

Türkiye’de Belediye Başkanı Olmak: Sınırlar, Stratejiler ve Meşruiyet

Osman SAVAŞKAN*

Öz: Bu makale, farklı dönemlerde farklı siyasi partilerden seçilmiş belediye başkanlarının otobiyografi, anı ve söyleşi kitaplarından yola çıkarak belediye başkanlarının karar alma süreçlerini şekillendirme potansiyeline sahip yerel ve yerel üstü aktörlerle olan etkileşimini tartışmaktadır. Belediye başkanları, merkezi yönetimlerden, yerel düzeyde etkili olan çeşitli çıkar gruplarından gelen talep ve beklentileri karşılamaya ve bu aktörlerle karar alma süreçlerini müzakere etmeye çalışırlar. Ayrıca, belediye başkanları mensubu buldukları siyasi partilerin yerel teşkilatlarıyla da gerilimli ilişkiler içindedir. Bu çalışmada, 1960 sonrası Türkiye’deki belediyelerin işleyişini ve bu işleyişteki devamlılıkları ve bu bağlamda belediye başkanlarının yerel siyasetteki etki ve gücünü kurumsal-yasal çerçevenin ötesine odaklanarak analiz etmektedir.

Anahtar kelimeler: Belediye başkanı, yerel siyaset, belediyecilik, merkezi yönetim, siyasi partiler

Becoming Mayor in Turkey: Boundaries, Strategies and the Legitimacy

Abstract: This article, which is based on autobiographies, memories of mayors elected in different periods from different political parties, will discuss the relationship between mayors and local as well as national actors in decision making process and its impacts on the dynamics of urban politics. Mayors attempt to meet expectations and demands from actors such as central government and interests groups at the local level and to negotiate decision-making process with these actors. Moreover, mayors could have tense relationship with local organization of their political parties. This article analyzes the continuities in the function of the municipalities in Turkey since 1960s and the power of the mayors in the local decision making process by going beyond the institutional-legal framework.

Keywords: Mayor, urban politics, municipalism, central government, political parties

Giriş

1945 sonrası Türkiye’inde kırdan kente göçün hızlanması, yerel düzeydeki iktidar oluşumunu, değişimini ve ilişkilerini derinden etkilemiştir. Kentleşmenin beraberinde getirdiği yeni toplumsal ilişkiler ve siyaset yapma biçimi başta belediyeler olmak üzere yerel ve yerel üstü aktörler arasında yeni işbirliklerinin, çatışmaların ve yeni siyasi yarılımların doğmasına neden olmuştur. Özellikle

* Marmara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Yerel Yönetimler Bölümü. Makalenin gerek hazırlık gerek yazım aşamasındaki yorum ve önerileri için Asya Saydam’a, Berra Zeynep Dodurka’ya, Burcu Mutlu’ya, Çiğdem Aksu Çam’a ve makalenin son şeklinin verilmesinde katkıda bulunan Çağdaş Yerel Yönetimler dergisi editör ve hakemlerine çok teşekkür ederim. ORCID: 0000-0003-0683-3006

Makale Geliş Tarihi : 02.02 2020

Makale Kabul Tarihi: 16.03 2020

Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 29, Sayı 2, Nisan 2020, s.57-83

belediye başkanlarının 1963 yılından itibaren doğrudan halk tarafından seçilmeye başlaması, yerel siyasetin dinamiklerini dönüştürmüştür. Bu tarihten itibaren belediye başkanları, kentsel mobilizasyonu sağlamada ve kentlerle ilgili karar alma süreçlerinde güçlü aktörler olarak öne çıkmışlar ve belediye başkanları etrafında gelişen enformel ilişki ağları yerel siyaseti şekillendirmede önemli hale gelmişlerdir. Bununla birlikte, belediye başkanlarının yerel siyaseti şekillendiren diğer aktörler karşısındaki etki ve gücünün pratikte nasıl işlediği hakkında çok az çalışma yapılmıştır. Türkiye’de belediye başkanları, merkezi yönetimlerle yerel düzeydeki aktörlerin birbiriyle çelişme potansiyeli olan talep ve beklentilerini nasıl müzakere etmektedirler? Kamusal hizmetleri ve özel çıkarları nasıl uzlaştırmaktadırlar? Çeşitli aktörler arasındaki güç ilişkilerini düzenlemek için ne tür stratejilere başvurmuşlardır?

Bu makale, yukarıdaki sorulardan yola çıkarak, belediye başkanlarının yerel siyasetteki etki alanını ve gücünü, yasal ve kurumsal çerçevenin ötesine geçerek analiz etmeyi amaçlamaktadır. Bu bağlamda, bu makale, farklı dönemlerde farklı siyasi partilerden seçilmiş belediye başkanlarının otobiyografi, anı ve kendileriyle yapılmış söyleşi kitaplarına başvurarak Türkiye’de belediyelerin işleyişindeki devamlılıkları, belediye başkanlarının karar alma süreçlerinde etkili olan yerel ve yerel üstü aktörlerle olan etkileşimini incelemektedir. Bu çalışmada, belediye başkanlarının, merkezi yönetimden ve yerel düzeyde etkili olan çeşitli çıkar gruplarından gelen talep ve beklentileri karşılamaya ve bu aktörlerle karar alma süreçlerini müzakere etmeye çalıştıkları iddia edilmektedir. Belediye başkanları, faaliyetlerini yürütürken zaman zaman yasaların etrafından dolanmak gibi çeşitli stratejilere başvururlar ve bunu hizmet odaklı bir anlayış çerçevesinde meşrulaştırırlar. Makalede, belediyelerin işleyişinde karşımıza çıkan kuralsızlıklar ve yasaların sıkça etrafından dolaşılması, büyük ölçüde belediye başkanlarının, kararlarını önemli ölçüde sınırlama kapasitesine sahip merkezi yönetim ve yerel çıkar odakları karşısında yerel siyasetteki etki alanını korumak ve genişletmek için ortaya koydukları stratejiler olarak değerlendirilmektedir. Ayrıca, Türkiye bağlamında, siyasi partilerin yerel teşkilatları da karar alma mekanizmalarında önemli aktörler olarak karşımıza çıkar. Belediye başkanları, üyesi buldukları siyasi partilerin yerel teşkilatlarıyla zaman zaman gerilimli ilişkiler içindedir ve bu durum belediye başkanlarının karar alma süreçlerini etkiler.

Makale, tarihsel kurumsalcılık geleneğinden esinlenen bir yöntemle kaleme alınmıştır. Bu yaklaşıma göre, kurumsal yapılar siyasal davranışları ve aktörler arası güç ilişkilerini belirleme gücüne sahiptir. Kurumların gelişimi ise sosyo-ekonomik ve siyasi gelişmelerden bağımsız ele alınamaz. Bir başka deyişle, kurumlar siyasi süreçler tarafından şekillenmiştir ve bu nedenle toplumsal analizleri tarihsel bir perspektifle buluşturmak önemlidir. Tarihsel süreçlere yapılan

vurgu ise kurumların zaman içinde kendilerini yeniden üreterek varlıklarını nasıl sürdürdüklerine dair önemli ipuçları sunabilir (Steinmo, 2008). Makalede, Türkiye’de belediye başkanlığı yapmış kişilerin otobiyografik çalışmaları, anıları ve söyleşi kitapları temel veri olarak kullanılmaktadır.¹ Analiz edilen otobiyografi, anı ve söyleşi kitaplarının büyük çoğunluğu 2000 öncesi belediye başkanlığı yapmış kişiler üzerinedir. Ayrıca, bu belediye başkanları görev sürelerinin büyük bir kısmını muhalefet partilerin mensubu olarak geçirmişlerdir (Tablo 1). Dolayısıyla, otobiyografi, anı ve söyleşi kitapları analiz edilirken dönemin siyasi koşulları ve merkezi ve yerel yönetimler arasındaki güç dengesi dikkate alınmıştır.

Tablo 1. Anı, Otobiyografi ve Söyleşi Kitapları Analiz Edilen Belediye Başkanları, Dönemleri ve Mensubu Buldukları Siyasi Partileri

| Belediye Başkanı | İli | Belediye Başkanlığı sırasında Mensubu Olduğu Siyasi Partileri | Dönemi |
|-------------------|-----------|--|----------------------|
| Ahmet İsvan | İstanbul | Cumhuriyet Halk Partisi (CHP) | 1973-1977 |
| Erol Köse | Kocaeli | CHP | 1973-1977 |
| Aytaç Durak | Adana | Anavatan Partisi (ANAP), Doğru Yol Partisi (DYP), Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP), Milliyetçi Hareket Partisi (MHP) | 1984-1989, 1994-2010 |
| Nurettin Sözen | İstanbul | Sosyal Demokrat Halkçı Parti (SHP) | 1989-1994 |
| Sefa Sirmen | Kocaeli | SHP, CHP | 1989-2002 |
| Şükrü Karatepe | Kayseri | Refah Partisi (RP) | 1994-1998 |
| Yılmaz Büyükerşen | Eskişehir | Demokratik Sol Parti (DSP), CHP | 1999- |

Günümüz tarih ve sosyal bilim anlayışında, hatıralar, anılar, otobiyografik çalışmalar birincil kaynaklar olarak değerlendirilir. Bununla birlikte, bu kaynaklarda kişisel deneyimler ön plana çıkarılır (Beşikçi, 2018). Dolayısıyla, bu anlatılar, “genel bir tarih anlatısından ziyade, kendi tecrübe, gözlem, yer yer küskünlük, öfke ve yorumlarını içeren bir kişisel anlatı” olarak değerlendirilmelidir (Beşikçi, 2018:260).

Bu makale, Türkiye’deki yerel siyaset literatürüne, farklı dönemlerde belediye başkanlığı yapmış kişilerin anı ve otobiyografi kitapları üzerinden 1960’lardan günümüze Türkiye’deki belediyelerin işleyişi ve bu işleyişteki devamlılıkları

¹ Bu makale kapsamında özellikle şu otobiyografi/anı ve söyleşi kitaplarından yararlanılmıştır: (Aslan ve Kurtuluş, 2014; Durak, 2015; İsvan, 2011; Kahraman, tarih belirsiz, Karatepe, 2003; Küpçü, 2014; Sirmen, 1998; Taşçı, 2009). Bu kitapların analizi makalenin ana sorunsalı göz önünde bulundurularak yapılmıştır. Bu bağlamda bazı kitaplar makaleye diğerlerine göre daha fazla veri sunmuştur.

ortaya koyarak ve bu bağlamda belediye başkanlarının yerel siyasetteki etki ve gücünün sınırlılıklarına işaret ederek katkı yapmayı amaçlamaktadır. Buradaki niyet, Türkiye’deki yerel yönetim anlayışları ve uygulamaları arasındaki farklılıkları göz ardı etmek değildir. Bu makale, farklı dönemlerde farklı anlayışlarca yöneltilmiş belediyelerin işleyişindeki benzerliklerin nedenleri üzerine bir tartışma açmaya çalışmaktadır.

Makale, girişin yanı sıra dört bölümden oluşmaktadır. İkinci bölüm, yerel siyasetin şekillenmesini etkileyen kurumsal yapılarla ve bu kurumsal yapı içindeki belediye başkanlarının rolleriyle ilgili kuramsal bir çerçeve oluşturmaktadır. Devamında, Türkiye’de 2000 öncesi yerel yönetimlerin kurumsal yapılarının gelişimi tarihsel bir bakış açısıyla analiz edilmiştir. Dördüncü bölüm, belediye başkanlarının otobiyografik, anı ve söyleşi kitaplarını detaylı olarak çeşitli alt başlıklar altında incelemektedir. Bu bölümde, belediye başkanlarının merkezi hükümet, özel çıkar grupları ve kendi siyasi parti teşkilatlarıyla olan ilişkileri tartışılmaktadır. Sonuç bölümünde, makalenin temel argümanları ve katkıları özetlenerek günümüz belediyeceilik pratikleri üzerine çıkarımlarda bulunulmaktadır.

