

YEREL YÖNETİMLERDE BAŞKANIN POLİTİK LİDER ROLÜ

Prof. Dr. Zerrin Toprak*

GİRİŞ

Bir mekânın yönetim yapılanması ya da örgütlenme biçimi, yönetiminde etkili görülen liderliğin kullanımı ile örgüt çevresi(halk) birlikteliğinde değerlendirilmektedir. Konumuz itibariyle yerel hizmetlerde, kentsel alanlarda modern yaşam kalitesi standartlarına erişmede tercih edilen yerel yönetim sisteminin karar ve yürütme organları arasındaki ilişkiler, merkezi yönetim ile bağlantılar yanında seçmenin rolleri de önemlidir. Bu nedenle incelenmeyi gerektirmektedir. Kent yönetimini anlamada liderin yetki ve sorumlulukları da bütünü tamamlayan, ilgi çekici konular arasındadır. Bu idari yapı, mekândaki fiziki, ekonomik, politik, sosyo-kültürel diğer unsurlar ile tamamlanmaktadır. Aslında idari sınırlar içinde yerleşmiş topluluğa sunulacak kaliteli hizmetler “hangi kurumsal yapı” içinde sağlanabilir? Siyaset etkisi nedir? Sorgulanmaya değer anahtar sorulardır.

Bu makalede, yerel yönetim çalışmalarında Türkçe literatürde hemen hemen hiç işlenmemiş bir konu olarak, yerel örgütsel yapı ve hizmet etkinliğinde başkanın rolü ele alınmıştır. Oysa bu çalışmaya benzer yaklaşımlar yabancı literatürde giderek artan oranda ilgi çeken bir alan haline gelmektedir. Nedeni de, genel siyaset stratejini planlayanların, yerel siyaseti görmezlikten gelme döneminin küreselleşmenin getirdiği dinamizm nedeniyle sona ermesidir. Hatta yerel dinamiklerin siyasi etkilerini çözümlenmeden genel siyasetin yapılamayacağı bir sınıra gelinmiştir. Yerel örgütlenmede başkan ve örgüt çevresini inceleyelim.

Başkan neden önemlidir? Demokratik katılım kurgulamasında, başkanın rolü ve sorumluluğu, halkın tepkilerini doğrudan etkilemektedir. Hizmetlerde **etkinlik** ve **demokratik katılım**, sürdürülebilir sağlıklı kent senaryosunun sloganıdır. Ancak hizmetler konusundan daha çok giderek önem kazanan bir diğer konu da sadece halkın hizmetleri algılama biçimi değil, aynı zamanda “devlet yapılanmasının” hizmet etkinliğine yansımalarının analizidir. Halk gerek merkezi gerekse yerel düzeyde kurumların sahip oldukları yetki ve sorumlulukları ayırt etmeksizin “güvenli kent, sağlıklı gıda, eğitim, istihdam, ulaşım ve çevresel koşullar” gibi çeşitli düzeydeki hizmetlerde yaşam kalitesi standartlarına erişmek isterken, idare de kendi yönetim/iktidar ilişkiler ağında sürdürülebilirliğini sağlamaya çalışmaktadır. Ayrıca gelişmiş demokratik yapılanmalarda, Devlet yönetimi, hangi siyasi yönetim sistemine sahip olursa olsun, va-

* Dokuz Eylül Üniversitesi, Kamu Yönetimi Bölümü. zerrin.toprak@deu.edu.tr

tandaşı ilgilendiren önemli konuların müzakereye çok az konu olması ya da olmaması ve katılımın azlığı ortak idari sorunlar¹ olarak değerlendirilmektedir.

Gerçekten teoride, buldukları ülkede yetişkin kişilerin yüz yüze geldiği ekonomik sıkıntılar ya da yaşamında karşılaştığı idari/siyasi görünür görünmez engellemeler nedeniyle bir siyasi yabancılaşma olgusunu yaşayabileceği bilgisi yer almaktadır. Bütün ortaya atılan teorileri bu çalışmada inceleme gibi bir isteğimiz bulunmamaktadır, ancak Finifter'in(1970) görüşleri bu makalenin dayandığı sistematik nedeniyle öne çıkmıştır. Bu görüşlerde yer aldığı gibi topluluklar çeşitli nedenlerle², kendilerini doğrudan veya dolaylı ilgilendiren konulara ilgi duymamakta ya da ilgisini sürekli ayakta tutamamaktadır. Kuşkusuz politik yabancılaşma sınırlı politik tecrübeye sahip olmanın ya da bu tecrübeyi kullanamamanın bir sonucu olarak gelişmektedir. Oysa "sorumlulukların paylaşılması" gerekçesi ile bir taraftan da bireylere yerelden başlayan ve uluslar arası düzeye yayılan bir sorumluluk yüklenmektedir.

Bireylere evrensel demokratik sorumlulukları hatırlatılırken, bağlantılı olarak demokrasiyi geliştirecek kurumsal ve teknik altyapı ile kullanıcılara yönelik stratejiler geliştirilmesi de gerekmektedir. Kamu, özel ve sivil aktörler arasındaki iletişim ve müzakerelerin sağlanması ve her biri için geliştirilecek politik stratejilerinin ana hatlarıyla oluşturulması ve politikaların sürekli gözden geçirilmesi demokratik ülkelerin temel hedefleri olarak benimsenmektedir.

Politik uzak duruş olgusu sadece ülkemiz için değil, tüm Avrupa için "Beyaz Bir Sayfa" (White Paper, 2001)³ açılmayı gerektiren önemli bir sorun olarak ortaya konulmuştur. Ancak aramızdaki önemli bir farka bugünkü koşullarda dikkati çekmek yerinde olacaktır. Avrupa'da vatandaşın kurumsal katılıma uzak durması ciddi bir yönetsel sorun olarak kabul edilip kurumsal mekanizmalar ile teknolojik işbirliği üzerine çalışılırken, Türkiye'de daha çok hemşerinin vergi, harç ve benzeri mali sorumluluklarına yönelik bedel ödemeleri ve kendi durumunu değerlendirmelerini hızlandırıcı teknik unsurlara, e-belediye'nin evrak yönü gibi, yoğunlaşmaktadır. Çoğu kere katılımcı olamayan yürütücü rollerdeki "insan faktörü" görmezlikten gelinmektedir. Bu değerlendirmeye, kent konseyleri çalışmalarının il gelişmişlik düzeyi ne olursa olsun belediyelerin web sayfalarından düzenli izlenememesi, yönetmeliğe ne kadar uyulduğunu gösteren performans çıktılarının oluşturulamaması en güzel örnek durumundadır. Bu çalışmalarda yerel otoritelerde/yönetimlerde başkanlar kolaylaştırıcı rollerini ne kadar oynamaktadır?

¹ Christian Bjornskov (2006); "The Multiple Facets of Social Capital", **European Journal of Political Economy**, Vol. 22, s. 26-27.

