin güvenlik hizmetine müdahil olması genel olarak kamu yönetiminde ve özel olarak güvenlik hizmetinin sunulmasında da yeni bir yaklaşım olarak son yıllarda literatüre giren “yönetişim” yaklaşımı ile açıklanmaktadır. Bu tartışmaya aşağıda yer verilecektir.

ii. Toplumsal Güvenlikte “Yönetişim” Yaklaşımı

Toplumsal güvenlik ile yerel siyaset kavramlarının ilişkilendirilmesi bağlamında yerel siyaset aktörleri olan merkezi ve yerel yönetim otoriteleri ile yerel siyaset yapan bireyler ve sivil toplum örgütlerinin konu ile ilgisini kurabilmek için kilit bir kavram olan “yönetişim” anlayışı ile toplumsal güvenlik yeni bir boyut kazanmıştır.

Yönetişimin (governance) sözlük anlamı, “bir toplumsal-politik sistemdeki ilgili bütün aktörlerin ortak çabalarıyla elde edilen sonuçların oluşturduğu yapı ya da düzen”dir (TODAİE, 1998: 274).

Çağdaş bir yönetim yaklaşımı olarak yönetişimin, kamu ve özel sektör ile sivil toplum kuruluşlarından aktörlerin bir araya gelerek ortak amaçlar için pazarlık yapmasını öngördüğünü ve bu anlamda tarafların birbirlerinin değerlerini ve önceliklerini benimsemeseler bile anlamaları beklendiğini vurgulayan Coşkun, bu yaklaşımın, merkezi yönetimin yetki ve otoritesini sivil toplum örgütleriyle paylaştığını, devlet otoritesine dayanmayan, çoğulcu yönetim biçimlerinin ve aktörlerinin etkileşimiyle katılımcı bir yönetim şekli öngördüğünü, ortaya çıkan yeni yönetim süreçlerini açıklamaya çalışan ve toplumun daha etkin ve demokratik olarak yönetilmesine ilişkin öneriler sunan kuramsal bir çerçeve olduğunu savunur (2003: 51-53).

Yönetişimi, kamu yönetimini hem verimli hem de yaptığı işlem ve eylemlerden sorumlu hale getirecek bir görüşün oluşması ihtiyacını karşılamak amacıyla sunulan bir kavram olarak açıklayan Eryılmaz, şu görüşleri dile getirir:

“Yönetişim kavramı, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarını içine alan kompleks bir sistem ve bunların kendi aralarındaki ilişkiler ağı ve karşılıklı etkileşimlerini ifade etmek için kullanılmaktadır. Burada, merkezi yönetim ve yerel yönetim kuruluşlarından başka, sivil toplum örgütleri, özel girişimler ve kar amacı gütmeyen kuruluşları kapsayan geniş bir aktörler yelpazesinin varlığı ve bunların yönetim sistemine dahil edilmesi söz konusu olmaktadır. Yönetişim, toplumu yönlendirmek ve yönetmek konusunda sorumluluk dengesinin devletten sivil topluma doğru kaymakta olduğuna işaret etmektedir. Başka bir anlatımla yönetişim, kamu yönetimini, devletin ve siyasal iktidarların faaliyetleri ile sınırlandırmamakta, bunlarla birlikte özel sektör ve sivil toplum örgütlerini de yönetimin vazgeçilmez aktörleri olarak kabul etmektedir. Burada çok aktörlü bir yönetim karşımıza çıkmaktadır” (2006: 28).

Yönetişimin sosyal devlet anlayışı bakımından bazı olumsuz yönlerinin olduğu savunulmaktaysa da bu olumsuzluklar bir anlamda “iyi yönetim” (good governance) kavramı ile ortadan kaldırılmaya çalışılmaktadır. Bu nedenle devlet-özel sektör-sivil toplum arasındaki bir fonksiyon birleştirmesini açıklayan iyi yönetişimde nicel ve nitel verimlilik ve etkinlik, şeffaflık ve kamu yararı ve ayrıca halka karşı sorumluluk, hukukun üstünlüğü ve yönetimde demokratiklik önem kazanmaktadır.

Yönetim yaklaşımı güvenlik ile ilişkilendirilecek olursa geleneksel olarak devlet tarafından sunulan güvenlik hizmetinin, günümüzde artık başka aktörlerin de rol sahibi olması gereken bir hizmet niteliğine büründüğü, yani yönetim yaklaşımı ile sunulması gerektiği söylenebilir.

Aslında uygulamada güvenlik hizmetinin sunulmasında bir derece yönetişimin olduğu da söylenebilir. Avrupa ve Amerika'da daha belirgin bir şekilde güvenlik hizmetinin sunulmasında yönetişim yaklaşımı sergilenirken Türkiye'de de bunun belirtilerinin görüldüğü savunulabilir. Özel güvenlik hizmetinin yaygınlaşması ve İnsan Hakları Derneği gibi sivil toplum örgütlerinin güvenlik politikaları, karar mekanizmaları ve uygulamaları üzerindeki etkisinin yaygınlaşması buna örnek olarak verilebilir.

Ancak gerçek anlamda yönetişim yaklaşımı ile hizmet sunuluyor denilebilmesi için, ticari özel güvenlik firmalarının yasallaşması ve yaygınlaşması, ayrıca ulusal ve belki uluslararası sivil toplum örgütlerinin güvenlik hizmetinin sunulmasındaki rolü ve etkisinin artması ve kurumsallaşması gerekmektedir. Bunun için de örneğin, genel kolluk güçlerine daha çok yük getiren spor karşılaşmaları ve konser gibi organizasyonlarda özel güvenlik ve organizasyon şirketlerinden yararlanmaya başlanabilir.

İç güvenlik hizmetinin sunulmasında yönetişim yaklaşımının egemen olması, yani polis ve benzeri genel kamu kolluk güçlerinin yanı sıra başka aktörlerin de güvenlik hizmetinin sunulmasında rol oynaması halinde, iç güvenlik hizmeti ile ilgili olarak çok sayıda yarar sağlanabilir veya hizmetin sunulması ile ilgili olarak çok sayıda olumlu sonuç ortaya çıkabilir. Örneğin, bu sayede çağdaş veya postmodern bir hizmet anlayışı yerleşebilir. Yani böylece iç güvenlik hizmeti aşırı merkezîyetçi yönetim sisteminden kurtulmuş ve yerinden yönetim sistemine kavuşmuş, küresel düşünce ve değişime uyum sağlamış, hizmet sunumunda demokratiklik ve insan haklarına saygı ön plana çıkmış, temel politikalar ve uygulamalarda temel ölçütlerden biri meşruiyet olmuş, güvenlik örgütleri eylem ve işlemlerinde halka karşı sorumlu duruma gelmiş, halkın hizmete katılımı sağlanmış ve son olarak halkla ilişkiler iyi ve ileri düzeye ulaşmış olur (Aydın, 2001: 75-85)

Yönetişim sayesinde ayrıca polis ve benzeri güvenlik güçlerinin sosyal, ekonomik ve psikolojik birçok sorununun çözümlenebileceği savunulabilir. Örneğin, asli güvenlik hizmeti niteliğinde olmayan bazı hizmetlerin özel güvenlik kurumlarına verilmesi ile kamu kolluk güçleri asli güvenlik hizmetlerinde daha başarılı olacaktır.

Yönetişim ile katılımcılık ve şeffaflık sağlanmış olacağından toplumsal beklentiler daha fazla karşılanmış, şikayetler azalmış ve memnuniyeti artmış olur. Çünkü şikayet edecek olan toplum veya sivil toplum kuruluşları ve özel sektör, doğrudan ya da temsilci kişi veya kurumlar aracılığıyla yönetimde bizzat aktif rol oynayan aktörler olacaklar ve iyi bir rol oynadıkları takdirde kendi icraatlarını eleştiremeyecekler, çünkü istedikleri şekilde bir güvenlik hizmeti sunulmuş olacaktır.

Toplumsal güvenlikte yönetim anlayışının yanı sıra güvenlik hizmetine toplumun doğrudan ya da temsilcileri veya örgütleri aracılığıyla katılımı ile ilgili olarak gelişen bir başka anlayış da “toplum destekli güvenlik”tir.

iii. “Toplum Destekli Güvenlik” Anlayışı

Günümüzde toplumsal güvenliğin ulaştığı bir başka boyut olarak “toplum destekli güvenlik” kavramı veya anlayışından söz etmek istiyoruz. Bu kavram, toplumun kendisine sunulan güvenlik hizmetine aktif olarak katılımı ve bu hizmeti sunan güvenlik birimlerine yardım ve destek vermesi ilkesine ya da güvenliğin sağlanmasında hizmeti sunan güvenlik güçleri ile hizmet sunulan toplumun işbirliğine dayanan bir güvenlik anlayışını ifade etmektedir.

“Güvenlik veya kamu düzeninin sağlanmasında çağdaş bir yaklaşım veya yöntem” olarak kabul edilen, 1990’lı yıllarda İngiltere ve ABD’de gelişen ve İngilizce “Community Policing” olarak literatüre giren bu kavram, farklı şekillerde tercüme edildiyse de sonuç itibarıyla “toplum destekli polislik” olarak Türkçe’ye yerleşti. Kavramın aslında böyle değil de bizim yukarıdaki başlıkta yazdığımız gibi “toplum destekli güvenlik” şeklinde olması daha doğru olur kanaatindeyiz. Çünkü “toplum destekli polislik” denmesinin nedeni İngilizce’deki “community policing” kavramından kaynaklanmaktadır. Oysa buradaki “policing” kavramının Türkçe’ye “polislik” olarak tercüme edilmesi doğru olsa da anlamı daralmakta ve kavramı tam olarak karşılamamaktadır. “Policing”, tam olarak “güvenlik” veya “emniyet” anlamına gelip, sadece polisin değil, jandarma gibi tüm güvenlik güçlerinin yaptığı hizmetleri kapsar. Örneğin, kavramın fiil kökü olan “police”dir. Bu aynı zamanda polis gücünün adı olsa da “to police” fiilinin “polislik etmek” olarak değil, “güvenliği sağlamak” veya “kamu düzenini sağlamak” olarak, “policing service” kavramının da “polislik hizmeti” olarak değil, “polisliye hizmet” hatta “güvenlik hizmeti” olarak tercüme edilmesi daha doğru olmaktadır.

Güvenlik hizmetini oluşturan faaliyetlerin yöntem ve anlayışına yön veren şey toplumsal ihtiyaçlar ve taleplerdir. Dolayısıyla bu hizmetin sunulması sürecine toplumun katılımı ve desteğinin sağlanması daha iyi ve doğru hizmet için yerinde bir yaklaşım olacaktır. Örneğin suç ve suçluluk toplumun gündemini işgal eden konuların başında gelmektedir ve dolayısıyla suç ve suçlulukla mücadelenin sadece güvenlik güçleri eksenli değil, çok yönlü ve aynı zamanda toplum endeksli olarak sunulması gerekmektedir. Bunu sağlamanın temel yöntemlerinden birisi de toplum destekli güvenlik anlayışı ile hareket edilmesidir. “Toplum destekli güvenlik” hizmetinin anlamı ve kapsamı şöyle açıklanabilir:

Toplum destekli güvenlik hizmetleri, bu yönüyle toplumun güvenlik ta-

lebine göre şekillenen bir anlayışın polisiye hizmetlerde yaşama geçirilmesi anlamına gelmektedir. Toplumsal sorunlara odaklanan ve çözümlerin bütüncül bir çerçevede ele alınarak toplumun bütün kesimlerinin, kurumlarının ve devlet organlarının yer aldığı bir hizmet anlayışının bu açıdan artık çağın bir gerekliliği olduğu kabul görmektedir (<http://www.tdpbursa.pol.tr>).

Türkiye’de son on yıldır tartışılan toplum destekli güvenlik anlayışı, giderek artan sayıda projelerle uygulamaya geçirilmeye çalışılmaktadır. Bununla, Türkiye’de güvenlik hizmetlerinin toplumun katılım ve desteğini sağlamak suretiyle etkin ve hızlı bir şekilde yürütülmesi ve polisin, yerel siyaset yapan kişi ve gruplarda dahil olmak üzere, toplumun her kesimi ile iyi ilişkiler geliştirmesi ve güvenlik hizmetlerinde toplumun memnuniyetinin yükseltilmesi amaçlanmaktadır.

Sonuç

Konu ile ilgili çok teori olsa da, toplumsal güvenlik bir ihtiyaçtan doğmuş, zamanla farklı yöntemlerle ve farklı şartlarda gelişerek günümüzde gelinen noktada yeni boyutlar kazanmıştır.

Örneğin günümüzde güvenlik anlayışında “yerelleşme” ve yerel siyaset otoritelerinin giderek güvenlik hizmetini sunmada söz sahibi olmaları yönünde bir eğilim olduğu kabul edilmektedir. Bu çalışmada bu eğilim, toplumsal güvenlik ile yerel siyaset arasında bir ilişki olduğu şeklinde açıklanmıştır. Bu ilişkiyi kurarken yerel siyaset yapan otoritelerin sadece yerel kişi ve kurumlar olmadığı, merkezi yönetimin yereldeki (taşra) örgütlerinin yaptığı siyasetin de “yerel” olduğuna ve bunların da toplumsal güvenlik hizmetinde birer aktör olduklarına dikkat çekildi.

