

Yerel Devlet Sorunu ve Yerel Devletin Dönüşümünde Yeni Eğilimler

Tarık Şengül

Giriş

Son yirmi yıl gerek ekonomik gerek toplumsal gerekse de siyasal-yönetmel yapı ve ilişkilerde önemli değişimlere şahit oldu. Gerek gelişmiş gerekse de az gelişmiş kapitalist toplumlar da, devletin ve devlet yapılanması içindeki özgün konuyla yerel devletin de yeniden yapılanma sürecinden payını aldığı açıktır. Keynesçi ve ithal ikameci birikim stratejilerinin çözümlü neoliberal birikim rejimlerinin hâkim hale geldiği bu dönemde, devlet ve yerel devletin söz konusu süreçlerin dışında kalmadığı, ülkelerin özgün konumları çerçevesinde önemli dönüşümler geçirdikleri gözlenmektedir.

Söz konusu dönüşümün küresel, ulusal ve yerel ölçeklerdeki dinamiklerin etkileşiminin bir sonucu olduğu göz önüne alınırsa, yeniden yapılanma süreçlerinin küresel ölçekteki etkileri ve bu etkilerin farklı ülkelerdeki ortak noktalarının tespitinin önemi açık hale gelir. Bu nedenle bu makale iki temel amaç etrafında şekillenmiştir. Birincisi, yerel devletin yeniden yapılanma sürecine gerek gelişmiş gerekse de az gelişmiş ülke örnekleri etrafında bakılacaktır. İkinci olarak da Türkiye özgünlüğü çerçevesinde *yerel devletin* yeniden yapılanmasına ilişkin bir değerlendirme yapılacaktır. Bu değerlendirme çerçevesinde, son dönemde yerel devlet etrafında ortaya çıkan değişim dinamikleri ve eğilimler ve bu yöndeki projeler de gözden geçirilecektir.¹

Makalenin birinci bölümünde yerel devlet sorununa ilişkin kuramsal bir çerçeve sunularak bu alana ilişkin bulanıklığın giderilmesi hedeflenmiş, çalışmanın ne tür bir yerel devlet yaklaşımı içinde olduğu ortaya konulmuştur. İkinci bö-

1 *Praksis* Yazı Kurulundan ismini bilmediğim bazı üyeler titiz ve yapıcı eleştirilerde bulundular. Çalışmanın iyileştirilmesine yaptıkları katkılardan dolayı kendilerine teşekkür ediyorum.

- 2 1. ve 2. bölümlerde Şengül'den (2000) yararlanılmıştır.
- 3 Devlet konusunda farklı perspektiflerin kapsamlı bir değerlendirmesi için bkz. Alford ve Friedland (1985).

lümde gelişmiş ve az gelişmiş ülkelerde genel hatlarıyla kentlerin ve bu çerçevede yerel devletlerin İkinci Dünya Savaşı sonrasında uğradığı dönüşümlere ve bu dönüşümlerin sınıfsal sonuçlarına dikkat çekilmiştir. Üçüncü bölüm benzer bir değerlendirmeyi Türkiye örneğine ilişkin olarak yapmaktadır. Beşinci bölümde Türkiye'de yerel devletin dönüşümünde ortaya çıkan krize dikkat çekilerek, AKP hükümetinin yerel devletin yeniden yapılanmasına yönelik olarak hazırladığı tasarılar eleştirel bir yaklaşımla değerlendirilmektedir. Sonuç bölümü ise genel bir değerlendirmeyi içermektedir.²

1. Yerel Devlet

Devletin kentsel süreçlerde oynadığı rollerin analizi, kaçınılmaz olarak devletin, daha özel olarak da yerel devletin nasıl tanımlanacağı sorununun gündeme getirmektir. Devletin kuramlaştırılması sorunu bu makalenin hedeflerini aşan bir sorundur. Ancak tartışmamıza ışık tutması açısından iki önemli noktayı vurgulamak yararlı olacaktır.

Birinci nokta, Poulantzas ve Jessop'ı izleyerek, devlet iktidarının belli bir kurumsallaşmayı da içeren toplumsal ilişki olduğudur. Diğer bir anlatımla, kapitalist devlet sadece özgün bir kurum değil, aynı zamanda siyasal güçler arasındaki dengelerin özgün bir ifadesidir. Bu nedenle, ister merkezi ister yerel düzeyde olsun, devletin analizi kendi dışındaki toplumsal güçlere referans vermeden yapılamaz (Poulantzas, 1978).³ Bu nedenle, devlet oluşumu sınıflar arası güç dengeleri çerçevesinde gerçekleştiğinden, devletin yeniden yapılanmasının her durumda birikim stratejilerinin 'ihtiyaçlarına' karşılık gelen en optimal çözüm biçiminde ortaya çıktığı varsayılmaz. Bu tür bir optimallik ancak mevcut güç dengelerinin izin verdiği ölçüde oluşabilecektir. Bununla birlikte, söz konusu ilişki tek yönlü değildir. Devletin değişen form ve işlevleri siyasal mücadeleler ve güç dengeleri üzerinde önemli etkiye sahiptir. Diğer bir anlatımla, devletin yeniden yapılanması siyasal güçlerin ve bu güçler arasındaki dengenin yeniden tanımlanmasına önemli etkilerde bulunur (Jessop, 2002).

Bu anlayışa paralel olarak vurgulamak istediğimiz ikinci nokta ise, devletin daha somut bir tanımının üç temel ögeye referansla yapılabileceğidir. Bu üç boyut, belli bir kurumsal yapı ve iç örgütlenme, devletin içinde ve etrafında oluşan belli temsiliyet biçimleri ve devletin kendi dışındaki ilişkilere belli müdahale biçimleri olarak tanımlanabilir (Jessop, 1990). Bu bölümün geriye

kalan kısmında, söz konusu üç boyutu sırasıyla ele alarak devletin kentsel düzeydeki rollerini ve örgütlenmesini tartışacağız.

Devleti bir kurumlar toplamına indirgemek doğru olmasa bile, kurumsal yapılanmanın devletin önemli bir boyutu olduğu söylenebilir. Yukarıda da vurguladığımız gibi, devlet, sınıflar arası siyasal dengelerin özgün bir ifadesi olarak değerlendirilirse, sınıf içi ve sınıflar arası ayrışmalara indirgenemese bile bu ayrışmalarla yakından ilişkili ayrışmaların, çelişkilerin ve farklılaşmaların devletin kendi iç örgütlenmesinde de yaşanması kaçınılmaz bir durumdur. Bu nedenle, devleti monolitik bir yapılanma olarak değerlendirmek yanlıştır. Tersine, kendi içinde önemli ayrışmalar ve farklılaşmaların ortaya çıkması kaçınılmazdır. Daha da önemlisi, bu çok sayıdaki kurum arasında çoğu durumda önemli çelişkiler ortaya çıkmaktadır ve bu nedenle de devletin bütünlüğü verili bir durum değildir.⁴ Devletin kurumsal anlamda bütünlüğünün sağlanması bu amaca yönelik proje ve stratejilerin başarısına bağlıdır. Bu noktada bizim açımızdan yerel devletin bu tür bir örgütsel yapılanma içinde nerede durduğu sorusu önem kazanmaktadır. Daha da önemli bir soru devlet aygıtının niçin merkezi ve yerel yönetim aygıtları olarak farklılaşmaya gereksinme duyduğudur.

Bu soruların yanıtlanmasına yönelik olarak kapitalist toplumsal ilişkilerin eşitsiz gelişmesi olgusunu kısaca tartışmak yararlı olacaktır (Harvey, 1985; Smith, 1990). Çünkü devletin kendi içinde işlevsel ve topraksal farklılaşmasının geri planında eşitsiz gelişmenin yarattığı farklılaşma vardır. Yerel devletin ortaya çıkışını bu duruma bir yanıt olarak değerlendirmek yanlış olmayacaktır. Duncan, bu noktayı çarpıcı biçimde özetlemektedir:

Sosyal ilişkilerin eşitsiz gelişmesinden dolayı, bir yandan farklı yerlerde farklı politikalara ihtiyaç varken, diğer yandan da bu farklı politikaları formüle edip uygulayabilecek yerel devlet kurumlarına gereksinim ortaya çıkmaktadır. Yerel devlet kurumlarının kökeninde yerel sosyal ilişkilerin heterojenliği ve bu heterojenlikle başa çıkmada merkezi yönetimlerin zorlanması vardır. Ancak yerel devletin gelişimi iki uçlu bir biçimdir. Çünkü yerel gruplar bu oluşumu kendi çıkarlarını, birçok durumda merkezi düzeyde güçlü çıkarlarla çatışan bir biçimde, savunmak için kullanabilirler (Duncan vd., 1988: 114).

Böylece Harvey'in yaklaşımı ile tutarlı bir biçimde, Duncan yerel devleti kapitalizmin eşitsiz gelişmesine bir yanıt olarak görmektedir, ancak bir yandan da bu tür bir kurumsal yapının yerel grupları temsil ettiği ölçüde, devlet içinde önemli çelişkilerin

4 Ancak devletin farklı birimleri arasındaki çelişkileri Weberci analizde olduğu gibi, basitçe bürokrasinin iç çelişkileri olarak görmek yanlıştır. Örneğin merkezi ve yerel yönetimler arasındaki çelişkiler aşağıda daha detaylı göstereceğimiz gibi, çoğu durumda merkezi devlet düzeyinde örgütlenmiş çıkar grupları ile yerel düzeyde örgütlenmiş çıkar grupları arasında ortaya çıkan çelişkilerin dolaşımı bir ifadesidir.

kaynağı olabileceğini savunmaktadır. Kısaca yerel devlet aynı anda bir yandan merkezi yönetimin yerel düzeydeki temsilcisi olarak yukarıdan aşağıya doğru empoze edilen politikaların uygulanmasına aracılık etmekte, ama aynı zamanda da yerel güçlerin kendi çıkarlarını savundukları bir araç konumuna gelmektedir. Bu gerilim merkezi yönetim yerel yönetim çelişkinin de gerisindeki temel çelişki olarak sürekli kendisini hissettirmektedir. Böylece merkezi yönetimin yerel düzeydeki temsilcisi olarak “ulusal” bütünlüğün kurulmasını sağlarken, yerel güçlerin temsilcisi olarak da yerel düzeyde bir “görece özerk” yapının oluşturulmasına katkıda bulunmaktadır.

Üzerinde durmak istediğimiz ikinci boyut temsiliyet biçimleridir. Bu temsiliyet kanallarının bir ucunda her kesimin katılımına olanak veren çoğulculuk varsa, diğer ucunda da katılım kanallarını tamamen kapatan bir *raison d'etat* durumu söz konusudur. Ancak her iki durum da bir ideal tipleştirmez. Devletin içinde farklı ve çoğu durumda birbirleriyle çelişen çeşitli temsiliyet kanalları mevcuttur. Korporatist temsiliyet biçimi daha çok örgütlü kesimlerin temsiliyeti anlamına gelirken, parlamenterizm temsilcilerin aracılığını öngörmektedir. Bunların yanında daha enformel ancak belki de daha yoğun kullanılan bir temsiliyet biçimi, patronaj ilişkilerini ön plana çıkaran temsiliyet anlayışıdır. Bunların tamamen dışında kalan bir temsiliyet biçimi ise, kurumsal yapıların parçası haline gelmeden dışarıdan etkide bulunmayı hedefleyen sosyal hareketlerdir. Belli bir anda bir yerel ya da ulusal ölçekte katılım mekânizmaları bu çok sayıdaki katılım biçiminin bir kombinasyonunu içermekte, çoğu durumda da bu siyasal sistem açısından önemli gerilimlere yol açmaktadır (Jessop, 1990).

Kentsel düzeyde katılıma ilişkin tartışmalarda en önemli boyutlardan biri, yerel devletin katılım açısından sağladığı olanaklara ilişkindir. Daha açık bir anlatımla, yerel devleti en azından hâkim söylem çerçevesinde çekici kılan unsur, yerel devletin merkezi devletle karşılaştırıldığında daha katılıma açık olduğu varsayımdır. Bu tür bir liberal söylem çerçevesinde, yerelle demokrasi nerede ise özdeşleştirilmektedir (Dahl, 1961). Ne var ki yerelliği çoğulculuk açısından anlamlı bulan bakış açıları sadece liberal görüş ile sınırlı değildir. Radikal Weberciler tarafından geliştirilen ikili devlet görüşü de benzer bir bakış açısını paylaşmaktadır. Bu görüşe göre, merkezi yönetim, üretime ilişkin konulardaki uzmanlaşması bağlamında daha çok korporatist temsiliyet biçimlerini içinde barındırırken kentte yaşayan tüm vatan-

daşları ilgilendiren birlikte tüketim ile ilgilenmeleri nedeniyle, yerel devletler çoğulcu katılım kanallarının gelişimine daha uygun platformlar sağlamaktadır (Saunders, 1979, 1986). Gerek yerelliğin demokratikleşmeyle özdeşleştirilmesi, gerekse de buna temel hazırlayan çoğulcu katılım kanalları düşüncesi önemli bir yanılgıya işaret etmektedir. Yerel ölçek de ulusal ölçek gibi kendi içinde toplumsal ilişkileri ve eşitsizlikleri barındırmaktadır. Dolayısıyla kentleri tanımlayan toplumsal ilişkilerin tanımlamasını yapmadan, bu ölçeğin daha geniş ölçekler karşısında daha demokratik yapılanmalara olanak sağladığını varsaymak ciddi bir mekân fetişizmi hatası ile sonuçlanmaktadır. Yerel düzeyde sınıf ilişkileri çerçevesinde kilit konumda olan sermaye grupları, yerel ekonomik ve siyasal seçkinler yerele güç aktarımı yapıldığı durumlarda, bu tür bir aktarımdan genellikle faydalanan kesimler olmakta, birçok durumda bu tür güç aktarımları daha önce güçsüz olan kesimleri daha da güçsüz bir konuma itebilmektedir (Pretteceile, 1991; Pickvance, 1995).

Devlet kent ilişkisi çerçevesinde devlete ilişkin tartışacağımız üçüncü boyut, devletin kentsel alana müdahale biçimleridir. Bu müdahalenin bir biçimsel bir de öze ilişkin iki düzeyde değerlendirilmesi gerekmektedir. Biçimsel anlamda, devletin kente müdahalesinin üç farklı biçiminden söz edilebilir. Bunlar, doğrudan müdahale (kiralık konut sağlama vb.), destekleme (kira yardımı vb.) ve düzenleme (kira kontrolü vb.) olarak sıralanabilir. Belli bir anda (yerel) devletin kente müdahalesinden söz ettiğimizde, aslında bu üç farklı müdahale biçiminin belli bir kombinasyonundan söz etmiş olmaktadır.