² Politik Yabancılaşmanın nedenleri i) Politik Güçsüzlük, ii) Siyasi Anlamsızlık, uygulanabilirlikten uzak olma, iii) Durkheim'in kullandığı "anomie" Siyasi Kuralsızlık ve iv) Politik Yalnızlık olarak sıralanmıştır: Ada W.Finifter (1970); "Dimensions of Political Alienation", **The American Political Science Review**, Vol.64, No: 2, s. 390-391.

³ http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf, erişim: 05.05.2010.

KENT YÖNETİMİNE KURAMSAL YAKLAŞIM

Kent politikası, kentleşmeyi etkileyen faaliyetleri belirlemektedir. Ayrıca bu terim ülkeden ülkeye ve zamana göre de gelişerek yeni anlamlar yüklenmektedir. Müşterilerden çok daha özel konumda olan, "Vatandaşlar/hemşeri", sadece oy kullanan değil, aynı zamanda bilgi verilen, yönetime ilişkin hak ve borçları olan ve korunandır(5393, md. 13). Şüphesiz bu etkileşimin kendi içinde tutarlı nedenleri bulunmaktadır. Politik iktisadın değişen dinamikleri, iş pazarının esnekliği ve ileri bir uluslararası rekabet, yerel ve bölgesel düzeyde başka bir ifadeyle kent yönetiminde⁴ klasik yönetimden, girişimcilğe doğru bir değişmeye yol açmaktadır. Yerel düzeyde, refah devletinden girişimci bir devlete geçişe işaret eden bir dizi projeler ortaya konmaktadır. Bu projelerde, yerel yönetimlerde kurgulan otoritelerin ötesinde çeşitli alanlardaki diğer kuruluşlar da yerel ekonomik gelişmede yer almaktadırlar.

Dünyamızdaki yerleşimlerin karmaşık yapısı nedeniyle kent hayatının politik, ekonomik ve sosyal sürecinin anlaşılması oldukça güçtür. Kent alanlarının genişlemesi ile iktidar ve güç ilişkileri de yönetsel sistemle daha çok bütünleşmekte yönetim ilişkileri daha karmaşık bir hale gelmektedir. Kent yönetimi olgusunun anlaşılması ve sorunlarının belirlenmesi amacıyla pek çok model ve teori geliştirilmiştir. Düşünülen bu soyut araştırmalar, şüphesiz kent hayatındaki değişimleri ve bazı temel görüşleri anlamamıza yardımcı olmuştur. Kentin idari yönetimi ve iktidarın ele geçirilmesi (politics) ve hizmetlerin yerine getirilişi biçimi olan kent siyasasının (policy), gelişimini açıklayan bazı modellere bu makalede yer verilmiştir.

Kent ve Kurumlar Modeli

Kent yönetiminde uygulanan politikayı açıklamaya çalışan modellerden ilk kurumsal modeldir.⁵ Literatürde uzun bir süre geçerliliğini koruyan ve politik süreci büyük ölçüde kuramsal olarak açıklayan bu model, yerel kamu siyasasını⁶ temel hukuki düzenlemeler çerçevesinde incelemektedir. Kent yöneti-

⁴ Kent yönetimi terimini 1987 yılında yayınladığım "Kent Yönetimi ve Politikası", kitabında ilk defa kullandım. O yıllarda genelde belediyeçilik ve şehircilik terimleriyle kurgulanmış kitaplar bulunmaktaydı. İl İdaresi de günümüzde de geçerliliğini koruduğu gibi valinin yönetimindeki alan için adlandırılmaktaydı. Ben kent yönetimi sözcüğünü belde ve il olmak üzere her iki yönetimin hakimiyeti içindeki alan için düşünmüştüm. Kent Yönetiminin aslında kavram olarak, "Bölge" gibi mekan ölçüğü tanımlanarak kullanılmasını yerinde olacaktı. Ancak zaman içinde belediye yönetimi yerine kullanılagelmiştir. Kamu Yönetimi Bölümünde 4 öğretim üyesiydik, arkadaşlarım beni "kent yönetimi" terimini kullanmakta cesaretlendirmişti. Ülkenin içinde bulunduğu ekonomik zorluklarla da bağlantılı kâğıt kıtlığı vardı, kitap teksir gibi renkleri farklı kâğıtlara, kurşun harflerle 500 adet basılmıştı. Hemen akabinde doçentlik sınavım için de özenerek daha profesyonel bir yaklaşımla 1988 yılında kitabın 1000 adet ikinci baskısı yapıldı. Daha sonra farklı yazarlarca bu adla tanımlanmış kitaplar basıldı ve isim tuttu. 1987 yılından önce bu adla basılmış başka bir kitabın varlığına ve bu terimin Türkçe dilinde bu şekilde kullanıldığına dair bir bilgim bulunmamaktadır.

⁵ Michael Goldsmith (1980); **Politics, Planning and the City**, London, s. 28-39.

⁶ Siyasal gücün ele geçirilmesi amacıyla girilen eylemlerin tümü anlamına gelen politika (politics) ile; izlenen yol, uygulanacak yöntemler ve çevreyle ilişkiler koordinasyonu anlamına gelen politika (policy) arasında bir ayrım yapmak için, ikincisine "siyasa" de-

minin anlaşılmasında büyük öneme sahip kurum yapılanmasına dayalı modelde ülkelerin kademeli yönetsel yapısını dikkate almaktadır. Kademeli yönetsel yapıya sahip bütün ülkelerde yönetimin bazı seviyelerine ağırlık verilmektedir.

Kent yönetimleri güç, fonksiyon ve özerkliği değişiklikler gösteren daha üst seviyedeki yönetime az veya çok bağımlıdır. Bu modelde, etkin kent yönetiminin hangi yönetsel yapıya ağırlık verilerek gerçekleştirilebileceği araştırılmaktadır. Ancak modelde de kabul edildiği gibi, merkez-yerel yönetim ilişkileri konusunun kendisi oldukça karmaşıktır. Bu durumda önemli olan konu, hizmet ve fonksiyonların yönetim kademeleri arasında nasıl bölüştürüleceği ve yerel yönetimlerce hangi kamu malları ve hizmetlerinin etkili bir şekilde temin edileceğidir.

Gücün (power) sahipliği ve onun etkisine bağlı olarak, hizmet ve fonksiyonlar çeşitli yönetim kademeleri arasında bölüştürülmektedir. Günümüzde yerel yönetimlerin birçoğu için merkezi yönetimle işbirliği ya da merkezi yönetimin yerel üzerinde tartışılmaz hâkimiyeti bir temel yapı olarak ortaya konulmuştur. Bilindiği gibi siyasal tercih kurumlar aracılığıyla değil, iktidarlar tarafından gerçekleştirilmektedir. Yerel yönetimlerin temel ilkelerine modern yaklaşım, Avrupa Konseyi çalışmalarında yer almaktadır. Avrupa Konseyi'nin- Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi- yerel yönetimler felsefesi içindeki yaklaşımı, merkezi yönetimlerin yerel yönetimlerin örgütsel çerçevesi belirlenirken yerelle işbirliği yapmaları, en azından yerelle danışmalarıdır. Ayrıca, yerel yönetimlerin yürüttüğü süreçte kurumun insan ve doğa çevresini de dikkate alması gerekmektedir.