Çalışmada vurgulanan bir diğer konu da toplumsal güvenlikte “yönetişim” yaklaşımı olmuştur. Devletin yanı sıra özel sektör ve sivil toplum örgütleri gibi yeni aktörlerin de kamu hizmetinde söz sahibi olması anlamına gelen yönetim anlayışının, güvenlik hizmeti için de giderek yaygınlaşmaya başladığı vurgulandı.

Son olarak, toplumsal güvenlik ve yerel siyaset kavramları, güvenlik hizmetinde yeni bir yaklaşım olan “toplum destekli güvenlik” kavramı ile ilişkilendirilmeye çalışıldı. Çağdaş bir güvenlik anlayışı olan toplum destekli güvenlik, hizmet sunumunun karar alma ve uygulama dahil tüm aşamalarına toplumun destek ve katılımının sağlanması esasına dayanmaktadır.

Kaynakça

- Alkan, Haluk & Taş, Ethem (2007) Yerel Siyasetin Dönüşümü: Afşin Örneği, Kesit, İstanbul.
 Aydın, Ahmet H. (1996) Polis Meslek Hukuku, Ankara, Doğu Matbaası.
 Aydın, Ahmet H. (1997) Police Organization and Legitimacy, Aldershot, Avebury, 1997.

322 Yerel Siyaset

- Aydın, Ahmet H. (2000) Güvenlik Hizmeti 'Yerel' Olarak Sunulabilir mi?, Yerel Yönetimler Sempozyumu, TODAİE, Ankara, 1-2 Kasım 2000.
- Aydın, Ahmet H. (2001) 'Postmodern Örgüt Teorisi', Liberal Düşünce Dergisi, Sayı. Yaz 2001, ss. 196-206.
- Aydın, Ahmet H. (2004) Güvenlik Hizmetinin Sunulmasında Yönetişim Yaklaşımı, Uluslararası İç Güvenlik Konferansı, Polis Akademisi, Ankara, 22-23 Ocak 2004.
- Aydın, M. ve Yıldız, M. (1999) 'Poliste Stres Yönetimi', İ. Cerrah ve E. Semiz (Der.) 21. Yüzyılda Polis, 2. Baskı, Ankara: EGM Asayiş Dairesi Başkanlığı.
- Bahar, H. İbrahim (2005) "Yeni Güvenlik Anlayışı: 'Saklayacak Hiçbir Şeyim, Dolayısıyla Korkacak Hiçbir Şeyim Yok'", 15 Temmuz 2005, (<http://www.usak.org.uk/junction>)
- Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu (2002) Kamu İktisadi Teşebbüsleri Sosyal Güvenlik Kuruluşları Fonlar ve Diğer Kuruluşlar İştirakler, Genel Rapor 2000, Ankara.
- Bowden, T. (1978) Beyond the Limits or the Law, Harmondsworth, Penguin.
- Bunyan, T. (1977) The History and Practice of the Political Police, London, Quartet Books.
- Büyükanıt, Yaşar (2007) Açılış Konuşması, Uluslararası Sempozyum: Güvenliğin Yeni Boyutları ve Uluslararası Örgütler , Harp Akademileri, İstanbul, 31 Mayıs – 1 Haziran 2007.
- Coşkun, Selim (2003) 'Kamu Yönetiminde Yönetişim Yaklaşımı', A. Balcı, A. Nohutçu, N. K. Öztürk, B. Coşkun (Der.), Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar, Ankara: Seçkin Yayınevi, ss. 39-55.
- Dursun, Davut (2005) "Güvenlik İhtiyacı ve Yoksulluk", Yeni Şafak, 10 Mayıs 2005.
- Eryılmaz, Bilal (2006) Kamu Yönetimi, İstanbul: Erkam Matbaacılık.
- Fındıklı, R. (1996) Kamu Yönetiminin Kolluk Gücü Olarak Polis ve Polis Yönetiminde Çağdaş Gelişmeler, 21. Yüzyılda Nasil Bir Kamu Yönetimi Sempozyumu, TODAİE, Ankara, 7-9 Mayıs.
- Göymen, Korel (2007) "Korel Göymen İle Yerel Siyaset Kavramı Üzerine", Yerel Siyaset Üzerine Röportajlar – 1, İstanbul, Plato, ss.7-15..
- <http://www.empoweringwomantr.org/tr/calismalarimiz> Altuner, Gamze, "Toplumsal Güvenliğin Boyutları, Toplum ve Toplumsal Güvenlik"
- <http://www.psikiyatrivehayat.com>.
- <http://www.tdpbursa.pol.tr> "Neden Toplum Destekli Polislik?"
- <http://www.tusam.net/makaleler> "ABD'de Toplumsal Güvenlik Sorunu: Göç ve Asimilasyon"
- <http://www.usak.org.uk/junction>
- <http://www.tdpbursa.pol.tr>
- Kurtulmuş, Numan (2007) "Numan Kurtulmuş ile Yerel Siyaset Üzerine", Yerel Siyaset Üzerine Röportajlar – 1, İstanbul, Plato, ss.16-26.
- Örnek, Acar (1994) Kamu Yönetimi, İstanbul, Meram Yayıncılık, 1994.
- Özcan, H. (1973) Hukuk Sözlüğü, Ankara, Yeni Desen Matbaası, 1973.
- Şafak, A. (1996) Hukuk Sözlüğü, 2. Baskı, İstanbul, Temel Yayınları, 1996.
- TODAİE (1998) Kamu Yönetimi Sözlüğü, Ankara: TODAİE Yayını.
- Yılmaz, K. "Yerel Yönetim ve Demokrasi" Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri, Ankara, TODAİE, 1995.

ÜNİTER YAPI VE YEREL SİYASET

Doç. Dr. H. Emre BAĞCE*

Giriş

Bu bildiride üniter yapı ve yerel siyaset arasındaki ilişkiler ele alınacaktır. Bu ilişkiyi anlamlandırabilmek ve görece sağlıklı bir zeminde tartışabilmek amacıyla, ilk olarak devletin son birkaç yüzyıl içinde izlediği tarihsel rota siyaset-iktisat ilişkileri çerçevesinde gözden geçirilecek; daha sonra üniter devlet ile federal devlet arasındaki temel farklılıklara kısaca değinilecektir. Bildiride özellikle farklı çevrelerde son zamanlarda sıklıkla dile getirilen yerel siyasetin güçlenmesi ile üniter yapının zayıflayacağı tezi üzerinde durulacak; merkezi yönetimle yerel yönetimin birbirinin alternatifi olmadığı vurgulanacaktır.

Bildiride, yerel siyaset ile siyasal meşruiyet ve demokrasi arasında pozitif bir ilişki kurulacak; bu çerçevede canlı ve etkili bir yerel siyasetin, tarihsel olarak modern devletin içinde barındırdığı ve günümüzde dışa vurduğu meşruiyet krizini aşmaya önemli katkı sağlayacağı ileri sürülecektir. Buna karşın, yine kimi çevrelerce küresel ve yerel arasında öngörülen ittifak veya işbirliğinin gerçekçi olup olmadığı; böyle bir kurgunun merkezi yapıları küresel aktörler lehine dönüştürdükten sonra yerel siyaseti de olumsuz yönde etkileyip etkilemeyeceği sorgulanacaktır.

1. Devletin Tarihsel Rolü ve Dönüşümü

Devlet olarak nitelediğimiz örgüt, tarihsel olarak birçok aşamadan geçmiştir. Bu aşamalar geleneksel devletler ve imparatorluklar, feodalizm, zümreler sistemi, mutlakiyet ve modern devlet olarak belirtilebilir.

* Kocaeli Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü

18. yüzyıl itibariyle ulus devlet modern dünyanın merkezi çerçevesi ve toplumsal değişimin itici gücü oldu. Bugün yaygın olarak egemen ulus devletin yeni bir aşamaya girdiği kabul görmektedir. Bu değişimi anlamak için hem modern ulus devletin oluşumunda merkezi rol oynayan faktörlerin hem de bugünlerde modern devletin dönüşümünü tetikleyen faktörlerin birlikte değerlendirilmesi gerekir. Böylece devletin kendi tarihsel niteliklerinin¹ nasıl aynı zamanda kendi dönüşümüne yol açtığı, devletle birlikte gelişen realist yaklaşımın nasıl aşıldığı ve hem devletin hem realist yaklaşımın karşılıklı bağımlılık ve küreselleşmeye nasıl yol açtığı ortaya konabilir. Bütün bunlar realizm ve kapitalizm arasındaki kayıp bağlantının yeniden kurulmasını gerektirir. Bu çerçevede realizm ve kapitalizm arasındaki bağlantının kökenleri feodalizmden mutlakiyet yoluyla modern devlete uzanan büyük dönüşümde bulunabilir.²

Hem kapitalist ekonominin hem de devletin erken biçimleri feodal sistemin tedrici çöküşüyle eşanlı olarak ortaya çıktı. Her ikisi de tarihsel olarak bağlantılı olduğundan, her ikisinin taleplerinin realizm tarafından dile getirilmesi ve desteklenmesi şaşırtıcı olmasa gerektir. Yalnızca realizmin ve mutlakiyetin değil, aynı zamanda bir ölçüde liberalizmin önemli düşünürü olan Hobbes'un paranın bir toplumun damarlarındaki kan olduğunu ileri sürmesi³ devlet, kapitalizm ve realizm arasındaki tarihsel ittifaka önemli ölçüde ışık tutar.

Devlet ve kapitalizmin karmaşık tarihini incelediği çalışmasında Gianfranco Poggi zümreler sistemini özellikle feodalizmden ayırır. Sistematik para kullanımının veya hareket veya ticaret özgürlüğünün olmadığı bir durumda –ki varsa bile düzensiz ve yerel düzeydedir– feodal kurumlar kendi varlıklarını sürdürebilmişlerdi. Halbuki zümreler sistemi feodalizmden mutlakiyete geçişte belirleyici bir rol oynadı.⁴ Bu sistemde esas endişe ticaret ağlarının kurulması ve kurumsallaşmasıydı; dolayısıyla acil olarak çözülmesi gereken sorun toprağın feodal lordlar arasında parçalanmasının önlenmesiydi. Bu yalnızca toprakla ilgili bir sorun değildi, aynı zamanda siyasal otorite ile ilgili önemli etkileri bulunuyordu. Çünkü toprakların parçalanmış olması her şeyden önce siyasal gücün parçalanmış olması anlamına geliyordu. Pog-

1 Eric J. Hobsbawm, "The Future of the State", *Development and Change*, 27/2, 1996, ss. 267-278. J. Stoessinger, "The Anatomy of the Nation-State and the Nature of Power", içinde R. Little ve M. Smith (der.), *Perspectives on World Politics: A Reader*, ikinci baskı, London, New York: Routledge, 1994, ss. 23-35.

2 L. Huberman, *Man's Worldly Goods: The Story of the Wealth of Nations*, New Delhi: People's Publishing House, 1969; G. H. Sabine ve T. L. Thorson, *A History of Political Theory*, dördüncü baskı, New York: The Dryden Press, 1989, ss. 311-315.

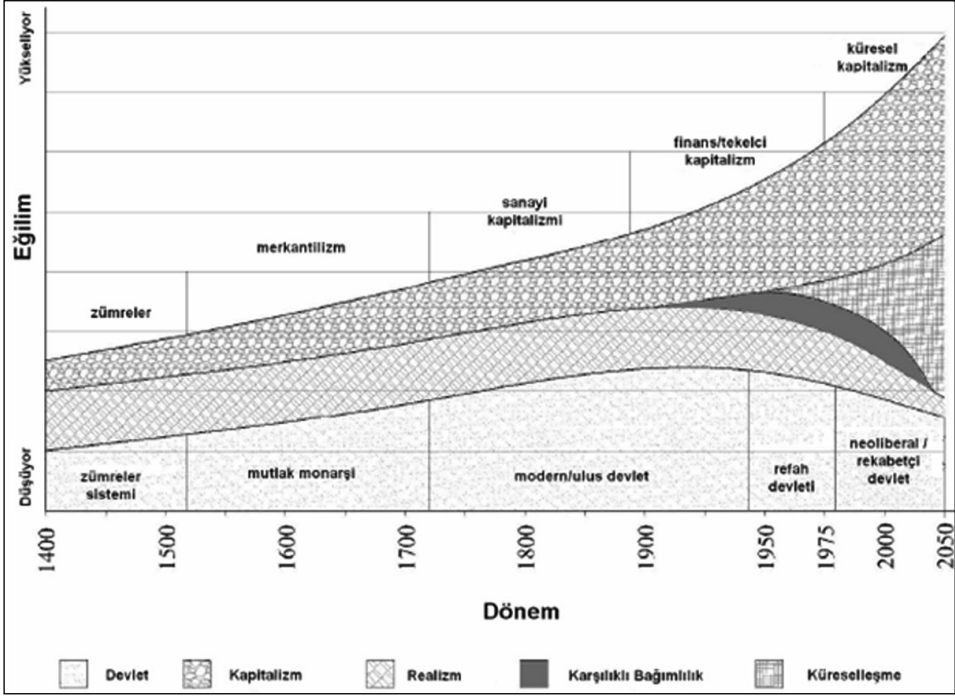
3 T. Hobbes, *Leviathan*, R. Tuck (der.), Cambridge, New York: Cambridge University Press, 1991, 24. bölüm.