Üzerinde daha detaylı durmak istediğimiz boyut ise, devletin bu farklı müdahale biçimlerinin içeriğine, amaçlarına ve farklı kesimler açısından sonuçlarına ilişkindir. Bu noktada temel soru devletin hangi alanlara ve kimlerin çıkarlarına hizmet edecek biçimde müdahale ettiği. Bu çerçevede dikkat çekilmesi gereken en makro boyut, devletin birinci çevrim ile ikinci çevrim arasındaki sermaye akışını düzenlemek konusunda üstlendiği roldür. Kuşkusuz üretimi içeren çevrimden yapılı çevreyi de içeren ikinci çevrime nasıl ve ne miktarda kaynak aktarımının yapılacağıın çerçevesini büyük ölçüde birikim stratejileri belirlemektedir. Ancak gerek bu stratejilerin belirlenmesi düzeyinde, gerekse de bu süreçler belirlendikten sonra ortaya çıkan kaynakların nasıl kullanılacağı konusunda, devlet önemli roller üstlenmektedir. Örneğin birinci çevrimden ikinci çevrime aktarılan kaynakların ne kadarı-

5 Bu tür bir çerçevenin tartışması için bkz. Güler (1992).

nın sermayenin yeniden üretimine hizmet eden altyapı, iletişim, planlama ve benzeri alanlara, ne kadarının ise emeğin yeniden üretimini içeren hizmetlere yönlendirileceği sorusu kentsel sorunun merkezinde yer almaktadır (Logan ve Molotch, 1987).

Sermayenin ve emek gücünün yeniden üretimine katkıda bulunmaya yönelik işlevler yanında, doğrudan siyasal otoritenin işlerliğinin sağlanmasına ve sistemin meşruiyetinin sürdürülmesine yönelik üçüncü bir alandan daha söz edilebilir. Bu durum bir yandan güç ve baskıyı gerektirirken, aynı zamanda bir rızanın sağlanmasını da gerektirmektedir. Güç ve baskı boyutu değerlendirildiğinde, kentsel düzeyde en önemli araçlardan biri, insanların mekânda kodlanmasıdır. Kimin nerede yaşadığı, hangi kurumda çalıştığı, hangi kurumlara üye olduğu giderek artan biçimde kayıtlara geçirilen bilgiler haline gelmektedir. Bu ise sadece merkezden gerçekleştirilebilecek bir kontrol değildir. Kent planlaması kurumunun asli işlevlerinden biri bu tür bir kodlamayı sağlamaktır ve çoğu durumda yerel devletin sorumluluğu altındadır. Daha somut olarak kentsel düzenin sağlanmasına yönelik polis ve zabıta hizmetleri de çoğu durumda yerel devlet tarafından gerçekleştirilmektedir.

Kentsel düzenin sağlanması, polis ve zabıta hizmetleri, planlama işlevleri yanında, ikinci bir grup işlev meşruiyetin sağlanmasına ilişkindir. Yerel devletin bir dizi “sosyal” hizmeti bu gruba dahil edilebilir. Eğitim, sağlık, işsizlik yardımı, kütüphaneler ve benzeri hizmetler, emeğin yeniden üretimine katkıda bulunma işlevini görürken, aynı zamanda devletin meşruiyetinin sağlanmasına da katkıda bulunmaktadır. Ancak hemen belirtmek gerekir ki, yerel devletin kendisi yaratılan katılım söylemi çerçevesinde devletin meşruiyetinin inşasına önemli bir katkıda bulunmaktadır.

Özetlemek gerekirse, ister doğrudan müdahale biçiminde, ister destekleme biçiminde, isterse de düzenleme biçiminde olsun, devlet merkezi ve yerel düzeylerden yaptığı müdahalelerle kentsel düzeyde şu üç temel işlevi yerine getirmektedir (Cockburn, 1977; Saunders, 1979).⁵

I. Üretim ve sermaye birikimin sürmesine yönelik işlevler:

- Üretim için gerekli ancak kendisi üretken olmayan kentsel altyapının sağlanması (ulaşım, altyapı, iletişim vb),
- Üretim organizasyonu ve yeniden yapılandırılmasına yönelik hizmetlerin sağlanması (kent planlaması, kentsel yenileme vb.),

- İnsan sermayesine yatırım yapılarak üretimde kullanılan vasıflı işgücünün sağlanmasına yönelik hizmetler (eğitim vb.),
- Talebin yönlendirilmesine yönelik işlevler.

II. Emek gücünün kolektif tüketim aracılığı ile sağlanmasına yönelik işlevler:

- Günlük yeniden üretimin sağlanmasına yönelik hizmetler (kiralık konut vb),
- Genişletilmiş yeniden üretime yönelik hizmetler (sağlık, eğitim, kültürel hizmetler vb.),

III. Toplumsal düzen ve kontrolün sağlanmasına yönelik işlevler:

- Baskı araçları (polis ve zabıta hizmetleri),
- Olağanlaştırmaya yönelik hizmetler (işsizlik yardımı),
- Meşruiyetin sağlanmasına yönelik görevler.

Belli bir anda yerel devletin kentsel alana müdahalesi bu üç kategoride değerlendirdiğimiz alanlardaki devlet etkinliğinin belli bir kombinasyonunu içermektedir. Bu kombinasyonun belirlenmesi ise siyasal mücadelelerin bir sonucudur. Örneğin emek gücünün üretimine ağırlık veren bir kombinasyonda yerel devletin daha çok çalışan sınıflar lehine müdahale etmesi söz konusuysen, sermayenin ihtiyaçlarını ön plana koyan bir müdahale anlayışı sermayenin taleplerini ön plana koymuş olacaktır.

İzleyen bölümde, yukarıda yaptığımız soyut tartışmayı somutlaştırmaya yönelik olarak, kent ve devlet arasındaki ilişkinin İkinci Dünya Savaşı sonrasındaki dönüşümüne gerek gelişmiş gerekse de gelişmekte olan ülkeler çerçevesinde genel hatlarıyla değerlendireceğiz.

2. Devlet ve Kent İlişkisinin Dönüşümü

Devlet ve kent ilişkisinin yakın tarihine gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin deneyimlerini bir araya getirerek bakmak, deneyimler arasındaki önemli farklılaşmalar nedeniyle, oldukça sorunludur.⁶ Ancak karşılaştırmalı bir değerlendirmenin önemli yararları da vardır. Farklılaşma ve benzeşme noktalarının tespit edilmesi özellikle gelişmiş ülkelerde uygulanan kentsel politikalara ayak uydurmaya zorlanan azgelişmiş ülkeler açısından önemlidir. Aynı zamanda tüm farklılaşmalara karşın, aşağıda da göstereceğimiz gibi, önemli benzeşme noktalarının olduğunu tespit etmek de kendi başına önemlidir.

Gerek gelişmiş gerekse de azgelişmiş ülkelerde, devlet ve

6 Gelişmiş ülkeler ve azgelişmiş ülkelerin kentsel deneyimlerini karşılaştırırken, tüm ülke deneyimlerini içermenin mümkün olmadığı gerçeğine dikkat çekmek istiyoruz Burada yapmak istediğimiz bir dizi gelişmiş ülke ile azgelişmiş ülkeyi karşılaştırmaktır. Azgelişmiş ülkeler derken, daha çok Türkiye'yi de içerecek biçimde Güney Avrupa ve Latin Amerika ülkelerinin özellikle ithal ikameciliğe yönelmiş olanlarını değerlendirmemize dahil ediyoruz. Gelişmiş ülkelere ilişkin olarak ise, Kuzey Amerika, İngiltere ve Kıta Avrupa'sı ülkelerinin deneyimlerini kaba hatlarıyla ele alacağız.

7 Birinci dönemde emeğin yeniden üretimi işlevinin yerel yönetimler açısından öne çıktığını söylerken, söz konusu dönemde sermayenin desteklenmesine yönelik işlevlerin önemsiz olduğunu söylemiyoruz. Bu dönemde de sermayenin desteklenmesine yönelik işlevler devlet müdahalesinde önemli yer tutmaktadır. Bununla birlikte bu işlevlerin bir kısmı yerel devletin sorumluluğundayken, bu alandaki kilit işlevler daha çok merkezi yönetimin sorumluluğundadır. Gelişmiş ülkelerde yerel devlet daha sonra da tartışacağımız gibi refah devletinin bir uzantısı olarak işlev görmüştür.

8 Ancak bu aktarımın ne miktarda, hangi alanlarda ve hangi sınıfların ve katmanların lehine kullanılacağı da siyasal mücadeleler tarafından belirlenmiştir. Bu nedenle çevrimler arasındaki sermaye transferi, Harvey'in çoğu durumda varsaydığı aksine, otomatik değildir. Aslında gelişmiş ülkeler arasındaki farklı refah devleti uygulamalarının gerisinde de bu mücadelelerin farklılığı vardır.

9 Yerel devletin gelişmiş ülkelerde birlikte tüketim alanına kapsamlı müdahalesi üretim sürecine herhangi bir katkı yapmadığı anlamına gelmemektedir. Yerel devlet emeğin yeniden üretimine yap-

kent ilişkisinde iki temel dönem tespit etmek mümkündür. İkinci Dünya savaşından 1970'li yılların sonlarına kadar süren birinci dönem, kent-devlet ilişkisinin *birincil olarak* emeğin yeniden üretim sürecinde kurulduğu bir aralığa tekabül etmektedir. 1980'li yıllarda başlayıp halen süren ikinci dönem ise, bu ilişkinin birincil olarak sermayenin yeniden üretimi ile karakterize edilmektedir.⁷ İzleyen iki bölümde bu iki dönemi sırasıyla ele alacağız. Ancak hemen belirtmek gerekir ki, gerek gelişmiş ülkeler gerekse de azgelişmiş ülkeler için yapacağımız değerlendirmeler belli bir ülke deneyimine referans vermekten çok genel eğilimleri yansıtmayı amaçlamaktadır. Bu nedenle her iki döneme ilişkin değerlendirmemiz de birer ideal tipi temsil etmektedir.

2. 1. Emeğin Yeniden Üretimi ve Devlet

İkinci Dünya Savaşı izleyen yıllarda gelişmiş ülkelerde Keynesçi birikim stratejileri hâkim hale gelirken, azgelişmiş ülkelerde ithal ikameci sanayileşme modelleri ağırlık kazanmıştır. Bu stratejilerin önemli farkları yanında, ortak özellikleri devletin birikim sürecindeki merkezi rolüdür. İki deneyim arasındaki en önemli fark ise, gelişmiş ülkelerde devletin aşırı birikimin yarattığı sermayeyi yönlendirme rolünü üstlenişi karşısında, azgelişmiş ülke devletlerinin gelişmeyi sınırlı bir sermaye birikimi ile gerçekleştirme sorunu ile karşı karşıya kalmalarıdır.

Bu durum devlet ve kent arasındaki ilişkinin de oldukça farklı biçimlerde gelişmesine yol açmıştır. Aşırı birikim, yukarıda da değindiğimiz gibi, gelişmiş ülkelerde üretimi içeren birinci çevrimden, doğrudan üretken olmayan ikinci çevrime, ki kentsel yatırımlar bunun önemli bir parçasını oluşturmaktadır, kaynak aktarımına olanak tanımıştır (Harvey, 1985).⁸ Geniş ölçekli refah devleti uygulamaları bu aşırı birikimin ikinci çevrime aktarılması ile mümkün olabilmıştır. Kuşkusuz kentsel alanlar bu tür bir aktarımın ve de refah devleti uygulamalarının merkezinde yer almıştır. Bu çerçevede, bu tür bir kurguyla sınırlanmak gerekmesede, bu dönemde kentleri özgün kılan, birlikte tüketimin örgütlediği alanlar olmalarıdır. Eğitim, sağlık, konut, ulaşım ve benzer alanlarda yapılan yatırımlar kentsel alanların bu hizmetler etrafında tanımlanmasının da en önemli nedeni olmuştur.⁹

Öte yandan azgelişmiş ülkelerde durum oldukça farklıdır. Sermaye birikiminin yetersizliğinin getirdiği sınırlama, gelişmecî devleti kentsel alanlara yapılan yatırımları olabildiğince sınırlamaya itmiştir. Kaynakların öncelikli olarak sanayileşmeye yön-

lendirilmesi, kentsel altyapı ve birlikte tüketime ayrılan kaynakların oldukça sınırlı kalmasına yol açmıştır. Ancak paradoksal bir durum olarak aynı dönem, bu ülkelerde kentlerin kırsal kökenli göçü en yoğun yaşadığı dönem olmuştur. Bunun anlamı, kentsel altyapı ve hizmetler konusunda aşırı bir talebin oluşmasıdır. Ancak, yukarıda sözünü ettiğimiz yapısal sınırlama, belli dönemler hariç, devletlerin bu taleplere duyarsızlığı ile sonuçlanmıştır. Diğer bir anlatımla, kentleşme sürecinde ortaya çıkan talepler karşılanmayarak, bu sürecin gerektirdiği çözümlerin bulunması yerel toplulukların inisiyatifine bırakılmıştır. Gecekondu, enformel sektör ve benzeri türden oluşumlar yerel topluluk temelli çözümler olarak ortaya çıkmıştır.

Bu çerçevede, yerel devletin meşruiyet ve toplumsal kontrole yönelik işlevlerinin yerine getirilmesinde de, gelişmiş ülkelerle az gelişmiş ülkeler arasında ciddi farklar ortaya çıkmıştır. Gelişmiş ülkelerin bir çoğunda, polis ve güvenlik hizmetlerinin önemli bir kısmı yerel devletin elindedir. Bu türden zor ve kontrol aygıtlarının yanında meşruiyetin rıza yoluyla elde edilmesine yönelik eğitim ve benzeri hizmetler de yerel yönetimlerin kontrolindedir. Bu anlamda sosyal kontrol işlevleri yerel devletin sorumluluğuna bırakılmıştır.

Öte yandan, az gelişmiş ülkelerin çoğunda bu işlevler merkezi yönetimin elindedir. Diğer bir anlatımla, merkezi yönetimin yerel düzeydeki doğrudan uzantılarınca yerine getirilmektedir. Ancak bu ülke kentlerinde daha yapısal bir sorun, yukarıda da söz ettiğimiz gibi, devletin kente müdahalesinin sınırlılığının kendisinin bir meşruiyet sorunu yaratmasıdır. Ancak çoğu durumda, devletin kentsel alanlara yetersiz müdahalesinin bir krize dönüşmesini önleyen bazı tampon mekânizmalar ortaya çıkmıştır. İşgal edilen gecekonduklara verilen mülkiyet hakları bu tür bir tampon mekânizmanın iyi bir örneğini oluşturmaktadır. Kentsel düzeyde ortaya çıkan patronaj ilişkileri de kent yoksullarının siyasal sisteme dahil edilebilmesine olanak sağlayarak benzer bir işlevi yerine getirmiştir.

Kısaca özetlemek gerekirse, İkinci Dünya Savaşı sonrası kentsel gelişimin merkezinde emek gücünün yeniden üretimi vardır. Gelişmiş ülkelerde bu sürecin organizasyonu refah devleti tarafından yapılırken, az gelişmiş ülkelerde bu işlev devletin kentsel alana sınırlı girişi nedeniyle büyük ölçüde yerel toplulukların kendisine kalmıştır.