Yerel Siyasetin Kurumsal Yapısı Üzerine Yapılan Çalışmaların Değerlendirilmesi

Yerel siyaseti şekillendirme gücüne sahip kurumsal yapıları ve bu yapılar içinde başta belediye başkanı olmak üzere kent yöneticilerinin rolünü ele alan çalışmalar, yerel yönetimlerin işleyişinin gerek merkezi hükümet gerek piyasa aktörlerince sınırlanabileceğini ve başta belediye başkanı olmak üzere kent yöneticilerinin yerel ve yerel üstü aktörler ve yerelde de kamusal ve özel çıkarlar arasında bir denge kurmaya çalıştıklarını vurgular (Katznelson, 1992; Pahl; 1975, 1977; Saunders, 1981). 1980 sonrası ise yerel siyasetin kurumsal yapısı üzerine yapılan çalışmalar arasında yönetim temelli yaklaşımlar ön plana çıkar. Bu çalışmalar, genel olarak 1970’li yılların sonundan itibaren devlet-piyasa ve toplum arasında gözlemlenen dönüşümlere odaklanır ve çoğullaşan aktörlere ve başta yerel yönetimler, özel sektör, sivil toplum örgütleri arasındaki işbirliklerine ve koalisyonlara vurgu yapar (Kjaer, 2009; Pierre, 1999; Peters ve Pierre, 2001).² Böyle bir bağlamda belediye başkanlarının yerel siyasetteki konumu yeniden tanımlanır ve belediye başkanları üzerine yapılan çalışmalar önem kazanır. 1990’lı yıllardan itibaren belediye başkanların özellikle Batı Avrupa ülkelerinde doğrudan halk tarafından seçilmeye başlanmasına dair genel bir eğilim ortaya çıkar ve bu bağlamda yapılan kurumsal reformlar dikkat çeker (Heinelt vd., 2018; , 2017).

Gelişmiş ülkeler arasında tarihsel olarak ABD, Kanada ve Japonya’da görülen belediye başkanlarının doğrudan halk tarafından seçilmesi uygulamasının

² Bu literatür üzerine kapsamlı bir değerlendirme için bkz: (Savaşkan ve Aksu Çam, 2019).

yaygınlaşmaya başlaması çeşitli gerekçelerle açıklanır. Öncelikle, Avrupa genelinde yerel seçimlere katılım oranları düşmektedir ve bu durum yerel yönetimlerin meşruiyetiyle ilgili tartışmalara yol açmıştır. 1980 sonrası yerel karar alma mekanizmalarını etkileyebilecek aktörlerin çoğullaşması, bu aktörler arasındaki ilişkileri koordine edecek güçlü liderlere olan ihtiyacı artırır (Genieys vd., 2004). Bu güçlü liderlerden, aynı zamanda neoliberal ekonomi politikalarına da uygun bir şekilde kentin değişim değerini öne çıkaracak şekilde farklı aktörlerin çıkarlarını birleştirecek ve kaynakları seferber etmelerini sağlayacak koalisyonların oluşmasına katkıda bulunmaları beklenir (Ponzini ve Rossi, 2010; Stren ve Friendly, 2019). Böyle bir koalisyonun ekonomik hedefler üzerinde birleşmesi için yerel düzeydeki karar alma mekanizmalarının giderek siyasi süreçlerden arındırılması gerekir (MacLeod, 2011; Swyngedouw, 2007). Bu durum, özellikle İngiltere ve İtalya gibi siyasi parti aidiyetinin güçlü olduğu ülkeler için geçerlidir. Yapılan çalışmalarda, 1990’lı yıllardan itibaren belediye başkanlarının doğrudan halk tarafından seçilmeye başlanmasının, belediye başkanlarının konularını siyasi partileri karşısında güçlendirdiği; bu durumun da siyasi partilerin yerel düzeydeki etkilerinin azalmasına neden olduğu sıkça dile getirilir (Sweeting ve Hambleton, 2020). Örneğin, İngiltere ve İtalya gibi ülkelerde toplumun her kesiminin desteğini alarak seçimleri kazanan bağımsız belediye başkanlarının sayısı giderek artar ve bu belediye başkanları partileri karşısında göreceli olarak özerk hareket etmeye başlarlar (Magnier, 2004; Vampa, 2016).

Bununla birlikte, belediye başkanlarının doğrudan halk tarafından seçilmesi her ülkede benzer sonuçlara yol açmamıştır. Her ülkenin bağlamı, yerel yönetimlerinin yapısı ve tarihsel gelişimi hatta ülke içindeki farklı yerel koşullar, kurumsal alanda yaşanan reformların sonuçları üzerinde belirleyici olmuştur (Lowndes ve Leach, 2004; Steyvers, 2016; Yanes ve Rodrigues-Garcia, 2015). İngiltere örneğinde belediye başkanlarının doğrudan halk tarafından seçilmesi belediye başkanlarını güçlü birer siyasi aktör olarak öne çıkmalarını tek başına sağlamamıştır. İngiltere’de belediye başkanlarının doğrudan halk tarafından seçilmesi hakkında yerel düzeyde yapılan referandumların birçoğu da reddedilmiştir (Fenwick ve Elcock, 2014; Sweeting, 2003). Danimarka, Norveç gibi ülkelerde refah devleti uygulamalarının devam ediyor olması, güçlü bir yerel bürokrasi geleneğinin olması ve kırsal nüfusun fazla olması, girişimci ve güçlü belediye başkanlarının ortaya çıkmasını ve başkanların, belediye kaynaklarını ekonomik çıkar odaklı kullanmalarını sınırlamıştır (Goldsmith ve Larsen 2004). Türkiye’de ise belediye başkanları, gelişmiş Avrupa ülkelerine göre çok daha erken bir tarih olan 1963’ten itibaren doğrudan halk tarafından seçilmektedirler. Ne var ki bu durum, Türkiye’de siyasi partilerin yerel siyasetteki önemlerini ve yerel düzeydeki karar alma mekanizmalarında siyasi nitelikli güç mücadelelerini azaltmaz.

Türkiye’de yerel siyasetin kurumsal mimarisi konusunda yapılan çalışmalar arasında merkezi yönetimin tarihsel olarak yerel yönetimler üzerindeki idari, siyasi ve mali denetimi (Savaşkan, 2017) ve belediye başkanlarının belediyelerin kurumsal yapısı içinde belediye meclisleri karşısındaki güçlü konumları (Erder ve İncioğlu, 2008) önemli temalar olarak öne çıkar. Belediye başkanlarının yerel siyasetteki etki ve gücünü, sermaye grupları ve Türkiye’de yerel siyaseti büyük ölçüde şekillendiren siyasi partilerin yerel teşkilatlarını göz önünde bulundurarak yapılan çalışmalar görece olarak daha azdır.

Türkiye’deki siyasi partiler üzerine yapılan çalışmalar genel olarak siyasi parti teşkilatlarındaki kişilerin eğitim, cinsiyet, etnik, dinsel ve hemşeri bağlarına (Schüler, 1999; Uysal ve Topak, 2013); partilerin organizasyon yapılarına (Kumbaracıbaşı, 2009; Özbudun, 2013), yerel düzeydeki teşkilatlanmalarına, parti içi gruplaşmalara ve parti aracılığıyla gelişen patronaj ve klientalist ağlara odaklanmıştır (Güneş-Ayata, 1992; Kemahlıoğlu ve Özdemir, 2018; Kocapınar 2018; Massicard, 2013; Ocaklı, 2015; Tachau, 1973; Uysal ve Toprak, 2013; Varol, 1989; Watts, 2014; White, 2007). Son yıllarda siyasi partiler ve belediyeler arasındaki ilişkilerin dinamiklerini anlamaya dönük ipuçlarının bulunabileceği çalışmaların sayısı artar. Joppien (2018), Eskişehir ve Konya büyükşehir belediyeleri örneklerinden yola çıkarak siyasi parti teşkilatlarının belediyelerin sosyal politika uygulamalarından yararlanmak için adeta aracı bir kuruma dönüşmelerini tartışır. Savaşkan (2019, 2018) siyasi partilerin yerel teşkilatları etrafında kurulan ilişkilerin belediyelerin düzenledikleri ihalelerde avantajlı duruma gelmek için son derece önemli olduklarının altını çizerek. Doğan (2016) İstanbul’un Kağıthane ilçesi özelinde yaptığı çalışmasında belediyenin hem klientalist ilişkiler hem de partinin mobilizasyonunu sağlamak için önemli bir ekonomik kaynak işlevi gördüğünü analiz eder. Bayraktar (2016) ise Aytacı Durak örneğinden yola çıkarak yerel yönetimler ve yerel siyasetin dinamiklerinde yaşanan dönüşümleri post politik siyaset kavramsallaştırması üzerinden anlamaya çalışır. Semerci’nin (2015) derlediği kitapta yer alan makaleler büyükşehir belediye meclislerinde alınan kararların öncelikle siyasi partilerin grup toplantılarında tartışıldığını ve meclis üyelerinin siyasi partilerinin kararları doğrultusunda hareket ettiklerini gösterir. Arıkboğa (2019) belediyeler üzerinde giderek artan parti vesayetine dikkat çeker. Siyasi partiler ve yerel yönetimler arasındaki ilişkilerinin dinamikleri farklı yerelliklerde farklı biçimler de alabilir. Örneğin, Bayraktar ve Altan’ın (2013) Mersin örneğinden yola çıkarak yaptıkları çalışma, belediye başkanı etrafında yeni enformel ilişki ağlarının oluştuğunu; bu nedenle yerel parti teşkilatlarının öneminin giderek azaldığını iddia etmektedir. Onlara göre, belediye başkanları yerel düzeydeki karar alma mekanizmalarında ve kaynakların dağıtımında en önemli ve güçlü aktör olarak karşımıza çıkar.

Gerek yerel siyasetin kurumsal boyutunda gerek yerel siyaseti şekillendiren aktörler arasındaki güç ilişkilerinde yaşanan dönüşümleri ve süreklilikleri anlamak için kuramsal temelli çalışmaları tarihsel bir perspektifle buluşturmak önemlidir. Zira, bir ülkenin geçmişinden gelen miras, kurumların ve aktörlerin yaptıkları tercihleri ve aldıkları tavırları büyük ölçüde şekillendirir. Aşağıdaki bölüm, hem Türkiye’de yerel siyasetin kurumsal boyutunun tarihsel seyrini ele almakta hem de belediye başkanlarının yerel siyasetteki etki alanının pratikte nasıl işlediğini anlamak için tarihsel bir arka plan sunmayı amaçlamaktadır.