4 Gianfranco Poggi, *The Development of the Modern State: A Sociological Introduction*, London: Hutchinson, 1978, 3. bölüm. Christopher Pierson, *The Modern State*, London, New York: Routledge, 1996, 2. bölüm.

gi'nin belirttiği üzere, zümreler sisteminin temel niteliği monarkın ve zümrelerin farklı güç merkezlerini temsil ettiği ikili (düalist) yapıydı.⁵

Şema 1

Devlet, Kapitalizm ve Teoriler Arasındaki Tarihsel İlişkiler



Kaynak: H. Emre Bağcı, "Was Realism and State Really Sacked by Capitalism", *METU Studies in Development*, 30/2, 2003, s. 146.

Bu şema doğrultusunda kısaca ifade edilecek olursa, feodalite pazar ekonomisinin uzun uyku dönemine; zümreler sistemi pazar ekonomisinin yenden doğuşuna; mutlakiyet kapitalizmin krala taç giydirişine; modern devlet pazarın ulusallaş(tırıl)masına ve doygunluğa ulaşmasına; 1980 sonrası devlet ise pazarın uluslararasılaş(tırıl)masına karşılık gelmektedir. Geç feodalite veya zümreler sistemi ile birlikte devlet ve kapitalizm el ele ilerlemiş ve her ikisi birlikte dönüşmüştür. Hem devletin hem de kapitalizmin bir önceki aşaması bir sonraki aşamanın tohumlarını kendi içinde taşımıştır.

Feodalizm görece kapalı bir sistemdir ve pazar için üretim söz konusu değildir; dolayısıyla her bir malikane veya birim kendi ihtiyacını karşılamayı amaçladığı için mal mübadelesi de sınırlıdır. Toprakların parçalı olması,

5 Poggi, a.g.e., s. 48.

merkezi bir siyasal otoritenin de oluşmaması anlamına gelmektedir. Ancak zümreler sisteminde ticaret ve zanaatların canlanmasıyla birlikte kentler gelişmiş; buna paralel olarak ekonomi daha ziyade bölgeselleşme talebinde bulunmuştur; lonca sistemi varlığını sürdürmeye çalışsa da çeşitli pazarlarla ilişkiye giren tüccarların kentlerdeki loncaların sınırlı üretimine son vermesi ve bir anlamda üretim ve ticarete yönelik kısıtlamaları aşması, yani ticaretin serbestleşmesini sağlaması yerel yönetim birimlerinin yani kentlerin yeterliliğini ortaya koymuştur.

Bu çerçevede, yeni yeni adım atmaya başlayan burjuvazinin çıkarı güçlü merkezi yönetimle örtüşmüş; böylece burjuvazi zümreler sisteminde kral ile paylaştığı egemenliği krala devretmeye rıza göstermiştir. Bodin, Machiavelli ve Hobbes gibi düşünürlerin egemenlik kuramları bu talepleri ortaya koymuş ve haklılaştırmıştır. Mutlakliyetin sağladığı güvenlik ve standartlaşma desteklenmiş ve merkantilist (korumacı) politikalarla daha fazla ekonomik yayılma ve gelişme sağlanmıştır. Mutlakliyet döneminin önemli özelliklerinden biri de ilk anonim şirketlerin bu dönemde kurulması olmuştur. Ekonomideki hareketlilik, siyasal otoritenin merkezileşmesi, coğrafi ve bilimsel keşifler aynı dönemlerde ortaya çıkmış ve birlikte gelişmiştir.

Mutlakliyet döneminin başlıca özellikleri arasında burjuvazinin desteğiyle ve verdiği kredilerle kralın güçlenmesi, soyluluk ve kilise kurumlarının zayıflaması, ölçü ve tartılarda standartlaşmaya gidilmesi, otorite dışında silahlı adam tutmanın yasaklanması, profesyonel orduların kurulmaya başlaması, kilise ve tüccar mahkemelerinin kaldırılması, seküler mahkemelerin gelişmesi, doğal hukukun yerini pozitif hukukun alması ve tüm ülkeyi kapsamaması, ticaret ve üretimin artmasına bağlı olarak loncaların, yerel örgütlerin ortadan kalkması, denizaşırı toprakların, Amerika, Avustralya, Afrika ve Asya'nın sömürgeleştirilmesi, kamuda üniforma giyilmeye başlanması, para sisteminin güvence altına alınması, ticaret savaşlarının ortaya çıkışı sayılabilir. Ekonominin işleyişi garanti altına alındıktan sonra elbette burjuvazi 18. yüzyılla birlikte krala karşı yeni haklar ileri sürmeye başlamıştır. Siyasal açıdan mutlak ya da keyfi yönetimin dizginlenmesi, ekonomik açıdan da “bırakınız geçsinler, bırakınız yapsınlar” biçiminde serbest piyasa ekonomisinin savunulması gündem oluşturmuştur.

İngiltere’de 17. yüzyılda gerçekleşen radikal değişim, Fransa’da bir yüzyıl sonra, Almanya’da ise iki yüzyıl sonra gerçekleşmiştir. Osmanlı İmparatorluğu ise 19. yüzyıl boyunca ve 20. yüzyıl başlarında bu dönüşümü sağlamaya çalışmış, ancak bu çabalar Cumhuriyet dönemine miras bırakılmıştır.

Mutlakliyet yönetimi biçimsel olarak modern devletle karşıt görünse de aslında modern devlete giden yolu açmış, onun ilk evresini oluşturmuştur. Mut-

lakiyet döneminde egemenliğin mutlaklığı tezi ile birlikte devletin, ülkenin ve uyrukların bölünemezliği, birliği vurgulanmaya başlanmıştır. Mutlakiyetin bu vurgusu modern devletin, uyrukları üzerinde standartlaştırıcı bir rol üstlenmesini kolaylaştırmıştır, böylece modern ulus devlet benzer şekilde düşünen ve yaşayan insanlar ve bu insanların benzerlikleri üzerine kurulu bir toplum oluşturma, onlara yeni bir kimlik, ulus kimliği verme çabası olarak gelişmiştir. Modern devlet, güvenliğin sağlanması, iletişim ve ulaşım kanallarının hızla gelişmesi, kuralların ve yasanın ülkede egemen olması, teknik ve ticaretle ilgili alanlarda standartlaşma ve ticaret ağlarının kurumsallaşması, üretim ve tüketim kalıplarının toplumsal alanın tümüne yaygınlaşması, modernleşme ve bürokrasinin gelişimi konularında önemli rol oynamıştır.

Bu süreçte modern devlet kendi sonunu veya dönüşümünü sağlayacak koşulları da hazırlamıştır. Böylece modern merkezi devlet karmaşık ulusal örgütlerin ve bir dizi farklılaşmış ulusal ve uluslararası örgütlerin ve kurumların gelişmesine de yol açmıştır. Açıkçası BM, GATT, IMF, Dünya Ticaret Örgütü ve diğer ekonomik ve siyasal örgütlerin kurulması doğrudan modern ulus devletlerin varlığıyla mümkün olmuştur.

Soğuk Savaş'ın sona ermesi ile küreselleşmenin yükselmesi eş zamanlıdır. Esas itibariyle ulusal sınırları aşan işlemler ve örgütsel bağlantılar şeklinde gerçekleştiği için küreselleşmeyi ulusal sanayi kapitalizminin ileri bir aşaması olarak tanımlayabiliriz. Kapitalizm, nasıl ki modern ulus-devlet ile kendisine bir açılım sağladı ise, şimdi de bu sınırları zorlamakta ve modern devletin sınırlayıcılığından kurtulmaya çalışmaktadır.

2. Üniter Devlet ve Yerel Siyaset

Devletin temel öğelerinden biri açık şekilde belirlenmiş, sınırlarla ayrılmış bir ülkeye sahip olmasıdır. Bu ülkede merkezi devletten başka bir otorite kabul edilmez. Dolayısıyla egemenlik devletin ikinci temel öğesidir. Üçüncü öğe devletin yasa tekeline veya zorlama gücüne sahip olmasıdır. Ve bu güç ülkedeki herkesi kapsar. Dördüncü olarak devlet uyruklarını veya yurttaşlarını doğrudan yönetir, aracı otoriteler yoluyla yönetmez. Bu özellik modern devleti feodal yapılardan ayıran bir özelliktir. Federal devletlerde, feder devletler merkezi hükümetin doğrudan yönetiminin yerini almazlar ancak onu tamamlarlar. Çatışma olduğunda merkezi devletin yasaları üsttedir ve tüm düzeylerde geçerlidir. Beşinci olarak tüm bu öğelerin bir sonucu olarak devlet uyruk veya yurttaşları üzerinde belli ölçüde standartlaştırıcı veya homojenleştirici bir rol oynar.⁶

Ülke, ulus ve egemenlik öğeleri ile yasama, yürütme ve yargı organları

6 H. Emre Bağcı, "Küreselleşme, Devlet ve Demokrasi", Amme İdaresi Dergisi, cilt: 32, sayı: 4, 1999, s. 6.

tek olan devlet üniter devlet olarak nitelenmektedir. Üniter devlette çevre/taşra birimleri bulunur, ancak bu birimler yalnızca idari yetkiler kullanırlar. Dolayısıyla yasama ve yargı yetkileri söz konusu değildir. Üniter devletteki teklik ulus için de geçerlidir; ulus tek ve bölünmez kabul edilir; dolayısıyla kültürel, dinsel, etnik farklılıklar dikkate alınmaz. Öte yandan federal devletler iki veya daha fazla federe devletten, eyalet veya kantondan oluşur, dolayısıyla ikili (düalist) bir yapı sergilerler. Bu çerçevede ikili hukuk sistemi, ikili yasama, yürütme ve yargı organları söz konusudur.⁷ Ancak idari yerinden yönetim hem üniter devletler de hem de federal devletlerde uygulanır. Dolayısıyla yerinden yönetim dendiğinde öncelikle üniter yapının parçalanmasının gündeme gelmesi veya federalizmle ilgili tartışmaların yaşanması idari ve siyasi yerinden yönetimin ayrıştırılmadığını ve konunun eksik algılandığını göstermektedir.⁸

3. Modern Devletin Krizi ve Yerel Siyaset

Herakleitos'tan İbni Haldun'a ve günümüze dek değişimin evrenin temel yasası olduğu birçok kez vurgulanmış olsa da realist gelenek içinde devlet ebedi görülmiştir. Çoğunlukla kapitalizmin taleplerine uygun hareket etmesine karşın realizm ve dolayısıyla devlet bunun farkına bile varmamıştır. Bu doğrultuda pozitivist felsefenin derin etkisi altında yukarıdan aşağıya toplumlara şekillendirmeye çalışmış, elitist, otoriter bir tutum benimseyerek halkı veya yönetilenleri siyasetin öznesi değil nesnesi olarak algılamıştır. Bu çerçevede halka en yakın olduğu zamanlarda bile siyaset ve demokrasi siyasal partilere özgü bir alan olarak görülmüş; en azından demokrasi seçimlere indirgenmiştir.

Merkezi üniter devlet veya genel olarak modern devlet günümüzde iki yönden eleştirilmektedir. Modern devlete yönelik ilk eleştiri küresel-ekonomik odaklı; ikinci eleştiri ise yurttaş odaklıdır. Dolayısıyla bu iki yönden gelen eleştiri ve bunu takip eden öneri ve talepler birbiriyle uyuşmamaktadır, hatta çatışmaktadır.

İlk düzeyde, devlet egemenlik konusundaki aşırı vurgusu nedeniyle özellikle küresel aktörler veya güç odaklarının hedefinde bulunmaktadır. Ulusal egemenliğe yaptığı vurgu dolayısıyla ulus aşırı şirketlerin ülke içinde rahatlıkla tasarrufta bulunmasına engel olarak görülmektedir. Bu bakışa göre ulus devlet tarihsel işlevini büyük ölçüde tamamlamıştır. Dolayısıyla tasfiye edilmelidir ya da yeni talepler karşısında yeniden yapılandırılmalıdır.

7 Üniter ve federal devlet yapısı ile ilgili ayrıntılı bilgi için bkz., Kemal Gözler, *Anayasa Hukukuna Giriş*, Ekin Kitabevi, Bursa: 2004, ss. 67-79.

8 Ayrıntılı bilgi için bkz., Bilal Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, İstanbul: 2007, ss. 77-79.

Bu eleştirilerin bir parçası olarak, devletin etkin ve verimli olmadığı tezi ileri sürülmektedir. Yeni talepler, kapitalizmin yeni biçiminin artık düzenleyici devlete ihtiyacının kalmadığı ya da tüm dünyadaki kaynakların kamu dışında paylaşıldığı, sıranın kamu kaynaklarının paylaşımına geldiği söylenerek değil, “devletin kamu kaynaklarını ‘etkin’ ve ‘verimli’ kullanmadığı, devletin bir rant aygıtı, devlet müdahalesinin de bir hastalık olduğu” ileri sürülerek sağlanmaya çalışılmaktadır. Dolayısıyla bu yöndeki eleştirileri büyük ölçüde ulusal ve uluslararası iktisadi aktörlerin görüş ve talepleri olarak değerlendirmek yanlış olmayacaktır. Özelleştirmelerin gerçekleştirilmesi ve siyasal otoriteden özerk kurulların yaygınlaşması bu taleplerin öncelikle ve büyük ölçüde karşılandığını gösteriyor.

İkinci düzeyde ise eleştiriler esas olarak devletin merkezileşme eğilimi dolayısıyla kendi yurttaşları ile yaşadığı sorunlara odaklanmaktadır. Bu yöndeki eleştiriler, devletin yurttaşlarına karşı sorumlu olması, yurttaşların taleplerine karşılık vermesi, hesap vermesi, şeffaf olması gibi noktalara vurgu yapmaktadır. Devletin yetersizliğini ve meşruiyet krizini gerçek anlamda bu tür eleştiriler ortaya koymaktadır.