Yukarıda özetlediğimiz müdahale anlayışları çerçevesinde,

tiği katkının dolaylı olarak üretim sürecine yaptığı katkılar yanında, altyapı ve benzeri olanakları sunarak semayeye doğrudan da destek vermektedir. Ancak bu dönemde asıl ön plana çıkan işlev emeğin yeniden üretimine ilişkindir.

yerel devletin bu süreçte nasıl bir rol üstlendiği, daha genel olarak da, devletin kendi iç örgütlenmesinin nasıl etkilendiği sorusu gündeme gelmektedir. Gelişmiş ülkelerde devletin kentsel alana yoğun müdahalesi yerel devletin de güçlenmesi anlamına gelmiştir. Eğitim, sağlık, konut ve benzeri hizmetlerin gerçekleştirilmesi kentsel düzeyde kapsamlı bir yerel devlet örgütlenmesini zorunlu kılmıştır. Diğer bir anlatımla, söz konusu dönemde yerel devlet, refah devletinin önemli bir parçası haline gelmiştir. Ancak birçok yazar bu türden bir ekonomik önemin siyasal alana aktarılmadığını ve yerel devletin siyasal olarak merkezi otoritenin gölgesinde kaldığına dikkat çekmektedir (Cockburn, 1977; Cochrane, 1993).

Aynı dönemde azgelişmiş ülkelerde bu ilişki çok daha farklı bir çerçevede gelişmiştir. Devletin kentsel alana sınırlı müdahalesi, yerel düzeyde devletin gelişmiş ülkelerdekine benzer biçimde gelişmesine olanak vermemiş, bu durum yerel yönetimlerin ekonomik anlamda güçsüz kalması ile sonuçlanmıştır. Ancak bu çelişkiler yaratan bir stratejidir. Daha önce de değindiğimiz gibi, azgelişmiş ülkelerin çoğunda, söz konusu dönem hızlı bir kentleşme dönemi olmuş, bu durum güçsüz yerel yönetimler üzerindeki baskıyı daha da artırmıştır. Kent yoksullarının yerel yönetimler üzerinde yarattığı baskı, birçok durumda yerel yönetimlerle merkezi yönetimler arasında dikkate değer gerilim ve çelişkilere yol açmıştır. Bu çelişkilerin de etkisiyle, yerel yönetimler ekonomik olarak olmasa bile siyasal olarak önemli aktörler haline gelmişlerdir.

Yukarıda özetlediğimiz müdahale ve yönetsel örgütlenme biçimlerinin ne tür temsiliyet biçimleri ile örtüştüğü sorusu da ilginç bazı sonuçlara götürmektedir. Gelişmiş ülkelere ilişkin genel kanı, en azından Türkiye gibi azgelişmiş ülkelerle karşılaştırıldığında, söz konusu ülkelerde yerel düzeyde katılım mekânizmalarının gelişmiş olduğu yönündedir. Ancak bu ülkelerde yapılan değerlendirmeler tersi yöndedir. Her ne kadar Saunders yerel düzeyin çoğulculuğa açık olduğunu öne sürüyorsa da, birçoğu için refah devleti döneminde asli katılım biçimi korporatisttir (Goodwin ve Painter, 1996).

Azgelişmiş ülkelerde ise tersi bir durum söz konusudur. Kentsel hizmetleri sağlamada devletin gösterdiği duyarsızlık, özellikle kent yoksullarının siyasal süreçlere aktif katılımını teşvik etmiştir. Bu kesim bir yandan kendi olanakları ile kentsel sorunlarını çözmeye yönelirken, diğer yandan da devletin ayırdığı sınırlı kaynaklardan olabildiğince pay alabilmek için kurumsal

düzye de katılım sağlamaya çaba göstermiştir. Bu tür bir katılımın demokratik olup olmadığı kuşkusuz tartışmaya açıktır.¹⁰ Ancak, burada dikkat çekmek istediğimiz olgu, az gelişmiş ülke kentlerinde kent yoksullarının yoğun bir katılım isteği gösterip, bunun mekânizmalarını ya yarattıkları ya da mevcut kanalları manipüle ederek kullandıklarıdır (Roberts, 1995). Bu nedenle, Türkiye gibi ülkelerde katılım yetersizliği sorunundan çok katılımın içeriği ve hedeflerine yönelik bir sorun söz konusudur. Katılımın boyutuna bakıldığında ise, gelişmiş ülkelerden daha katılımcı bir siyasal yapılanmanın olduğu söylenebilir.

Özetlemek gerekirse, İkinci Dünya Savaşı'ndan 1970'li yılların sonuna kadar uzanan dönemde, gerek gelişmiş gerekse de az gelişmiş ülkelerde, kentsel gelişmenin merkezinde emeğin yeniden üretimi sorunu vardır. Gelişmiş ülkelerde bu süreç devletin yoğun müdahalesi ile şekillenirken, az gelişmiş ülkelerde bu sürecin asli aktörü yerel topluluklar olmuştur.

2. 2. Sermayenin Yeniden Üretimi ve Kent Mekânı: 1980 Sonrası

Gelişmiş ülke kentleri ile az gelişmiş ülke kentlerini ortak kılan bir başka nokta 1980 sonrası yaşadıkları dönüşümdür. Bu iki grup kent için de emeğin yeniden üretimini ön plana çıkaran kentleşme deneyimleri, Keynesçi ve ithal ikameci gelişme stratejilerinin 1970'li yıllarda içine düştüğü bunalım ve bunun sonucunda hâkim hale gelen neoliberal politikalarla birlikte geri plana itilmiş ve sermayenin desteklenmesine yönelik politikalar öne çıkarılmaya başlanmıştır.

Gelişmiş ülkelerde devletin içine girdiği mali kriz, az gelişmiş ülkelerde ise izlenen ithal ikameci politikaların tıkanışı giderek artan ve merkezden çevreye, IMF ve Dünya Bankası gibi kuruluşların aracılığı ile yayılan neoliberal politikaların uygulanmasına yol açmıştır. Ancak neoliberal politikaların bir önceki dönemle ayrıştığı nokta sadece devlet merkezli gelişme stratejilerinin ya da sosyal devlet uygulamalarının sona ermesi değildir. Aynı zamanda sermaye birikim süreçlerinin coğrafyası da dikkate değer biçimde değişmeye başlamıştır. Ulus devletlerin bu süreçte oynadıkları rol marjinalleşmemekle birlikte, üretimin örgütlenmesinde ve sermayenin dolaşımında küreselleşmenin giderek güçlenen bir olgu haline geldiği açıktır. Neoliberal politikaların ve küreselleşme sürecinin gerek gelişmiş gerekse de az gelişmiş kentler üzerindeki etkisi dramatiktir. Bu çerçevede kentlerde devletin üst-

¹⁰ Bu tür bir katılımın çoğu durumda patronaj ilişkilerine dayanıyor olması, vatandaşlık temelli bir katılım modelinin yani çoğulculuğun gelişmesinin önünde de ciddi bir engel olarak görülmektedir (Tekeli, 1994).

11 Gelişmiş kapitalist ülkelerde yerel birimlerin yarışmacılığa yönelmesi kendi insiyatiflerinden çok merkezi yönetimler tarafından empoze edilen politikalarla olmuştur. Birçok yerel yönetim uzun süre bu dayatmalara karşı tavır almıştır. Merkezi yönetimlerin en önemli yaptırım araçlarından biri yarışmacı stratejiye direnen yerel birimlere kaynak aktarımını sınırlamak olmuştur. Gelişmiş ülke kentlerinde yerelci stratejilerin bir eleştirisi Lovering (1995)'te bulunabilir.

lendiği rollerde de benzer dramatiklikte değişiklikler olmuştur. Bu değişiklikleri aşağıda devlet stratejilerinin üç ögesi etrafında tartışacağız.

Gelişmiş ülkelerin kentleşme deneyimi ve yerel devletin yaşadığı bu dönüşüm Keynesçi kentten postKeynesçi kente geçiş olarak değerlendirilirken, yerel devletin de postFordist bir yapılanmaya yönelmek zorunda bırakıldığı öne sürülmektedir (Harvey, 1989; Mayer, 1994; Storker, 2000).¹¹ Gelişmekte olan ülkelerde de benzer eğilimler, yukarıdan aşağıya bir dayatmanın sonucu olarak ortaya çıkmakla birlikte, bu sürecin aynı yoğunluk ve biçimde yaşandığını söyleyebilmek zordur.

Devletin kentsel alana müdahalesine ilişkin olarak iki temel politika değişikliğinin ön plana çıktığı gözlenmektedir. Birinci değişim kentsel hizmetlerin sağlanmasından devletin hızla çekilmesidir. Eğitim, sağlık, ulaşım ve benzeri türden hizmetlerin sağlanmasından devlet dereceli olarak çekilirken, çekilmediği alanlarda da hizmetin sağlanmasını ihale ve benzeri yöntemlerle özel sektöre bırakmıştır. Bu yönelim bir anlamda refah devletinin çözümlüşünün kentsel düzlemdeki boyutudur. Benzer biçimde yerel devlet özellikle çalışan kesimlere yönelik kira ve işsizlik yardımı gibi uygulamalardan da dereceli olarak uzaklaşmıştır. Kent mekânına ilişkin düzenlemeler de giderek gevşekleştirilmiş, planlama kurumları güçlerini önemli ölçüde yitirmiştir.

Birlikte tüketim, kentleri özgün kılan faktör olmaktan çıkarırken, kentler ekonomik gelişmenin odakları haline gelmektedir. Sermayenin hareketliliği ve ulus devletlerin bu alanlarda daha az müdahaleci hale gelmeleri, yerel girişimcilerin liderliğinde, yerel birimlerin kendisini aktive etmeye başlamış, yerel birimler uluslararası mekânsal işbölümünde kendilerine daha iyi bir konum elde etmeye yönelik olarak birbirleriyle yarışmaya itilmiş, dünya kentleri hiyerarşisi olarak adlandırılan yapılanma içinde kentler kendilerine olabildiğince avantajlı bir yer elde etmeye yönelik olarak stratejiler izlemeye başlamışlardır (Sassen, 1991). Yarışan yerellikler olarak tanımlanan bu oluşum içinde yerel devlet ekonomik büyümeye yönelik koalisyonların oluşturulmasına ve stratejilerin belirlenmesine yönelik yerel düzeyde oluşan bu yeni eğilimin merkezinde yer almaya yönelmiştir (Mayer, 1994). Diğer bir anlatımla, gelişmiş ülkelerde yerel yönetimler emeğin yeniden üretiminde üstlendikleri rolleri ikinci plana iterken, sermayenin desteklenmesine yönelik bir müdahale anlayışına yönelmişlerdir.

Gelişmiş ülke kentleri için özetlediğimiz bu eğilimler büyük

ölçüde az gelişmiş ülke kentleri için de geçerlidir. Devlet, merkezi ve yerel yönetim düzeylerinde, birlikte tüketim alanından özelleştirme ve benzeri politikalarla çekilirken, yine gelişmiş ülkelerdekine benzer biçimde sermaye merkezli politikalara yöneldiği gözlenmektedir. Sermaye birikim süreçlerini uzun süre belirleyen gelişmeci ideoloji ve stratejilerin sona ermesi, daha önce birinci çevrime yönlendirilen kaynakların ikinci çevrimlere aktarılmasına da olanak sağlamıştır. Kamu sektörünün elinde biriken kaynaklar özellikle daha önceki dönemde ihmal edilmiş bulunan kentsel altyapısının iyileştirmesine yönelik yatırımlara yönlendirilmiştir.

Ancak hemen belirtmek gerekir ki, bu ülkelerde yaşanan dönüşüm kendi içsel dinamiklerinden çok, Dünya Bankası ve benzeri uluslararası kuruluşların dayatmalarından kaynaklanmaktadır (Güler, 1999). Bu nedenle de, ortaya çıkan çelişkiler gelişmiş ülkelerle karşılaştırıldığında çok daha derindir. Halihazırda yetersiz olan birlikte tüketimin daha da geri plana itilmesi, bu ülkelerde özellikle bu tür hizmetlerden yararlanan kent yoksullarının durumunu daha da kötüleştirmiştir (Roberts, 1995). Sermayeye yönelik kentsel politikalar ise, endüstriyel büyümeyi hedefleyen sermayenin sınırlılığı nedeniyle Batıdakine benzer bir yerel yarışmacılık yerine zaten mevcut olan rant merkezli bir kentsel gelişme anlayışını güçlendirmiştir.

Yerel devlet, sermayeyi desteklemeye yönelik politikalara yönelirken kent yönetimi anlayışı da önemli bir değişime uğramaktadır. Mevcut yazın bu değişimi *yönetimden yönetişime* geçiş olarak adlandırmaktadır (Harvey, 1989). Bu değişimin gerisinde kent yönetiminin artık devletin ötesinde bir boyut kazandığı vurgusu vardır. Devlet merkezli birikim stratejilerinin geçerliliğini yitirmesinin, sermaye ve yerel toplulukları içeren biçimde, çok aktörlü bir yönetim yapısına yol açtığı öne sürülmektedir. Bu anlayışa göre, kentlerin kendilerini başarıyla pazarlayabilmeleri geniş katımlı bir yönetsel yapı ve süreci de gerektirmektedir. Geçmişte olduğu gibi devlet kurumlarının bu tür bir sorumluluğu tek başlarına yerine getirmeleri mümkün değildir. Yerel aktörlerin desteğini almayan bir yönetim anlayışının kenti temsil edebilmesi mümkün görülmemektedir. Bu tür bir yönelimin yerel devlet açısından en önemli sonucu, yönetim olgusunun kurumsal yapısının geçmişteki belirgin çizgilerle tanımlanmışlığını yitirmesidir. Kamu ile özel arasındaki ayrışımın büyük ölçüde çöktüğü bir dönemde, yönetimin kurumsal yapısı da belirginliğini yitirmekte,

kurumsal sınırları daha az belirgin yönetim yapıları ortaya çıkmaktadır. Böylece kent yönetimi bir yandan daha geniş bir içerik kazanıp, devlet örgütlenmesinin dışına taşarken bir yandan da enformel ve esnek bir yapı kazanmaktadır.

Kuşkusuz bu tür bir yeni yapılanma geçmiştekenden oldukça farklı bir yönetim felsefesini temsil etmektedir. Kuramsal düzeyde varsayılan, “devlet”, “kapitalist girişimciler” ve “yerel topluluklar” etrafında oluşan bir ittifak ve bu temelde oluşacak bir çoğulculuktur. Ancak yönetim örneklerinin birçoğunda ortaya çıkan durum bu varsayımın gerçekçi olmadığı yönündedir. Kamu-özel işbirliği kavramının varsaydığı güç birliği devlet ve girişimciler arasında yaygın biçimde gerçekleşmektedir. Birçok durumda yerel toplulukların bu tür koalisyonlar içinde temsil edilmesi ya gerçekleşmekte ya da sembolik düzeyde kalmaktadır (Lovering, 1995).

Bu çerçevede temsiliyet kanalları ve biçimleri hızlı bir değişime uğramaktadır. Kısaca ifade etmek gerekirse, yerel yönetim yapıları daha çok örgütlü çıkarların temsiliyetine duyarlı bir kurguya sahiptir. İşveren dernekleri ve odaları ve benzeri türden örgütlenmeler çoğu durumda yönetim yapılarının meşru üyeleri haline gelmektedir. Aynı tür bir temsiliyet biçimi yerel topluluklar için de geçerlidir. Yönetim yapılarına çoğunlukla örgütlü gruplar ulaşabilmektedirler. Diğer bir anlatımla, yeni yapılanma bireysel bir katılımdan çok, yerel düzeyde korporatist bir temsiliyet yapısını öngörmektedir. Bu tür bir oluşumun en çarpıcı olumsuz özelliği örgütsüz grupları tamamıyla dışlayıcı olmasıdır.