Türkiye’de Yerel Siyasetin Kurumsal Boyutu: Kısa Bir Tarihçe

Osmanlı İmparatorluğu’nda yerel yönetimler ve belediye hizmetleri modernleşme ve dünya ticaret sistemine bütünleşmenin yaşandığı bir süreçte 1830’lu yıllardan itibaren gündeme gelir (Ortaylı, 1985; Tekeli, 2009). Kurtuluş Savaşı sırasında kabul edilen 1921 Anayasa’sında yerel yönetimlerin siyasi ve idari açılarından özerklikleri oldukça geniş tanımlanır (Önem ve Reyhan, 2009; Sevinç ve Demirkent, 2017; Tanör, 2013). Ne var ki, Cumhuriyet’in kurulmasını takip eden 1924 Anayasası merkezi bir hükümet sistemi öngörür. Bununla birlikte, Cumhuriyet döneminin yerel yönetimlerle ilgili en önemli düzenlemesi olan ve 1930 yılında kabul edilen 1580 sayılı Belediye Yasası, belediyelere geniş yetki ve sorumluluklar verir. Ancak, aynı yasayla belediyeler, gelirleri açısından merkezi hükümete bağımlı hale gelir. Bu yasaya göre, belediye başkanları (dönemin tabiriyle belediye reisleri), belediye meclisi tarafından ya belediye meclisinin içinden ya da belediye meclisi üyesi olma şartlarını taşımak koşuluyla dışarıdan seçilir. 1930 Yasası, İstanbul ve Ankara için ayrı bir yönetim yapısı öngörmüştür (Tekeli, 2009:55-62). 1948 yılına kadar Ankara’da, 1956 yılına kadar da İstanbul’da valilik ve belediye teşkilatı birleştirilir ve vali bu iki kentte aynı zamanda belediye başkanı olarak görev yapar. Ancak alışkanlıklar kolay değişmez. İstanbul ve Ankara belediye meclisleri, kentlerin valilerini belediye başkanı olarak seçerler (Tekeli, 2009:127).

1930’lu yıllarda Türkiye’de kentleşme oranı %25 civarındadır. Çok partili hayata dönüşle birlikte kırdan kente göç hızlanır. 1950’li yıllarda ardı ardına tek başına hükümet kuran Demokrat Parti (DP), başta İstanbul olmak üzere kentsel mekanın şekillenmesine dönük politikalar izler. İstanbul’da “Menderes’in İmarı” diye kavramsallaştırılan bu süreçte Vatan, Yıldız, Kennedy gibi geniş caddeler tarihsel mirasa ve çevreye verdiği zararlara pek de dikkat edilmeden açılır (Gül, 2009).

DP döneminde kentleşme hızlanmasına rağmen yerel yönetimlerle ilgili yasalarda çok önemli değişiklikler gerçekleşmez. 1961 Anayasası ise yerel siya-

setin kurumsal yapısında daha sonraki yıllarda radikal dönüşümlere sahne olacak düzenlemeler içerir. 1961 Anayasası'nın 116. maddesi, yerel yönetimleri, genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileri olarak tanımlar. Aynı maddeye dayanarak, 1963 yılından itibaren belediye başkanları belediye meclisleri yerine tek turlu çoğunlukçu bir seçim sistemiyle doğrudan halk tarafından seçilmeye başlanır (Akbulut, 2001; Çitçi, 1989; Tekeli, 2009).

Belediye başkanlarının doğrudan halk tarafından seçilmeye başlaması tüm dünyada 1980'li yılların ortalarına kadar istisnai bir uygulamayken, Türkiye bu konuda öncü ülkeler arasında yer alır. Bu döneme kadar, çeşitli ülkelerde belediye başkanlarının doğrudan halk tarafından seçilmesinin yanı sıra (ABD ve Kanada gibi), Çitçi'nin de belirttiği gibi çok farklı uygulamalar vardır:

Belediye meclisinin kendi üyeleri içinden bir kişiyi başkan olarak seçmesi, belediye meclisi seçimlerinde oyların çoğunluğunu kazanan partinin listesinde ilk sırada yer alan kişinin belediye başkanı olması, meclis tarafından önerilen kişinin merkezi hükümet tarafından belediye başkanı olarak atanması, belediye meclisinin ücretli bir yönetici ataması bu konudaki uygulamalar arasında sayılabilir (1989:162).

Türkiye'de ise belediye başkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi tartışmaları 1945 yılında kurulan Türk Belediyecilik Derneği tarafından sıkça gündeme getirilir (Tekeli, 2009:126). Tekeli'ye göre bu düzenlemenin altında siyasi partilere olan güvensizlik yatar. 1990 sonrası demokratik ülkelerde olduğu gibi bu düzenlemeyle Türkiye'de de belediye başkanlarının siyasi partileriyle olan ilişkisinin zayıflaması beklenir. Belediye başkanlarının, görevleri süresince siyasal partilerinin genel merkezlerinde görev alamayacakları, il ve ilçe yönetim kurulu başkanı ve üyeliklerinde bulunamayacakları kural olarak düzenlenir ve bu kural günümüzde de geçerlidir (2009: 186).

Türkiye'deki bu düzenleme, 1990'lı yılların Avrupa'sının aksine siyasi partilerin yerel düzeyde etkili olmasını engellemez. Uygulamaya baktığımızda 1963 yılındaki İstanbul Belediyesi seçimleri öncesinde siyasi partiler bağımsız bir aday üzerinde uzlaşmaya çalışırlar ama başarılı olamazlar. Yapılan araştırmalar, gerek belediye başkanlarının gerek belediye meclis üyelerinin neredeyse tamamının siyasi parti üyesi olduklarını gösterir (Çitçi, 1989). Sonuç olarak, 1963 yılından itibaren belediye başkanları yerel siyaseti şekillendirmede önemli bir güç merkezi haline gelirler. Fakat, bu durum, beklenenin aksine, siyasi partilerin yerel siyasetin şekillenmesindeki öneminin azalmasına neden olmaz. Belediye başkanları ve kendi siyasi partileri arasındaki müzakerelere ve gerilimlere dayanan ilişkiler, yerel siyasetin en önemli belirleyicilerinden birisi olur (Tekeli, 2009:186).

1960’lı yıllarda, uygulanan ulusal kalkınmacılık politikalarının da bir yanısıra olarak belediyelerin bazı yetkileri merkezi hükümete devredilir (Tekeli, 2009). Türkiye’de 1960-80 arasında belediyeler, gelişmiş ülkelerdeki benzerleri gibi bir işlev üstlenmemişlerdir. Gelişmiş ülkelerde yerel yönetimler merkezi devletle hiyerarşik bir ilişki içerisinde konut, eğitim, sağlık gibi ortak tüketim alanı oluşturan (Castells, 1977) Keynesyen refah devleti uygulamalarını yürütürler. Türkiye’de ise ne merkezi hükümet ne de belediyeler kentsel mekanın düzenlenmesinde ya da sosyal politika alanında herhangi bir inisiyatif alır (Savaşkan, 2017). Belediyelerin yetki ve sorumluluklarının ve gelirlerinin sınırlı olması nedeniyle, yerel seçimlere olan ilgi seçimlere katılım boyutuyla genel seçimlere oranla çok daha az olur ve yerel seçimler büyük ölçüde ulusal konular etrafında şekillenir (Akbulut, 2001; Çiççi, 1989). Yerel düzeyde konut alanında gecekondular, toplu ulaşımda dolmuşçuluk etrafında enformel ilişki ağlarınınca düzenlenen ve kontrol edilen yeni sektörler ortaya çıkar. Özellikle, kamu arazilerine inşa edilen gecekondular ve gecekondulaşma etrafında gelişen ilişki ağları zamanla kentte tutunmanın ve giderek de haksız zenginleşmenin en önemli araçları haline gelir (Erder, 1996; Işık ve Pınarcıoğlu, 2001). Böylece, yerel siyaset, seçim siyasetinin de önemi nedeniyle, analiz edilen kitaplarda da görüleceği üzere büyük ölçüde imar meseleleriyle ilgili tartışmalar etrafında şekillenmeye başlar.

12 Mart muhtırasından iki yıl sonra yapılan 1973 yerel seçimlerinde CHP büyük bir başarı kazanır. Bu dönemde, özellikle 12 Mart muhtırasıyla birlikte üniversitelerden uzaklaştırılan öğretim üyeleri belediyelerde çalışmaya başlar ve toplumcu belediyecilik anlayışı uygulamalarının teorik altyapısını oluştururlar. Bu anlayış doğrultusunda, İstanbul ve Ankara gibi belediyelerin yönetimleri, Keynesyen refah devleti uygulamalarına benzer şekilde toplu konut ve toplu ulaşım projeleri geliştirir ve sosyal politika alanında sorumluluk üstlenir (Batuman, 2010; Bayramoğlu, 2015; Eryiğit, 2015; Kalamak ve Gül, 2009; Köymen, 1983; Tekeli, 2009; Yıldırım, 2013). Türkiye’deki merkezi hükümetin yerel yönetimler üzerindeki mali ve siyasi denetiminin ağırlığı, sosyal demokrat belediyeleri katılımcılık ve yerinden yönetim ilkeleri etrafında yeni arayışlara iter. Böylece, gelişmiş ve demokratik ülkelerde ancak 1990’lı yıllarda gündeme gelen yerel düzeyde katılımcılık pratikleri Türkiye’de 1970’li yıllarda tartışılmaya başlanır (Batuman, 2010).

Toplumcu belediyecilik hareketinin yerel yönetimlerin gelir ve yetkilerinin artırılması, büyük şehirler için özel metropoliten yönetimlerin kurulması gibi talepleri ancak 1980 sonrasının neoliberal ekonomi politikaları etrafında uygulanmaya başlanır. Neoliberalizmle birlikte gelişmiş ülkelerdeki yerel yönetimler, sosyal politikalar alanındaki sorumluluklarını terk ederek piyasa ve sermaye yanlısı politikalar izler ve aynı süreçte merkezi hükümetlere karşı hem idari hem de

mali açılardan özerkleşir. Bu gelişmeler, Türkiye’de de yankı bulur. 1984 yılında ilk olarak İstanbul, Ankara ve İzmir’de büyükşehir belediyeleri kurulur. Yeni düzenlemeyle ilçe ve büyükşehir olmak üzere iki kademeli bir belediye sistemine geçilir. Özellikle büyükşehirlerin gelirleri 1980 öncesine karşılaştırılmayacak şekilde artmıştır. İmar yetkisinin yerele devredilmesiyle, belediyeler yerel siyaseti şekillendiren en önemli aktörlerden birisi haline gelir.

Yeni sistem, “güçlü başkan-zayıf meclis” modeli öngörür (Erder ve İncioğlu, 2008). Oluşturulan büyükşehir sisteminde, büyükşehir meclisi doğrudan halk tarafından seçilmez; ilçe belediye başkanı ve ilçe belediye meclislerine seçilen üyelerin bir kısmı büyükşehir belediye meclisi üyesi olurlar. Büyükşehir meclisindeki bu üyeler de daha çok kendi ilçelerinin sorunlarını takip etmekle kendilerini sınırlandırır. Bu durum da büyükşehir belediye başkanlarını kentin genelini ilgilendiren konularda belediye meclisleri karşısında güçlendirir. Yine de 1980 öncesine göre belediye meclis üyeliği siyasette talep edilen bir mevki haline gelir ve meclis üyelerinin eğitim ve mesleki durumlarının kompozisyonu değişir. 1980 öncesi belediye meclis üyeleri ağırlıklı olarak esnaflardan ve eğitim durumları düşük kişilerden oluşur (Çitçi, 1989; Tekeli, 2009). 1980 sonrası ise meclis üyelerinin giderek yükseköğrenim görmüş, mimar, mühendis, serbest meslek gibi hizmet sektöründe çalışanlardan oluştuğuna tanık oluruz (Erder ve İncioğlu, 2008).