İki eleştiri veya yaklaşım ve bunların talepleri birbiri ile uyumsuz görünüyor. İlk düzey, yani iktisat ve küreselleşme eşitsizlik temelinde işlerken, ikinci düzey, yani siyaset insanların eşitliğine vurgu yapıyor. Bu çerçevede, esas olan halk veya yurttaş olduğuna göre, onun talepleri doğrultusunda dönüşümün gerçekleşmesi gerekir. Halbuki merkezi yönetim tam da bu noktada kriz yaşıyor. Özellikle siyaset ve demokrasi algılayışı eski ve malul gözüküyor. Bu anlayış devleti veya devletleri siyasetin öznesi veya aktörü olarak gördüğünden dolayı yurttaşı kamusal yaşamın ve işlerin içine katmakta güçlük çekiyor. Tam da bu noktada yerel siyaset, katılımcı demokrasinin kurulması ve kurumsallaşması bakımından önem kazanıyor. Ancak yerel yönetimin güçlenmesi ve halk katılımının mümkün olan tüm düzeylerde gerçekleşmesi halen büyük ölçüde söylem niteliği taşıyor. Özellikle iktisadi aktörlerin paydaş kisvesi altında yurttaşı etkisiz hale getirme veya onu ikame etme riski bulunuyor. Bu ise yerel siyasette gerçekleştirilmek istenen katılım ve dönüşümün başarısızlığa uğraması anlamına gelebilir. Dolayısıyla çokuluslu şirketlerin yerel aktör olarak oyunda yer alıp almayacağı önemli bir sorun. Bu çerçevede yerel siyasetin başarısı için şu sorulara da yanıt bulmak gerekiyor: İşgücü yerel olacak mı? Sermaye yerel kalacak mı? Üretim yerel olacak mı? Ve üretilen ekonomik hasılanın dengeli ve hakça dağıtımı gerçekleştirilebilecek mi? Yoksa hasıla ve kaynaklar dışarıya akarken, o yerde yaşayan insanlara dengesiz üretimden kaynaklanan hastalıklarla ve yoksullukla boğuşmak, kirletilen çevreyi temizlemek gibi etkinlikler mi önerilecek?

Durum ne olursa olsun, modern devletin karşı karşıya bulunduğu krizi aşmanın en uygun ve demokratik yolu yerel siyasetin canlanması olarak görülüyor. Demokrasiye polis veya kent devleti beşiklik yapmıştı; Rousseau'nun ve birçok düşünürün tespit ettiği gibi her bir yurttaşın değer veya önemi nüfus ile ters orantılıdır. Sayı azaldıkça yurttaşın önemi, değeri artar, açığa çıkar. Bu ise yöneten ve yönetilen arasında daha sağlam ilişkiler kurulmasına ve yönetimin meşruiyet düzeyinin artmasına olanak sağlar. Bu açıdan yerel siyasetin güçlü olması merkezi yönetimin de daha demokratik ve bu anlamda daha güçlü olması anlamına gelir.

Dolayısıyla “birey mi, toplum mu”, “birey mi devlet mi”, “eşitlik mi özgürlük mü”, “yerel siyaset mi üniter yapı mı”, “etnisite mi ulus mu”, “din mi devlet mi” “idealizm mi materyalizm mi” gibi karşıtlıklar üreten ve çatışmacı siyaseti perçinleyen kategorik ve dikotomik düşünce biçimleri yerine Aristoteles'in gibi polis ve yurttaş birbiri için vazgeçilmez gören düşünce biçimleri doğru ortamın bulunmasına olanak sağlayacaktır.

TOPLUMSAL BARIŞ İÇİN YEREL SİYASET

Hulusi ŞENTÜRK*

İnsan sosyal bir varlıktır ve sosyal olmak birlikte olmayı gerektirir. İnsanların bir arada olduğu gruplara da toplum denilmektedir. Toplum, bazı ortak amaçlar için işbirliği yapan insanların oluşturduğu birliktelik olarak tanımlanmaktadır.¹ Toplumsal kelimesi de, “toplumla ilgili, topluma ilişkin, içtimai, maşeri, sosyal” anlamlarına gelmektedir.²

Barış kelimesi, çok kullanılan bir kavram olmasına rağmen tam bir tanımlı yapılamamıştır. Hatta Türk Dil Kurumu’na göre “Barış” bir isimdir.³ Tanımlamalar daha çok “savaş halinin son bulması”, “savaş halinde olmama durumu” biçimindedir. Buna karşılık yapılan değişik tanımlarda ise “uyum”, “karşılıklı anlayış”, “karşılıklı anlaşma ve uzlaşma” öne çıkan kavramlar olarak görülmektedir.

Toplumsal ve barış kavramlarının bir arada değerlendirilmesi ile ortaya çıkan “toplumsal barış” kavramını, yukarıda verilen tanımlamalar ışığında ele almaya kalktığımızda karşımıza şöyle bir tanımlama çıkmaktadır: “Toplumsal barış; toplumsal birliktelik, uzlaşma ve karşılıklı anlayış ortamının varlığıdır.”

Toplumsal barışın temin edilmesi birliktelik, uzlaşma ve karşılıklı anlayışı gerektirdiğine göre toplumsal barış da ancak bunların var olabileceği ve varlığını sürdürebileceği ortamların kurulması ile mümkün olabilecektir.

İnsanların bir arada, uyum içerisinde ve birbirine anlayış göstererek ya-

* Yerel Siyaset Dergisi İmtiyaz Sahibi

1 YILMAZ, Hüseyin, Yrd. Doç. Dr., Toplumsal Barışa Katkı Açısından Yaygın Din Eğitimi Kurumları, <http://www.cumhuriyet.edu.tr/edergi/makale/erişim: 04.12.2007>

2 TDK, Türkçe Sözlük, toplumsal, <http://www.tdk.gov.tr>, erişim: 04.12.2007

3 TDK, Türkçe Sözlük, barış, <http://www.tdk.gov.tr>, erişim: 04.12.2007

şamasını engelleyen sebepler kaldırılmaksızın en azından kalıcı bir toplumsal barıştan söz edilemez. Öyle ise bu sebepler nelerdir? Bu sebeplerin ortadan kaldırılması için yapılması gerekenler nelerdir sorularına doğru cevapların bulunması ve bu cevapların hayata geçirilmesi ile toplumsal barışın temini ve devamı mümkün olabilecektir.

İnsanın şiddete meyilli olması acaba onun tabiatında var mıdır? Bu soruya “evet” veya “hayır” cevabı verilebilir. Ancak şiddete meyilli olmanın insanın tabiatında var olduğunu kabul etmek aynı zamanda şiddetin doğal ve meşru olduğunu da kabul etmemiz anlamına gelmez. Bilakis, insanlara zarar verici bu tür eğilimlerin ıslahı ve kontrolü mümkündür ve bizi de ilgilendiren bu yönü olmalıdır.

Şiddet insanın doğasında yok ise o zaman cevaplanması gereken, insanın niçin doğasının ötesine geçerek şiddete başvurduğudur? Bu soru aynı zamanda şiddetin insan doğasında olmasına rağmen kontrol mekanizmalarını aşarak insanın şiddete başvurma gereğini niçin duyduğunu da kapsamalıdır.

Toplumsal barışın hedefi; insanlara sevgi, saygı ve hoşgörü ölçüleri içerisinde davranıldığı, insanlar arasında adalete dayalı karşılıklı ilişkilerin kurulduğu, kargaşa ve anlaşmazlıkların medeni ölçüler içerisinde çözüldüğü, kişinin komşusuyla, çevresiyle ve farklı düşüncelere sahip diğer insanlarla birlikte barış içerisinde diyalog kurabildiği bir ortamı oluşturmaktır.⁴

İnsanları şiddete meyilli kılan, şiddete başvurmaya yol açan sebepler elbette çok fazladır. Ancak tebliğ konumuz çerçevesinde bu sebepleri tespit etmeye çalıştığımızda önümüze çıkan başlıca kavramlar adaletsizlik, eğitimsizlik, toplumsal ilişkilerin zayıflığı, toplumun sosyal kontrol mekanizmalarının yeterince çalışmaması, dışlanmışlık, yoksunluk ve yoksulluk olmaktadır. Bu kavramları artırmak elbette mümkündür ancak konumuz çerçevesinde bize göre en önemli kavramlar bunlardır.

Toplumsal Yapının Dejeneresyonu ve Barış

Yukarıda toplumu, “bazı ortak amaçlar için işbirliği yapan insanların oluşturduğu birliktelik olarak” olarak tanımladık. İnsanlar niçin bir araya gelir veya değişik amaçlarla bir araya gelmiş insan gruplarına toplum denebilir mi? Belki kelime anlamı ile buna “evet” cevabı verebiliriz ancak asıl olan her insan grubunun toplum olmadığıdır. Bizim toplumdan kastımız, insanların yaşamını idame ettirebilecekleri güvenli bir ortamın tesisi için bir araya gelmelerinden oluşan ve bir toprak parçası üzerinde bulunan gruptur. Dolayısıyla toplum halinde yaşamanın gerçek amacı hayatın güven içerisinde teminidir. Elbette burada güvenden kastedilen sadece emniyet değildir. Sosyal, kültürel,

4 YILMAZ, Hüseyin, a.g.m.

ekonomik alanlarda da yaşamın sürdürülebilirliği söz konusu olmalıdır.

Toplum, kendisini oluşturan bireylerin toplamı değildir. Bireyler toplumu oluşturmakla beraber ortaya bu oluşumun toplamından çok daha öte bir varlık çıkar. “Toplum, yaşayan gerçek bireylerin oluşturduğu bir bütün değil, geçmişten geleceğe uzanan ve şimdiki zamanda yaşayan bireylerin varlığını aşan bir bütündür.”⁵ Toplum, bugün yaşayan bireylerin sahip oldukları değerlerin, düşüncelerin, umutların yanı sıra geçmişin mirasını ve gelecek nesillerin haklarını da muhafaza eden bir varlıktır.

Toplum içerisinde her birey ve kurum arasında karşılıklı işbirliği ve sorumluluk gerektiren bağlar bulunmaktadır. Sağlıklı bir toplum için bu bağların güçlü olması önemlidir. Eğer bireyler ve kurumlar arasındaki ilişki karşılıklı rızaya, uzlaşmaya, uyuma dayalı olmaz da çatışmaya dayalı olursa toplumsal düzen bozulur. Bu sebeple toplumu oluşturan ilişkiler ağının muhafazasının büyük önemi bulunmaktadır. Öyle ise toplumsal barış ancak toplum içerisindeki bağların sağlıklı tesisi ile mümkündür.

Toplum içerisindeki ilişkilerin sağlıklı biçimde sürdürülebilmesi için bireylerin topluma toplumun da bireylere karşı sorumluluklarını yerine getirmesi gerekmektedir. Bu ikili arasında güçlü ve anlamlı bağlar tesis edilebildiği ölçüde toplumsal barış mümkün olacaktır. Bireyin içinde bulunduğu toplumla arasında güçlü bağlar olması için kendisinin toplumdan beklentilerinin karşılanması gerekmektedir. Eğer bir toplumda birey kendisini korunmasız görüyor, yaşadığı sorunlarda toplumun koruyucu kanatlarının altında olduğunu hissedemiyorsa, bu durumda o topluma saygı duyması, o toplumu benimsemesi beklenemez.

Toplum varlığını kurumlarıyla, kültürleri ile sürdürür. Dolayısıyla toplumun birey için sınımlanabilecek bir liman olabilmesi için güçlü kurumlara ve ortak kültüre sahip olması gerekmektedir. Bu sebeple toplumsal ilişkilerin korunması ve geliştirilmesi ancak bu kurum ve değerlerin korunması ve geliştirilmesi ile mümkündür. Bu çerçevede aile, komşuluk, yardımlaşma, sivil kurumlar ve kültür önem arz etmektedir. Bu kurumların gerekli işlevi yerine getirememesi toplumsal gerilimi artıracak, toplumsal değerlerin hızla dejenerasyonuna yol açacaktır.

Siyaset ve Toplumsal Barış

Siyaset bir toplumun gününü ve geleceğini daha sağlıklı kılabilmek için izlenecek yöntemlerin kararlaştırılması ve uygulanmasıdır. Siyaset toplumla ilgili yani toplumsaldır ve dolayısıyla da siyaset bir uzlaşma sanatıdır. Uzlaşma i-

se karşılıklı tanımayı, kabulü gerektirir. Toplumsal alandaki çeşitlilik ve farklılık siyasal alanda tanınmakta ve uzlaşmaya davet edilmektedir. Katılımcı demokrasi de kendisini bu farklılıklara temsil olanağı sağlayarak ve siyasal sürece katarak geliştirir.⁶

Siyasetin uzlaştırıcı vasfının korunması için tarafların kendilerini tanımlamalarına, kendi çıkarlarını diğerlerinin çıkarları ile dengeli biçimde korumalarına, karar ve uygulamalara katılmalarına imkan tanınmalıdır. Bu sebeple siyaset, iktidarı yani karar alma ve yaptırma erkini mutlakıyetçi bir yapıdan çok sesli bir yapıya oturtmalıdır. Bu da katılımcı demokrasinin yaygınlığının artırılmasını yani yerel demokrasinin güçlendirilmesini gerekli kılar.