Yerel yönetim yapılarındaki ve temsiliyet kanallarındaki değişim az gelişmiş ülkelerin kentleri dikkate alındığında daha az çarpıcıdır. Çünkü, yukarıda da değindiğimiz gibi, bu ülkelerde kentsel süreçlerin belirlenmesinde yerel topluluklar büyük ölçüde kendi sorunlarını çözerken, kurumsal olarak tanımlanmamış olsa da yönetim yapılarının bir parçası haline çok önceden gelmişlerdi. Bu nedenle, günümüzde gelişmiş ülkelerde yaygın hale gelen yönetim anlayışı ve modellerinin prototipleri çok daha önce az gelişmiş ülkelerde ortaya çıkmıştı. (Yerel) devletin etrafında gelişen patronaj ilişkileri ve bu çerçevede yerel toplulukları saran siyasal ağlar, ne derece demokratik oldukları tartışmalı olsa da, kamu-özel işbirliğinin ve de yerel toplulukların katılımının özgün bir ifadesi olmuştur.

Bununla birlikte yeni yapılanmanın bu ülkelerdeki katılım kanalları açısından daha olumlu bir durum yarattığını söyleyebilmek zordur. Yukarıda da belirttiğimiz gibi, kentsel süreçlere ka-

tılım bu ülkelerde çoğulcu bir nitelikten çok patronaj ilişkilerine dayanmaktadır. Yeni eğilimler ise bu durumu ortadan kaldırmak ya da zayıflatmaktan çok, daha dinamik bir hale getirmiş, söz konusu ağlara yeni ve daha güçlü aktörlerin eklenmesine yol açmıştır. Daha da önemlisi, yönetim anlayışı bu tür yapılanmalara meşruiyet kazandırmaya başlamıştır.¹²

Özetlemek gerekirse, 1980 sonrası dönem hem gelişmiş ülkelerde hem de az gelişmiş ülkelerde, kentlerin hızlı dönüşümüne şahit olmuştur. Bu dönüşümün en önemli özelliği emeğin yeniden üretiminin önceliğini yitirmesi, buna karşın sermayenin desteklenmesine yönelik politikaların ön plana çıkması olmuştur. Bu süreç içinde kentlerin yönetimi de sınırları belli olan yerel devletin sorumluluğunun dışına taşarak, sermayenin de içinde aktif biçimde yer aldığı koalisyonların sorumluluğuna girmeye başlamıştır (Şengül, 2000a). Bununla birlikte, tersi yöndeki bir söylemin varlığına karşın, kentlerde yerel toplulukların temsiliyeti sınırlı kalmış, bunun gerçekleştiği durumda ise, katılımın çerçevesi, daha yaşanılır kentler yaratmaktan çok, daha fazla rant elde etme kaygıları tarafından belirlenmiştir.

Yukarıda yaptığımız tartışma 1980'li yılların başından itibaren gerek gelişmiş ülkelerde gerekse Türkiye gibi çevre ülkelerde hem ekonomik hem de siyasal düzlemde önemli değişimlerin yaşandığını ve bu değişimlerin yerel devlet açısından da dikkate değer yansımalarının olduğunu gösterdi. Daha makro düzeydeki değişimler bağlamında kentsel düzeyde iki temel değişimden söz etmek mümkün görünmektedir. Birincisi, yerel yönetimlerin emeğin yeniden üretimi işlevini giderek ikinci plana iterken sermayenin yeniden üretimini ve bu çerçevede ortaya çıkabilecek çelişki ve gerilimleri önlemeye yönelik olarak da toplumsal kontrol işlevlerini ön plana çıkartmalarındadır. Bu değişimle paralel görünen bir ikinci değişim ise yerel devletin daha üst (ve bazılarına göre daha alt ölçeklerle) ilişkisinde ortaya çıkan paradigmatik değişimdir. Daha önceki dönemlerde ulus devlet içinde işlevsel bir iş bölümü içinde olan kentler ve yerel devletler modelinden, ulusal devletlerin geçmiştekine göre daha sınırlı müdahale ettiği (ve de destek sağladığı) yarışmacı bir kent ve yerel devlet modeline geçmiştir.

3. Türkiye'de Yerel Devlet ve Dönüşümünün Yakın Tarihi

Burada derinlemesine bir tartışmaya girmeden, Türkiye'de yerel devletin yapılanması ve yakın dönemde yaşadığı dönüşüm-

12 Kentlerin sermaye birikimi açısından önemli hale gelişi ve bu sürece eşlik eden neoliberal söylemle eklenmesinde ise bu tür koalisyonlar geçmiştenden çok daha yoğun biçimde kenti rant elde etmenin meşru aracı olarak kullanmaya başlamışlardır.

- 13 Daha detaylı bir değerlendirme için bkz. Şengül (1999); Güler (1992).
- 14 Daha kurumsal bir tanımdan yola çıkanlar merkezi yönetimin yerel etkinlik gösteren kurumlarını yerel devletin parçası olarak görmeme eğilimindedir. Bu çalışmada bu tür bir tanımlamanın yetersiz olduğu görüşünden hareketle yerel hizmet sağlayan merkezi yönetim kurumlarını da yerel devletin bir parçası olarak değerlendireceğiz. Benzer bir yaklaşım için bkz. Cockburn (1977).

ler üzerinde kısaca durmayı amaçlıyoruz.¹³ Türkiye kısmen Osmanlı'dan aldığı mirasın etkisi, kısmen de geç ulus devletleşmenin yarattığı dinamiklerle üniter-merkeziyetçi bir yönetsel yapılanmaya gitmiştir. Bu çerçevede, zaman içinde bir dizi dönüşüm uğramış olsa da söz konusu merkeziyetçi yapı günümüze kadar varlığını korumuştur.

Yönetsel yapılanmada il düzeyi temel örgütlenme ölçüğü olarak öne çıkmıştır. İllerde valiler merkezin yerel birimler üzerindeki kontrolünün ana unsurları olarak işlev görmektedir. Valiler bu kilit konumlarını ikili bir sorumluluk yapısı içinde yerine getirmektedirler. Valiler, bir yandan il düzeyinde merkezin en önemli temsilcisi olarak merkezi yönetimin taşra teşkilatı başta olmak üzere yerel düzeydeki etkinlikleri arasında eşgüdümün sağlanmasında anahtar konumdayken aynı zamanda meclisi seçimle gelen ve yerel yönetim yapısının, Belediye dışındaki ikinci önemli ayağını oluşturan İl Özel İdaresinin başındadır. Bu ikili konum sayesinde merkezi hükümet yerel düzeyde varlığını ve kontrolünü etkin biçimde sağlayabilmektedir.

Öte yandan yerel devletin ikinci önemli kurumu belediyelerdir. İl Özel İdarelerinin tersine Belediyelerin hem başkanları hem de meclisleri seçimle oluşmaktadır. Bu niteliğiyle birçokları için Belediye asli yerel yönetim birimidir.

Seçimle oluşması kuşkusuz belediyelere özel bir konum sağlamaktadır. Ancak işlevsel açıdan bakınca, yerel devletin üç düzeyden oluştuğu söylenebilir. Bunlardan birincisi merkezi yönetimin yerel düzeyde etkinlik gösteren kuruluşlarıdır. İkincisi İl Özel İdareleridir. Belediyeler ise yerel devlet aygıtının üçüncü ayağını oluşturmaktadır.¹⁴ Bu tanımlamanın da gösterdiği gibi, merkeziyetçi bir yapılanmaya sahip Türk kamu yönetimi sistemi içinde, merkezi yönetimin yerel düzeyde hem fiili olarak hem de Valilikler aracılığıyla ağırlıklı bir varlığının olduğu söylenebilir. Yerel düzeyde seçimle oluşan belediye yönetimleri üzerinde bu yapının dikkate değer bir vesayetinin olduğu da göz önüne alındığında, Cumhuriyetin kuruluşundan günümüze merkezi yönetimin yerel düzeyde oldukça ağırlıklı olarak temsil edildiğini söylemek yanlış olmayacaktır.

Temsiliyet açısından değerlendirildiğinde, bu tür bir hiyerarşik örgütlenmenin yerel çıkarları dışarda bıraktığını söylemek doğru değildir. Merkezi yönetimin başlayıp belediyeler düzeyine kadar inen bu yapılanma merkezden yerele doğru yayılan bir ağ niteliğinde örgütlenmiştir. Bu hiyerarşik ağ içinde merkezde

korporatist nitelikler gösteren temsiliyet ilişkileri yerele doğru in- dikçe himayecilik ve klientalist ilişkilere dönüşmektedir.

Bu tür bir örüntünün belli bir bütünlüğe ulaşmasında ve farklı çıkarların müzakeresinde ve daha da önemlisi yukarıdan aşağıya ve aşağıdan yukarıya ilişkilerin kurulmasında siyasal partiler önemli bir işleve sahiptir (Ayata, 1994; Schüler, 1999). Siyasal partilerin devletin hiyerarşik örgütlenmesine benzer bir örgütlenmeye sahip olması, devlet örgütlenmesiyle siyasal partilerin ilişkisini kolaylaştırmaktadır. Bu çerçevede yerel düzeyde çıkarların yerel devlet aygıtına ulaşmasında partilerin yerel örgütlerinin önemli bir işlevi vardır.

Yerel ekonomiye ve toplumsal yapıya müdahale açısından bakıldığında, yukarıda yerel devlete yönelik tanımladığımız üç yapılanmanın iç içe ve belli bir işbölümü çerçevesinde çalıştığını görmekteyiz. Merkezi yönetimin yerel uzantıları ve İl Özel İdareleri eğitim, sağlık, güvenlik hizmetleri gibi ulus devletin yeniden üretimi açısından kilit konumdaki hizmetleri üstlenirken, çöp toplama, yol yapımı, imar planlarının hazırlanması ve uygulanması gibi yerel nitelikli ve siyasal olarak görece önemsiz hizmetler belediyelerin sorumluluğuna bırakılmıştır.

Özetlemek gerekirse, yukarıda kısaca ana özelliklerini tasvir ettiğimiz ve yerel devleti tanımlayan yönetsel yapı, zaman içinde temsiliyet ve müdahale biçimleri açısından belli dönüşümlere uğramış olsa da, günümüzde de sözünü ettiğimiz yapısal özellikleriyle varlığını korumuştur. Kuşkusuz bu tür bir yapılanma değişen siyasal dengelere göre dikkate değer değişimler geçirmiştir. Siyasal niteliği nedeniyle söz konusu değişim sürecinde belediyeler değişim sürecinden en fazla etkilenen öge olmuştur.

Cumhuriyetin kuruluşundan sonra, 1930 yılında 1580 sayılı yasayla, Ankara ve İstanbul dışındaki kentlerde de kurulan belediyeler, yasadaki belirlenen geniş sorumluluklarına karşın siyasal ve mali olarak güçsüz bırakılmışlardır. Bu tür bir stratejinin en temel nedenlerinden biri devlet kaynaklarının önemli bir bölümünün sanayileşmeye ayrılması ve kentleşmeye ayrılan kaynakların bu nedenle sınırlı düzeyde tutulmasıdır. Kuşkusuz bu durum ulus devletleşme sürecinde merkezîyetçiliği öngören stratejilerle de tutarlı olmuştur. Sanayileşme sürecinde anahtar konumunda olan merkezi devletin kaynak tahsisindeki konumu büyük ölçekli sermayenin temsiliyetini bu düzeye yönlendirirken, kentün küçük ölçekli çıkarların mekânı olması ve kentleşmenin yerel toplulukların kendi dinamiklerine bırakılması kent siyasetinin sınır-

lı kaynaklar etrafında örgütlenen patronaj ilişkilerine konu olmasına neden olmuştur. Ancak daha önce de belirttiğimiz gibi, hiyerarşik ağ sistemi çerçevesinde merkezden yerele doğru bir kontrol ve iletişim mekânizması işlevselliğini sürdürebilmiştir.

Bu tür bir yapılanma zaman zaman, beklenilebileceği gibi, yerel düzeyde belediyeler çerçevesinde muhalefete de konu olmuştur. İkinci Dünya Savaşı sonrası yoğun biçimde kentlere akın eden ve hızla gecekondulaşan yeni kent yoksullarının desteğini de arkasına alarak 1970’li yılların başında büyük kentler başta olmak üzere belediyelerin kontrolünü ele geçiren CHP’li belediye başkanları, bu döneme kadar merkezi yönetimin yerel kolu gibi hareket eden belediyeçilik modeline karşı çıkmaya ve daha bağımsız, sosyal içerikli ve müdahaleci bir belediyeçilik anlayışına yönelmişlerdir. Yer yer CHP’nin “ortanın solu” anlayışını da zorlayarak kentin yeni yoksullarına öncelik veren görece sınıf temelli bir strateji geliştirmeye yönelen bu yeni anlayış, bir anlamda yukarıda sözünü ettiğimiz hiyerarşik ağ sisteminin işleyişini belli ölçülerde bozabilmiştir.

Söz konusu anlayış, gerek devletin iç örgütlenmesi gerek temsiliyet biçimleri, gerekse de müdahale biçimleri açısından daha önceki bölümde gelişmiş ülkeler çerçevesinde incelediğimiz kent yöneticiliği anlayışıyla önemli benzerlikler göstermektedir. Bununla birlikte, refah devletinden farklı olarak, kentlere sınırlı kaynak tahsisi ve merkezîyetçi yapının direnişi bu tür bir belediyeçilik anlayışını merkezi yönetimle dikkate değer bir sürtüşme ve çatışmaya sokmuştur. 1980 Askeri Müdahalesi kentlerde başlayan siyasallaşmayı ulusal düzeydeki uygulamalarına benzer biçimde kesintiye uğratmış ve izleyen dönemde ortaya çıkacak olan “piyasa” yönelimli anlayışın altyapısını da oluşturmuştur.

1980 sonrası dönemin en önemli değişikliklerinden biri 3030 sayılı yasayla metropoliten kentlerde, diğer kentlerden farklı ve iki kademeli bir belediye oluşumunun öngörülmesidir. Bu tür bir oluşum büyük ölçüde 1980 öncesi büyük kentlerin siyasallaşma sürecinde oynadığı rolle ilişkilidir. Askeri yönetim büyük kentlerin “başboşluğunu” yönetimin etkisizliğiyle ilişkilendirmiş ve 1982 Anayasası’nda metropoliten kentlerin daha etkin bir yönetim yapısına sahip olmasına yönelik düzenlemeler yapmıştır. Daha etkin bir yönetimin büyük kentlerde ortaya çıkan siyasallaşmanın önüne geçebileceği varsayılmıştır. Bu tür bir yönelim daha önce tartıştığımız eşitsiz gelişme yaklaşımının devletin sosyo-mekânsal farklılıklarla başedebilmeye yönelik olarak kendi için-

de farklılaşma ve çeşitlenme öngörüsüyle tutarlıdır.