Kent ve Toplumun Gücü Modeli

Toplumun gücü modelinde, kent politikası oluşturulurken, kimin karar verdiği ve hangi kararların azınlık (the elite) elinde toplandığı/kontrol edildiği veya çok yönlü bir etkilemeye sahip olabileceği temel sorgulamadır. Bu nedenle de kent politikasında toplumun gücü nedir? Siyaseti nasıl etkilemektedir? konusu önem taşımaktadır.

Peter Bachrach ve Morton Baratz(1962) tarafından geliştirilen⁷ ve aynı zamanda Dahl'm "gücün iki yüzü/ the two faces of power" çalışmasında ortaya koyduğu "pluralist toplumlarda halkın bütün katılım araçlarını kullanabildiği ve ilgili olduğu" görüşüne bir eleştiri olarak da geliştirdikleri modele göre, karar verme sürecinin halka Dalh'm iddia ettiği gibi açık olduğu yaklaşımından tereddüt duyulmaktadır. Ayrıca bu modelde ortaya konulan, karar verme ile vermeme arasındaki ayırım ilginçtir. Bu araştırmacılara göre karar vermek; basit bir anlatımla çeşitli faaliyetler arasından yapılacak bir seçimdir. Karar vermemek ise; karar verenin ilgisinin ve değerlerinin ortaya konulmasının engellenmesidir. Başka bir ifadeyle karar almama, yenilik için isteklerin bastırılması veya politik kararın yürütülmesi sürecinin bozulmasıdır.

nilmiştir. Aslında "policy" sözcüğünün herkesin üzerinde birleştiği bir tanımı yoktur. Bu çalışmada her iki anlamı kapsamak üzere "politika" sözcüğü de kullanılmıştır.

⁷ http://www.mpow.org/elisheva_sadan_empowerment_spreads_chapter1.pdf, erişim: 05.04.2010.

Birçok eleştiride de belirtildiği gibi, araştırma için günümüzde gözlemlenen sorunlar aslında karar alınmamış görüşlerdir. Bu nedenle de karar verenin değerlendirmesini yapmak mümkün değildir. Ancak bazı sorunlar gözden kaçmış olabilir. Bununla birlikte araştırmacılar, toplum içinde özellikle ilgi duyulan "harekete geçirme" eğilimi ile bu konuları inceleyebilmişlerdir. Gerek Amerika'da, gerekse Birleşik Krallık'ta deneysel kullanımı son derece zor olan kontrol, otorite, etki ve güç gibi kabul edilen bazı anahtarların analizi geliştirilmiş ve anlaşılır hale getirilerek açıklaması yapılabilmektedir.

Kent ve Toplumun Gücü Modelinde, toplumda sosyal veya ekonomik durumu nedeniyle karar vermede ve yapabilirlikte güç kullanımını kontrol edenler ile gücü resmi olarak elinde tutanlar (genellikle siyasetle uğraşanlar), birbirlerinden ayrılmıştır. Seçkin sınıf toplumun gücü olarak düşünüldüğünde, yerel halkın karar verme sürecine katılımı bir bakıma kapatılmıştır. Başka bir ifadeyle, yerel kararlar azınlık veya çoğunluktaki iş adamlarınca idare edilmektedir. Böyle bir durumda da yerel konularda karar verici olan azınlıkta kalanların belirlemesi ve karara katılım sürecinin topluma yaygınlaştırılarak mevcut durumun düzeltilmesi çalışmaları önem taşımaktadır. Kısaca değerlendirildiğinde, seçkin-çoğulcu tartışmaları, yerel kararların nasıl verildiği, onların kim tarafından verildiği ve uygulandığı konularında yoğunlaşmaktadır.

Kent ve Çevresi Modeli

Kent ve çevresi modelinde yerel politikanın, çevre değişimlerinden etkilenen politik bir sisteme benzerliği ele alınarak tartışılmıştır. 1970'li yıllarda araştırmacılar, Easton'un⁸ görüşlerinden istifade ederek modelin esaslarını oluşturmuşlardır.

Politik sistem ve onun çevresi Şekil 1'de organizmanın çevreden etkileniş biçimi ile ilişki kurularak biyolojik çerçevede incelenmiştir. Buna göre, sistem çeşitli yönlerden gelen etkilere hedef olmaktadır⁹.

İnsan vücudunun tepki gösterdiği ısı değişimleri, modelin açıklanmasında esas alınmıştır. Sıcaklık yükseldiğinde vücudun terlemesinde olduğu gibi, sistem de çevre değişimlerinden etkilenmektedir.

Vücudun esprisi modeli, kent politikası alanına geliştirilerek uygulanmıştır. Sistemin çevresi; sosyo-demografik, yerel fiziki çevre (mekân, iklim ve topografik yapı) ve yerel ekonomik unsurları (endüstri, ticari girişim ve istihdam kaynakları) içermektedir. Bu sistemi ulusal ve uluslararası ekonomik yapı çevrelemektedir. Aslında uluslararası çevre, ulusal sosyal, ekonomik ve politik çevre kadar önemli olmakla beraber çoğu zaman ihmal edilmektedir. Yerel yönetim, bağlı olduğu yönetimlerle ilişkilerle bir bütünlük kazanmaktadır.

⁸ Politika biliminde kullanılan sistematik yaklaşım David Easton'un 1953 yılında basılan "The Political System" kitabından beri literatürde gelenek haline gelmiştir. 1960 yıllarında buna bağlı olarak daha biçimsel yaklaşımlar geliştirilmiş, Sosyolog Talcott Parsons ve politika bilimi literatüründe yer alan Gabriel Almond, fonksiyonel yaklaşımı kullanarak kent politikası çalışmalarındaki gelişmelere yardımcı olmuşlardır: Goldsmith, s.34.

⁹ Şekiller ve açıklamalar için bkz. Zerrin Toprak (2008); **Kent Yönetimi ve Politikası**, Birleşik Matbaacılık, İzmir, s. 215-218

Yukarıda ana hatlarıyla açıklamaya çalışılan modellerin her biri, kendi kurgulamasında öne çıkan kent politikasının geçerli olduğunu savunmuştur. Kanımızca modellerden her biri diğerini tamamlamakta ve aslında modeller arasında bağlantı kurulabilmektedir. Bu modeller bizi "kent yönetimi örgütlenmesinde güç" ve "kent ve çevresinde gücün paylaşımında halk sürücü koltuğunda mı?" sorgulamasına yöneltmektedir. Aşağıda yerel siyasetin oluşmasında örgütlenme içinde "siyasi güç" dağılımı üzerinde durulmuştur.