1984 yerel seçimlerinde büyük başarı kazanan ANAP yerel düzeyde de neoliberal politikalar uygular. Özelleştirmeler, özel sektörden hizmet alımı, mega projelerin ve altyapı yatırımlarının hızlanması bu dönemin ürünleri arasında sayılabilir. Bu neoliberal politikalara gösterilen tepki ise 1989 yılında SHP’yi tüm Türkiye’de yerel düzeyde iktidar yapar. Başta İstanbul, Ankara ve İzmir olmak üzere, dönemin altı büyükşehir belediyesinin tamamı SHP tarafından kazanılır (Kurtuluş ve Aslan, 2016). Merkezi hükümetin ağır siyasi ve mali denetimi, en azından 1991 DYP-SHP koalisyonu kurulana kadar sosyal demokrat belediyelerin hareket alanını yerel düzeyde olabildiğince daraltır. Merkezi hükümetin yanı sıra, 1980 sonrası kentsel mekanın şekillenmesinde daha önemli aktörler haline gelen sermaye kesimleri de sosyal demokrat belediyecilik uygulamalarını sınırlandırmaya ve belediyeleri ekonomik çıkar merkezli politikalar uygulamaya zorlar. Belediye başkanları ve siyasi partileri arasında yaşanan gerilimler ve belediyelerde artan yolsuzluklar, 1989 yılında başlayan sosyal demokrat belediyeciliğin başarısızlıkla sonuçlanmasına neden olur.

1994 yerel seçimlerinde ise İstanbul ve Ankara Büyükşehir belediyeleri Türkiye’deki siyasal İslam kökenli RP tarafından kazanılır. RP, oylarının büyük bir kısmını kent yoksullarından ve muhafazakar Kürtlerden alır (Öniş, 1997;

Tuğal, 2008). Yereldeki iktidarlarının ilk yıllarında belediye yatırımları büyük ölçüde kentin çeperlerine ayrılır ve bu çeperlerin kentin merkezine entegre edilmesi sağlanır (Tuğal, 2008). 1990’lı yıllara aynı zamanda Cumhuriyet döneminin yoğun bir eleştirel yeniden değerlendirilmesi eşlik eder. Devlet-toplum ilişkileri tarihinin giderek daha yüksek sesle eleştirilmesi ve devletin ekonomide ve kamusal hayattaki yerinin yeniden tanımlanması gerektiğindeki ısrarlı görüşler, beraberinde yerel yönetimleri güçlendirecek kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması taleplerini getirir. 1990’lı yıllardaki koalisyon hükümetlerinin ve ekonomik krizlerin neden olduğu siyasi istikrarsızlıklar yerel yönetimler konusunda adımlar atılmasını engeller (Savaşkan, 2017).

Sonuç olarak, 1945 sonrası kentleşmenin hızlanması ve 1963’te belediye başkanlarının doğrudan halk tarafından seçilmeye başlanması Türkiye’de yerel siyasetin dinamiklerini dönüştürmüştür. Belediyeler, bu süreçte, farklı siyasi anlayışlar çerçevesinde yönetilmeye çalışılmıştır. Bununla birlikte, tarihsel arka plan analizinin de ortaya koyduğu üzere, yerel yönetimlerde farklı dönemlerde farklı siyasi anlayışlar hakim olmasına rağmen belediyelerin işleyişini etkileyen bazı temel konularda devamlılıklar söz konusudur. Yerel yönetimlerin mali ve siyasi açılardan merkezi hükümete bağımlı hali, siyasi partilerin yerel yönetimlerle olan ilişkilerde belirleyici olması, özel sektörün giderek artan gücü ve imar rantı etrafında gelişen siyasi müzakere ve gerilimler söz konusu devamlılıklar arasında sayılabilir. Bu devamlılıklar, aşağıdaki bölümde ayrıntılı bir şekilde tartışıldığı üzere, belediye başkanlarını kendi siyasi anlayışları çerçevesinde belediyecilik faaliyetlerinde bulunmalarını büyük ölçüde sınırlamıştır. Bu sınırlamaları aşmak içinse belediye başkanları çeşitli stratejiler geliştirmişlerdir.

Yerel Siyasetin Dinamikleri ve Belediye Başkanlarının Çeşitli Aktörlerle İşbirlikleri ve Çatışmaları

Merkezi Hükümetle Olan İlişkiler

1973 yılında yapılan yerel seçimlerden CHP Türkiye genelinde birinci parti olarak çıkar. Bu durum, merkezi hükümet ve yerel yönetimlerin önemli bir bölümünün farklı siyasi kadrolarca yönetilmesine neden olur ve dolayısıyla merkezi hükümetin yerel yönetimler üzerindeki vesayetini daha görünür hale getirir. Bu durumu, 1973-77 yılları arasında İstanbul’un belediye başkanlığını yapmış olan Ahmet İsvan, kitabının önsözünde açıkça dile getirir:

İstanbul belediye başkanlığını yürüttüğüm 1973-77 yılları arasında belediyemiz, uzun sürelerden beri görevleriyle ilgili hiçbir önemli kararı kendi başına veremeyecek ya da önemli hiçbir hizmeti kendi kararıyla uygulamaya koyamayacak kadar ağır bir vesayet altındaydı. Belediyece alınacak her karar değişik

bakanlıkların müdahalesine tabi ve iznine bağlıydı. Ayrıca belediyemiz inanılmaz ölçüde parasız bırakılıyor, hükümetin vereceği yardımlara devamlı muhtaç durumda tutuluyordu (2011:x).

İsvan, o dönemde merkezi hükümet kadrolarının yerel yönetimlere olan bakış açısını şu şekilde ifade eder: “Her şey Ankara’dan yapılmalıydı. Belediye rüştünü ispat etmemiş bir çocuk gibi yönetilmeliydi. Her karar Ankara’dan verilmeliydi” (2011:164).

İsvan’ın belediye başkanlığı yaptığı dönemde hala 1930 yılında çıkarılmış olan 1580 sayılı Belediye Kanunu yürürlükte ve bu kanun belediyelerin işleyişiyle ilgili hemen her konuda merkezi hükümetin ağır bir denetimini öngörür. İsvan’ın da belirttiği üzere belediyelerin sağlık, imar gibi çeşitli birimlerinde çalışan doktor, mimar ve mühendisler konuyla ilgili bakanlıkların personelidirler ve tayin, terfi ve tüm özlük hakları bakanlıklar tarafından yürütülür. Belediye encümeninde yer alacak belediye müdürlüklerinin de onayının İç İşleri Bakanlığı’ndan alınması zorunludur. Belediye meclisinin aldığı kararlar, il belediyeleri için valilerin, ilçe belediyeleri için ise kaymakamların onayından sonra yürürlüğe girer. Belediye başkanlarının yurt dışına çıkmak için İç İşleri Bakanlığı’ndan izin almaları gerekir ve izin alamadıkları durumlara 1970’li yıllarda sıkça rastlanır (İsvan, 2011:116-119). Belediye başkanları da personel atamaları, bütçe yetersizlikleri ve kısıtlamaları ve kentsel gelişim süreçlerine merkezi hükümetin müdahaleleri karşısında çeşitli stratejiler geliştirmeye çalışırlar.

İsvan, anlatısının büyük bir kısmında merkezi hükümetin belediyelerin işleyişine olan müdahalelerini eleştirir ve trajikomik diyebileceğimiz çeşitli örnekler sunar. Örneğin, belediye başkanı seçildiği zaman Özel Kalem Müdürlüğü’ne bir daktilo almak ister. İsvan’ın sözleriyle: “Ne mümkün! Ben kim oluyordum da başında bulunduğum metropol belediyeye istediğim bir adet daktilo makinesini almaya kalkışıyordum? Haddimi bilmeliydim !” (2011:85). Zira, belediye bu tür ihtiyaçlarını Devlet Malzeme Ofisi aracılığıyla karşılamak ya da bunun için ihale açmak zorundadır. Ofisten istenilen modelde daktilo bulunamaz. Belediye bürokratları da ihale sürecinin en az dört ay süreceğini söylerler. Böyle bir durum karşısında İsvan nasıl bir yöntemle sorunu çözdüklerini şöyle anlatır: “Sonucu ben kısa yoldan anlatayım. ‘Kanuna karşı hile’ yaptık. Bu deyim, cezayla ilgili, hukuki bir terimdir. ‘Kanuna karşı hile’, kanunun lafzına aykırı olmayan, ama amacına ters işlemi bilerek yapmaktır. Başka çare olmadığı için biz de öyle yaptık” (2011:86). İsvan, bu daktiloyu, Devlet İhale Yasası’na tabii olmayan İstanbul Sular İdaresi (sonradan İSKİ olacak) aracılığıyla temin edip, belediye başkanlığı makamında kullandıklarını anlatır.

İsvan, belediye başkanlığı döneminde gerek bütçeyle ilgili gerek personelle ilgili sınırlamaları aşmak için yasaların etrafından dolanmak zorunda kaldığını

kendi ifadesiyle “ama itiraf etmeliyim ki, ileride anlatacağım gibi, ben de birkaç kez, çaresizlik içinde böyle yöntemlerden yararlanmak zaafını gösterdim” (2011: 108) diyerek belirtir. Örneğin, yasalara göre belediye bütçesinin yüzde 30’unun yatırımlara ayrılması gerekir. Fakat, İsvan’a göre, belediye yatırımlar bir yana maaşları ve cari harcamaları bile ödeyecek durumda değildir. Bu durum karşısında: “Hayali gelirlerle bütçeyi şişirmek ve hayali yatırımlar göstererek yüzde 30 şartını yerine getirmek. Adet olduğu gibi biz de bütçemizi öyle yaptık ve dengeyi sağlayacak kadar, ‘belediye taşınmazları satışından’ hayali gelir gösterdik” (İsvan, 2011:114).

İsvan, benzer yöntemleri personel alımı için de kullandıklarını aktarır. Belediyelere kadrolu memur almak oldukça zordur. Zira, belediyeye kimin ne kadar maaşla hangi uzmanlık kadrosuyla alınacağı Bakanlar Kurulu kararıyla belirlenir. Kadrolu memurların, belediye içinde görev yerlerinin değişmesi bile bakanlığın iznine tabidir (İsvan, 2011:342). O nedenle yine kendi tabiriyle “kanuna karşı hile yoluyla” kendi ekibini işçi kadrosuyla belediyede istihdam etmeye çalışır. Örneğin, fiiliyatta belediyenin basın müdürü olan kişinin kadrosu yasal olarak danışman statüsündedir (İsvan, 2011:96). Belediyede istihdam edilen ilk ulaşım uzmanı da bir kanalizasyon işçisi kadrosundadır (2011:182).

Yerel yönetimlerin, gelirleri açısından merkezi hükümete bağımlı olmaları, belediyeleri zaman zaman çok zor durumda bırakır. Belediyeler, bütçe yetersizlikleri nedeniyle en temel sorumluluklarını yerine getiremez ve hatta memur ve işçilerinin maaşlarını ödeyemez hale gelir. İsvan da, işçilerin maaşını ödeyemedikleri için büyük bir işçi greviyle karşılaşır ve uzun süre belediye çöpleri toplayamaz. İsvan’a göre, dönemin Milliyetçi Cephe hükümeti, para vermeyerek, grevin sürmesini sağlar; böylelikle çöp yığınlarının yükselmesine ve halkın tepkisinin artmasına neden olur (2011:301-340). İsvan’ın “Çöp Meydan Savaşı” olarak adlandırdığı bu süreç esnasında dönemin başbakanı Süleyman Demirel’in kendisine şakayla karışık bir şekilde, “Sizi öldürmeyiz de, yaşatmayız da!” dediğini aktarır (2011:301). Yerel yönetimlerin, gelirleri açısından merkezi hükümetlere bağlı oluşu 1980 sonrası dönemde de belediyeler açısından sorun olmaya devam eder. Örneğin, 1989 yılında Kocaeli Belediye Başkanı seçilen Sefa Sirmen de, belediye başkanlığını kazandığında belediyenin ekonomik durumunun oldukça kötü olduğunu ve parayı bulmak için başta İller Bankası olmak üzere merkezi hükümetin bir sürü kurumuyla görüşmek zorunda kaldığını ifade eder (1998: 82-85).