Metropoliten kentlerde iki kademeli belediyeler oluşturulması siyasasına ek olarak belediyelerin mali yapılarının güçlendirilmesine yönelik olarak da bir dizi düzenleme yapılarak belediyelere ayrılan kaynaklarda da belli bir artış sağlanmıştır. Bu tür bir düzenlemenin belediyelerin yerel hizmetleri sunmadaki etkinliğini artırdığı varsayılabilir. Ancak hemen belirtmek gerekir ki 1980'li yıllar yerel yönetimlerin kentlere müdahale biçimlerinde de önemli değişimlere yol açmıştır. Bu değişimin en çarpıcı boyutu belediyelerin emek gücünün yeniden üretimi alanından çok sermayenin yeniden üretimine öncelik veren müdahalelere öncelik vermesidir. Kentlerin altyapılarının iyileştirilmesi söz konusu dönemde belediyelerin öncelikli müdahale alanı haline gelmiştir. Toplu ulaşım ve benzeri alanlarda yapılan iyileştirmeler ise maliyetin üzerinde fiyatlandırma politikalarıyla emek gücünü desteklemekten çok kentlerde emek gücünün akışkanlığını sağlayan ama bunu yaparken de maliyetleri kullanıcılara ödeten bir anlayışla iç içe geçmiştir.

Özellikle metropoliten kentlerde, belediyeler piyasacı mantığı yönelirken, ulaşım, çöp toplama ve benzeri hizmetleri sağlamada kendi birimlerinden çok, özel söktörü kullanmaya yönelmişlerdir. Özel sektör firmalarının yaygın kullanımı yanında belediyelerin kendi bünyelerinde şirketler kurarak bir dizi hizmet sunumunu bu şirketlere devretmeleri de yaygın olarak kullanılan bir strateji haline gelmiş, bu firmalar aracılığıyla belediyeler bir yandan özel sektör mantığıyla çalışmaya yönelirken bir yandan da hem merkezi yönetimin hem de yerel halkın denetiminden kaçmayı hedeflemişlerdir.

Metropoliten kentler başta olmak üzere belediyeler bu tür bir dönüşüm geçirirken daha önceki dönemde belediyelerin mali olarak girmekte zorlandıkları büyük ölçekli yatırımlara da yöneldiklerini görülmektedir. Bu tür bir stratejinin finansmanındaysa merkezi yönetimin tahsislerinin sınırlı kalması, belediyeleri, merkezi yönetimin kendi finansman anlayışıyla tutarlı biçimde, dış kredi kullanımına yöneltmiştir. Metro, büyük ölçekli içme suyu, yol ve kanalizasyon projelerinde dış kaynaklardan önemli miktarlara ulaşan krediler kullanılmıştır. Bu stratejinin bir sonucu günümüzde büyük belediyelerin hemen hepsinin kendi ödeme kapasitelerini aşan bir dış borç sorunu ile karşı karşıya kalmaları olmuştur.

Söz konusu yönelimin önemli bir sonucu daha önceki dönemlerde küçük sermayenin odaklandığı bir ölçek olan kentlerin

ulusal ve uluslararası büyük sermayenin ilgi alanı haline gelmesidir. Metro, içme suyu, yol ve kanalizasyon projelerinin çoğunda büyük ölçekli ulusal ve uluslararası inşaat firmaları yer almakta, içme suyu örneğinde olduğu gibi, bazı durumlarda söz konusu hizmetlerin işletilmesi de uzun vadeli olarak uluslararası firmaların başını çektiği konsorsiyumlara devredilmiş bulunmaktadır. Söz konusu siyasaların önemli bir sonucu yerel temsiliyet yapılarının da dönüşmesidir. Küçük ölçekli sermaye gruplarının belediyeler etrafında temsiliyeti devam ederken ve bu temsiliyet sürecinde *klientalist* ilişkiler hala önemini korurken, daha büyük ölçekli sermaye gruplarını içeren korporatist temsiliyet biçiminin de belediyeler etrafında yaygınlaştığı gözlenmektedir. Birinci ilişki biçimi belediye başkanı-belediye meclisleri etrafında yoğunlaşırken, ikinci temsiliyet biçiminin belediye başkanları etrafında odaklandığı görülmektedir (Kara ve Köksal, 1988).

Özetlemek gerekirse, 1980 sonrası dönemde, Türkiye’de yerel yönetimler, ülkenin kendi dinamikleri ve tarihsel koşulları çerçevesinde, gelişmiş ülkelerdekine benzer bir dönüşüme yönelmişlerdir. Emek gücünün yeniden üretimi ikinci plana itilirken, sermayenin önceliklerini gözeterek ve piyasanın mantığını içselleştirmeye başlayan bir yerel yönetim anlayışı öne çıkmaya başlamıştır. Bununla birlikte bu tür bir yönelimin kentsel düzeyde devletin başarılı bir yeniden yapılanma yetisini gösterdiği sonucuna ulaştırmamalıdır. Devlet yapıları yerel devleti de içeren bir biçimde geçtiğimiz dönemde dikkate değer dönüşümlere uğramakla birlikte, yerel devlet alanında yaşanan yeniden yapılanmanın kentsel düzlemde ortaya çıkan yeni gelişmelerle başedebilmesi açısından “kendi mantığı açısından” başarılı bir dönüşüm gösterdiğini söyleyebilmek mümkün değildir. Aşağıda ayrıntılı olarak göstermeye çalışacağımız gibi, bu tür bir başarısızlığın yerel devletin krizine dönüştüğü görülmektedir.

4. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanmasının Maddi Kaynakları ve Yeniden Yapılandırma Projeleri

Kriz niteliğinin temel nedeni yerel devletin yeniden yapılandırılması konusunda ortaya çıkan baskıya karşın, bu yönde kapsamlı bir değişimin gerçekleştirilememesidir. Daha somut olarak ifade etmek gerekirse, son on beş yıl içinde gündemden düşmeyen ancak bir türlü de gerçekleşmeyen bir “yerel yönetimler reformu” tartışması sadece belediyelerin ya da akademik çev-

relerin değil, hükümetlerin de gündemindedir. Konuya ilişkin farklı hükümetlerce sayısız kanun teklifi hazırlanmış olmasına karşın, bu tür hazırlıkları kanunlaştıracak “siyasi irade” ortaya çıkamamıştır (Şengül ve Ersoy, 2002). Söz konusu reform ya da yeniden yapılandırma çabalarının içeriğine geçmeden önce, bu çabaların maddi temelini oluşturan gelişmeler üzerine son bir değerlendirme yapmakta yarar vardır.

Yerel devlete ilişkin olarak bir önceki bölümde tartıştığımız gibi, kentsel düzeyde ortaya çıkan değişimin en temel özelliklerinden biri yerel birimlerin ulusal ölçekte olan ilişkisinde ortaya çıkan değişimdir. 1980 öncesi dönemin birbirini tamamlayan bir iş bölümü çerçevesinde ulusal düzeyin tamamlayıcıları olan bir yerellik modelinden, giderek ulusal düzeyle daha esnek bir ilişkiye giren ve bu çerçevede de, hem daha önce tamamlayıcılık ilişkisinde olduğu ulusal sınırlar içerisindeki yerel birimlerle, hem de diğer ülkelerin benzer konumdaki yerel birimleriyle yarışmaya zorlanan bir yerellik anlayışına geçiş yerel üstü güçlerce yerel birimlere dayatılmaktadır. Bu tür bir sürecin en dramatik boyutu ve yerel birimler açısından en önemli sonuçlarından biri, merkezi yönetimin söz konusu yerel birimlere üstlenmiş oldukları işlevleri yerine getirecek kaynakları tahsis etmedeki isteksizliğidir. Kamu iktidadi teşebbüslerinin konumlandığı Zonguldak, Karabük, İskenderun gibi daha önceki dönemde demir-çelik, kömür ve benzeri temel üretim girdilerini sağlayan kentlerde devletin bu alanlardan çekilişi söz konusu birimlerin ekonomik temelini zayıflatırken azaltılan istihdam kentleri derin bir krizin içine itmiş ve geleceğe yönelik bir perspektif yitimi sorununu da söz konusu yerleşmelere dayatmıştır.

Söz konusu kentler için temel sorun, dışa açık gelişme stratejisi çerçevesinde ne tür bir gelişme perspektifinden hareket edecekleri konusunda bir açılımın bulunmamasıdır. Daha önceki bölümde de tartıştığımız gibi, yarışan yerellik modelinde varsayılan, yerel birimlerin uluslararası mekânsal işbölümünde karşılaşmalı üstünlüklerini de kullanarak diğer yerleşmelerle yarışmalarıdır. Bu çerçevede öngörülen yerel güçlerin oluşturdukları koalisyonlarla kendi kaynaklarını harekete geçirmeleri ve girişimci bir yerel yapılanmayı oluşturmalarıdır. Dünya örneklerinde bu tür bir işlevin yerine getirilmesinde “başarı” örneği oluşturan yerel birimlerde yerel güçlerin koalisyonunun oluşturulmasında çimento işlevini yerel devlet yapmaktadır. Türkiye örneğine döndüğümüzde bu tür bir işlevi yerine getirebilecek bir yerel devlet

yapılanmasının geçtiğimiz dönemde oluşturulamadığını görmekteyiz.

Söz konusu dönüşümün sağlanamaması son dönemde yarışmacı yerelliğe yönelme konusunda “başarı örneği” olan bir dizi kentte de, bu başarısızlıktan kaynaklanan sorunların ortaya çıktığına işaret etmektedir. Denizli, Gaziantep, Maraş, Çorum gibi dışa açık büyüme modeline yönelen yerel birimlerde girişimcilerin temel sorun olarak gösterdiği konulardan biri yerel yönetimlerin bu kentlerde kendilerine yeterli desteği sağlayamadığıdır. Mevcut yapılanma içinde gerek hizmet alanı açısından gerekse de sorumluluklarının kentlerin yapıları çevresiyle sınırlı olmasından dolayı belediyelerin yerel ekonomik gelişmeyi koordine edecek kapasiteleri yoktur. Çoğu durumda bu tür yerel gelişme inisiyatifleri kentin sınırlarını aşan ve il düzeyinde etkinlik gösteren bir nitelik taşımaktadır. Bu düzeyde etkinlik gösterebilecek yerel birim Valilikler ve İl Özel İdareleri’dir. Bununla birlikte bu birimlerin ne teknik donanımları ne de mali yapıları söz konusu süreci yönlendirebilecek yetkinliğe sahiptir. Bu nedenle yeni dönemin taşıyıcılığını yapabilecek bir yönetsel yapının oluşturulamadığını söylemek mümkündür.

Bu tür bir eksiklik daha parçacı çabalarla giderilmeye çalışılmaktadır. Son dönemde Devlet Planlama Teşkilatı’nca, Valilikler tarafından hazırlanması öngörülen *İl Gelişme Planları* bu tür bir çabanın ürünüdür. Söz konusu planların ilginç yönü, il düzeyinin bir plan düzeyi olarak ilk defa tanımlanmasıdır. Bu tür bir tanımlama çabası, yukarıda sözünü ettiğimiz yerel birimleri kendi başına bir ekonomik birim olarak görme yönelimiyle tutarlıdır. Bununla birlikte, Valilikler bu türden bir etkinliği yerine getirebilecek donanımdan yoksundurlar. Söz konusu planların hazırlanmasına yönelik valiliklerin çoğu söz konusu planların hazırlanmasını kendi dışlarındaki çeşitli üniversitelere ve kurumlara ihale etmektedir. Bu tür bir yönelim sadece planların içeriğinin belirsizliği sorununu doğurmamakta, aynı zamanda uygulama aşamasında da uygulayıcı kurum olan Valiliklerin yapısal yetersizliğine işaret etmektedir. Bu tür bir olumsuzluğu güçlendiren bir başka boyut ise, il gelişme planlarının herhangi bir hukuki çerçeveden yoksun olması ve herhangi bir yaptırım gücü taşımamalarıdır.

Bu çerçevede yerel devletin yetkilerinin de yeniden tanımlanması kaçınılmaz olarak siyasa yapıcılarının gündemine gelmiş bulunmaktadır. Son yıllarda farklı hükümetlerin hemen hepsinin gündeminde yerel yönetimlerle ilişkin “reform” tasarılarının olması ve

TBMM’de her dönem kurulan komisyonların bu tasarıları gözden geçirmesi bu tür bir kaçınılmazlığın işaretidir.

Son dönemde farklı hükümetlerin hazırladığı ve sürekli gözden geçirilerek değiştirilen bu kanun taslaklarının arasında farklılıklara karşın bazı ortak yönlerinin bulunduğu gözlenmektedir. Söz konusu tasarılar bir dizi merkezi yönetim fonksiyonunu yerel birimlere devretmeyi planlamaktadır. Bu noktada kendi içinde sorunlu bir alan, yerel yönetimlerin hangi birimine ne tür yetkilerin devredileceğidir. Daha önce de değindiğimiz gibi, yerel devlet açısından iki birim öne çıkmaktadır. Bunlardan birincisi karar verme organları seçimle oluşan belediyelerdir. Gerek belediye başkanları gerekse de belediye meclislerinin seçimle oluşması, belediyelere İl Özel İdareleri karşısında farklı bir konum kazandırmaktadır. İl Özel İdarelerinin meclisleri seçimle oluşmakla birlikte, Valiler, bilindiği gibi, merkezi yönetimce atanmaktadır. Her ne kadar Valiler ilgili düzenlemelerde hem merkezi yönetimin yerel düzeydeki temsilcisi, hem de yerel birimlerin merkezdeki temsilcisi gibi ikili bir konum olarak tanımlansa da, merkezden atanıyor olmaları merkezin yereldeki uzantısı olma konumlarını öne çıkartmaktadır. Bu nedenle, merkezi yönetimlerin yetkilerini Belediyelere aktarmalarıyla, başında Valilerin bulunduğu İl Özel İdarelerine aktarmaları devletin kendi iç işleyişi ve bütünlüğünü koruması açısından farklı stratejilere işaret etmektedir.

Öte yandan, söz konusu yetkilerin belediyelere devredilmesi merkezi yönetim açısından iki temel sakınca ortaya çıkmaktadır. Birincisi, belediyeler yetki alanları açısından daha sınırlı bir coğrafyayı kontrol etmektedir. İllerin sınırları içinde çoğu durumda birden fazla belediye vardır. Oysa son dönemde ortaya çıkan yerelliğin eylem alanı il ölçeğinin daha rasyonel bir ölçek olduğunu göstermektedir. Belediyelere devir konusundaki ikinci sakınca ise, kuramsal bölümde de tartıştığımız gibi, her ne kadar devlet yapısının bir parçası oldukları doğru olsa bile, belediyelerin yerel çıkarların ya da merkezi yönetimin dışındaki projelerin temsilcisi olabilmesi, DEHAP tarafından kontrol edilen belediyeler örneğinde olduğu gibi, mümkündür. Bu çerçevede, merkezi yönetimin yetki devrinin belediyelere yönelmesi konusunda isteksizlikleri anlaşılabilir. Bununla birlikte, yerelleşme yönelimlerine demokratikleşme söylemince eşlik edildiği bir ortamda, geniş ölçüde valiliklerce kontrol edilen İl Özel İdarelerine güç aktarımının da söz konusu söylemle çelişki yarattığı da açıktır.

Reform çabalarının hemen hepsinde bu ikilemin var olduğu ve genellikle ibrenin İl Özel İdareleri yönünde olduğu söylenebilir. Mevcut durumda, başta metropoliten kentlerin belediyeleri olmak üzere birçok belediyeyi kontrol eden AKP'nin Mecliste yasalastırma çabasında olduğu tasarıda da bu eğilimin ağır bastığı görülmektedir. Söz konusu tasarının ana hatları üzerinde kısaca durmak, gerek tasarının geneli hakkında bilgi vermek açısından, gerekse söz konusu eğilimi göstermesi açısından yararlı olacaktır. Hükümet programında yerel yönetimlere ilişkin yaklaşım şöyle özetlenmektedir.