Kent Yönetiminde Güçlü Başkan - Güçlü Meclis Tercih

Kentlerin karşı konulamaz büyümesine bağlı olarak hizmetlerin yerine getirilmesinde verimliliğin sağlanması ve bunun kent büyüklüğü ile ilişkisi, bu bağlamda büyükşehirlerin örgütlenmesi konuları günümüzde giderek önemini artırmaktadır. Büyükşehirler, kamu hizmetlerinin hepsi ya da çoğu için ortak bir alandır. Bu nedenle merkezi yönetim, kentlerin kurumsal düzenleme biçimleriyle yakından ilgilenmek durumundadır. Bu ilgi, büyüklük ve hizmet ilişkilerinin akılcı düzenlenmesi gerekliliğinin yanı sıra demokratik katılımın yönünü etkileyebilme hedefiyle de yakından ilişkilidir. Belirtilen bu gelişim, büyükşehirler ve metropoliten alanlarda tek veya kademeli yönetsel yapı arayışlarına süreklilik kazandırmaktadır.

Ülkemizde yerel yönetimlerde yeniden yapılanma çalışmaları gündemdeki önemi korumaktadır. Karar verici durumdaki kamu yönetimini, sosyal yapının iki önemli boyutu durumundaki nüfus yapısı ile yerleşim ve kentleşme olgusu doğrudan etkilemektedir.

Yerel yönetimler kurum olarak, hizmetlerde etkinliğin ve yerindeliğin belirlenmesinde dağıtım aracı görünümündedir. Bu olgu, bir anlamda yerel sorumluluk konusunun incelenmesini gerekli kılmaktadır. Öte yandan yerinde karar almanın başarısında halkın katılımı da önemli paya sahiptir. Metropol/büyükşehir alanlarında yönetsel ve kurumsal biçimin incelenmesinde genelde üç temel faktör önem taşımaktadır. İlk olarak büyükşehir alanında yerel gücün sahipliği nasıl oluşturulacaktır? İkincisi; merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki il veya bölge düzeyindeki kontrolü için hangi ilkeler dikkate alınmaktadır/ alınmalıdır? ve son olarak da yerel yönetimlerin mali özerkliğinin sınırı nedir? Bu faktörler, "özerklik" "paylaşım" ve "etkinlik" olarak formüle edilebilir.

Kent yönetim sisteminin temelinde, "hizmetlerde etkinlik" ve "demokratik katılımın" sağlanması için gerekli koşulların yaratılması yatmaktadır. Günümüzde demokratik yerel yönetimlerden beklenen, sadece seçime iştirak eden belde halkının diğer katılım yollarını da kullanarak kent yönetiminin içinde yer almasına izin vermek değil, aynı zamanda heterojen yapıya sahip kent halkının seçilenler eliyle temsil edilebilmesi ve meclis içinde de demokratik yapılanmanın en geniş anlamıyla gerçekleştirilebilmesidir. Siyaset ve yönetimin ortaya çıkardığı ve geliştirdiği, partizanca siyasi müdahaleden uzak "yönetsel etkinlik kavramı", yönetim dünyasını temsili demokrasinin ilkeleriyle bağlayan bir bağ ve entelektüel bir araç olmuştur. Etkinlik; rekabet, akılcılık, tarafsızlık ve planlamayı temsil etmektedir. Kent yönetiminde son yıllardaki en önemli gelişme, yönetimi beldeye ait teknik işlerin yerine getirilmesinde politikadan arındırılarak, çağdaş iş teknikleri ve yönetim düzenlemelerinin uygulanmasıdır.

Ülkemizde yeniden yapılanma tartışmaları daha çok kentsel hizmetlerin yerine getiriliş yönü, sorumluluk ve kontrol gibi konular üzerinde yoğunlaşmaktadır. Buna karşılık, gerek büyükşehirler gerekse diğer beldelere ilişkin mevzuat düzenlemelerine göre çalışan belediye meclisi ve başkanın çalışmalarının yönü, etkinliği, meclis ile ilişkileri pek fazla işlenip geliştirilmemiştir. Başka bir ifadeyle çok az çalışma bulunmaktadır¹⁰.

Metropol yönetimin "yapısal nitelikleri" ve "siyasi başarı" arasındaki ilişkilerin açıklanmasında en fazla yanılığa yaratan husus; kamu politikalarının başarılmasında "örgütlerin ne denli önemli oldukları?" ile "örgütler önemli midir?" sorusundan hangisine öncelik verileceğinde ortaya çıkmaktadır. İlk soruda sorun, "örgütsel yapıya" gereken önemin verilmemesi olarak görülürken ikincide sorun, "örgütün etkilerinin" önemliliğidir.

Başkan, meclis ve encümeniyle kent yönetiminin yapısı, rolleri, sorumlulukları Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi Antlaşma ve Sözleşmeleri'nin çizdiği ucu gelişmelere açık bir çerçevede son 60 yıldan beri değişmektedir. Ancak kent yöneticilerinin değer yargıları aynı gelişmeyi izleyebilmiş midir? Doğal olarak toplum daha katılımcı olması beklenen gelişme ve değişimleri algılamış ve benimsemiş midir? Bu sorulardan biri diğerinin cevabı olmakta ve toplumun davranışları kamu yönetimi genel yapılanmasından kuşkusuz etkilenmektedir. Bu nedenle kamu yönetiminin genel felsefesini "bilgiye erişim, katılım ve sorumluluk" gibi temel konuların uygulamasındaki rol ve sorumluluklara sahip idarenin planlayacağı eylemlerle birlikte değerlendirmek gerekir. Son yıllarda yürütme ve karar verme görevlerini yüklenenler açısından yönetimin geliştirilmesinde siyaset ve yönetimin farklılığı, kent yöneticisinin (başkan) konumu, siyasi tarafsızlık, yeterlilik ve uzmanlık gibi fikirler, yönetimde reform arayışlarının savunulan anahtar sembolleri haline gelmiştir. Aşağıda bu konu incelenmektedir.

YEREL YÖNETİM MEKANİZMALARINDAKİ ETKİLİ AKTÖRLER

Yerel Yönetimlerde hizmet yönetimi mekanizmalarının biçimlenmesi, ülkelerin devlet yönetimindeki siyasi tercihi ile yakından ilgilidir. Başkan, meclis ve meclislerin yöneticileri arasındaki karşılıklı ilişkiler ağı bizi bu sonuca götürmektedir. Kent yönetim modellerinin esasını siyasi gücü elinde tutanlar merkezi düzeyde planlamaktadır. İktidara gelme biçimi ne olursa olsun, iktidarı elde tutmak ve sürdürmek için üst yönetimlerin yerel için geliştirdiği senaryolar dizisi yapılanma modellerinin esasını oluşturmaktadır. Günümüzde gelişmiş Avrupa'nın geldiği nokta, en azından hizmetlerde etkinlik ve demokratik katılımın yerelde tatmin edici olmasını sağlamaktır. Bu nedenle, yerel siyaset ve genel siyasetin yolları ister istemez seçimlerde birleşmektedir. Genel siyasette başarıyı yakalamanın yolu yerel siyaseti yürütenlerin ilgisini çekmekten geçmektedir.