Merkezi hükümet, yerel yönetimlerin gelir artırmalarına dönük projelerinin de onay makamıdır ve bu nedenle özellikle muhalif siyasi partilerce yönetilen belediyelerin projeleri uzun süre bekletilir. İsvan’ın Dünya Bankası’ndan İstanbul’un kanalizasyon sorununu çözmek için aldığı fonu kullanmasına Maliye

Bakanlığı uzun süre engel olur (İsvan, 2011:164). 1989-1994 yılları arasında İstanbul’u yöneten Nurettin Sözen de konuyla ilgili kendi deneyimini şu şekilde aktarır:

İki buçuk yılımız böyle geçti. Programımızı uygulayamadık, hayata geçiremedik. Hiçbir projemiz imzalanmadı. Biraz evvel otobüs olayında söyledim, metro olayı da böyle. Tabii bunları artırabilirsiniz. Hiçbirine imza gelmiyor (Aslan ve Kurtuluş, 2014:199).

Sözen’e göre, projeleri ancak DYP-SHP koalisyonu kurulmasıyla hayata geçmeye başlar.

İsvan, merkezi hükümetin tutumuna karşı kendisinin tabiriyle başvurduğu “kanuna karşı hile” yöntemlerini mahcup bir şekilde mecburen başvurulmuş yollar olarak aktarır. Aytaç Durak ise benzer durumlarla ilgili anlatısında cesurdur ve bu cesur kararları nedeniyle övgüyü hak ettiğini düşünür. Kendisi, zaten belediye başkanı olmadan da kamu yararı adına cesur kararlar almaktan geri durmaz. Örneğin, Devlet Su İşleri’nde (DSİ) çalışırken köylülerin evine su bağlatmak için yeni alınan su numunesine, sertliği başka bir sudan ilave ederek tahlil yaptırır ve suyun sertliğini düşürerek kendisine göre yasadan kaynaklanan noksanlığı çözer ve köye su bağlanmasını sağlar (Durak, 2015: 50-51). Yine, merkezi hükümetin iki dozer için yapacağı ihalenin belgesinde ikiyi kendi ifadesiyle “evrakta tahrifat suçu” işlemeyi göze alarak eliyle üç olarak değiştirir. Sonrasında şöyle devam eder: “Artık bu cesur kararlar hayatım boyunca kanunlara aykırı olsa da hep peş peşe geldi. Ama hepsinde de kamu yararı vardı” (Durak, 2015: 57).

Durak, merkezi hükümetin özellikle kentsel gelişim süreçlerine olan müdahalelerini çok sık eleştirir ve hiç çekinmeden yasalara rağmen kararlar almaktan çekinmez. “Kafaya koyduğu her işi yapan” Durak, kendi ifadesiyle “fiili durum yaratarak” dönemin Bayındırlık Bakanlığı’na rağmen kamulaştırma girişimleri yapar. Ona göre, bakanlar, kendisi gibi uygulamanın içinden gelmediği için belediye yöneticilerinin sıkıntılarını bilmezler:

Şehir içinin 100 metre genişlikte ve 2X5 olarak ücretsiz geçiş olması taleplerime itibar edilmemişti. Ancak buna rağmen istikbali düşünerek 70 metre genişlikteki kamulaştırma şeridini Karayolları yetkililerinin bilgisi olmadan imar planını değiştirerek 100 metreye çıkardım (...) Bakan Safa Giray durumu öğrendiğinde iş işten geçmişti (2015:332-333)

Yerelde Çıkar Gruplarıyla Olan İlişkiler

Konuyla ilgili literatürün de belirttiği ve yukarıda tartışıldığı üzere yerel yönetimlerin karar alma süreçlerinde sadece merkezi hükümet değil aynı zamanda yerel düzeydeki çeşitli çıkar grupları da etkili olabilir. Yerel yönetimler ve onun

görünür aktörü olan belediye başkanları da kamusal fayda ile yereldeki özel çıkarlar arasında bir denge kurmaya çalışırlar. Yerel yönetimler ve çıkar grupları arasındaki ilişkiler çeşitli ittifaklara kapı açabileceği gibi zaman zaman da gerilimli bir hale bürünebilir.

1973 seçimlerinin sonucunda yerel düzeyde iktidara gelen CHP kadroları, Batı Avrupa örnekleri gibi sosyal politika alanında sorumluluk alırlar. Örneğin, bizzat kendileri halk ekmek fabrikaları kurmaya çalışarak üretici hale gelmeye çalışırlar. Ancak bu durum kent düzeyinde faaliyet gösteren küçük ve orta ölçekli esnafları oldukça tedirgin eder. Bu gruplar belediyeler ve belediye başkanları üzerinde baskı kurarlar. Ahmet İsvan’ın ve Kocaeli Belediye Başkanı Erol Köse’nin anıları bu bağlamda oldukça ilgi çekicidir.

İsvan, konuyla ilgili yaşadığı deneyimi, kitabında “Büyük Ekmek Kavgası” başlığı altında tartışır. İsvan’a göre, belediye sınırları içinde faaliyet yürüten fırınlar kendi aralarında anlaşarak İstanbul’da bir nevi tekel haline gelmişlerdir. İsvan döneminde, fırın sahipleri yüzde 34 zam isteğiyle belediyeye başvururlar. İsvan, Toprak Mahsulleri Ofisi’nin (TMO) buğday fiyatlarını açıklamadan bu zammı kabul etmeye yanaşmaz. O dönemde ekmek fiyatına belediye valilikle birlikte karar vermektedir. Fırıncılar, belediyede ekmek fiyatına istedikleri kadar zam yaptıramayacaklarını anlayınca, valilikte belediye temsilcisinin karşı oyuna rağmen ekmeğin gramajını düşüren ve ekmek fiyatına zam yapan kararı aldırırlar. Belediye ise bu kararı tanımadığını ve ekmeğin aynı fiyatla satılması gerektiğini söyler ve buna uymayan fırınların kapatılacağını ilan eder. Bunun sonucunda 112 fırın kapatılır. Bunun üzerine, valilik, yeni bir fiyat belirlemek için tekrar toplanır ve ekmeğin fiyatını belediyenin öngördüğü şekliyle kabul eder (2011:211-220). Halk Ekmek Fabrikası’nın kuruluş çalışmaları sırasında bu tepkiler giderek artar.

Kocaeli Belediye Başkanı Köse de benzer bir tavırla karşılaşır. Köse’ye göre Kocaeli’nde ekmek piyasasına birbiriyle akraba olan birkaç fırıncı aile egemendir. Kocaeli’nde de fırıncılar talep ettikleri fiyatın ve gramajın İl Koordinasyon Merkezi’nce alınmasını sağlar. Belediye ise buna karşılık eksik gramajlı fırınları kapatmaya başlar. Fırıncılar da tepki göstererek ekmek üretimini durdururlar. Belediye, ekmek üretmeyen fırınlara el koyarak ve çevre il ve ilçelerden ekmek temin ederek halktaki hoşnutsuzluğun yatışmasına neden olur. Piyasayı yönlendiren aktörlerle tekrar bir araya gelinir ve bu gruplar, belediyenin şartlarını kabul etmek durumunda kalırlar. Köse’ye göre, bu olayların arkasında eski CHP milletvekili ve dönemin Sanayi ve Ticaret Odası başkanı ve kentin un gereksinimini elinde tutan “un kralı”, “çuval imparatoru” gibi lakapları olan yerel siyasette etkili bir kişi vardır. Köse’ye göre, ekmek fiyatları etrafındaki tartışma aşağıda daha detaylı tartışılacağı üzere bir daha partisi tarafından belediye başkanlığına

aday gösterilmemesiyle sonuçlanır (Kahraman, tarih belirsiz, 120-130).

Kentteki kamusal alanların bir takım çıkar gruplarınca işgali de belediye başkanlarını zor durumda bırakır. RP'den 1994 yılında Kayseri Büyükşehir Belediye Başkanlığı'na seçilen Şükrü Karatepe, Türkiye'de belediyelerin, merkezi hükümetin aşırı denetimi ile yerel güçlerin kişisel çıkarları arasında sıkıştığını iddia ederek, kentsel ranttan faydalanmaya çalışan küçük esnaflar üzerine şu gözlemde bulunur: “Kapalı çalışan, milli iradeyi dışlayan, mafyayla bütünleşen bir sistemin şehirlerdeki yansımasının otopark mafyası, dolmuş mafyası, hal mafyası, gecekondulu mafyası, arsa mafyası olması kaçınılmazdı” (Karatepe, 2003:263).

Yerel yöneticiler, orta ve küçük ölçekli esnafların yanı sıra siyaseten desteklenen güçlü sermaye gruplarıyla da gerilimli ilişkiler yaşayabilirler. İsvan, dönemin başbakanı Demirel'in katılacağı bir törenle açılışı yapılacak bir uluslararası otelden aynı anda hem açılış davetiyesi hem de geçici iskan belgesi için dilekçe aldığını söyler. Fakat, İsvan'a göre ruhsat işleri tamamlanmadan otel açılmak istenir. İsvan, proje belediyede olmadığı için sadece tören sırasında elektrik verebileceğini otel sahiplerine söyler ve onlardan inşaat denetimi nedeniyle şimdilik müşteri almayacaklarına dair bir teminat vermelerini ister. Buna rağmen, otel törenden sonra açık kalmaya devam eder. İşlemeye devam etmesi için gereken elektrik valilik aracılığıyla bulunur. Bu duruma çok sınırlanan İsvan, ruhsat işleri halledilene kadar otelin müşteri kabul etmesini engeller ve otel ancak yaklaşık bir ay sonra gerekli denetimlerin ardından inşaat ruhsatını alabilir (2011:253-264).

Belediyeler ve yerel çıkar grupları arasında yukarıda örneklendirilen gerilimlerin yanı sıra zaman zaman örtük ya da açık ittifaklar da gerçekleşebilir. Bu örtük ilişkilerin en önemli mekanizmalarından birisini ise belediyelerin imar kararları oluşturur. İsvan, imar rantı üzerinden işleyen mekanizmayı şu şekilde tarif etmeye çalışır:

İlkesiz politikacı, hükümetin kendisine verdiği çok yetersiz mali olanaklar ile halkın istekleri arasında sıkışmış ve bunalmış durumda. Halktan onay almak, beğeni kazanmak için bir şeyler yapmak, bir eser bırakmak istiyor. Basın zaten onun peşinde. Ona soruyorlar: Eseriniz nedir? Aslında eser bırakacak durumda değil. Parası yok. Ama yerleşik düzene göre içinde bulunduğu parasızlığı açıklarsa hükümetin gözünden düşer. Böyle bir çıkış yapacak yüreği de yok, bilinci de. O da elindeki kamu otoritesini, yani İmar Kanunu yetkisini, satılığa çıkarıyor yasayı satıp karşılığında mafyadan para alıyor, kendisine göre “eser” bırakacak” (2011:245).