Merkeziyetçi ve hantal yapıların aşılması bakımından;

Katılımcı ve çoğulcu demokrasi ve yönetimde etkinlik ilkeleri doğrultusunda, Hükümetimiz döneminde kapsamlı bir yerel yönetim reformu gerçekleştirilecektir.

- Ulusal öncelikler ile yerel farklılıklar barıştırılarak kamu hizmetlerinin yerinden karşılanması temel ilke olacak, merkezi yönetim tarafından yürütülmesi zorunlu olmayan hizmetler, kaynaklarıyla birlikte yerel yönetimlere devredilecektir.

- Yerel düzeyde demokratikleşmeye önem verilecek, seçimlerle oluşan yerel organlar üzerindeki merkezi idarenin denetimi, hukuka uygunluk denetimi ile sınırlandırılacaktır.

- Yerel Yönetim Reformu çerçevesinde, merkezi idare ile yerel idareler arasında görev, yetki ve kaynak paylaşımı, üniter devlet anlayışımıza dayalı olarak, etkinlik, verimlilik ve çağdaş yönetim ilkelerine uygun olarak yeniden belirlenecektir.

İl İdareleri yeniden yapılandırılarak;

- Bakanlıkların taşradaki görev ve yetkileri, Valiliklere ve İl Özel İdarelerine devredilecektir. Yerel tercihler dikkate alınarak, sağlık, eğitim, kültür, sosyal yardımlaşma, turizm, çevre, köy hizmetleri, tarım, hayvancılık, imar ve ulaşım hizmetlerinin il düzeyinde karşılanması sağlanacaktır.

AKP Hükümeti'nin Acil Eylem Planı'nda ise hükümet programında vurgulanan değişikliklere ek olarak iki yeni yapılanmadan söz edilmektedir. Acil Eylem Planı'na göre;

- Yerel düzeyde sivil toplum katılımını sağlayacak Kent Konseyleri kurulacak,

- Hizmeti etkin şekilde götürecek ölçüde sahip alt bölgeler bazında bölgesel kalkınma kurumları oluşturulacaktır.

Hükümet Programı ve Acil Eylem Planı'nda sıralanan bu he-

deflere yönelik düzenlemeler bir dizi kanun taslağında yer almaktadır. Bunlar, Belediye Kanun Taslağı, Büyükşehir Kanun Taslağı, İl Özel İdaresi Kanun Taslağı, Belediye ve İl Özel İdaresi Gelirleri Kanun Taslağı ve Bölge Kalkınma Ajansları Kanun Taslağı'dır.¹⁵ Yeni düzenlemeleri bölgesel, il ve yerel ölçek olmak üzere üç düzeyde değerlendirmek mümkündür.

-Bölge Ölçeği

Bilindiği gibi, Türkiye'de bölgeler arası eşitsiz gelişmelerin çarpıcılığına karşın sistematik bir bölge yönetimi ve planlama anlayışı mevcut değildir. Mevcut düzenlemeler pragmatik niteliktedir. GAP'a yönelik olarak GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığına bağlı olarak kurulmuştur. Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nin siyasal sorunlarının dayatmasıyla bu bölgede kısa süre öncesine kadar uygulamada olan Olağanüstü Hal Bölge Valiliği kurulmuştur. Merkezi yönetimin birçok taşra teşkilatı, birbirleriyle koordinasyonsuz bir biçimde, bölge esasına göre örgütlenmiştir. Ancak bütün bu yapılanmalar sistematik bir yaklaşımın ürünü değildir. GAP dışındaki Doğu Anadolu Projesi (DAP) ve Doğu Karadeniz Projesi (DOKAP) ise yabancı uzmanlara hazırlatılan projeler olmuş ve uygulamadan Devlet Planlama Teşkilatı sorumludur. Ancak her iki proje de büyük ölçüde kağıt üzerinde kalan projeler olmuştur.

Yeni tasarıda bölgelere ilişkin düzenlemenin en önemli boyutu, Avrupa Birliği'nin özellikle kaynak tahsisinde merkezi bir öneme sahip olan bölgeleme anlayışına uygun olarak DPT tarafından tanımlanan bölgelerin esas alınarak Bölge Kalkınma Ajansları'nın kurulmasıdır. Yeni tasarı pilot uygulama olarak GAP, DAP ve DOKAP'ın kapsadığı bölgelerde Bölge Kalkınma Ajanslarının kurulmasını öngörmekte ve daha sonra bu ajansları diğer tanımlanmış bölgelere de yaygınlaştırılmayı hedeflemektedir. Bölge Kalkınma Ajanslarının kurulmasına yönelik tasarıda Valilikler asli birimler olarak tanımlanmakta, Ajansların yönetim kurullarının başına her bölgede merkezi konumda olan bir ilin valisinin yönetim kurulu başkanı olarak atanması öngörülmektedir. Ajansın yürütme organı olacağı anlaşılan Ajans Sekreteryasının başına da vali yardımcılarında biri getirilmektedir. Kalkınma Ajanslarının bu iki organı yanında bir de Danışma Kurulu'nun olması öngörülmekte, bu kurullarda bölgenin illerinin valileri yanında belediye başkanları ve iş çevrelerinin temsilcileri

15 Bu aşamada yapılacak bir değerlendirmenin temel güçlüğü, Mecliste görüşülen yasa tasarılarının henüz üzerinde çalışılan ve bu nedenle de sürekli değişime uğrayan bir nitelikte olmasıdır. Bu tür bir değerlendirmeyi daha da zorlaştıran başka boyutlar da söz konusudur. En önemli sorunlardan biri bazı konularda kamuoyuna yansıyan birden fazla tasarı metni vardır. Diğer bir zorluk yasanın taslak niteliğinden kaynaklanan iç tutarsızlıklarıdır. Bir maddede il genel meclislerinde başkan seçilmesi öngörülmekzen bir başka maddede meclis başkanından söz edilmektedir. Bununla birlikte mevcut yönetimin bazı ortak özelliklerini baz alarak bir değerlendirme yapmak mümkün görünmektedir.

nin olması öngörülmektedir. Ajanslara ilişkin iki ayrı tasarı söz konusudur. Tasarılarından birinde “sivil toplum kuruluşlarının” temsilcilerinin de Danışma Kurullarında yer alması öngörülmürken, diğer tasarıda bu kesimden temsilcilerin kuruldan dışlandığı görülmektedir.

Mevcut taslağın yasalaşması durumunda, bölge yönetimi ve kalınması sorununun merkezi yönetimin ağırlıkta olduğu bir “yönetişim” anlayışına yöneleceği anlaşılmaktadır. Bu tür bir yönelimin belirleyici unsurlarından biri Avrupa Birliği’ne uyum kaygısı olduğu anlaşılmaktadır. Avrupa Birliği her ülkenin bölgeler belirlemesini öngörmekte ve yapacağı yardımları bu çerçevede dağıtmaktadır. Yeni tasarı bu tanımlamaya dayanarak bir bölge örgütlenmesi önermekte, bu sürecin içinde kendi temsilcisi olan valileri ağırlıklı olarak dahil ederken, iş çevrelerini de sürecin parçası haline getirmeye çalışmaktadır. Çalışan sınıfların bu tür bir süreçten büyük ölçüde dışlandığı açıktır. Valilerin ve vali yardımcılarının Ajanslar içindeki belirleyici konumuysa, bölge sorununa uzun erimli ve planlı bir yaklaşımın öngörülmediğini göstermektedir. Valiler her siyasal iktidarla birlikte büyük ölçüde değiştirilen makamlar olmaları ve siyasal iktidarlara olan duyarlılıkları nedeniyle bu tür bir uzun erimlilik ilkesini uygulayabilecek konumda değildir. Ajansın sekreteryasının başında olması öngörülen vali yardımcılarının ise hizmet süreleri üç yıla sınırlıdır. Bu çerçevede söz konusu tasarının kanunlaşması durumunda Ajansların siyasal süreçlerden ve özellikle de merkezi yönetimin siyasal taleplerinden yoğun biçimde etkilenen kurumlar olması kaçınılmazdır. Bölgesel düzeyde etkinlik gösterecek bir kurumun merkezden atanan bir valinin başkanlığı ve kontrolünde oluşması bu tür yönelimin yerelleşmekten çok merkezin yerelde güçlenmesi anlamına geldiği açıktır.

-İl Ölçeği

Yeni yapılanmanın belediyelere belli yeni kaynaklar ve sorumluluklar yaratması muhtemel olmakla birlikte asıl vurgusunun İl Özel İdareleri üzerinde olduğu anlaşılmaktadır. Yeni tasarıda, birçok bakanlığın taşra teşkilatlarının (sağlık, eğitim, kültür, sosyal yardımlaşma, turizm, çevre, köy hizmetleri, tarım, hayvancılık, imar ve ulaşım) İl Özel İdarelerine kadrolarıyla birlikte devredilmesi öngörülmektedir.

Yeni yasa taslağının güçlendirdiği il özel idarelerine ilişkin olarak yeni bir yapılandırmaya gittiği görülmektedir. Yeni yasa taslağında daha önce il özel idarelerinin başında yer alan valilik-

lerin bu yönetim biriminden dışlandığı görülmektedir. İl özel idaresi meclislerinin başkanlığı yeni yasa taslağında seçilmiş ya da atanmış bir başkan öngörmemiştir. Bu çerçevede bir yasallaşma olması durumunda, valilerin önemli bir güç kaybına uğrayacağı açıktır.¹⁶ Bu tür bir düzenlemeyle AKP Hükümetinin yukarıda sözünü ettiğimiz merkezin il özel idareleri üzerinde valilikler aracılığıyla sağladığı kontrolü aşmayı hedeflediği anlaşılmaktadır. Mevcut yönetsel yapı açısından bakıldığında, valiler merkezi yönetimle yerel yönetim arasında eşgüdüm ve uyumun sağlanmasında, daha çok merkezin bir temsilcisi olarak, önemli bir işleve sahiptir. Yeni uygulamanın bu tür bir uyumu nasıl sağlayacağı önemli bir sorun alanı olarak belirginleşmektedir. Bununla birlikte, valilerin söz konusu işlevi yerine getirmesine yönelik olarak il ve ilçe koordinasyon kurullarının görev yapması öngörülmekte, bu kurulun başkanlığına ise söz konusu ilin valisi getirilmektedir. Ancak bu kurulun alacağı kararların tavsiye niteliğinde olması ve yaptırım gücüne sahip olmaması öngörülmektedir.

Bu çerçevede ilgili yasa tasarısında İstanbul'un özel bir durum olarak değerlendirilmiş olması da mevcut hükümetin siyasal ve ideolojik tercihlerini göstermesi açısından ilginçtir. Merkezi yönetimin taşra örgütleri diğer yerlerde İl Özel İdarelerine bırakılırken, İstanbul İlinde bu devir belediye yönetimine yapılmaktadır. Diğer anakentlerden farklı olarak İstanbul'da İl sınırı belediye sınırları olarak tanımlanmakta ve bu çerçevede yasa tasarısı İstanbul İli'nde İl Özel İdaresini işlevsiz kalacağı gerekçesiyle ortadan kaldırmakta ve bu birimin tüm yetkilerini İstanbul Anakent Belediyesine devretmektedir. Bu tür bir tercih mevcut iktidarın İstanbul'da kendisini güçlü hissetmesiyle açıklanabilir. Bununla birlikte, dikkate alınması gereken bir başka boyut İstanbul'un liberal çevrelerde *dünya kenti* olarak tanımlanması ve bu çerçevede İstanbul'un bir dünya kenti olarak "pazarlanması" stratejisidir. Bu tür bir stratejinin mevcut hükümet tarafından da desteklenen bir yönelim olduğu bilinmektedir. Bu nedenle, İstanbul'un tek bir liderlik altında birleştirilmesi bu strateji açısından önemli görünmektedir. Mevcut hükümet açısından önemli bir konumda olan İstanbul'da bu tür bir liderliğin Anakent belediyesine layık görülmesi kendi mantığı içinde anlaşılabilir bir tercihtir.

İl ölçeğine ilişkin düzenlemelerin genel bir değerlendirmesi yapıldığında en çarpıcı boyutun daha önce kentsel yaşamda kendisini gösteren tarzda bir siyasallaşma sürecinin il ölçeğine, kırsal nüfusu da içerecek bir biçimde taşınmasıdır. Eğitim, sağlık, spor,

¹⁶ Kanımca yeni yasa tasarısının en radikal yönü il özel idarelerinin valilikler dışında tanımlanmasıdır. Bu tür bir yönelim yasalasarsa merkezi yönetimin yerel birimler üzerindeki kontrolü önemli ölçüde azalacaktır. Bu nedenle bu tür bir stratejinin önemli bir direnişle karşılaşması muhtemeldir. Bu direniş karşısında mevcut hükümetin gerekli siyasi iradeyi gösterip gösteremeyeceğini önümüzdeki günler gösterecektir.

ulaşım ve ekonomik kalkınma gibi alanlarda geniş sorumluluklara sahip olacak bu birimin halihazırda belediyeler çevresinde oluşan ilişkilere benzer ilişkilere konu olması oldukça olasıdır. Bu tür bir yetki aktarımının diğer olumsuzluklarını sonuç bölümünde yerleşmenin yaratabileceği yeni sorunlar çerçevesinde inceleyeceğimizden, burada söz konusu yetki aktarımının yerleşmeciler stratejilerin üzerinde sıkça durduğu demokratikleşme boyutuna işaret etmekle yetineceğiz. Yerleşme ve demokratikleşme söylemine sahip çıkan çevreler için bu tür bir yetki ve kaynak aktarımı yerel halkın katılımına olanak sağlayacağı gerekçeyle olumlu bir gelişme olarak değerlendirilecektir. Kuşkusuz daha önce merkezi yönetimin ve bir kısmı da valilerin tasarrufunda bulunan bu sorumlulukların siyasal ve toplumsal talepleri merkezi yönetime aktardığı ve yeni düzenleme çerçevesinde bu taleplerin özellikle İl Genel Meclisleri'ne yöneleceği açıktır. Ancak bu tür bir gelişmenin demokratikleşme ve katılımı artıracığı yönündeki değerlendirmelere kuşkucu yaklaşmak için yeterince neden vardır. Bu tür bir kuşkunun gerisindeki en temel neden, günümüzde benzer bir yapılanma içinde olan belediyeler çevresinde oluşan ilişkilere benzer ilişkilere konu olmasıdır. Daha açık ifade etmek gerekirse, günümüzde belediyeler etrafında oluşan güç ilişkileri ne derece demokratikse, İl Özel İdareleri etrafında oluşan ilişkiler de o derece demokratik olabilecektir. Kuvvetle muhtemeldir ki, belediyelere benzer bir düzenlemeye tabi olmaları nedeniyle, İl Özel İdareleri etrafında da *klientalist* ilişkiler hâkim olacak, iktidarı elinde tutan siyasal partiler bu birimi kendi ilişki ve çıkar ağları çerçevesinde örgütleyerek, kendi tabanlarına öncelik veren bir yaklaşımı uygulamaya sokacaklardır.