¹⁰ Zerrin Toprak Karaman(1995); Kent Yönetiminde Güçlü Başkan-Güçlü Meclis Tercihi", **Yeni Türkiye Dergisi**, Sayı. 6, Ankara.

1. BAŞKAN- MECLİS (mayor-council) YÖNETİMİ

Belediye Başkanı olarak tanımladığımız, “Mayor”, Latince “*māior*” sözcüğüyle bağlantılıdır ve bu sözcük “önemli, meşhur” anlamına gelmektedir. Bugün birçok ülkede yerel yönetimlerde en üst düzeydeki görevliler için kullanılmaktadır. Birçok sistemde “Mayor”, politikacılardan seçilmektedir ve icra organının başıdır veya sadece törensel bir statüye sahiptir. Kentlerin temel yönetim biçimleri incelendiğinde, temel olarak üç tip görülmektedir¹¹.

Belediye Başkanı-Meclis Yönetimi (the Mayor-Council Government) sistemi¹², bazen “Belediye Başkanı- Komisyon Yönetimi” sistemi olarak da adlandırılmaktadır. Bu sistem, Amerika Birleşik Devletleri’nin birçok kenti ile bazı ülkelerde uygulanmaktadır ve modern yerel yönetimleri temsil etmektedir. Belediye Başkanı ve Meclis, yasama ve yürütme arasındaki ilişkilere bağlı olarak görevini yürütmektedir. Aşağıda Başkan ve Meclisi olan yerel yönetimlerdeki yapısal değişimler incelenmiştir.

-Güçlü (yetkili) Meclis ve Güçsüz Belediye Başkanı, Törensel Form

Belediye Başkanı-Meclis Yönetimi biçiminin “zayıf belediye başkanı” tipinde, meclis hem yasama hem de yürütme yetkisine sahiptir. Meclis, görevlileri atayabilir ve belediye başkan adaylarını onaylayabilir. Ayrıca meclis, belediye bütçesi üzerinde birinci dereceden kontrol yetkisine sahiptir. Belediye başkanı seçilmiş olsa da küçük bir siyasi güce sahiptir ve bu onun daha az bağımsız olmasına yol açar. Törensel görevleri yürütme yanında meclis üyesi de olabilir.

Bu sistem tek başına bir siyasetçinin, baskın bir yönetsel gücü kullanmak için, yönetime gelmesinden daha az zarar verici ve sorumluluğun paylaşımı fikrinin önemsendiği bir felsefeye dayanmaktadır. Bu model aynı zamanda merkezi yönetimin güç paylaşımını istemediği idari yapılarda kullanılmaktadır. Hindistan’da Birleşik Krallık’ın tercih ettiği modelde, atanmışların yönettiği eyaletlerde güçsüz belediye başkanı yapısını burada hatırlatmak yerinde olacaktır.

-Güçlü (Yetkili) Belediye Başkanı ve Güçsüz Meclis

Güçlü başkanlık modelinde belediye başkanı idari otoriteyi elinde toplar, geniş bir politik bağımsızlığı bulunmaktadır. Meclis toplantılarına başkanlık eder, gündemi belirler, idari görevlileri atama ve azletme, bütçe kent meclisi tarafından onaylansa da bütçeyi idare etme görevi bulunmaktadır. Yasama ve yürütme organı seçimle gelmektedir. Genellikle belediye başkanı ve kent meclisi birbirlerine karşı sorumludur. Bazı güçlü belediye başkanı idaresinde, belediye başkanının İdari Büro Şefini (chief administrative officer-CAO) atama yetkisi bulunmaktadır. CAO, idari birimlerin baş danışmanlığını yapar, bütçeyi hazırlar, idari bölümler arasında eşgüdüm sağlar. CAO, bazen “city manager” olarak da adlandırılır. CAO’nun sorumlulukları belediye başkanına karşıdır.

¹¹ Bu kısım aksi belirtilmedikçe John Nalbandian (1991); **Professionalism in Local Government**, Jossey-Bass

Publishers, San Francisco/Oxford’dan alınmıştır. Nalbandian (1991), s. 14.

¹² http://en.wikipedia.org/wiki/Mayor%E2%80%93council_government, erişim:08.02.2010.

2. MECLİS- YÖNETİCİ (council-manager) YÖNETİMİ

Meclis-Yönetici tipi yerel yönetim, özellikle Amerika Birleşik Devletleri'nde nüfusu 2.500 veya daha fazla olan kentlerde uygulanmaktadır. Amerikan kentlerinin %48.9'u bu model ile yönetilmektedir. Ayrıca Kanada ve İrlanda gibi diğer bazı ülkelerde, city council, county council yönetimlerinde tercih edilmektedir.

Meclis-yönetici modelinde seçilmiş yönetici organ (city council, city commission veya board of selectmen) yasama fonksiyonundan sorumludur ve kentin yerel politikasının oluşturulmasıyla görevlidir. Seçilmiş kurul/meclis profesyonel yöneticiyi atar, idari aktiviteleri yerine getirmesini izler ve ona tavsiyede bulunur. Belediye başkanı, törensel başkanlık görevini yürütür. Kent Yöneticisi "the city manager" pozisyonu, chief executive officer (CEO) benzeridir. Kent yönetimi adeta halka açık şirket gibidir. CEO, hemşerilerin yararına stratejik kararlar almaktadır¹³.

3. KOMİSYON (Commission Management) YÖNETİMİ

Yerel yönetim hizmetlerinin çoğu kere ilgili yerel yönetimlerin katılımıyla oluşan, özel amaçlı (ad-hoc) birlikler aracılığıyla yerine getirilmesidir.

BAŞKANLIK YEREL YÖNETİMLERDE NE KADAR ÖNEMLİDİR?