İsvan, yukarıdaki alıntıda belediyelerin yetki ve sorumlulukları ile gelirleri arasındaki farkın belediyeler ve çıkar grupları arasında imar üzerinden enformel

bir anlaşmanın doğmasına neden olduğunun altını çizerek. Belediyeler, bağış karşılığında, imar izni verirler ya da kaçak inşaatlara ruhsat dağıtırlar. İmar ve ruhsat izinlerinin yanı sıra belediyelerin kendi kurdukları vakıflara müteahhitlerin bağış yapmalarını istemeleri de belediyelerin gelirlerinin artmasına dönük başka bir çaba olarak karşımıza çıkar:

Bu önerilere göre, bir vakıf ya da dernek kurup, oralara bağış toplama yöntemi, çare olabilirdi (!) Tabii bu paralar, bağış adı altında, ama aslında zoraki olacaktır. Yani bağış sözcüğü kullanılırken, bilerek yanlış kullanılacaktır (...) Bazıları işi daha da ileriye götürerek belediye cezalarını affetmeyi bağış yapmak şartına bile bağlamışlar, yasadışı bir belediye “salması” bile toplamışlardı (İsvan, 2011:302).

İsvan, kendi döneminde bu tarz bağış ekonomisi sisteminden uzak durduğunu belediyeye bağlı dernek ve vakıf kurarak iş yapmayı sakıncalı bulduğunu iddia eder. Kaçak binaları yıkmakta da tereddüt etmediğini bazı somut örnekler vererek anlatır (2011: 242-248). Aytaç Durak ise, yerel düzeyde ortaya çıkan bu bağış ekonomisinin faydalanıcısı olarak karşımıza çıkar. Örneğin, kendisi, Adana’da 25 dönüm kadar bir yeşil alanın sahibinden, arazisinin bir parseline ruhsatlı apartman yapılabilmesi karşılığında geriye kalan bölümünü yeşil alan olarak düzenlenmesi için belediye hibe etmelerini istemekte bir sakınca görmez (2015: 135).

İsvan, belediyenin düzenlediği bazı ihalelerde kendi tabiriyle “zorunlu usulsüzlükler” yaptığını açıkça dile getirir (İsvan, 2011:192). Örneğin, Gaziosmanpaşa ilçe sınırları içindeki yol işinde çalışan bir müteahhide, Valikonağı Caddesi’nde aniden ortaya çıkan bir altyapı sorununu çözmesi için işi yaptırır. Normal şartlarda Valikonağı Caddesi’ndeki iş için ayrıca bir ihale açılması ve bunun için müteahhide fazladan para ödenmesi gerekir. İsvan, bunun için bulunan yöntemi şöyle açıklar:

Bu müteahhide, bu iş için hak ettiği kadar para, Gaziosmanpaşa’daki iş için gösterilerek fazladan ödenecektir. (...). Ayrıntısını çok iyi hatırlamıyorum, ama herkesin bilgi sahibi olduğu bir sahte istihkak düzenleyerek Gaziosmanpaşa’daki iş yapılırken, keşif sırasında beklenmeyen bir kaya mı su mu ne kayda geçirildiğini, müteahhide, tabii bayındırlık birimlerine uygun biçimde sonradan zuhur etmiş gibi gösterilen fazla iş için fazla ödeme yapıldı. Evet, Valikonağı tonoz patlaması böyle usulsüz bir usulle tamir edildi (2011:194-195).

İsvan, belediye başkanı olduğunda karşılaştığı ve ihalesi sonradan yapılan yedek parça alım işiyle ilgili de şaşkınlığını saklayamaz. Belediye, kendi döneminden önce, yeterli bütçenin olmamasından dolayı bir firmayla anlaşır ve bu firma herhangi bir para almadan ve fiyat belirlemeden malzemeleri belediyeye

teslim eder. Firma, ileride belediyenin ihale açarak kendisini mağdur etmeyeceğini düşünerek belediyeye her türlü makine teçhizatını satmaya devam eder. İsvan, bu örnekten yola çıkarak belediyelerin parasızlığının Türkiye'ye yeni bir meslek kazandırdığını iddia eder: "Belediyenin parasızlığının sırtından geçinme mesleği" (2011: 191). Bu olayı, İsvan şu şekilde değerlendirir:

Bu olay, aslında belediyemizin gerçeğini gösteren benim için yeni ve şaşırtıcı bir fotoğraftı. Bu fotoğraf, belediyenin parasızlığının ve satın alma yetki sınırının anlamsız derecede daraltılmasının ne kadar pahalıya patladığını ve ilkesiz yönetimler tarafından iş bitirici çözüm yolları bulma yönteminin nelere yol açtığını gösteriyordu (2011:191).

Belediyeler, bütçe kısıtlılığının yanı sıra kapasite yetersizlikleri nedeniyle de çeşitli firmalarla enformel ilişkiler kurmak durumunda kalırlar. Böyle bir ilişki biçimi ve mekanizmaları Sefa Sirmen'in anlatısından yola çıkılarak örnekendirilebilir. Sirmen, Kocaeli'ndeki bir plazanın yapımı için kişisel temas halinde bulunduğu büyük bir firmayı ikna etmek için çok uğraştığını belirtir: "Bana sahip çıkmasını istedim. Para kazanmanın her şey anlamına gelmediğini, manevi zevklerin en büyüğünün kalıcı bir eser bırakmak olduğunu söyledim. Yalvardım. Projeyi incelemesi ve ihaleye katılması için güçlüklerle ikna ettim" (1998:99).

Sirmen, bu ihalede kendisinin güçlü bir müteahhitle anlaşarak, hem işi kısa sürede bitirmek hem de belediyenin o andaki büyük ekonomik sıkıntısına çözüm üretmeyi istediğini ifade eder. İhaleyi Sirmen'in önceden anlaştığı firma kazanır.

Siyasi Partilerin Yerel Teşkilatlarıyla Olan İlişkiler

Türkiye'de siyasi partiler, yerel siyasetin şekillenmesinde önemli aktörler olarak karşımıza çıkarlar. Yapılan araştırmalar, siyasi partiler etrafında kurulan ilişki ağlarının belediyelerden ihale almak ve belediyelerde istihdam sağlamak için mobilize edildiğini gösterir (Doğan, 2016; Joppien, 2018; Savaşkan, 2018). Bu durum da yerel düzeyde siyasi partiler ve belediyeler arasında enformel ilişkilerin ortaya çıkmasına neden olur. Siyasi partiler etrafında kurulan ilişki ağları belediye başkanlarının kentsel gelişim ve belediyelerin işleyişi konularında karar alma süreçlerini ve kapasitelerini sınırlayan en önemli mekanizmalar olarak devreye girer.

Belediye başkanları için kendi siyasi partileriyle kurdukları ilişkinin zorluklarına Nurettin Sözen şu şekilde değinir:

Belediye başkanlarının biraz kaderidir. İl başkanları belediyelere karşı tavır alır. Bazı şeyleri yaptırmak isterler, belediye başkanı da onu yerine getirmez, dolayısıyla daima örgütle sosyolojik olarak bir sürtüşme olur, yani bunun ölçüsünü iyi koymak lazım, ne de tamamen onları yok saymak lazım; ben bunu yapmaya çalıştım (Aslan ve Kurtuluş, 2014:173).

Belediye başkanları ve mensubu oldukları siyasi partiler genel olarak istihdam ve kamu ihaleleri konularında gerginlikler yaşarlar. Örneğin, İsvan, dönemin CHP İstanbul İl Başkanı olan Aytekin Kotil’in, ilçe teşkilatlarına kontenjanlar vererek kendisinin haberi olmadan 130 genci belediyede işe aldığını öğrendiğinde ciddi bir şok yaşadığını söyler (2011:131). Aynı zamanda il örgütünün, belediye içindeki terfilerle müdahale etmeye çalıştığından da bahseder (2011:138). Kendisinden 16 yıl sonra İstanbul’a belediye başkanı seçilen Sözen de aynı dertten mustarıptır. Sözen, belediyede kadrosunu oluştururken yaşadığı zorluklardan şöyle bahseder: “Partinin talepleri ile benim tercihlerim bazen çelişti. Tabii ki müzakereler ve sürtüşmeler olduğu söylenebilir. Örgüt hemen aday çıkartıyor. Yani çok büyük kavga oluyor il başkanıyla, benim değer verdiğim örgüt üyeleriyle” (Aslan ve Kurtuluş, 2014:190).

Belediye başkanlarını, mensubu oldukları siyasi partileriyle kadro talepleri kadar ihaleler de karşı karşıya getirir. Örneğin, Sözen seçim kampanyası sırasında belediyeye iş yapan müteahhitlerin bağış yapmak istediklerinden fakat bu tarz talepleri kabul etmediğinden bahseder (Aslan ve Kurtuluş, 2014:180). Durak da, “Siyasi ayrıcalığı belediyeye sokmayacağım sözü çok tehlikeli. Partiye yaslanman lazım” gibi öğütleri göz ardı ettiğini ve parti üyelerinin çeşitli taleplerini karşılamaya öncelik vermenin belediye başkanlarını halktan uzaklaştıracağını anlatır (2015:303-304).

Yerel düzeyde özel çıkar grupları ve siyasi parti teşkilatları iç içe geçebilmektedir. Erol Köse, özellikle bu durumdan oldukça yakındır. Kendisinin ekmek fiyatlarıyla ilgili yapmak istediği düzenlemeye karşı çıkan kişi, partisinin en önde gelen aktörlerinden birisidir. Esnaf Kefalet Kooperatifleri Birliği’ne belediye arsasının bedelsiz bir şekilde verilmesi için partisinin araya girdiğinden bahseder (Kahraman, tarihsiz: 116).

Belediye başkanlarının kendi partileriyle olan gergin ilişkilerinin sonuçları bazen ağır olmaktadır. Örneğin, Sözen, belediye başkanlığı döneminde İSKİ’de yaşanan yolsuzluk olaylarını parti içi meselelere referansla açıklamaya çalışır. Dönemin DYP milletvekilinin Sözen’in ağabeyine söylediği sözleri kendisiyle yapılan söyleşide onaylayarak aktarır: “Bu olayın başlangıcı da, bitişi de, gelişmesi de hepsi sizin parti içindeki partililerin marifetidir. Yani bizim partimiz veya bir başka partiden çok, partinizin içindeki insanlardır” (Aslan ve Kurtuluş, 2014: 219). Sefa Sirmen de Kocaeli’nin büyükşehir belediyesi olma sürecini bizzat kendi partisinden engellemeye çalıştığını iddia eder. Anı kitabına “Sıkıntılı Yıllar: Bir Yanda Parasız Belediye, Diğer Tarafda Partideki İhanet” gibi bir bölüm başlığı koymaktan çekinmez. Sirmen’e göre, o dönemdeki parti içi çekişmede kendisinin adı Erdal İnönü’ye karşı “Baykalcı” olarak çıkmıştır ve bu nedenle kendi partisi merkezi hükümette koalisyon ortağı olmasına rağmen Kocaeli’nin

büyükşehir belediye olma süreci bir türlü tamamlanamaz. Bu süreç içerisinde kendi partisi Sirmen hakkında bir de soruşturma açar. Uzun uğraşlar sonucu Kocaeli büyükşehir olabilmıştır (1998:74-95).