-Kent Ölçeği

Belediyelere ilişkin yeni yasada öngörülen bazı düzenlemelere de dikkat çekmekte yarar vardır. Mevcut yasaya göre yeni taslağın öngördüğü değişikliklerden biri belediyelerin kurulmasına ilişkin öngörülen nüfus büyüklüğüdür. Mevcut yasa, nüfusu 2000 olan yerleşmelerde belediyelerin kurulmasına olanak sağlamaktadır. Yeni düzenlemede bu rakam 5000 olarak tespit edilmiştir. Bu tür bir değişiklik birçok belediyenin ortadan kalkmasına ya da diğer belediyelerle birleştirilmesine yol açacaktır. Bu tür bir düzenlemeye gerekçe olarak kamu hizmet sunumunda verimliliğin artırılması amacı ortaya konmakta, küçük nüfuslara sahip belediyelerin bu çerçevede yetersiz kaldığı belirtil-

mektedir. Bu düzenleme bir kez daha verimlilikle yasa taslağına gerekçe oluşturan demokratikleşme ve yerel katılımı artırma ilkelere arasında bir ikilik oluştuğunda tercihin ekonomik kaygılar çerçevesinde yapıldığını göstermektedir.

Yeni yasa, belediyelere halihazırda üstlendiği görevlere ek bazı yeni görevler de yüklemektedir. Ancak hemen belirtmek gerekir ki uygulamada olan 1580 sayılı Belediyeler Yasası'nda belediyelere oldukça fazla sayıda görev yüklenmiş bulunmaktadır. Ancak mevcut kaynakların yetersizliği nedeniyle belediyelerin birçoğu bu sorumlulukların, özellikle isteğe bağlı olanlarını yerine getirmemektedir. Bu nedenle yeni yasanın yeni görevler tanımlamasından çok, var olan sorumlulukları için kaynak yaratılması daha önemli görünmektedir. Aşağıda da tartışacağımız gibi, yeni yasa belediyelerin mali yapılarını da güçlendirmeyi hedeflemektedir. Bu çerçevede belediyelerin daha önce üstlenmediği bazı sorumlulukların bu kurumlara bırakıldığı görülmektedir. Bunlar arasında en çarpıcı olanlar belediyelerin hizmet sınırları içinde okul öncesi ve ilk öğretim kurumlarına ait binalar yapmak, yaptırmak, bakmak ve onarmak, yerel düzeyde tarihsel, kültürel ve doğal varlıkların ve çevrenin korunması ve işletilmesidir.

Mevcut yasanın gerek belediyelerin gerekse de il özel idarelerinin gelirlerine ilişkin olarak da bazı düzenlemeler yaptığı görülmektedir. Mevcut düzenlemede belediyeler ve il özel idareleri açısından en önemli kaynak, genel bütçe gelirlerinden belediyelere her yıl toplam gelirin % 5'inin il özel idarelerine ise % 1'inin aktarılmasıdır. Yeni düzenleme, bu oranlarda önemli artışlar yaparak, bu oranı % 25 olarak belirlemekte ve ortaya çıkan tutarın % 80'inin belediyelere, % 20'sinin de İl Özel İdarelerine İller Bankası aracılığıyla aktarılmasını öngörmektedir. Bu tür bir düzenleme gerek belediyelere gerekse İl Özel İdarelerine aktarılan kaynaklarda dikkate değer bir artış anlamına gelmektedir.¹⁷ Daha önce de belirttiğimiz gibi, bu AKP'nin kendi dayandığı toplumsal taban dikkate alındığında anlamlı bir değişikliktir. Diğer bir anlatımla, AKP kendi toplumsal tabanını desteklemeye ve bu çerçevede de AKP'nin merkezinde yer aldığı klientalist temsiliyet ilişkilerine yaygınlık kazandırmayı hedeflemektedir.

Belediyelere aktarılan kaynaklar yanında, yeni yasa daha önceki yasada merkezi yönetimin onayıyla ve garantörlüğüyle gerçekleşen borçlanma ve özellikle de dış borçlanma konusunda belediyelere önemli kolaylıklar sağlamaktadır. Yeni düzenlemeye göre, belediyeler belde hizmetlerini yerine getirmek amacıyla ta-

17 Yeni yasa tasarsının yetki aktarımı anlayışıyla kaynak tahsisine yönelik tercihleri arasında belli bir tutarsızlığın var olduğuna dikkat çekmek gerekmektedir. Sağlık ve eğitim gibi oldukça büyük harcamalar gerektiren hizmetler il özel idarelerine aktarılırken, belediyelerin sorumluluklarında daha sınırlı bir genişleme görülmektedir. Bununla birlikte kaynak aktarımında belediyelerin kaynaklarındaki artış oranı il özel idarelerinden çok daha yüksek görünmektedir.

şınır ve taşınmaz mal almak, iç ve dış borçlanmada bulunmak, gerektiğinde borç almak, vermek tahvil çıkarmak, bağış kabul etmek yetkilerine sahiptir. Bu tür bir düzenlemede özellikle dış borçlanma konusu önemli bir sorun alanı olarak karşımıza çıkmaktadır. Halihazırda özellikle anakent belediyeleri özellikle Hazine Müsteşarlığı'nın sağladığı garanti çerçevesinde önemli miktarlarda dış borçlanmaya gitmişlerdir. Mevcut tasarı bu tür bir finansman stratejisini merkezi yönetimin kontrol araçlarını devre dışı bırakarak daha sık başvurulabilecek bir hale getirmiştir. Bu tür bir yönelim bugün merkezi yönetimin dış borç konusunda düştüğü sıkıntıları kısmen paylaşan belediyeleri daha da sorunlu bir konuma getirebilecektir.

Yeni düzenleme çerçevesinde anakentlerdeki anakent belediyesi-ilçe belediyesi ilişkisi de yeniden yapılandırılmakta, anakent belediyelerinin asli görevinin anakent çerçevesinde görev yapan ilçe belediyeleri arasında koordinasyonun sağlanması olduğu belirtilmektedir. Bununla birlikte, tüm kenti ilgilendiren gelişme planları ve altyapı yatırımlarının mevcut düzenlemede olduğu gibi, anakent belediyelerinin sorumluluğunda kaldığı görülmektedir. Bu çerçevede 1/5000 ölçekli planların hazırlanması ilçe belediyelerine bırakılıyorsa da, söz konusu planları onama yetkisi anakent belediyesinde bırakılmaktadır. Ancak daha önce ilçe belediyelerince hazırlanan ve anakent belediyesince onaylanan ve bu çerçevede iki birim arasında sürtüşmelere yol açan uygulama imar planlarının onama yetkisi anakent yönetimlerinden alınmıştır.

Mevcut düzenlemelerin bir diğer önemli boyutu, birçok noktada idari vesayeti, yani merkezi yönetimin yerel birimler üzerindeki kontrolünü sınırlayarak, yargı denetimi uygulaması öngörülmektedir. Bu tür bir düzenlemeyle yerel devletin merkezi yönetim karşısındaki özerkliğinin güçlendirilmesi hedeflenmektedir. Bu çerçevede özellikle valiler, il özel idarelerine ilişkin güç kaybına benzer bir güç kaybını belediyeler üzerindeki denetimleri çerçevesinde de yaşayacaklardır.

Kent ölçeğinde belediyelere ilişkin yukarıda özetlediğimiz düzenlemeler, birçok çevre için yerel demokrasinin güçlendirilmesi anlamına gelmektedir. Bununla birlikte belediyeler düzeyinde temsiliyet ilişkilerinde yapısal bir dönüşümün öngörülmediği açıktır. Bu nedenle de mevcut güç ilişkilerinin, ki çoğu durumda bu ilişki korporatist ve klientalist özellikler göstermektedir, gelecekte de güçlenerek sürmesi anlamına gelmektedir. Belediyeler ve belediye şirketleri etrafında ortaya çıkan korporatist

ilişkilerin belediyelere aktarılan kaynaklardaki artışın gerçekleşmesi durumunda, daha da yoğunlaşması kaçınılmazdır. Benzer biçimde klientalist ilişkilerin de yaygınlaşması ve yoğunluk kazanması olası bir gelişme olacaktır. Belediyeler düzeyinde temsiliyet biçimlerine yönelik en çarpıcı düzenleme belediyelerin çocuklar, kadınlar, özürllüler gibi temsiliyeti sınırlı kalan kesimlere yönelik olarak Danışma Meclisi kurmaya yetkili kılınmalarıdır. Kuşkusuz ilk bakışta bu olumlu bir gelişmedir. Ancak hemen belirtmek gerekir ki, Habitat II ve Yerel Gündem 21 uygulamaları çerçevesinde birçok belediye bu tür uygulamaları hali hazırda yapmaktadır. Bu tür bir uygulamanın önünde herhangi bir yasal engel olmadığı gibi, yeni yasa da bu tür bir oluşumu belediyelerin inisiyatifine bırakmaktadır. Ancak şu ana kadar yapılan uygulamaların bir temel sorunu, söz konusu meclislerin belediyelerin inisiyatifinde kurulmasının söz konusu oluşumları belediyelerin kendi siyasi ve toplumsal tercihlerine göre yönlendirmeleri ve diğer alanlarda kurduklarına benzer klientalist ilişkileri bu çerçevede de kurmaya yönelmeleridir. Bu nedenle, belediyelerin inisiyatifinde kurulacak danışma meclislerinin ne tür kesimleri ve talepleri kendi bünyesine dahil edeceği kuşkuludur.

Bu çerçevede diğer bir düzenleme mahalle ölçeğine ilişkindir. Bu ölçekte en önemli seçilmiş yönetici, muhtarlardır. İlgili düzenlemede muhtarlar belediyelerin bir alt birimi olarak görülmekte ve belediyelerle işbirliği yapmaları öngörülmektedir. Muhtarların maaşlarının belediye meclislerince belirlenmesi ve maaşlarının belediyelerce ödenmesi, muhtarları belediyeler karşısında zayıf ve bağımlı bir konuma düşürmektedir. Bilindiği gibi muhtarlar çoğu durumda belediye yönetimlerinden daha farklı siyasal tercihleri yansıtmaktadır. Yine bilindiği gibi, birçok belediyenin hizmet götürmede mahallelerin etnik ve siyasi görüşlerine göre ayrımcılık yapması sıkça şikayet konusu olmaktadır. Bu çerçevede mahalle yöneticisi olarak tanımlanan muhtarların belediye hiyerarşisi içine sokulması önemli sakıncalar doğuracak, muhtarların kendi mahallelerinin tercihlerini üst düzeylere taşımalarını zorlaştıracaktır.

Yeni Yapılanmaya İlişkin Genel Bir Değerlendirme

Yukarıda özetlemeye çalıştığımız yerel yönetimlere ilişkin yeni düzenlemelerin geneli açısından bir değerlendirme yapılırsa, önerilen yeni yapılanmanın yerel şekillenışı açısından ne tür yansımalarının olacağı üzerinde kısaca durmak yapmak yerinde ola-

caktır. Daha önceden de belirttiğimiz gibi, yeni gelişme paradigmasında yerel birimlerin yerel kaynakları harekete geçirme ve diğer yerel birimlerle yarışma kapasitelerinin önemli olduğu varsayımından hareket etmektedir. Bu çerçevede yerel birimlerin başarısının yerel kurumsal derinlik çerçevesinde belirlendiği de vurgulanan boyutlar arasındadır. Bu tür bir yeniden yapılandırma çabasının ne tür dinamiklerle harekete geçirildiği üzerinde durmak önemlidir. Bu çerçevede iki tür dinamikten söz etmek mümkündür. Yeniden yapılanmaya ilişkin en önemli baskı ulus üstü güçlerden gelmektedir. Dünya Bankası ve IMF gibi kuruluşların yerelleşme yönünde bir baskı oluşturduğu bilinmektedir. Benzer biçimde, Avrupa Birliği'nin de özellikle bölgesel ölçeğin güçlendirilmesine yönelik bir baskısının olduğu da bilinen bir durumdur. Bu nedenle, AKP hükümetinin son girişimi bu baskılara bir yanıt niteliğindedir. Ancak hemen belirtmek gerekir ki, bu tür bir yanıt üretirken, AKP hükümeti kendi sınıfsal konumunu da dikkate alan bir yanıt üretmeyi hedeflemektedir. Mevcut iktidarın en önemli iki müttefiki kentlerde Anadolu sermayesi kırsal alanda ise büyük ölçüde eşraf ve toprak ağaları ve aşiretler tarafından kontrol edilen kırsal nüfustur. Son uygulamalar AKP hükümetinin, IMF ve Dünya Bankası kısılcacında, bu kesimlerin beklentilerine doyurucu yanıtlar üretmediğini göstermektedir. Bu çerçevede yerel devlete ilişkin tasarıların ana hedeflerinden biri bu kesimleri yerelde güçlü kılmaktır. İster Anadolu sermayesi için olsun, ister kırsal çıkarlar için il özel idareleri özel bir konumdadır. Çünkü bu yönetim birimi hem yerel ekonomik kalkınma hem de kırsal yatırımlar açısından asli güç odağı haline getirilmektedir. Bu çerçevede bu kesimlerin bu birimlerin seçimle gelen organlarında dikkate değer bir temsiliyetinin olması kaçınılmazdır. Diğer bir anlatımla, daha önce kendi taleplerini valilikler çerçevesinde yapan ve merkezden onay almak zorunda kalan bu kesimler, tasarının yasallaşmasıyla birlikte, kendi çıkarlarını daha doğrudan katılım ve temsiliyet yoluyla savunabileceklerdir. Bu çerçevede, AKP'nin de yerel düzeyde daha sistematik bir örgütlenme ağını kurabileceği anlaşılmaktadır. AKP'nin başta belediyeler olmak üzere yerel düzeyden ulusal iktidara ulaştığı hatırlanacak olursa, bu tür bir yaklaşımın iç tutarlılığı da açık hale gelecektir. Yukarıda da kısaca değindiğimiz gibi, bu tür bir örgütlenme klientalist ilişkileri daha da yaygınlaştırırken, yerel düzeyde kendi çıkar çevrelerine özel bir öncelik tanıyan bir açılımı da sağlayabilecektir.

Yaptığımız değerlendirme, giriş bölümünde de altını çizdiğimiz gibi, devletin yeniden yapılandırılmasının sınıflar arası dengelerin de yeniden kurulması anlamına gelmektedir. Bu noktada yanıtlanması gereken soru, söz konusu yeniden yapılandırmanın çalışan sınıflar açısından ne anlama geldiğidir. Çalışan sınıfların mevcut yapılanma içinde asli ölçeğinin ulusal ölçek olduğunu başka yerlerde tartışmış olduğumuzdan burada ayrıntılı bir tartışmaya girmeyeceğiz.¹⁸ Ancak burada yürüttüğümüz tartışma çerçevesinde vurgulanması gereken boyut, söz konusu yeniden yapılandırma çabalarında sınıf temelli bir temsiliyetin çalışan sınıflar açısından mümkün olmadığıdır. Mevcut yapılanma sınıf çıkarlarından çok klientalizm gibi sınıf çıkarlarının savunulmasını zorlaştıran ve kısmi çıkarları gözetten bir temsiliyet biçimini öne çıkartmaktadır.