Başkanlık, ikna etme, örgütleyebilme, tanıtım, uzlaştırma ve pazarlık gibi konularda liderlik yetenekleri ile daha etkili hale gelebilir. Başkanın aktif olması için önemli iki faktör; görev ve sorumluluklarıyla ilgili olarak yasal ve politik çözümlene getirebilmesidir. Başkanın gücüne katkıda bulunabilecek önemli 5 değişken bulunmaktadır. Bu değişkenler,

- a. gündem hakkında karar vermek
- b. personelin kontrolü
- c. belediyenin çalışma saatlerinin kontrolü
- d. ortaklık bağlantıları kurabilmek
- e. belediyeye ait taşınmazların kontrolü

Kent yönetiminde meclisin veya başkanın yetkili olması, başkan için de farklı tanımlar ortaya çıkarmaktadır. Buna göre, başkanlar için resmi işlerle ilgilenen, geçici ve reformist gibi değerlendirmeler yapılabilmektedir.

a. Törensel (resmi) belediye başkanı (ceremonial mayor); Küçük bir ofisle işini sürdüren, mütevazı bir personel ile geniş hedefleri başarmaktan çok kent sorunlarını kendi arkadaşlık ilişkileri içinde halletmeye çalışan belediye başkanı tipidir. Politik anlaşma yapmaktan çekinmektedir.

b. Geçici belediye başkanı (temporary mayor); Prestij kazanma hedefiyle bu görevi kabul ettiği düşünülen bir başkanlık tipidir. Resmi belediye başkanları gibi gündem hedeflerini belirlemez. Günlük sorunlarla ilgilenir. Geçici belediye başkanı politik anlaşmalar yapmak, etrafını sadık personelle kuşatmak, delegeler ve özellikle bürokratlar üzerinde otorite tesis etmek için resmi belediye başkanına göre daha çok çaba harcarlar.

¹³ http://en.wikipedia.org/wiki/Council%E2%80%93manager_government, erişim:08.02.2010.

c. Reformcu belediye başkanı (reformist mayor); Reformcu belediye başkanı. gerek başkanın gerekse personelinin politik temellere dayanmayan hırslı, yaratıcı ve aktif olmaları halinde ortaya çıkmaktadır. Belediye başkanının görüş açısı geniş olmalıdır. Bunun için görevinde kullanabileceği birçok kaynağa ihtiyaç vardır. Hükümetin baskısı, belediye başkanını sembolikleştirmektedir.

Öncelikli ve objektif hizmet listeleri bulunan, gündemleri çok ayrıntılı olan hırslı belediye başkanının programı, girişimci bir program olarak düşünülmektedir. Günlük çalışma programlarının küçük bir bölümünü günlük olaylara karşı tepki göstererek, geri kalan zamanı ise kısa ve uzun vadeli icratlarla geçirmektedir. Girişimci/yaratıcı programlar için ustaca yapılan politik anlaşmalar ve kalifiye personel gereklidir. Bu ise belediye meclisinin iş adamları, dernekler, üniversiteler ile anlaşmaları ve parti desteği sağlamaya çalışmaları anlamındadır. Bu destek, tekrar aday gösterilme ve seçilme konusunda güven vermektedir.

İdealist ve hırslı belediye başkanları ekonomik gelişme ile ilgili tüm aktiviteleri kendi bünyelerinde toplayarak merkezi konuma yerleşmektedirler. Bu da statü kazanmasına yol açmaktadır.

d. Azınlık Belediye Başkanlığı (minority mayor); Azınlık belediye başkanlığı, sık görülmeye başlanan ve sayıları artan bir tip belediye başkanlığıdır. Amerika Birleşik Devletleri'nde, azınlık belediye başkanlığı siyahları kapsamaktadır. Azınlık belediye başkanları, beyazların karşılaşamayacakları zorluklar veya fırsatlarla karşılaşabilirler. Azınlık, farklı kültür veya ırk özelliğiyle de ortaya çıkabilir.

Genel olarak değerlendirildiğinde, Belediye Başkanının güçlü veya güçsüz olması siyasete katılımın yönünü de etkilemektedir. Düşük oy verme nedenleri incelendiğinde seçim sistemleri, meclis-yönetici tipinde başkanın güçlü konumda olmadığı idari yapı, kent seçimlerinin genel seçimlerden ayrı tutulması, kentlerin küçük veya orta ölçekli olması, orta sınıfin hâkim olduğu homojen kentlerde öne çıkmaktadır. Buna karşılık yüksek katılımın beklendiği durumlar ise, rekabete dayalı, partilerin ilgi gösterdiği seçimler, güçlü başkan tipindeki idari şekil, kent seçimlerinin genel seçimlerle aynı zamanda yapılması, büyük ve heterojen etnik yapıya sahip kentlere özgü görünmektedir.

Genel olarak değerlendirildiğinde, belediye başkanları kent sorunlarını çözmek için sorumluluk üstlenmekte ve halk da böyle düşünmektedir. Türkiye'de belediye başkanları kentin sahibi olarak düşünülmektedir ve istedikleri her şeyi yapabilecek kişiler olarak değerlendirilmektedirler. Bu kanaat esasen yürürlükten kalkan 1580 sayılı Belediye Kanunundan kaynaklanan yetkiyle sınırlı değildir. Alışkanlıklar devam etmektedir.

Ulusal parlamentolardaki politikacıların aksine, genelde ve özellikle küçük yerleşimlerde yerel siyasetçiler iyi eğitilmiş ve profesyonel yöneticiler olmayabilir. Küçük kentlerde meclis üyeleri hizmet ettikleri topluluğun tipik yapısını taşımaktadır. Ayrıca, büyük kentlerdeki heterojen yapı, ülkenin mevzuat düzenlemelerine göre yasak ve kısıtlamalar nedeniyle belediye meclislerine yansımayaabilir.

Küçük kent meclislerindeki toplantılarda ilişkiler daha sıradan olabilir ve kararlar büyük çoğunlukla oybirliği ile alınmaktadır. Çünkü karar vermeden

önce dayanışma ve görüşme amacıyla toplanmak mümkündür. Buna karşılık büyük kentlerin meclislerinde gerçekleştirilen toplantılar, farklı partiler ve merkezi etkiler nedeniyle şiddetli tartışmalara sahne olabilmektedir. Meclisin halkı temsil nispetinde kentlin durumuna göre kadın, siyah, beyaz ve yabancı yerleşik gibi unsurlar aranabilmektedir. Bu da yerelde yeni stratejik kurgulamaları beraberinde getirebilmektedir.

Güçlü belediye başkanları üzerinde etkili olumlu ve olumsuz iki faktör bulunmaktadır. Olumsuz faktörler çoğunlukla para ve kaynakların bulunması ve politik baskı ile ilgilidir. Merkezi yönetimin belediyelere kaynak aktarımlarını azaltması veya kesmesi, ekonominin hızlı değişim süreci içinde bulunması birçok kentin çok kısıtlı parasal ve ekonomik kaynaklarla baş başa kalması müteşebbis-işletmeci belediye başkanlarının programlarını gündeme getirmiştir. Bu konuda en tercih edilen model, 1900'lü yılların başlarında Amerikan kentlerinde ortaya çıkan "meclis-yönetici" modelidir.

Meclis-Yönetici modeli iki amaca hizmet etmektedir. İlki, bir küçük taraflı yönetim organında siyasi sorumluluğu odaklaştırmak ve siyaset mekanizmasını bertaraf ederek siyasi sorumluluğu geliştirmektir. İkincisi ise, yönetim organına hizmet etmek şevkini duyacak yönetim uzmanlığı eğitimi almış bir kent yöneticisi ile yönetsel işlevlerin merkezileşmesi ile yönetimde etkinliğin artırılması yollarını araştırmaktır.