Siyaset toplum için ve toplum da insan için olduğuna göre aslolan insandır. Öyle ise siyaset insan odaklı olmalıdır. İnsan odaklı olmak bireyciliğin ön plana çıkarılması demek değildir. İnsan sosyal bir varlık olarak sağlıklı gelişimini ancak sağlıklı toplumlarda gerçekleştirebilir.

Önce insan anlayışı; insanlardan oluşan toplumun varlığını sürdürebilmesi için gerekli olan kamu yapılanmasının bu amacın ötesine geçmesine, kamu yönetiminin öncelenmesine karşı olmak demektir. Devlet insan içindir anlayışı bunu gerektirmektedir.

Önce insan demek, insanın hakkına saygı göstermek, insan haysiyetine uygun hizmet sunmak demektir. İnsanı rencide eden, insana saygı göstermeyen, insanın hakkına riayet etmeyen bir yaklaşım kabullenilemez.

Yerel Siyaset

Yerel siyaset, sadece yerel toplumun işlerini düzene koymak ve idare etmek gibi dar bir çerçevede değerlendirilmemelidir. Çünkü yerel topluluklar aynı zamanda genel toplumsal yapıyı oluşturan ünitelerdir. Öyleyse yerel siyaset de genel siyasetin şekillendirilmesinde etkin olabilmelidir.⁷

Yerel siyaset, yerelleşme trendi ile birlikte önemi artan yerel aktörlerin siyasi alanda daha etkin olmaları gereğini savunmaktadır. Ancak kimi korkular “ki bunların başında üniter yapının bozulması korkusu yer almaktadır” yerel siyasete karşı çekinceli davranışlara yol açmaktadır.

Yerel aktörlerin etkin olmasının üniter yapı için tehdit olmayacağına örneklerini tarih sayfalarında görebiliyoruz. Örneğin Osmanlı İmparatorluğu. 600 sene hüküm sürdü. Çok çeşitli din, dil ve ırk, üniter yapı içerisinde yerel dinamiklerini korudular ve yerel dinamiklerini korurken aynı zamanda üniter yapıyı da korudular. Lazistan mebusu, Kürdistan mebusu vardı ama hepsi aynı za-

6 ERDOĞRAL, Muzaffer, Muhafazakar Demokrasi, http://www.muzaffererdogral.com/dg_11.htm

7 KAR, Bülent, Yerel Demokrasi için Yerel Siyaset, Yerel Siyaset Dergisi, Ocak 2006, s: 41

manda Osmanlı mebusu idi ve yerel kimlikleri ile tanınmalarının üniter yapıya tehdidi söz konusu olmadığı gibi bunun tehdit olarak algılanıp algılanmayacağı bile konu edilmemekte idi. Oysa Osmanlının küllerinden doğan Cumhuriyetimiz için Güneydoğu ilk günden beri sorun olmuştur. 600 yıl sorun olmayan etnik kimliğin bugün niçin sorun olduğunun iyi analiz edilmesi gerekmektedir.

“Korkunun ecele faydası yoktur.” Korkularımız eylemlerimizin sebebi olmamalı. Elbette dikkate alınmalı, önlemlere başvurulmalı ama eylemlerimizin temelini oluşturmamalıdır. Nasrettin Hoca fıkrasındaki gibi, testi ile çeşmeye giden çocuğu tokatlayıp da, testi kırıldıktan sonra cezanın işe yaramayacağı mantığı ile hareket etmenin doğru bir yaklaşım olmayacağı açıktır.

Yerel siyasetin güçlendirilmesi yerine, ayrılıkçı hareketlere daha rahat faaliyet içinde bulunabilecekleri bir ortam doğuracağı düşüncesi ile merkezî yapıların desteklendiği gözlemlenmektedir. Doğrudur, yerel siyasetin güçlenmesi ayrılıkçı hareketlere daha rahat kendilerini ifade etme imkanı sağlayabilir. Fakat burada gözden kaçırılan bir husus bulunmaktadır. O da; bu imkanın kısa vadede ayrılıkçı hareketler için bir fırsat olmasının yanı sıra orta ve uzun vadede ayrılıkçı hareketlerin beslendikleri kanalları kurutması sebebi ile aslında onlar için dezavantaj olmasıdır. Çünkü ayrılıkçı hareketler, aidiyetlerini iddia ettikleri kimliklerinin dışlandığı, kendilerine yönelik olumsuz ayrımcılık yapıldığı, ülke imkanlarının adil dağıtılmadığı, kendi kimliklerine sahip kitlelerin sömürüldüğü gibi söylemlerle destek bulurlar. Yerel siyaset ise, bu kitlelerin karar ve uygulamalara katılım mekanizmalarını işler hale getirerek onları sürece dahil eder. Sürece dahil olanlar ise zamanla süreci sahiplenmeye başlar. Yani, yerel siyasetin güçlenmesi orta ve uzun vadede ayrılıkçı hareketlerin zayıflaması ile sonuçlanır.

Toplumsal Barış İçin Yerel Siyaset

Toplumsal barışın temini ancak toplumsal ilişkilerin sağlıklı olması, toplumda bireyin bireye, bireyin topluma ve toplumun da bireye karşı hoşgörülü yaklaşması, muhatabını şekillendirme yerine onu olduğu gibi kabullenme ve bu kabulden hareketle ortak paydaların bulunarak birlikte geleceğe yürüme ile mümkündür. Dışlamayan, kabullenen ve ortak hareket etme kültürü ile beslenen bir siyaset anlayışı tarafların katılımını şart kılmaktadır. Etkin bir katılım da siyasetin merkezden yerele doğru eksen değiştirmesi ile söz konusu olabilecektir.

Yerel siyaset, yerel aktörlerin kendileri ile ortaklaşa yaşadıkları toplum ile ilgili karar ve uygulamalara katılımını sağladığı için ortak çözüm üretme potansiyeline de sahiptir. Tarafların ortak üretmedikleri hiçbir çözüm de sağlıklı ve kalıcı olamayacaktır. Öyle ise toplumsal barış ancak gelişmiş, sağlık-

lı, etkin işleyen bir yerel siyaset ile mümkün olacaktır.

Yerel siyaset aynı zamanda taraflara birlikte karar alma ve uygulama yani birlikte yaşama tecrübesi kazandırma yönünden etkili bir uygulamalı eğitim özelliği de taşımaktadır.

Değerlendirme

Ülkemiz siyaseti asırlardır merkez-çevre ekseninde şekillenmektedir. Merkez başta bürokratlar olmak üzere iktidar sahipleri ile birliktelik gösteren seçkinlerin iktidarı olarak ülke yönetiminde tek güç olmuştur. Buna mukabil çevre diye tanımlanan ve aslında kırsal kesimi oluşturan geniş halk yığınları ise merkezin iktidarına payandalık görevi görmüştür. Merkez, sahip olduğu mali ve idari imkanları kullanarak toplumun yaşam standardının çok üstünde bir hayat sürdürürken, çevre ise en zor şartlarda ayakta kalma mücadelesi vermiştir. Her ne kadar geniş toprak sahibi kişilerin yanı sıra özellikle ikinci Dünya Savaşı sürecinde ve sonrasında sermaye sahibi olmaya başlayan kimi çevreler var olmuşlarsa da bunlar varlıklarını merkezi güçle işbirliğinde görmüş ve işbirliğini bozucu hareketlerden kaçınmışlardır. Aslında bunlar merkezle iş birliği içine girerken aynı zamanda etkileri altındaki geniş halk yığınlarının da merkezin politikalarına bağlılıklarını temin ederek olası tepkilerin gelişmesine imkan vermemişlerdir.

Ülkemizde 1946 yılında başlayan ve 1950 yılında Demokrat Parti'nin iktidar olması ile başlayan süreç her ne kadar kenarın (çevrenin) iktidarı olarak görülmekte ise de bu derin bir yanılgıdan başka anlam ifade etmemektedir. Çünkü Demokrat Parti idarecileri kenarın kadroları içerisinde yer almadıkları gibi, aksine zaten kendileri de merkez kadrolarının önemli isimleri arasında yer almakta idiler. Fakat 1923 sonrasında yeniden yapılanma sürecinde toplumun yaşam kalitesinin artmamış olmasının yanı sıra; yeniden şekillendirme sürecinde baskı altında tutulmuş toplumsal kesimlerde var olan ve hızla yükselen hoşnutsuzluğun bir nebze de olsa bastırılabilmesi, kendi içlerinden zuhur edebilecek bir yapılanmaya karşı merkez kontrolünde bir yapılanma sağlanarak muhalefetin maniple edilebilmesi için Demokrat Parti, merkezin iktidarı olan Halk Partisi içerisinde üretilmiştir.

Dolayısıyla Demokrat Parti iktidarı kenarın iktidarı değildir. Merkezin hızla yitirdiği kenar desteğini tekrar elde edebilmek için yürüttüğü politikaların bir sonucu olarak doğmuş ve iktidara taşınmıştır. Fakat Demokrat Parti iktidarının zamanla merkezden kenara doğru kaymaya başlaması ile de tasfiye süreci başlatılmış ve darağaçlarının gölgesinde yeni bir demokratik(!) döneme start verilmiştir. Takip eden dönemlerde de benzeri gelişmeler yaşanmış, toplum u oluşturan bireylerin toplumun geleceği konusunda söz sahibi

olmaları belirli ve dar bir kesim tarafından sürekli engellenmiştir. 2000’li yıllara gelindiğinde ise bu dayatmaların sürdürülebilir olamayacağı artık açıkça ortaya çıkmıştır. Dışlanan ve büyük bölümü oluşturan kesimlerin talepleri ile söz sahibi olan dar bir kadronun dayatmaları çatışma içerisindedir.

Yaşanan bu süreç beraberinde ciddi bir gerginlik taşımakta ve istikrarı tehdit etmektedir. İstikrarsızlık ise her iki kesimin de aleyhinedir. Bu gerginliği ortadan kaldırmanın tek yolu ise tarafların birbirini tanımlamaktan vazgeçerek tanımları ile mümkündür. Merkezin seçkinleri toplumsal rollerin ve imkânların miras yolu ile geçemeyeceğini, hiçbir sınıfın ayrıcalıklı olamayacağını görmek ve haksız taleplerinden vazgeçmek zorundadır. Bu adı konulmamış “kast” sisteminin kimseye faydası olmadığını ve sürdürülemeyeceğini kabullenmelidirler.

Taraflardan birinin dışlandığı toplumlarda hangi taraf iktidar olursa olsun istikrar ve refah mümkün değildir. İstikrar ve refahın olmadığı yerlerde toplumsal barış çabaları boşa gayretlerin ötesine geçemeyecektir. Toplumsal barış için birbirimize rağmen değil birbirimizle beraber iktidar olabilme olgunluğunu göstermemiz gerekmektedir. Bunun yolu da yerel aktörlerin daha etkin kılınacağı demokratik ortamın tesisi ile mümkün olacaktır. Toplum kendi problemlerini birlikte çözme potansiyeline sahiptir. Bu potansiyelin hareketine engel olan anlayışlar değişmediği, birileri başkaları adına karar verme yetkisini kendisinde gördüğü, başkalarını potansiyel tehlike olarak değerlendirdiği, muhatabını olduğu gibi kabullenme yerine kendi çizdiği çerçevede olduğu takdirde kabullenme gibi sakat yaklaşımlar ortadan kalkmadığı sürece toplumsal barışı polisiye önlemlerle gerçekleştirmeye kalkmak da yel değirmenlerine savaş açmaktan farklı olamayacaktır.

Toplumsal barış uzak bir hedef değildir; yeter ki biz akliselim çözümlere uzak olmayalım.

Kaynakça

YILMAZ, Hüseyin, Yrd. Doç. Dr., Toplumsal Barışa Katkı Açısından Yaygın Din Eğitimi Kurumları, <http://www.cumhuriyet.edu.tr/edergi/makale/erisim: 04.12.2007>

TDK, Türkçe Sözlük,

ÖZİPEK, Bekir Berat, Muhafazakârlık, Liberte Yayınları, Ankara 2004

ERDOĞRAL, Muzaffer, Muhafazakar Demokrasi, http://www.muzaffererdogral.com/dg_11.htm

KAR, Bülent, Yerel Demokrasi için Yerel Siyaset, Yerel Siyaset Dergisi, Ocak 2006, s: 41

YEREL YÖNETİMLERDE SOSYAL İLETİŞİM

'Kurumsal Sosyal Paydaşlar İletişimi'

Mustafa ŞEN*

Özet

İletişim etkinlikleri, iş sonuçları açısından bakıldığında, kurumların, “işimiz” dedikleri şeylerden daha önemli olan işleridir. Fakat ne yazık ki, bunun belediyelerce hakkıyla algılanmasında sorunlar vardır. Öyle ki, belediyeler, deyim yerindeyse, düz iletişim yapmaktadırlar. Hatta iletişim değil, iletim yapmaktadırlar. Toplumsal katmanlar arasına girmemektedirler. Toplum kendi içinde örgütlü bir paydaşlar yapısı olarak görmemekte ya da görmemektedirler. Çoğu zaman belediye iletişimini başkan reklamından ibaret saymaktadırlar. Bu durumda, iletişim etkinliği, iletişimi yapılacak tekil işlerin parçacıl iletimleri olarak uygulanmış oluyor. İletişim için kurumsal sosyal paydaşlar belirlenimi ve onlar üzerinden iletişim planlaması yapılmıyor ve uygulanmıyor. Kurumsal sosyal paydaşların algı türlerinin farklılığı, ağırlığı ve algı süreçleri tespit edilmiyor, algı haritalarında farklılaşma olduğu göz ardı ediliyor. Neticede, başarılı bir iletişim uygulaması yapılamamış oluyor. Halbuki belediyelerin çok etkili, çok doğru ve başarılı iletişim çalışmaları yapma imkanları vardır. Bu, “kurumsal sosyal paydaşlar iletişimi” ile mümkün olabilir.