Belediye başkanları, partilerinden özerk hareket etmeye çalıştıklarında bir daha aday gösterilmeyerek cezalandırıldıklarını düşünür. Gerek İsvan gerek Köse, ikinci dönem adaylıkları için yapılan ön seçimleri çeşitli “ayak oyunlarıyla” kaybettiklerini anlatırlar. İsvan, başkan seçildikten sonra başkanlık yetkilerini partideki arkadaşlarıyla paylaşmamasının partisiyle arasını açtığını söyler ve ön seçim sürecinin dürüstçe yöneltilmediğini iddia eder:

Ön seçim dürüstçe yapılsaydı sonuç tersine olacaktı. Yani, yönetim kurulları, ön seçimi etkilemek amacıyla değiştirilmeseydi, seçmen listeleri dürüstçe hazırlansaydı, her seçmen sadece kendi adına ve baskılarla karşılaşmadan oy verseydi ve oylar dürüstçe sayılıp tutanaklara doğru geçirilseydi. Ama böyle olmasına izin verilmedi (2011:399).

Köse de, çeşitli sandık oyunları ile ön seçimi kaybettiğini düşünür: “Delege listelerini değiştirdiler. Oy kullanılmaya başlandıktan bir süre sonra oy kullanmayı kesip bir süre kapıları kapattılar. Sabahtan o saate kadar kullanılan oyla sandıktan alınarak kendi listelerinin bulunduğu zarfları sandığa attılar. O dönemdeki ön seçin hakim denetiminde yapılmıyordu” (Küpçü, 2014:83).

İsvan ve Köse’ye göre farklı bir dönemde ve farklı bir siyasi anlayışla belediye başkanlığı yapmış Durak da, siyasilerden bağımsız davranmasının bedelini ödediğini iddia eder: “Benim gibi 40 yıllık bürokratik ve belediye yönetiminde siyasilere direnirseniz işinizde başarılı olursunuz ama her seçim öncesinde parti değiştirmek zorunda kalırsınız” (Durak, 2015:69).

Eskişehir Belediye Başkanı Yılmaz Büyükerşen, partisiyle yukarıda tartışıldığı şekillerde sorun yaşamamak için belediye başkanlığı adaylığını, ilçe belediye başkanlarını ve meclis üyelerini kendi belirlemek koşuluyla kabul ettiğini belirtir (Taşçı, 2009: 409). Böylelikle, partisine karşı görece de olsa bir özerklik kazanmış olur. Türkiye’deki belediye ve siyasi parti ilişkilerini de eleştirel bir şekilde değerlendirir:

Kadroların çoğu, çeşitli partilerin belediye iktidarları döneminde alınmış ve doğal olarak o günkü koşullara göre kendilerini istihdam eden partililere yakınlık duyan kimselerdi. Zaten bana göre belediyelerin siyasetle iç içe olması Türkiye’de partizanlığın nirengi noktalarından biridir. Gönül ister ki, memurlar ve diğer kamu görevlileri kendilerini, partizanlığa eğilimli kimseler olmak yerine, İngiltere’deki gibi “kamu hizmetkârı” (*public servant*) olarak görebilselerdi, demokrasi ve devlet çarkı daha sağlıklı olurdu (Taşçı, 2009: 415).

Sonuç

Bu makale Türkiye’de farklı dönemlerde farklı siyasi partilerden seçilmiş belediye başkanlarının otobiyografi, anı ve söyleşi kitaplarından yola çıkarak belediyelerin işleyişindeki devamlılıklara ve yerel düzeydeki karar alma mekanizmalarına odaklanmıştır. Türkiye’de belediye başkanlarının gelişmiş ülkelere kıyasla erken sayılabilecek bir tarihten itibaren doğrudan halk tarafından seçilmeye başlanması yerel siyasetin dinamiklerini büyük ölçüde etkilemiş ve dönüştürmüştür. Belediye başkanları, Türkiye bağlamında güçlü siyasi figürler olarak ortaya çıkmışlardır. Bununla birlikte, belediye başkanları, gerek merkezi hükümet gerek yerel düzeydeki çeşitli çıkar gruplarından gelen talep ve beklentileri karşılamaya ve bu aktörlerle karar alma süreçlerini müzakere etmeye çalışırlar. Makalede tartışıldığı üzere, belediye başkanları, kararlarını önemli ölçüde sınırlama gücüne sahip olan bu aktörler karşısında yasaların etrafından dolanmak gibi stratejilere başvururlar. Ayrıca, belediye başkanlarının doğrudan halk tarafından seçiliyor olması, Türkiye’de siyasi partilerin yerel teşkilatlarının öneminin azalmasıyla sonuçlanmaz. Bu durum çoğu kez belediye başkanları ve mensubu buldukları siyasi partilerinin teşkilatları arasında gerilimli ilişkiler üretir. Bütün bu faktörlerin sonucunda, yerel düzeydeki karar alma süreçlerinde formel ile enformelin kurallarla kuralsızlıkların iç içe geçtiği süreçler etkili olur.

2000 sonrası Türkiye’inde merkezi ve yerel yönetimler arasındaki ilişkiler yeniden düzenlenmiş, konuyla ilgili önemli yasal değişikliklere gidilmiştir. Bu yasal değişikliklerle birlikte yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluk alanları genişlemiş ve belediyeler üzerindeki bazı denetim mekanizmaları kaldırılmıştır. Örneğin, belediye meclisi kararları üzerindeki idari vesayet kaldırılmıştır. Fakat bu yasal değişikliklere rağmen, belediyelerin işleyişinde önemli devamlılıklar göze çarpmaktadır. Öncelikli olarak, yerel yönetim reformları merkezi hükümetin gücünü yerel düzeyde yeniden üretmesiyle sonuçlanmıştır. Merkezi hükümetin yerel yönetimler üzerindeki denetim mekanizmaları hala devam etmektedir. Denetim mekanizmalarının yanı sıra Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, TOKİ gibi kurumlar merkezi hükümetin yerel düzeyde etki alanını oldukça genişletmektedir. (Savaşkan, 2017). Belediyeler de özellikle denetim mekanizmalarını aşmak için çeşitli stratejiler geliştirmektedir. Örneğin, ilgili yasaya göre belediyelerin personel giderleri büyükşehirlerde toplam bütçesinin yüzde 30’unu aşamaz. Belediyelere kadrolu personel temin etmek merkezi hükümet birimlerinin de devreye girdiği oldukça karmaşık bir süreçtir. Belediyeler de bu nedenle personel alımlarını daha esnek bir istihdam yapısı olan belediye şirketleri aracılığıyla yapmaktadır. Bu durum ise belediye şirketleri etrafında enformel ilişkilerin gelişmesine neden olmaktadır.

2000 sonrası belediyelerin yetki ve sorumluluklarının artmasına belediyelerin gelirlerinde önemli ölçüde bir artış eşlik etmemiştir. Bu durum, 2012 yılında çıkarılan ve büyükşehir ve il sınırlarını birleştiren yasal değişiklikten sonra da değişmemiş görünmektedir (Arıkboğa, 2015). Belediyelerin yetki ve sorumlulukları ve gelirleri arasındaki uçurum 2000 sonrasında da belediyelerle çeşitli çıkar grupları arasında enformel uzlaşılara kapı aralamaktadır (Savaşkan, 2019).

2000 sonrası Türkiye’inde de yerel siyaset büyük ölçüde hala imar ve imar kararları üzerinden şekillenmektedir. 2018 yılının Şubat ayı meclisinde dönemin Kadıköy Belediye Başkanı Aykurt Nuhoğlu, yaptığı konuşmada, 2014-2018 yılları arasında İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisi’nin 11 bine yakın karar aldığını ve bu kararlarının 6048’inin imarla ilgili olduğunu ifade etmiştir (akt, Yalçın, 2019). Bu sayı bile tek başına imar süreçlerinin yerel siyaseti ne derecede şekillendirdiğini göstermektedir. Ayrıca, belediyelerin siyasi partilerin yerel teşkilatlarıyla olan girift ilişkileri günümüzde de devam etmektedir. Yapılan araştırmalar, siyasi parti teşkilatlarının gerek belediyelerden ihale almak gerekse belediyelerde istihdam sağlamak için en önemli aracı kurumlar haline geldiklerini göstermektedir (Doğan, 2016; Joppien, 2018; Savaşkan, 2018). Yine, belediye meclis toplantıları öncesinden siyasi parti grup toplantıları yapılmakta ve kenti ilgilendiren konularla ilgili tutum ve tavırlar belediye meclisi yerine bu grup toplantılarında belirlenmektedir (Semerci, 2015). Bu grup toplantılara siyasi partilerin il başkanları da belediye başkanlarıyla birlikte katılmaktadır.

2000 sonrasına dair bu örnekler, Türkiye’de belediyelerin işleyişinde bir devamlılık olduğuna işaret etmektedir. Belediye başkanları, merkezi yönetim, yerel çıkar grupları ve yerel siyasi parti teşkilatları arasındaki güç ilişkilerinin farklı yerelliklerde saha çalışmalarıyla analiz edilmesi hem yerel düzeydeki karar alma mekanizmalarının yerelden yerele nasıl farklılaşabileceğine, hem de devlet ve toplum ilişkilerinin enformel niteliğinin kendisini yeniden üretme mekanizmalarını anlamaya dair önemli ipuçları sağlayabilir. Yakın gelecekte ise, yerel düzeydeki enformel ilişki ağlarının yerini katılımcı, hesap verilebilir ve demokratik bir ilişki biçimine bırakması zor görünmektedir. Bununla birlikte 2000 sonrası yapılan yasal değişiklikler sonucu oluşturulan Kent Konseyi, meclis komisyonları gibi kurumlar şeffaf ve katılımcı süreçlerin önünü açabilir.

Kaynakça

- Akbulut, Ö. (2001). “Ulusal Siyaset-Yerel Siyaset İlişkisi Bağlamında 1963 Yerel Seçimleri”. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 10 (4), 36-60.
- Arıkboğa, Ü. (2015). “Türkiye’de Büyükşehir Belediyesi Transfer Sistemi ve 6360 Sayılı Kanunun Etkileri”. *Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 37 (2), 1-29.
- Arıkboğa, E. (2019). “Vesayetten Kurtulmuş Yerel Yönetim İhtiyacı”. *Birikim*, 358-359, s.49-56.
- Aslan, Ş. Ve H. Kurtuluş (2014). *İnsana ve Demokrasiye Adanmış Bir Hayat...Nurettin Sözen*. İstanbul: Doğan Kitap.
- Batuman, B. (2010). “Toplumcu Bir Belediyecilik Modeli: Yeni Belediyecilik Hareketi”. *Mülkiye Dergisi*, 34 (266), 223-241.
- Bayraktar, U. (2016). “Türkiye Kent Siyasetinin Post-Politik Halleri: Hizmet Referansiyelinin Proje Habitusu için Adana’da Bir Durak”. *Modus Operandi: İlişkisel Sosyal Bilimler Dergisi*, 4 (Mart), 19-49.
- Bayraktar, U. ve C. Altan (2013). Explaining Turkish Party Centralism: Traditions and Trends in the Exclusion of Local Party Offices in Mersin and Beyond. *Negotiating Political Power in Turkey: Breaking up the Party* (Ed. E. Massicard ve N. Watts). Londra: Routledge.
- Bayramoğlu, S. (2015). *Toplumcu Belediye: Nam-ı Diğer Belediye Sosyalizmi*. Ankara: Note Bene Yayınları.
- Beşikçi, M. (2018). “Tarih yazımında Hatırat ve Günlükler Nasıl Kullanılmalı?: Birinci Dünya Savaşı’na Katılan Osmanlı Askerlerinin Benlik Belgeleri Özelinde Metodolojik Bir Analiz”. *Toplum ve Bilim*, 144, 253-285.
- Castells, M. (1977). *The Urban Question: A Marxist Approach*. Londra: Edward Arnold.
- Çitci, O. (1989). *Yerel Yönetimlerde Temsil. Belediye Örneği*. Ankara: TODAİE.
- Doğan, S. (2016). *Mahalledeki AKP: Parti İşleyişi, Taban Mobilizasyonu ve Siyasal Yabancılaşma*. İstanbul: İletişim.
- Durak, A. (2015). *Söyleyeceklerim Var*. Ankara: Bilgi Yayınevi.
- Erder, S. ve N. İncioğlu (2008). *Türkiye’de Yerel Politikanın Yükselişi*, İstanbul: Bilgi Üniversitesi.
- Eryiğit, B. (2015). *Türkiye’de Belediye Birlikleri ve Marmara Belediyeler Birliği’nin Tarihi*. Ankara: Hayat Yayınları.
- Fenwick, J. ve H. Elcock (2014). “Elected Mayors: Leading Locally?”. *Local Government Studies*, 40 (4), 581-599.
- Genieys, W., X. Ballart ve P. Valarie (2004). “From ‘Great’ Leaders to Building Networks: The Emergence of a New Urban Leadership in Southern Europe?”. *International Journal of Urban and Regional Research*, 28 (1), 183-199.