Meclis ve Yönetici sisteminde, belediye hizmetlerinin yürütülmesinden sorumlu bir belediye meclisi ile meclise karşı sorumlu profesyonel bir yönetici bulunmaktadır. Meclis üyeleri seçmenlerce seçilir. Sorumluluk meclistedir. Başkan, meclise başkanlık eder, törensel görevleri yerine getirir. Başkanın, yürütmeye etkisi ve veto hakkı bulunmamaktadır. Başkan, belediye meclisi içinden atanır. Yönetici, kent yönetimini taraflı politikalarından, kampanya başkılarında korumaktadır. Yönetici, meclis tarafından belirlenmektedir. Yöneticinin görevi, meclisin koyduğu politikaları uygulamak, personel, bütçe hazırlığı ve diğer idari detaylarla ilgilenmektedir. Yönetici, kent sorunlarıyla ilgili raporunu yazmakta, sorunları tanımlamakta, çözümleri önermektedir. Halka ve özellikle meclise bilgi vermekte ve tavsiyelerde bulunmaktadır. Meclis ise bütçeyi kabul etmekte yönetici ve ekibini denetlemektedir. Bu denetlemeyi kendisi doğrudan yapacağı gibi denetleyiciden alacağı rapor yoluyla da sağlayabilir.

Genelde, büyük kentlerde sorunlar ve politik bölünmeler meclis tarafından atanan bir idareci eliyle yürütülemeyecek boyutlara ulaştığında bu sistem uygulanmamaktadır. Bu gelişmenin önemli bir yönü siyasi sorumluluk ve büyük kentlerdeki dolgun bütçelerdir.

Kent Yöneticisi; meclis-yönetici tipindeki kentlerde de önemli bir politika uygulayıcısıdır. Birçok yöneticinin temel rolü, meclisin toplantı gündemini tespit etmektedir. Bu da yöneticinin kamu politikasını tespit etmesindeki önemi artırmaktadır. Meclis, yöneticinin bütün tavsiyelerini onaylamayabilir. Bunun yanında yöneticinin tavsiyeleri büyük önem taşımaktadır. Kent yöneticisi, meclis için ilk olarak başvurulacak (danışılacak) yerdir.

Kent yöneticisinin rolleri tartışılan öncelikli konulardan biridir. White (1927)¹⁴, bu konuda iki düşünceden bahsetmektedir. İlkinde, kent yöneticisi mutlak olarak komisyon memuru gibi görülmektedir. Bu düşüncede, kent yönetimi işlerinde yasama ve idari işlevlerin kesin olarak ayrılması ve yöneticinin kendisini idari işlevlere adanması gerektiği savunulmaktadır. Bunun karşısındaki görüş ise, meclis ile yöneticinin sorumlulukları arasındaki mesafeyi reddetmektedir. Yöneticinin zorunlu olarak kamu çıkarının merkezi olduğunu belirtmektedir. Ayrıca kent yöneticisi meclisin ardına sığmaz ve bu nedenle de kaçınılmaz olarak toplum lideri olup olamayacağı araştırılmalıdır. Çünkü yönetici, kent yönetimiyle olduğu kadar meclis, halk, program ve siyasalarla ilgilenmektedir.

"Administrative managers" şeklindeki yönetici tipini kabul edenlere göre Yönetici; belediye bürolarının yönetimiyle sınırlanan, politik, yenilikçi tavsiyelerden kaçınan yöneticidir. İdari tipte birçok konuda yöneticinin siyasi rol alması sınırlanmıştır. Etkin bir kent yönetimi için, "Yöneticinin", meclis tarafından kent politikasını yönetmek ve uygulamak için ücret verilen ve aynı zamanda meclis çoğunluğu tarafından kent politikasını yönlendirmek için seçilen kişi olması şart görülmektedir. Yöneticinin aynı zamanda partizanca politikaların ve seçim kampanyalarının dışında kalması gerekir. Bu çatışmacı görüşler açısından sorun yöneticilerin yerel politikaların biçimlenmesinde rollerinin ne olacağıdır.

Kent yöneticisinin siyaset dışı rolleri; yasalar ve emirlere uymak, tüm bölümlerin müdürlerini ve yardımcılarını meclisin kararları doğrultusunda atamak, tüm bölüm ve birimleri denetlemek, bölümlerin, görevlilerin ve çalışanların işlerine ilişkin soruşturmalar yapmak, danışma kurulları için komisyon istemek, komisyona bir bütçe hazırlamak ve sunmaktır. Bu maddeler açıkça idari rolleri belirtmekle beraber bu tarz bir yönetim, yönetici için etkin bir siyaset rolü olarak düşünülmektedir. Yönetici kendisinin lider olduğunu siyasaları formüle ederek bu siyasaların meclis tarafından uygulanmasını isteyecek gösterecektir.

Meclisin atadığı "Kent Yöneticileri" kendilerini politik lider gibi görürken, meclis üyeleri kent yöneticilerini geleneksel idari rolleri olan kişiler olarak görmektedir. Yönetici, çeşitliliği kullanarak profesyonel planıcıları yardıma çağırabilir, teknik uzmanlardan ve halk gruplarından yenileşme için yardım almayı tercih ederek güçlü bir konum oluşturabilir. Yönetici güçlü bir şekilde önderlik rolü oynamaya başladığında ve meclisle arasında çekişme doğduğunda genellikle yöneticinin işine son verilmektedir. Bu konu şaka yollu kısaca şöyle özetlenmektedir: Bir taksi şoförü başkanı değil de kent yöneticisini daha çok tanırsa bu işte bozuk giden bir şeyler var denilmektedir.

Kent yöneticisi, topluluk politikasında (yönetiminde) gerçekten önemli iki role sahiptir. Yönetme ve politikayı hazırlama. Meclis ve yönetici tarafından yönetilen birçok kentte yöneticiler meclise doğrudan müdahale ederek bu yetkilerini korumaya çalışmaktadır.

¹⁴ Leonard D.White (1927); **Municipal Government By City Manager, Municipal Government- United States**, Chicago Publication: <http://www.questia.com/PM.qst?a=o&d=57259669>, erişim: 05.05.2010.