Anahtar Kelimeler

Yerel yönetim, belediye, sosyal iletişim, algı süreci, algı haritası, ileti, kurumsal sosyal paydaşlar iletişimi

* GENAR A.Ş. Genel Müdürü

Giriş

Yerel yönetimlerde sosyal iletişim dediğimizde, kavramsal olarak sorunlu bir alana girmiş olduğumuzu da ilan etmiş oluyoruz. Burada; yerel yönetim, iletişim, sosyal iletişim ve tüm bunlardan sonra yerel yönetimlerde sosyal iletişim kavramlarını çelişkiye düşmeden telif edebilmek gerekir. Takdim edilecek olan tebliğ, bu sorunlu alanda kavramsal olarak çelişkisiz, tutarlı, anlamlı ve işe yarar bir çalışma olma imkanını araştırmış olacaktır.

Yerel yönetimlerde sosyal iletişim üzerine, ilgili yazında, bilinen hiçbir metin bulunmaması sebebiyle bu tebliğ, kendisinin belki bir ilk ya da ilklerden biri olmasının bütün olumsuz yanlarını üzerinde taşıırken, -eğer varsa- bazı olumlu yanlarını da yanında görmek istemiştir.

Bu bağlamda, iletişimden yola çıkarak sosyal iletişime, sosyal iletişimden yerel yönetimlerde sosyal iletişime giden bir yol izlenecektir. Ancak yerel yönetim derken, tebliğ çerçevesinde yerel yönetimlerin tüm bileşenleri değil, sadece belediyeler mevzuu dahil edilecek, yani yerel yönetimler yerine belediyeler denmiş olacaktır.

1. Kavramsal Çerçeve

Yerel yönetimlerde sosyal iletişim nedir? Bu kavramı incelememiz lazım ama ondan önce sosyal iletişim kavramını ele almamız gerekiyor. Sosyal iletişim denilince akla gelen şey, bireyin sosyalleşme sürecinde yaşadığı iletişimdir; yani bireyin sosyalleşmesinin kendisiyle mümkün olduğu şeydir. Bir başka ifadeyle bireyin bir başka birey veya grupla grup içinde yahut topluluk içinde sosyalleşmesini sağlayan ya da verili/standart sosyalleşmenin gereğinin ortaya çıkabilmesi için yaptığı/yapmak zorunda olduğu iletişimsel edimlerdir.

Bu durumda, yerel yönetimlerde sosyal iletişim deyince neyin sosyalleşmesinden bahsetmiş olmaktadır; belediyenin mi?!.. Acaba bireylerin olduğu gibi kurumların da sosyalleşmesinden söz edebilir miyiz? Bu noktada kavramsal bir sorun var. Bu sorunu nasıl aşabiliriz?

İletişimi bir bakış açısına göre;

* Bireysel iletişim,

* Sosyal iletişim ve

* Kurumsal iletişim diye tasnif edersek bu sınıflandırma bizi, “Kurumsal Sosyal İletişim” diye yeni bir iletişim alanına götürebilir.

Böylece, “Yerel Yönetimlerde Sosyal İletişim” dediğimiz olgu, kendi adını “Kurumsal Sosyal İletişim” olarak değiştirebilir. Akabinde bizler bu kavramı, içeriği her birine göre değişmek kaydıyla diğer tüm kurumlar/örgütler/organizasyonlar için de kullanabiliriz. Bu yeni kavram bizi daha doğru, daha odaklı, daha

anamlı, daha işlevsel ve işe yarar bir kavrama ulaştırır: “Kurumsal Sosyal Paydaşlar İletişimi.”

İşte, aradığımız esas kavram budur. Yerel yönetimlerde sosyal iletişim dediğimiz olgunun kavramsal karşılığı olarak bu kavramı alacağız. “Kurumsal Sosyal Paydaşlar İletişimi” kavramı bize belediyelerin iletişim etkinliklerinde hem bir boşluğu hem de yeni bir etkinlik alanını göstermiş olmaktadır.

Elde ettiğimiz yeni kavramla yani “Kurumsal Sosyal Paydaşlar İletişimi” kavramıyla neyi anlatmaya çalışıyoruz? Bu kavramın anlam evreni nedir?

Fazla derine dalmadan, kurumsal sosyal paydaşlar iletişiminden kastettiğimizi, “kurumların, kendilerini ve iletişimi birer sosyal olgu olarak ele almaları ve iletişimlerini kurumsal düzeyde ve fakat sosyal paydaşları üzerinden planlamaları ve yürütmeleri” olarak ifade edebiliriz. Bununla kurumsal benin toplumsal benle ilişkilendirilmesinde iletişimsel benin kurumsal sosyal paydaşlar üzerinde etken olmasını dile getirmiş oluruz.

Aradığımız kavramımızı bulduğumuza ve anlam evrenini belirlediğimize göre, esas konuya, yani yerel yönetimlerde sosyal iletişime geçebiliriz.

2. Yerel Yönetimler ve İletişim

Bir belediyenin her iş kaleminden belli insanlar sorumludur. Mesela, zabıta işlerinden zabıta sorumludur. Diğerleri de böyledir, yani –başkan istisna olmak üzere- belediyenin hiçbir işinden tüm belediye çalışanları ve yöneticileri sorumlu değildir. Ama iletişim böyle değildir. İletişim işi, bir belediyenin tüm çalışan ve yöneticilerinin ortak işidir. Her belediyeci bir iletişimcidir, iletişimci olmak zordur. Zira her belediyeci o belediyenin temsilcisidir. Hatta belediye tedarikçilerini bile bir ölçüde bu kapsama alabiliriz. Belediyenin iletişim takımı dar anlamda o işten sorumlu olan çalışanları, geniş anlamda ise başkandan aşağıya her belediyeciyi kapsar.

Yerel yönetimler, faaliyetlerini belde sakinlerine ve daha geniş halkalara veya bir kısım mercilere iletebilmek için çeşitli iletişim çalışmaları yapmaktadırlar. Ancak çoğu itibarıyla söyleyecek olursak, yaptıkları iletişimsel etkinlikleri bir duyuru, bir ilan, bir tanıtım veya halkla ilişkiler faaliyetinden ötede ve derinlikte ele alıp uyguluyor değillerdir. Ekseriyetle iletişimi başkanın reklamı ile karıştırmaktadırlar. Bazıları için iletişimsel bütünlük diye bir olgudan da bahsedebilmek mümkün değildir. Biraz daha ileri gidelim; bazıları için bütçeden iletişime ayrılan pay israftır.

Belediyelerin faaliyetleri ve hizmetlerine dair araştırmalarda sorulan bilinirlik ve haberdar olma sorularına gelen cevaplar belediyelerin belli bir iletişim stratejisine sahip olmadıklarını göstermektedir. Yani iletişimi stratejik düzeyde ele almamaktadırlar. Bu yetmezmiş gibi, iletişimi tanıtım gibi bir parçasından ibaret görmektedirler.

İletişim uzmanları, iletişimin sol tarafına “stratejik” kelimesinin yazılmaması gerektiğini söylerler. Çünkü derler; iletişim stratejik olmak zorundadır, stratejik iletişim diye bir tabir kullandığımızda “stratejik stratejik iletişim” demiş oluruz. Yani, iletişim dediğimizde alelade bir şeyden değil, stratejik düzeyde bir şeyden söz etmiş oluruz.

İletişim bu kadar önemliyken belediyeler iletişimi ne olarak görüyorlar? Elde belediyeler ile ilgili pek çok araştırma var. Çoğu, giden ve gitmeyen her iletişimin bir siyasal kader iletişi olduğunu fark etmiyorlar. Elbette, bunların istisnaları vardır; aşağıda onlardan örnekler verilecektir. Ama onlardan önce iletişime temel olan algı, ileti ve imaj üzerinde biraz durmamız gerekir.

3. Algı, İleti ve İletişim

Filozof Berkeley şöyle demiş: “Var olmak algılanmaktır.” (Esse est percipi/to be is to be perceived) Malumdur ki, o bu sözü subjektif idealizmin ontolojik mülahazalarını temellendirmek için söylemişti. Yani bir gün iletişimle ilgili olarak kullanılacağını muhtemelen öngörmemişti. Fakat bu ifade, aslında iletişim için bize ilginç bir izahat imkanı vermektedir. Şöyle diyelim:

Var olmak algılanmaksız ve fakat biz;

* Algılanmıyorsa, yani belediye olarak yapıp ettiklerimiz algılanmıyorsa, o yapıp etmeler yapılmıyor demektir.

* Algılanıyor ama eksik algılanıyorsa, eksik çalışıyor, eksik hizmet üretiyoruz demektir.

* Algılanıyor, lakin ters algılanıyorsa, yanlış hizmet üretiyoruz demektir.

Çünkü toplum belediyenin yaptıklarına göre değil, kendi algısına göre değerlendirme yapmakta ve siyasal kararını buna göre vermektedir. Öyleyse belediye olarak hem algılanmak hem de tam ve doğru bir şekilde algılanmak zorundayız diyebiliriz.

Algı nedir, nasıl oluşur; iletiler evreninde bir ileti algıya nasıl dönüşür, ne derece değer yüklüdür, ne derece değerden bağımsızdır?

İnsanlar her gün sonsuz sayıda duyu verileriyle karşı karşıyadırlar. Sonsuz duyu verileri sonlu ama çok sayıda algıya dönüşürler. Çok sayıdaki algı, az sayıda imaja dönüşür ve bir belde sakını, içinde bulunduğu iletişimsel evrende belediye ile ilgili olarak bu algı ve imajlarla siyasi kararını verir.

Bu bağlamda algılama süreçleri iki şekilde gerçekleşir:

* Bilişsel algılama süreci

* Duygusal algılama süreci

Mevlânâ, “aynı dili konuşanlar değil, aynı duyguyu paylaşanlar anlaşabilirler” demektedir Mesnevi’de. Yani bu bağlamda o, bilişsellik ve duygusallık ayrı-

mını çoktan yapmış ve duygusallık ölçütünü öne çıkarmıştır bile.

Algılama süreçlerine bağlı olarak, iletişimsel evrende bireylerin algı haritaları oluşur. İletiler müspet ya da menfi değer yükledürler. Bireyler değerlendirmeye aldıkları nesnelere kendi algı haritalarına yerleştirirler. Algılama haritaları da iki tanedir:

- * Bilişsel algılama haritası
- * Duygusal algılama haritası

Belediyelerin iletişim hadiseleri en temelde bilişsellik ve duygusallık ayrımına ve bu ayrımın hangisine, ne ölçüde kaydırılacağı hesabına dayanmak zorundadır. Kavramımıza yani kurumsal sosyal paydaşlar iletişimine dönük olarak söylersek, hangi paydaşa hangi türden ileti gönderileceği ve bunun ağırlığının ne olacağı iyi planlanmalıdır.

Duyu verilerinden siyasal davranışa giden yol algılama, anlamlandırma, değerlendirme, karar verme ve davranış aşamalarından oluşur. Bu aşamalarda ilgili belediyenin kurumsal imajı da teşekkül etmiş olur. Kurumsal imaj, “hedef kitlenin zihnindeki kurum”dur, yani hedef kitlenin zihnindeki belediyedir. İmaja ben ve siz için, “sizin zihninizdeki ben / sizin muhayyilenizdeki ben” diyebiliriz. Bu bağlamda imaj;

- * Öz imaj,
- * Algılanan imaj ve
- * Arzulanan imaj olarak ayrımlanabilir.

Belediyelerin kendilerince imajları öz imajları, muhataplarınca imajları algılanan imajları, muhataplarının muhayyilesinde olmasını istedikleri imajları ise arzulanan imajlarıdır ki belediyeler siyasal sonuç almak istiyorlarsa, arzulanan imaja yükleme yapmak zorundadırlar. Tüm bunlar iletişimle mümkün olabilmektedir. İletişim, ama hangi iletişim?!... Elbette, iletim seviyesindeki bir iletişim değil, düz iletişim de değil. Bunun toplumsal katmanlar arasında imaj oluşturan, algılanan imajı arzulanan imaja yaklaştıran ve daha üst bir mertebeye taşıyan bir iletişim olması gerekir. Bu da ancak kurumsal sosyal paydaşlar üzerinden gerçekleştirilebilir.

Bu hatırlatmalardan sonra tekrar kavramımıza dönebiliriz.

4. Kurumsal Sosyal Paydaşlar İletişimi

Yerel yönetimlerde sosyal iletişimi, kurumsal sosyal paydaşlar iletişimi kavramsal çerçevesine oturtuktan sonra, kurumsal sosyal paydaşların nasıl belirlenebileceğine, neler olabileceğine ve bunlar üzerine nasıl çalışılabileceğine dair kısma geçebiliriz.