Goldsmith, M. Ve H. Larsen (2004). "Local Political Leadership: Nordic Style". *International Journal of Urban and Regional Research*, 28 (1), 121-133.

Göymen, K. (Ed.) (1983). *Bir Yerel Yönetim Öyküsü: 1977-80 Ankara Belediyesi Deneyimi*. Ankara: Özgün Matbaacılık.

Gül, M. (2009). *Modern İstanbul'un Doğuşu* (Çev. Büşra Helvacıoğlu). İstanbul: Sel Yayıncılık.

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

Heinelt, H., A. Magnier, M. Cabria ve H. Reynaert (Ed.) (2018). *Political Leaders and Changing Local Democracy: The European Mayor*. New York: Palgrave Macmillan.

İsvan, A. (2011). *Başkent Gölgesinde İstanbul*. İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.

Joppien, C. (2018). *Municipal Politics in Turkey: Local Government and Party Organization*, Londra ve New York: Routledge.

Kahraman, A. (tarih belirsiz). *Boğulan Başkan: Erol Köse*. Matbaa yeri ve isim bilgileri yok.

Kamalak, İ. ve H. Gül (2009). *Toplumcu Belediyecilik: Teorik Yaklaşımlar, Türkiye Uygulamaları*. İstanbul: Kalkedon.

Karataepe, Ş. (2003). *Kendini Kuran Şehir*. İstanbul: İz Yayıncılık.

Kemahloğlu, Ö. ve E. Özdemir (2018). Municipal Control as Incumbency Advantage: An Analysis of the AKP Era. *Party Politics in Turkey: A Comparative Perspective*. (Ed. Sabri Sayarı, Pelin Ayan Musil ve Özhan Demirkol). Londra ve New York, Routledge.

Katznelson, I. (1992). *Marxism and the City*. Oxford: Clarendon.

Kjaer, A. M. (2009). Governance and the Urban Bureaucracy. *Theories of Urban Politics*. (Ed. J. S. Davies ve D. L. Imbroscio). Londra: Sage.

Kocapınar, G. (2018). Social Profiles of Local Party Elites in Turkey. *Party Politics in Turkey: A Comparative Perspective*. (Ed. Sabri Sayarı, Pelin Ayan Musil ve Özhan Demirkol). Londra ve New York, Routledge.

Kumbaracıbaşı, A. C. (2009). *Turkish Politics and the Rise of the AKP*. Londra: Routledge.

Kurtuluş, H. ve Ş. Aslan (2016). "Üç Şehir Üç Başkan: Yeni Liberal Dönemde İstanbul, Ankara ve İzmir'de Sosyal Demokrat Belediyecilik Deneyimi, 1989-1994 Dönemi". *İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 54 (Mart), 17-42.

Küpçü, M. (2014). *62 Yıllık Siyaset Hayatıyla Erol Köse*. İstanbul: Dahi Yayıncılık.

Lowndes, V. ve S. Leach (2004). "Understanding Local Political Leadership: Constitutions, Contexts and Capabilities". *Local Government Studies*, 30 (4), 557-575.

MacLeod, G. (2011). "Urban Politics Reconsidered: Growth Machine To Post-Democratic City?". *Urban Studies*, 30 (4), 2629-2660.

- Magnier, A. (2004). “Between Institutional Learning and Re-legitimization: Italian Mayors in the Unending Reform”. *International Journal of Urban and Regional Research*, 28 (1), 166-182.
- Massicard, E. (2013). “The Uses of Team Rivalry: Reconsidering Party Factionalism in Turkey”. *Negotiating Political Power in Turkey: Breaking up the Party* (Ed. E. Massicard ve N. Watts). Londra: Routledge.
- Ocaklı, F. (2015). “Notable Networks: Elite Recruitment, Organizational Cohesiveness, and Islamist Electoral Success in Turkey”. *Politics and Society*, 43 (3), 385-413.
- Ortaylı, İ. (1985). *Tazimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği*. Ankara: Hil Yayın.
- Önen, N. ve C. Reyhan (2009). “Kurtuluş Savaşı Yıllarında Türkiye’de Ülke Yönetimi”. *Amme İdaresi Dergisi*, 42 (4): 1-23.
- Öniş, Z. (1997). “The Political Economy of Islamic Resurgence in Turkey: The Rise of the Welfare Party in Perspective”. *Third World Quarterly*, 18 (4): 743-766.
- Özbudun, E. (2013). *Party Politics and Social Cleavages in Turkey*. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Pahl, R. E. (1975). *Whose City? And Further Essays on Urban Society*. Harmondsworth: Penguin Books.
- Peters, B. Guy ve J. Pierre (2001). “Developments in Intergovernmental Relations: Towards Multi-level Governance”. *Policy & Politics*, 29 (2), 131-135.
- Pierre, J (1999). “Models of Urban Governance. The Institutional Dimension of Urban Politics”. *Urban Affairs Review*, 34 (3), 372-396.
- Ponzini, D. ve U. Rossi (2010). “Becoming a Creative City: The Entrepreneurial Mayor, Network Politics and the Promise of an Urban Renaissance”. *Urban Studies*, 47 (5), 1037-1057.
- Saunders, P. (1981). *Social Theory and the Urban Question*. Londra: Hutchinson & Co.
- Savaşkan, O. ve Ç. Aksu Çam (2019). “Kentsel Siyaset Literatürünün Türkiye Yazımındaki Serüveni: Politik Ekonomi ve Kurumsal Yaklaşımların Eleştirel Bir Değerlendirmesi”. *Memleket Siyaset Yönetim*, 14 (32), 147-182.
- Savaşkan, O. (2019). “Türkiye’de Yerel Yönetimler ve AKP Belediyeciliği”. *Birikim*, 358-359, 88-99.
- Savaşkan, O. (2018). “Yerel Yönetimler ve Türkiye’de Hükümet ve İş Dünyası ilişkilerinin Değişen Dinamikleri: Karşılaştırmalı Bir Analiz”. *Türkiye’nin Büyük Dönüşümü: Ayşe Buğra’ya Armağan*. (Ed. O. Savaşkan ve M. Ertan). İstanbul: İletişim.
- Savaşkan, O. (2017). “2000 sonrası Türkiye’inde Yerel Yönetimler Reform Süreci”. *Toplum ve Bilim*, 141, 173-194.
- Schüler, Harald (1998). *Türkiye’de Sosyal Demokrasi: Particilik, Hemşehrilik, Alevilik* (Çev. Yılmaz Tonbul). İstanbul: İletişim.

Semerci, P. U. (Ed.) (2015). *Yerel Demokrasi Sorunsalı: Büyükşehir Belediye Meclisleri Yapısı ve İşleyişi*. İstanbul: Bilgi Üniversitesi.

Sevinç, M. Ve D. Demirkent (2017). *Kuruluşun İhmal Edilmiş İstisnası*. İstanbul: İletişim.

Sirmen, S. (1998). *Hayatım İzmit*. (Basım yeri ve matbaa bilgisi yok).

Steinmo, S. (2008), "Historical Institutionalism". *Approaches and Methodologies in the Social Sciences :A Pluralist Perspective*. (Ed. D. Della Porta ve M. Keating), Cambridge and New York, Cambridge University Press.

Steyvers, K. (2016). "A Knight in White Satin Armour? New Institutionalism and Mayoral Leadership in the Era of Governance". *European Urban and Regional Studies*, 23 (3), 289-305.

Stren, R. ve A. Friendly (2019). "Big City Mayors: Still Avatars of Local Politics?". *Cities*, 84 (1), 172-177.

Sweeting, D. ve R. Hambleton (2020). "The Dynamics of Depoliticisation in Urban Governance: Introducing a Directly Elected Mayor". *Urban Studies*, 57 (5), 1068-1086.

Sweeting, D. (Ed.) (2017). *Directly Elected Mayors in Urban Governance : Impact and Practice*. Bristol: Policy Press.

Sweeting, D. (2003). "How Strong is the Mayor of London?". *Policy and Politics*, 31 (4), 465-478.

Swyngedouw, E. (2007). *The Post Political City. Urban Politics Now: Re-imagining Democracy in the Neoliberal City*. (Ed. BAVO). Rotterdam: NAI Publishers.

Tachau, F. (1973). *Turkish Provincial Party Politics. Social Change and Politics in Turkey: A Structural-Historical Analysis* (Ed. Kemal Karpat). Leiden, E.J. Brill.

Tanör, B. (2013). *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri*. İstanbul: YKY.

Taşçı, C. N.. (2009). *Yılmaz Büyükerşen: Zamanı Durduran Saat*. İstanbul: Doğan Kitap.

Tekeli, İ. (2009). *Cumhuriyetin Belediyecilik Öyküsü*. İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.

Uysal, A. ve O. Topak (2010). *Particiler: Türkiye’de Partiler ve Sosyal Ağların İnşası*. İstanbul: İletişim.

Vampa, D. "Declining Partisan Representation at the Sub-national Level: Assessing and Explaining the Strengthening of *Local Lists* in Italian Municipalities (1995-2014)". *Local Government Studies*, 42 (4), 579-597.

Varol, M. (1989). *Yerel Siyasetin Demokratikleşmesi*. Ankara: Gündoğan.

White, J. (2007). *Türkiye’de İslamcı Kitle Seferberliği: Yerli Siyaset Üzerine Bir Araştırma* (Çev. Esen Türey). İstanbul: Oğlak.

Watts, N. F. (2014). *Sandıkla Meydan Okumak: Türkiye’de Kürtlerin Siyasi Yolculuğu* (Çev.Bilgesu Sümer). İstanbul: İletişim.

Yalçın, B. (2019). “Yerel Yönetimler ‘demokrasi okulu’ Olacaksa...”. *Birikim*, 358-359, s.42-48.

Yanes, C. J. N. Ve M. J. Rodrigues-Garcia (2015). “Models of Local Governing Coalitions: City Politics and Policy Effects in Spanish Municipalities”. *Urban Geography*, 36 (8), 1149-1168.

Yıldırım, S. (2013). *Türkiye’de Toplumcu Belediyecilik, 1973-1980*. Ankara: Çankaya Belediyesi.