Öncelikli olarak devletin vurgusunun ulusal düzeyden yerel düzeye kayması mücadele ölçeğini ulusal ölçek olarak tanımlamış olan sendikal mücadelenin ulusal ölçekte sürdürülmesini zorlaştırıcı bir nitelik taşımaktadır. Gerek işçi sendikaları gerekse de son dönemde önemli gelişmeler kaydeden memur sendikaları ulusal ölçekte mücadele etmektedir. Daha önce merkezi yönetim düzeyinde görev yapan sendikali işçi ve memurlar, kendi çalışma birimleri yerel devletin sorumluluğuna aktarıldığında, ortak muhatapları olan merkezi yönetimi kaybedecek yerel ölçekte mücadeleye yönelmeye zorlanacaklar ve bu çerçevede de diğer kurumlarda aynı sektörde çalışan emekçilerle dayanışmalarının maddi zeminini kaybetmeye başlayacaklardır.

Bu çerçevede son tasarıların öngördüğü bir başka olumsuzluk, yerel devlete aktarımdan sonra merkezi yönetimden yerel yönetimlere aktarılacak personelin statüsüne ilişkindir. Birçok merkezi yönetim işlevi yerel devlete devredilirken devredilen kuruluşlarda çalışan personel de yerel devlete devredilmektedir. Söz konusu devir işleminden bu kurumlarda çalışan personelin geleceğine ilişkin iki tür gelişme gündemdedir. Birincisi “ihtiyaç fazlası” personelin işten çıkartılmasıdır. İkincisi ise söz konusu personelin sözleşmeli ve yarı zamanlı çalışmaya zorlanmasıdır. Bu tür bir yönelimin bu kurumlarda çalışanların kazanılmış haklarının gaspedilmesi anlamına geldiği açıktır. Bununla birlikte, bu tür bir olumsuzluk karşısında, çalışan sınıfların tepkilerinin de, devletin geneline değil, ilgili yerel devlet kuruluşlarına yönelmesi ve bu anlamda da dağınıklaştırılması söz konusudur.

Benzer bir olumsuzluk çalışan sınıfların yeniden üretim ala-

18 Bkz. Şengül (2001, Bölüm 6).

nındaki mücadelesi açısından da söz konusudur. Eğitim, sağlık ve benzeri türden kollektif tüketim araçlarının yerel devlete devredilmesinin çalışan sınıflar açısından önemli siyasal sonuçları olacaktır. Bilindiği gibi, son yıllarda bu alanlarda yapılan harcamalar giderek kısılmaya başlanmış ve bu tür bir yaklaşım son ekonomik krizle birlikte daha da çarpıcı hale gelmiştir. Söz konusu hizmetlerin yerel devlete aktarılması, söz konusu hizmetlerin sunumunda hem nicel hem de nitel kötüleşmeye karşı gelişmesi muhtemel tepkileri de dağıtılaştıran ve yerelleştiren bir etki yaratacaktır. Daha önce bu tür hizmetlerin yetersizliğinden kaynaklanan tepkiler tek bir merkeze (merkezi yönetime) yönelirken, söz konusu hizmetleri yerel devletin sorumluluğuna verilmesinden sonra, ortaya çıkacak tepkilerin hedefi yerel devlet olacaktır. Oluğça olasıdır ki bu tür tepkiler devletin genelini sorumlu tutmak yerine, yerel devleti hedefleyen bir nitelik kazanacaktır.

Bu çerçevede yeni yapılanma çerçevesinde çalışan sınıflar açısından dikkat çekilmesi gereken bir başka sorun, yerel birimler arasına gelişmişlik düzeyinden kaynaklanan sosyomekânsal adalet sorunudur. Adem-i merkezietçi yapıların en önemli sorunlarından biri, yerel birimler arasında ortaya çıkan gelişme denge-sizliklerinin giderilmesine yönelik araçların bulunmamasıdır. Bu farkları gidermeye yönelik bir stratejinin en önemli aracı bölgeler ve yerel birimler arasında, gelişmiş olandan az gelişmiş olana gelir aktarımıdır. Oysa yerelliğın ön plana çıktığı durumlarda, bu tür bir aktarımın hem sosyal hem de siyasal olarak anlamı ve araçları ortadan kalkmaktadır. Bu nedenle yeni yapılanmadan sonra Türkiye açısından önemli bir sorun olmaya devam eden bölgeler ve iller arasındaki dengesizliklerin daha da derinleşmesi oldukça muhtemeldir.

Sonuç

Son yirmi yıl içinde piyasa yönelimli hegemonik projelerin gerek gelişmiş ülkelerde gerekse, IMF, Dünya Bankası ve benzeri kuruluşların da etkisiyle az gelişmiş ülkelerde hâkim hale gelmesi, sadece ekonomik yapıların değil, devlet yapılarının da hem ulusal hem de yerel düzeyde dönüşmesine yol açmıştır. Bu tür bir dönüşüm sürecinde, yerel devlet emek gücünün yeniden üretiminde üstlendikleri işlevleri ikinci plana iterken, yerel ekonomik gelişmeyi merkeze alan politikalar ağırlık kazanmıştır. Bu yönelim yerel ve yerel bağımlı sermayenin yönetsel yapılar içinde daha etkin biçimde yer almasına yol açarken, çalışan sınıflar, tersi

yönde bir söyleme karşın, söz konusu yönetim yapılarından büyük ölçüde dışlanmışır. Söz konusu yeniden yapılanma süreci içinde yerel birimlerin sadece ulusal değil, küresel düzeyde yarışması da beklenmektedir. Bu çerçevede yerel düzeyin ulusal düzeyin oluşturuu bir parçası değil, dünya kentleri sisteminin bir parçası haline gelmesi öngörülmektedir.

Yerel devletin yapılanması bu tür bir küresel projenin parçası olarak görülmekle beraber, her ülke kendi tarihsel-coğrafi koşulları ve sınıf dengeleri çerçevesinde bu sürece eklemleme çabasına girmektedir. Birçok başka etmen yanında, önceki devlet yapıları ve süreçlerinin örgütleniş biçimi, yerel güçlerin yarışmacı bir sisteme eklemlemesinde belirleyici olmaktadır. Türkiye gibi görece merkeziyetçi siyasal sistemlerde, yerel birimlerin bu yeni yapılanmaya kendisini uyarlaması, adem-i merkeziyetçi yapılarla karşılaştırıldığında çok daha sorunlu görünmektedir. Bu konuda direnç sadece devletin kendi içindeki süreçlerden kaynaklanmamaktadır. Daha da önemlisi, giriş bölümünde de belirttiğimiz gibi, devletin yeniden yapılanması siyasal güçler üzerinde de bir etkide bulunmaktadır. Bu nedenle, daha önceki yapılanma çerçevesinde kazanımlarını kaybetme kaygısı sınıfsal düzlemde de söz konusu yeniden yapılandırma çabalarına karşı direnç oluşmasına yol açmaktadır. Birçok durumdaysa, merkezi düzeyde güçlü çıkarlar bu tür yeniden yapılandırma projelerini kendi çıkarlarıyla uzlaşır hale getirerek, kendi projeleriyle eklemlemeye yönelmektedir.

AKP Hükümeti'nin meclise getirdiği yasa önerisi bu durumu açık biçimde yansıtmaktadır. Devletin yeniden yapılandırılması sürecinde, yerel devlete güç aktarımı yapılırken, güç aktarımında, mevcut siyasal iktidar kendi toplumsal tabanının güçlendirici bir stratejiye yönelmekte, bu çerçevede de belediyeler mali olarak güçlendirilirken, daha önce güçsüz konumda olan İl Özel İdareleri ön plana çıkarılmaktadır. Bu tür bir strateji sonucunda ortaya çıkacak yeni yapılanma, yerelleşme söyleminin öngördüğünün tersine, çoğulcu bir temsiliyet ilişkisinin kurulmasına hizmet etmekten çok AKP'nin dayandığı sermaye gruplarını öne çıkartıp, klientalist ilişkileri yaygınlaştırırken, sınıf temelli bir siyaset anlayışının önünü tıkayacak ve çalışan sınıfların muhatap olarak alabileceği bir merkezi de muğlak hale getirerek devletin hem sorumluluklarından hem de oluşabilecek baskılardan kaçmasına zemin hazırlayacaktır.

Bu çerçevede çalışan sınıfları ve sınıf temelli siyasal stratejile-

ri benimseyenlerin önündeki görev, mevcut yeniden yapılandırma çabalarının sınıfsal boyutlarını okunaklı hale getirip, gerekli duyarlılığı ve karşı çıkışı oluşturmaktır. Bununla birlikte, söz konusu tasarının yasalaşması durumunda, yapılması gereken ortaya çıkan yeni durum karşısında ne tür stratejilerin izlenmesi gerektiğine yönelik somut adımlar atmaktır. Bu tür bir gelişme, çalışan sınıfların mücadele alanlarını yerel alana kaydırmaları sonucunu doğuracaktır. Ancak bu tür bir ölçek kaymasının küresel ve özellikle de ulusal ölçekteki mücadele stratejileri pahasına olmaması çalışan sınıfların birliği ve dayanışması açısından bir zorunluluktur. Bu tür bir ölçekler arası ilişki korunarak, yerel ölçeğin kendisinin bir iktidar mücadelesi alanı olarak tanımlanması, sınıf temelli siyasetin hegemonyası açısından dikkate değer bir öneme sahip olacaktır. ■

Kaynakça

- Alford, R. ve R. Friedland (1985) *Powers of Theory: Capitalism, the State and Democracy*, Cambridge: CUP.
- Ayata, A. (1994) "Roots and Trends of Clientelism in Turkey", Roniger, L. ve A. Ayata, (der.) *Democracy, Clientelism and Civil Society*, içinde, Londra: Lynne Reinner.
- Castells, M. (1977) *Urban Question*, Londra: Arnold.
- Cochrane, A. (1993) *Whatever Happened to Local Government*, Buckingham: Open University Press.
- Cockburn, C. (1977) *Local State*, Londra: Pluto.
- Dahl, R. A. (1961) *Who Governs?*, New Haven: Yale University Press.
- Duncan, S. vd. (1988) "Policy Variation in Local State: Uneven Development and Local Social Relations", *International Journal of Urban and Regional Research*, 12: 107-28.
- Duncan, S. ve Goodwin, M (1989) *The Local State and Uneven Development*, Oxford: Polity.
- Dunleavy, P. ve O'Leary, B. (1987) *Theories of the State*, Londra: Mcmillan.
- Giddens, A. (1994) *Between Left and Right*, Cambridge: Polity.
- Goodwin, M. ve J. Painter (1996) "Local Governance, Crisis of Fordism and the Changing Geographies of Regulation", *Transaction of the Institute of British Geographers*, 21: 18-47.
- Güler, B. A. (1992) *Yerel Yönetimler: Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım*, Ankara: TODAİE.
- Güler, B. A. (1999) "Yerelin Ulusaşırı Anlamı", *İktisat Dergisi*, 388: 56-59.
- Harvey, D. (1973) *Social Justice and the City*, Londra: Arnold. [Türkçesi: Harvey, D. (2003), *Sosyal Adalet ve Şehir*, Çeviren: M. Morali, İstanbul: Metis.].
- Harvey, D. (1985) *Urbanisation of Capital*, Baltimore: John Hopkins University Press.
- Harvey, D. (1989) "From Managerialism to Urban Entrepreneurialism: the transformation of urban governance", *Geografisker Annaler*, 71B: 3-17.
- Harvey, D. (1996) *Justice, Nature and Geography of Difference*, Oxford: Blackwell.
- Jessop, B. (1990) *State Theory: Putting the Capitalist States in Their Place*, Cambridge: Polity Press.
- Jessop, B. (2002) "The Political Scene and the Politics of Representation: Periodizing Class Struggle in the Eighteen Brumaire", M. Cowling ve J. Martin (der.) *The Eighteen Brumaire Today*, Londra: Pluto Press.
- Jonas, H. I. J. and D. Wilson (1999) *The Urban Growth Machines*, Albany: New York University Press.
- Kara, N. ve S. Köksal (1988) "Büyük Şehir Yönetiminin İç İşleyişi: İstanbul Örneği", *Bilim ve Sanat*, 93: 20-24.
- Lefebvre, H. (1991) *The Production of Space*, Oxford: Blackwell.
- Logan, J. ve Molotch, H. L. (1987) *Urban Fortunes: The Political Economy of the Place*, California: California University Press.
- Lovering, J. (1995) "Creating Discourse rather than Jobs: the Crisis of the Cities and the Transition Fantasies of Intellectuals and Policy Makers", P. Healy vd. (der.) *Managing Cities: the New Urban Context* içinde, Londra: Wiley.
- Mayer, M. (1994) "Post-Fordist City Politics", A. Amin (der.) *Post-Fordism: A Reader* içinde, Oxford: Blackwell.
- Pahl, R. (1975) *Whose City?*, Londra: Penguin.
- Pickvance, C. (1995) "Where Have Urban Movements Gone?", C. Hadjimichalis (der.) *Europe at the Margins* içinde, Londra: Wiley
- Pickvance, C. (1997) "Decentralization and Democracy in Eastern Europe: A Skeptical Approach", *Government and Policy*, 15 (2): 129-142.
- Poulantzas, N. (1978) *State, Power, Socialism*, Londra: Verso.
- Roberts, B. (1995) *The Making of Citizens: Cities of Peasants Revisited*, Londra: Arnold.
- Sassen, S. (1991) *The Global City: New York, London, Tokyo*, Princeton NJ: Princeton University Press.
- Saunders, P. (1979) *Urban Politics: A Sociological Interpretation*, Londra: Hutchinson.
- Saunders, P. (1986) *Social Theory and the Urban Question*, Londra: Hutchinson.

- Saunders, P. (1990), *A Nation of Home Owners*, Londra: Unwin Hyman.
- Savage, M. ve A. Warde (1993), *Urban Sociology, Capitalism and Modernity*, Londra: Macmillan.
- Schüler, H. (1999), *Türkiye’de Sosyal Demokrasi: Particilik, Hemşehriblik, Alevilik*, İstanbul: İletişim.
- Smith, N. (1990), *Uneven Development: Nature, Capital and the Production of Space*. Oxford: Blackwell.
- Storker, G. (2000), *The New Politics of British Local Government*, Londra: Macmillan.
- Şengül, H. T. (2000), “Devlet ve Kent Mekânı”, *İktisat Dergisi*, 404: 45-56.
- Şengül, H. T. (2001), *Kentsel Çelişki ve Siyaset: Kapitalist Kentleşme Süreçleri Üzerine Yazılar*, İstanbul: Wald Demokrasi Kitaplığı.
- Şengül, T. ve M. Ersoy (der.) (2002) *Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması: Türkiye Deneyimi*, Ankara: ODTÜ (Kentsel Politika Planlaması ve Yerel Yönetimler Anabilim Dalı, 1997 Stüdyo Çalışması), [2. Baskı].
- Tekeli, İ. (1994), “The Patron-client Relationship, Land-rent Economy and the Experience of ‘Urbanisation without Citizens’”, S. J. Neary et.al. (eds) *The Urban Experience* içinde, Londra: E and Fn Spons.
- Tekeli, İ. (1996), “Bir Demokrasi Projesi Olarak Yerel Habitatlar”, *Ada, Kentliyim*, 8: 86-91.