Sosyal paydaşlar, bir kurumun ilişkide olduğu sosyal kesim ve birtakım ku-

rumları içerir. Belediye iletişim takımı kendi kurumsal sosyal paydaşlarını belirlemelidir. Ardından, toplumu, yatay ve dikey eksenlerde kurumsal iletişimlerinin nesnesi yapmaları gerekir. Bir fikir vermesi açısından, belediyelerin kurumsal iletişime konu olan sosyal paydaşlarını aşağıdaki gibi belirleyebiliriz:

- * Genel halk kitlesi
- * Kurum çalışanları
- * Kamu kurumları
- * STK'lar
- * Odalar
- * Sendikalar
- * Üniversiteler
- * Tedarikçiler
- * Kültür-Sanat çevresi
- * Medya çevresi
- * Siyaset çevresi
- * Finans çevresi

Belediyelerin iletişim faaliyetleri bu paydaşlar dikkate alınarak planlanmalıdır. Her paydaş ayrı ayrı araştırılmalı ve ona göre iletişilmelidir. Mesela, genel halk kitlesi içinde çocuklar, gençler, kadınlar, emekliler, yaşlılar, bazı yoğun ya da yaygın meslek grupları birbirinden ayrıştırılmalıdır. Fakat en sonunda her şey tümleşik bir hal almalı ve tüm paydaşlar sanki tek bir bireymişçesine kuşatılmalıdır. Bunun gibi STK'lar, mesela yoğun ve yaygın STK'lar, hemşehri odaklı ve kente dönük STK'lar vb. ayrılanıp STK'lardan medya çevresine, kamu kurumlarından siyaset çevresine kadar her bir sosyal paydaş ayrı bir iletişim projesi gibi ele alınmalı ve işin sonunda tüm sosyal paydaşlar tek bir paydaşmışçasına bütünleştirilmelidir.

Belediyeler, böylece düz iletişim yapma safhasını aşmış olurlar. İletim yapmaktan iletişim yapma aşamasına geçmiş olurlar. Kurumsal sosyal paydaşlar iletişimi belediyelerin toplumu kendi içinde örgütlü bir paydaşlar yapısı olarak görebilmelerini ve en etkin bir şekilde toplumsal katmanlar arasına girebilmelerini sağlar. Bu yolla yöneticiler belediye iletişimini başkan reklamından ibaret görmekten vazgeçerler. Neticede, başarılı bir iletişim uygulaması yapılmış olunur.

Yukarıda iletişim bağlamında algı ve imaj ilişkisine değinmiştik. Bir adım daha ileri gidersek, kurumsal algılar kurumsal imajlara, kurumsal imajlar da kurumsal itibara dönüşür. Bu anlamda, kurumsal sosyal paydaşlar iletişimi algı-imaj-itibar hiyerarşisini de oluşturur. Bu yönüyle kurumsal sosyal paydaşlar iletişimi, bir tür kurumsal itibar iletişimi işlevi de görme imkanı sağlar. Böylece kurumsal sosyal paydaşlar iletişimi yaklaşımı, iletişimi topluma en nüfuz edici bir

şekilde; en az maliyetli, en çok geri dönüşümlü, en sürdürülebilir ve en etkin bir şekilde yapmayı sağlamış olur.

5. Kısmi Bazı Örnek Uygulamalar

Yukarıda, yerel yönetimlerde sosyal iletişim konusunda az sayıda da olsa olumlu örnekler var denilmişti. Bu örneklerden biri Küçükçekmece Belediyesi'ndedir. Bu ilçede ilginç ve öğretici bir iletişim çalışması yapılıyor. Adına "Alan Uygulamalı İletişim" deniliyor.

Bir grup iletişimci ve sosyolog belediye adına tüm ev ve işyerlerini harita ve adres tabanlı olarak ziyaret ediyorlar. Ellerinde başkan imzalı bir mektup, belediye ile ilgili bazı dokümanlar ve küçük hediyeler var.

İletişim takımı ziyaret sürecinden önce, ilkin profesyonel bir kurum tarafından eğitime alındı. Ardından belediye başkanı, yardımcıları ve ilgili müdürler belediyenin yapıp bitirdiği projeleri, yapmakta olduğu projeleri ve geleceğe dair projeleri anlattılar. Takım belediye çalışmalarını ayrıntılarıyla özümsemi.

Takım bu donanım ile haneleri ve işyerlerini ziyaret ederek, hem onlarla sohbet ediyor, onlara belediye ile ilgili aktarmaları gereken şeyleri aktarıyor hem de onlardan da belediye ve ilçe ile ilgili görüşlerini alıp bir forma kaydediyor. Bu formdaki bilgiler özel bir yazılıma giriliyor, sorunlar tespit edilip ayrıştırılıyor. Akabinde, bu sorunlar müdürlüklere, mahallelere ve sorun türlerine göre ayrıştırılıp ilgili birimlere dağıtılıyor.

Ziyaret esnasında acil sorun olarak kodlanan sorunlar ise hemen merkeze iletilip sisteme giriliyor ve çözümü aranıp ilgili kişiye geri bildirimde bulunuluyor. Geri bildirim süreleri sorunun cinsine ve büyüklüğüne göre değişiklik gösteriyor. Diğer sorunların akıbeti ile ilgili de zamana yayılmış olarak geri bildirimler yapılıyor.

Bu uygulama doğru, etkili ve katmanlara nüfuz edici bir uygulama ama ek-sik bir yönü var; belediyenin tüm sosyal paydaşlarına erişimi sağlamıyor. Yani bir tür kurumsal sosyal iletişim ama kurumsal sosyal paydaşlar iletişimi için paydaşlara açılmamaya ihtiyacı var. Belki bir sonraki aşamada bu denenebilir.

Bir başka örnek Kartal'dan verilebilir. Kartal'da yürütülmekte olan Kartalite Projesi üstten marka iletişimi yaparken, altta Yaşam Kalitesini Yükseltme Merkezi toplumsal katmanlar içinden bir iletişim uygulaması gerçekleştiriyor.

Bir diğer ilginç örnek Şişli Belediyesi'nde görülmektedir. Şişli, kurumsal sosyal paydaşlar üzerinden değil ama bir tür örtük sosyal paydaşlar iletişimi yapıyor denilebilir. Özellikle hemşehri grupları, sivil toplum kuruluşları, meslek örgütleri, camiler, cemevleri, kiliseler, havralar ve benzeri ne kadar örgütlü yapı varsa, tamamı üzerinden/içinden yürüyen bir iletişim uygulamaktadır.

Bu uygulamalar biraz daha geliştirilip kurumsal sosyal paydaşlar iletişimine dönüştürülebilir.

Sonuç

Yerel yönetimlerde sosyal iletişim için, yani kullandığımız yeni kavramla söylenecek olursa, kurumsal sosyal paydaşlar iletişimi için netice olarak şunları söyleyebiliriz:

* Her şeyden önce, yerel yönetim olgusu, adından hareketle siyasi bir olgu değil, siyasetin de sosyal kurumlardan biri olması hasebiyle, bir sosyal olgu kabul edilmelidir,

* Bunun gibi, iletişim de bir sosyal olgu telakki edilmelidir,

* İletişim stratejik düzeyde ele alınmalı, planlanmalı ve tatbik edilmelidir,

* İletişim bütüncül bir modelle uygulanmalıdır,

* İletişim belediyenin en önemli harcama kalemlerinden biri olarak bütçeye koyulmalıdır,

* Temel bir zihniyet değişimine gidilerek, iletişime harcanan para israf değil, iş sonuçları alındığında toplam maliyeti düşüren bir unsur telakki edilmelidir,

* İletişimin katılımcı, çoğulcu ve daha sivil bir yerel yönetim anlayışının ana besleyicisi olduğunun farkına varılmalıdır,

* İletişim; tanıtım, halkla ilişkiler, ilan, duyuru gibi kendi bütünlüğünün bir parçasına indirgenmemelidir,

* İletişim asla başkan reklamıyla karıştırılmamalıdır; bu, en çok olumsuz iletişime dönüşen unsurdur,

* İletişimin dönemlik, aylık hatta günlük bir uygulama değil, anlık operasyonlar bütünü olduğu akıldan çıkarılmamalıdır,

* İletişim belediyeden uygulanmalı, fakat toplumsal katmanların içinde yuvalanmalıdır,

* Toplumsal yapı yatay ve dikey olarak açıklanmalı ve her bir unsur için özel iletişimler yapılmalı ama sonuçta bir tümleşik model çerçevesinde çalışılmalıdır,

* Bunun bir gereği olarak, kurumsal sosyal paydaşlar belirlenmeli, her paydaş için iletişim planlamaları yapılmalı ve uygulanmalıdır,

* Tüm iletişim çalışmaları ölçülmeli ve değerlendirilmelidir.

Siyasal iletişimsel çıktılara dönüşebilecek olan yerel yönetimler iletişimi ancak böyle gerçekleştirilebilir.

YEREL SİYASET VE PARTİ KÜLTÜRÜ

Nihat ERGÜN*

“Yerel Siyaset ve Parti kültürü” konulu bir iki anı ile başlamayı uygun buldum. Çok uzun yıllardır, 17–18 yaşından beri siyasetin içinde bulunan birisiyim. O yaşlarda yerel siyaset diye bir şey bilmiyordum. Dünyayı kurtaracağımız için siyasete çok yükseklerden bakıyorduk. Daha çok siyasete bakış açımız dünyayı kurtarmak üzerine kurulu idi. Siyaset yaparken mahallemizde değil, dünyada ne var ne yok diye bakıyorduk. O dönemde kapitalizme, faşizme ve sosyalizme de karşıydık. Ama neden karşı olduğumuzu bilmemiz gerekiyordu. Bunun için de dünyayı inceliyor, dünyadaki gelişmeleri analiz ediyor, bu ölçekte yorumlar getiriyorduk. Bu sebeple dünyada olan problemlerden haberimiz vardı. Pakistan-Hindistan arasındaki Keşmir sorununu biliyorduk, çünkü ideolojilerimiz açısından bu bizi ilgilendiriyordu. Filipinler’de (Moro’da), Eritre’de olan bitenlerden haberimiz vardı. Filistin-İsrail anlaşmazlığı da bizim için çok önemli bir konuydu. Hemen yakinen ilgilenmemiz gereken bir sorun olarak görüyorduk. Tabii ki Afganistan’ın Ruslar tarafından işgali, oradaki kukla hükümet ve direnen kişiler vardı. İran-Irak Savaşı vardı gündemimizde. Bunların hepsi bizim ilgi alanımıza giriyordu.

Siyasete başladığımızda bizim kuşağın içinde olduğu böyle bir siyasi iklim vardı. Daha küresel boyutlarda ele alınan bir siyaset iklimi vardı genç kuşaklar için. Aradan bir müddet geçti; siyasete daha aktif katılma imkânlarımız oldu. Bir siyasi partinin yerel örgütünde, Kocaeli’nde merkez ilçe başkanı oldum. Bu sefer siyasi iklim bizim için farklılaşmaya başladı. Mesela yerel siyasetin çok önemli olduğunu, ama bunun için de en önemli siyasi çalışma alanlarından birinin aslında siyasi partilerin yerel teşkilatları olduğunu görmüş olduk.

* Kocaeli Milletvekili, AK Parti Grup Başkan Vekili

Ben kendi şehrimi o zaman tanıdım. Köyünü, kasabasını, mahallelerini, insan profilini öğrenme gereği duydum. İlimde, ilçemde ne kadar erkek, ne kadar kadın var; nereden gelmişler, nereye yerleşmişler? Karanlı, Elazığlı, Gümüşhaneli, Edirneli ne kadar var? Bunlara göre çalışmalar yapma zarureti hâsıl oldu. Ve kendi şehrimizi, insan profilimizi o siyasi teşkilatın içerisinde tanıma şansımız oldu. Bu arada 1989 yılında mahalli seçimler oldu. Parti olarak bir belediye başkanı adayımız vardı ve ben de merkez ilçe başkanayım.

Başkan adayımızın sunuş konuşmalarını ben yapıyordum. Kendisini halka ben takdim ediyordum. Tabii ki genel politikaya karşı bir şeyler söylemem gerekiyordu. Ama genel politik söylemler yeterli değildi. Yerel bir seçimdi bu ve bizim de o şehirde yapmamız gerekenlere dair şeyler söylemem gerekiyordu. O şehre ait yapılacak bazı hizmetleri başkan adayımızın söylemesi gerekiyordu. Fakat belediye başkan adayımız öylesine genel politikaya, dünyayı kurtarmaya, küresel sorunlara kendini endekslemiş ki bir türlü Avrupa Topluluğu'nun Türkiye'yi nasıl işgal etmek istediği konusundan, Afganistan'ın işgali konusundan, Bosna'daki olaylardan, başkaca Amerikan emperyalizminden konuya gelemiyordu. Yani "biz bu şehre ne yapacağız?" mevzuuna gelemeden o kahvedeki toplantımız bitiyor, başka bir yere gidiyorduk.

O devirde siyasi kültür mahalli konulara çok yatkın değildi. Zaman içerisinde belli ki oluşması gerekiyordu. Sonra aradan bir müddet daha geçti, 1994 mahalli seçimlerinde ben de belediye başkanlığına aday oldum ve o partiden belediye başkanı seçildim. Niye bunu söylüyorum? İlk defa o zaman bizim mahallenin kanalizasyonunun olmadığını öğrendim. Ama Keşmir sorunu hakkında epey bilgim vardı. Oysa mahallemin yollarının açılmadığını, imar uygulamasının yapılmadığını, daha asfaltlanacak çok yol olduğunu, çocukların parkının olmadığını, insanların kendilerine ev diye başını sokacak bir kulübe yaptıklarını, aslında ev anlamını, yuva anlamını taşıyacak bir özelliğe olmadığını o süreçte görme imkânımız oldu. Kendi toplumsal gerçeklerimizle yüzleşmiş olduk.

Yerel siyasetin bu bölümünde, kendi şehrimizi parti teşkilatı bünyesinde tanıma imkânı bulurken, belediye başkanlığı döneminde de kendi toplumu-muzu, onun yaşadığı sorunları, doğrudan doğruya günlük hayatını etkileyen sorunları da orada görme imkânına sahip olduk. Bu açıdan hem bir siyasi parti içerisinde faaliyet göstermek hem de yerel yönetim vasıtasıyla bir hizmetin içerisinde siyasi bir aktivite içerisinde olmak, gerçekten yaşadığı şehrin ve toplumun sorunları ile yüzleşmek ve onlara çözüm bulmak açısından çok önemli alanlar olduğunu görmek icap ediyor. Bunu çok pratik bir şekilde anlatmaya çalıştım.

Kitaplarda da elbette böyle yazıyordu. Böyle yazan kitaplar vardır. Ama kitaplarda yazmasına bakmadan çok pratik olarak ifadeye çalıştım. Gerçek bu olmuştur bizim ülkemizde. Ve bu da çok gerçekçi bir durumu ortaya çıkarmıştır. 1994 yılından sonra Türkiye'deki gelişmeler yerel yönetimler konusunda toplumun günü birlik problemlerini şehirlerde, kasabalarda yaşadığı sorunların çözülmesi, bunlarla yüzleştirilmesi konusunda çok önemli siyasi kadroların yetişmesine imkân vermiştir aslında. O yeni iklim, yeni bir jenerasyonun da ortaya çıkmasına sebebiyet vermiştir. Belki de bu anlamda ülkemizin başbakanı da bu jenerasyon içerisinde, İstanbul gibi dev bir şehrin çok önemli sosyal, kültürel ve ekonomik sorunlarıyla yüzleşmiş olması ve onu bir kadro ile bir yerden bir yere doğru götürmek istemiş olmasının, onun bugünkü siyasi yaşamında ve pozisyonunda çok önemli etkisi ve katkısı olmuş bir gelişmedir diye düşünmek lazım.

Bu açıdan bakılırsa, siyasi parti yoluyla aslında insanların siyasete katılmasının en etkili yolu da bulunmuş olur. Fikir söylemek, yazı yazmak, akademik çalışma yapmak da siyasete etki etmek açısından önemli bir çalışmadır. Ancak siyasete, siyasi kararlara katılmanın en etkin yolu, kararları etkilemeye en yakın yer olan bir organizasyonun içerisinde ve o organizasyonun yerel teşkilatları içerisinde, parti üyesi olarak yer almakla mümkündür. Parti üyeliği bir insanın siyaseti etkilemeye en yakın olduğu alandır. Ancak Türkiye'de bu çok önemsenen bir yöntem değildir.

Ülkemizde siyasi partilere üyelik biraz gelişigüzel olmaktadır. İnsanlar bazen yoldan geçerken veya partilerin ziyareti esnasında, aslında aktif katılmayı da düşünmeksizin, sadece destek olmak amacı ile üye olmaktadır. Bu sebeple de partinin faaliyetlerine aktif katılımları yok denecek kadar azdır. Partilere üyelik süreci bazen ve hatta genelde delege seçimleri ile de alakalıdır. Kimi siyasiler delege seçimi öncesinde çok sayıda üye yapmaya çalışırlar. Kendilerini ileri mevkilere o delegeler vasıtasıyla götürebilmek için üye sayısını arttırmaya çalışırlar. Gerçeğin bu olmaması lazımdır. Siyaset yapmak ile siyasi mevki edinmek aynı şey değildir. Nice siyasi mevki edinmiş insanlar var, ama onlar siyaset yapmıyorlar. Sadece bir siyasi mevki edinmiş oluyorlar o kadar. Siyasette etkileri olmuyor, kalıcı izleri de bulunmuyor.

Siyaset yapmak belki de hiçbir siyasi mevki elde edinmeden de olabilir ve olmalıdır. Parti içerisinde herhangi bir üst makamda görevli olmayan bir parti üyesi de çok etkili bir siyaset yapma imkânına sahip olabilir. Tabii kendisini buna hazırlamışsa, bu konuda gerekli donanıma sahip olmuşsa.

Bu yönü ile baktığımızda, parti kimliği adı altında eğer demokrasi çerçevesinde bir siyaset yapılacaksa, siyasi partiler demokrasinin vazgeçilmez unsuru olarak telakki ediliyorsa; o zaman siyasi partilerin yerel teşkilatların-

da ve yerel yönetim mekanizmaları içerisinde siyaset yapmak önemsenmelidir. Partilerin yerel teşkilatları bence hem kendi toplumunun, kendi şehrinin hem de ülkesinin derinlerini tanımak ve nüfus etmek açısından çok önemli mekânlar ve alanlar olarak algılanmalıdır.

Yerel siyaset ile genel siyaset arasında en önemli ilişkilerden birisi de partilerin politikaları ile yerel yönetim politikaları ilişkisidir. Seçimle iş başına gelen yerel yöneticilerin, belediye başkanlarının, meclis üyelerinin özellikle toplumsal problemleri çözerken kendi siyasi felsefelerinin de bu problemlerin çözümünde yol gösterici olması lazım. Bu problemlerin gelişigüzel, hemen neyi önümüzde bulursak onu halledelimden ziyade bir mantıksal çerçeve içerisinde çözülmesi lazım. Bir siyasi bakış çerçevesinin içerisine oturtulması lazım. Bir belediye başkanının listelerinden seçildiği partinin sosyalist, liberal veya muhafazakar siyasi kimliği olabilir. O zaman bu siyasi kimliğin belediye başkanının çalışmalarına yansımalarının normal olması lazım. Çünkü seçmen belediye başkanını seçerken aynı zamanda bu siyasi kimliği de kabullenmiş ve iktidara taşımış olmaktadır.

Sosyalist bir belediye başkanı kişinin mülkiyet hakkını önemsemeyebilir. Elbette yasalara ve anayasaya dikkat edecektir. Ama kişinin mülkiyet hakkını önemsemeyen bazı uygulamalara girebileceğini görmek, o zaman da toplumdaki sivil toplum örgütlerinin onu bir şekilde denetleyen ve kişinin mülkiyet hakkına daha saygılı olmaya davet eden mekanizmalar geliştirmesi gerekecektir. Liberal ise toplumdaki geleneksel değerleri belki çok önemsemeyecektir. “Bırakınız yapsınlar bırakınız geçsinler, dünya kendi kendine döner” diyecektir. “Size ne toplumdaki geleneksel ahlaki değerlerden?” diyebilecektir. Bunların korunup güçlendirilmesi gereken şeyler olduğunu düşünmeyebilecektir. Buna dönük bir politika da izlemeyebilecektir. Yatırımlardan bir kısmı en azından bu istikamette olmayacaktır. Ancak toplum bunları talep ediyorsa sivil toplum örgütleri ve başka mekanizmalar vasıtasıyla elde edebilecektir. Ya da belediye başkanı muhafazakâr bir partiden ise o siyasi kişinin, göreve gelmiş olan kişinin muhafazakârlığının, kendi partisinin temel politikalarının onun icraatlarında etkili olabileceğini kabul etmemiz lazımdır.

Bugün birçok belediye başkanı aslında parti politikalarından zaman zaman haberdar olmadan da icraatlar yapabilmektedir. Mesela, muhafazakâr partilerin belediye başkanları kendi toplumunda aileyi güçlendirecek hangi politikaları izlediler? Bu konuda neler ürettiler? Muhafazakârlığın en temel kurallarından biri, aile kurumunun güçlendirilmesidir. Bunun ortaya çıkmasına dönük bir politika izlemeyi düşünüyor mu bu belediye başkanları? “Ben muhafazakâr bir partiden seçildim, ancak bu muhafazakârlık dediğimiz şey

nedir?” diye sorguluyorlar mı? Toplumsal değişimin hızını hesaplıyorlar mı? Toplumsal değişimler radikal biçimde sürüyor ise bu değişim rüzgarını yavaşlatmak ve tedrici değişimi sağlamak için frene basacak mı? Yıkıcı değişimler karşısında ne yapacak? Değişimin tedrici olmasını düşünen bir partiden seçilmişsiniz, ama sizin bulunduğunuz yerde gelenekleri ve her şeyi tahrip eden, tarihi ve kültürü tahrip eden yıkıcı, devrimci değişimler, değişim rüzgârları esiyor. Ne yapacak bu belediye başkanı? Mutlaka bir frene basmalıdır, bir fren mekanizmasının orada oluşmasına gayret etmelidir. Tarihsel dokuyu, “herkes konut yapsın, ne olacak canım” deyip önemsemeyecek belediye başkanı muhafazakâr olamaz. Muhafazakârsa bu belediye başkanı tarihin korunmasını, kültürün korunmasını önemsemelidir.

Muhafazakârlık statükonun korunması anlamına gelmiyor. Korunması gereken değerlerin korunması anlamına gelmiyor. Aile gibi, tarih gibi, kültür gibi, gelenekler gibi, inançlar gibi değerlerin korunması anlamına geliyorsa ve kişi orada ciddi bir adım atmıyorsa siyasal kimliği ile bağdaşmayan bir icraatın içerisinde oluyor demektir.

Yerel yöneticiler kendi parti kimliğine önem vermelidir. Mesela partisi piyasa ekonomisi modelini savunuyorsa o zaman icraatlarında kişinin mülkiyet hakkını maksimum derecede koruyan bir yaklaşım sergilemesi lazım. Belediye başkanları imar planı yetkisi olan insanlardır. Daha doğrusu bu yetkiye sahip kurumun başkanlarıdır. İmar planları yaparsınız, değiştirirsiniz, tadil edersiniz. Ne demek bu? Bu kişinin mülkiyet hakkı ile oynama yetkisi demektir. Bunun üzerinde çok titizlikle durulması lazım. Hemşehriniz, dostunuz, bir sevdiğiniz talep etti diye istediğiniz adamı zengin, istediğiniz adamı fakir yapmak gibi bir hakkınız yoktur. Ama plan yapmak demek, planları tadil etmek demek, bir anlamda bu demektir. Kentsel rantları bir hemşehrine doğru transfer eden bir uygulama içinde bulunma ahlaksızlığı içerisinde olmazsın. O zaman senin muhafazakâr değil, değerleri olmayan bir kişi olarak ifade edilmen lazım. Ya da bu değerleri önemsemeyen bir kişi olarak ifade edilmen lazım.

Yerel siyasetçi ile parti kimliği arasında yerel siyasetçinin icraatlarını etkileyen bir ilişkinin de olması lazım. Elbette bunun dışında da siyasetçinin etkileneceği çok şeyler vardır. Yani toplumun beklentilerinden etkilenecektir. Yasaları, anasayal çerçeveyi de dikkate alacaktır. Kentin ihtiyaçlarını, kentlinin ihtiyaç ve taleplerini, ulusal, bölgesel ve hatta küresel gelişmeleri de dikkate alacaktır. Ama elbette üyesi olduğu partinin siyasal kimliğine de uygun davranmalıdır.

Bu tebliğimde, pratik hayattan örnekler vererek katılımcı demokrasi ve yerel siyasetin güçlendirilmesi çerçevesinde parti eksenli değerlendirmeler

yapmaya çalıştım. Yerel siyaset ve parti kültürü tebliğ konumuz idi. Yerelde parti kültürünün savunulması ve bu çalışmaların seçmen tarafından benimsenerek o kimliğin iktidara taşınması durumunda da yerel siyasetçi bu kimliği korumalıdır.

Yerel siyaset katılımı daha etkin ve geniş tutması açısından çok önemlidir ve bu sebeple de demokrasinin geliştiği, demokratik bilincin pekiştiği mekânlardır. Ama partilerin yerel teşkilatlarında yer almak katılım açısından daha etkin olmaktadır. Bu sayede karar ve uygulamalara içeriden biri olarak katılma imkânı elde edilmektedir. Yerel yönetimlerde görev almak, ister partilerin yerel örgütleri ve isterse yerel yönetimler anlamında olsun, siyasetçinin içinde yaşadığı toplumun sorunlarına nüfus etmesi, onları kavraması ve çözümüne katkı sağlaması açısından önemli bir girişimdir. Ancak yerelde siyaset yapan kişilerin siyaset tarzlarının ve yönetime geldiklerinde de icraatlarının üyesi olduğu partinin kimliği ile uyum içinde olması gerektiği gerçeğini de gözden kaçırmamak gerekmektedir. Bu aşamada da toplum adına denetleme görevini görmek sivil toplum örgütlerinin misyonudur.

Partiler kamu ile ilgili gerek yapılacak hizmetlerin ve gerekse kaynakların kullanımını konusunda karar vermek olan siyaseti kurumsal kimlikleri ile yapmaktadırlar. Elbette kararlar da kendi içerisinde anlamlı bütünlük içeren politikalar çerçevesinde verilmektedir. Her partinin kendi politikası vardır ve olmalıdır. Parti üyelerinin de bu politikaları benimsemeleri, karar ve icraatlarında bu politikaları belirleyici görmeleri gerekmektedir. Bu politikalara inanmıyorsa bu durumda kendisine uygun politikalar savunan partiler bünyesinde siyaset yapmalıdır.

Yerel siyaset ülkemizde gerek teorik anlamda ve gerekse uygulamada halen gelişmeye çalışmaktadır. Yerelden genele ve genelden de yerele doğru güçlü bağlar tesis edilmelidir. Bu bağlar olmadan ne genel ne de yerel siyasetten bahsedemeyiz.