Bütün bu farklılıklardan bir uzlaşma doğmaktadır. Bu uzlaşmaya göre meclisin atadığı profesyonel yönetici partizanca siyasete, siyasi kamplaşmaya hatta parti gösterilerine karıştırılmamalıdır. 1924'te geliştirilen ve 1938'de geliştirilen "ahlaki yönü ağır basan düzenlemelerle" kent yöneticilerinin konumu belirlenmeye çalışılmıştır. Toplum siyasetine ilişkin olarak bir yöneticiye görünenin dışında şöyle bir rol yüklenmiştir. "Hiçbir yönetici siyasi alanda etkin bir rol almamalıdır, işine sadık olan biri, belediye siyasalarının birincil olarak meclisin ve seçilmiş temsilcilerin işi olduğunu ve onların faaliyetlerine güvenmek durumunda bulunduğunu bilir, kent yöneticisi hiçbir anlamda siyasi bir lider değildir. Bir siyasanın etkin olması için meclise bilgi ve tavsiyelerde bulunur... v.d.". Mamafih hâkim olan görüş, yöneticinin rolünün politikayı da kapsadığı ancak, yönetici-meclis sistemine destek ve teşvik sağlamak için teorik olarak depolitize edildiğidir.¹⁵ Bütün bu belirlemelere rağmen uygulamaları dikkate alan Arthur W. Bromage(1964) yılında "kent yöneticileri artık meclisin eylemleriyle ilgilenmeyen ve siyasal açıdan tarafsız idari yöneticiler olarak düşünülmezler. Kent yönetiminde, bir takım amaçların ve programların meclise tavsiye edilmesinde sahip olduğu aracı roller nedeniyle, siyasa (policy) yapmaya ve siyaseti (politic) sahiplenmeye zorlanırlar" görüşünü savunmuştur¹⁶. Yine alışlagelmiş kent yöneticisi tanımına, Karl A. Bosworth tarafından 1958 yılında eğer yönetici bütçe üzerinde güçlü bir tasarruf yetkisine sahipse, çalışanlar ve programdaki diğer unsurlardan kaynaklanan yetkiyle "Yönetici bir Politikacıdır"¹⁷ vurgusu eklenmiştir.

Gerçekten de bu dönemin araştırmalarına göre kent yöneticisinin rolündeki önemlilik sorulduğunda, giderek yerel siyaset rolünün yönetime baskın hale geldiği görülmektedir. Ayrıca bu bulgular üzerinde kent büyüklüğünün bir etkisi bulunmadığı belirtilmektedir. Kent yöneticisi hakkında geleneksel görüş, siyasi açıdan tarafsız olarak kenti yöneten uzman olması gerekliliğidir.

Kent yöneticisinin kent yönetiminde etkinliği ilişkin rollerindeki önemlilik sorgulandığında, giderek yerel siyaset rolünün ilk farkına varıldığından (Bosworth, 1958), bu yana artarak "yönetime gelme nedenine" baskın hale geldiği görülmektedir. Ayrıca bu bulgular üzerinde kent büyüklüğünün bir etkisi bulunmadığı da söylenmektedir. Bu nedenle de, kent yöneticisi hakkında geleneksel görüş, siyasi açıdan tarafsız olarak kenti yöneten uzman olması gerekliliği ısrarındadır. Öte yandan, Başkan, Meclis ve Yöneticinin birbirine karşı konumları alan ölçeğinden daha çok ülkenin siyasi yapısıyla yakından ilişkilidir.

Örneğin, "Meclis-Yönetici" yönetim modelinde, seçilmiş görevlilerin sayısı azaltılarak ve politik otoritenin seçilmiş bir küçük yönetim organının elinde odaklaşması ile siyaset mekanizmasının zayıflatılması sağlanırken, bir kent yöneticisinin elindeki yönetim otoritesine güç kazandırarak merkezi planlama

¹⁵ Nalbandian, s.11-12.

¹⁶ Nelson Wikstrom(1979); "The Mayor as a Policy Leader in the Council-Manager Form of Government: A View from the Field", **Public Administration Review**, Vol. 39, No. 3 (May - June), s. 274; <http://www.jstor.org/stable/975952?seq=2>; erişim: 5.5.2010.

¹⁷ Karl A. Bosworth (1958); "The Manager Is a Politician", **Public Administration Review**, Vol. 18, No. 3, pp. 216-222, <http://www.jstor.org/stable/973434>, erişim: 05.05.2010.

ve toplumsal sorunlara rasyonel yaklaşım geliştirilmek istenmiştir. Başka bir ifade ile meclis-yönetici yönetim modeli, pratik olarak politik mekanizmanın etkisini azaltmak ve yönetim için rasyonel sorunlara çözüm getirmek amacıyla çalıştırılmıştır. Nitekim, Wikstrom (1979), meclis ve yönetici formunda her zaman öne sürülen ve mayor (belediye başkanı) rollerinden beklenen, törenlerde öne çıkan bir belediye başkanı modelinin her zaman doğru olmadığı, alandaki çalışmalarda örneğin Virginia'da mayor-manager yönetimi modelinde Mayor'un yerel hizmetlerin uygulamasında lider (policy-lider) rolü oynadığını özellikle de doğrudan seçilen belediye başkanları için (Florida, California) bu hususun geçerliliğini belirtmektedir¹⁸. Özetle meclis-yönetici modeli, üç temel konuda eleştirilmiştir. İlki, idari görevlilere ve kent yöneticisine çok fazla güç verildiği, ikincisi, sorumluluk ve politik liderliğin gelişmesini engellendiği ve üçüncü olarak ise azınlıkta bulunanların ve görüşlerinin siyasi olarak temsil edilmesinin engellendiğidir. Bu eleştirilerin "politik liderlik" gibi bazıları zaten sistemin amacını oluşturmaktadır. Ancak demokratikleşmeye ilişkin diğer eleştirel görüşler günümüzde katılımcı modeller ile aşılabilmektedir.

Meclis üyeleri ile çeşitli kademelerdeki yöneticinin birbirine bakışı nedir? Milletvekilleri, vali ve meclis üyeleri büyük politik yetki ve rollerini, ilerleme gösteren kent yöneticilerine karşı oldukları için ellerinde tutmak istemektedirler. Bu seçilmiş memurlar, güçlü kişiliği olan, yüksek profesyonel özelliklere sahip, tecrübeli yöneticileri istememekte ve "idari yönetici" tipindeki yöneticileri tercih etmektedir. Öte yandan, zayıf ve güçsüz kent yöneticisi, meclisin artan yükünü daha da artırabilir, meclis toplantılarını uzatabilir. Bu nedenle yöneticinin politik liderliğini hoş karşılayan meclis üyesi de olabilir.

A.B.D.'de ve Almanya'da birçok kent yöneticisi, üniversitelerin kamu yönetimi programlarından mezun olmuş profesyonel kişilerdir. Bu yöneticiler, bütçeleme ve mali yönetim, kamu personeli yönetimi, yerel yönetim mevzuatını ve planlamayı bilen kişilerdir. Bu yöneticiler kariyerlerine ilk olarak asistan memur olarak başlamakta daha sonra giderek büyük bir kente kent yöneticisi olmaktadır. Daha genel bir anlatımla, kent kent gezerek kendi profesyonel kariyerlerini geliştirmektedirler.

Türkiye'de yerel siyasetin biçimlenmesine ilişkin 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun biçimlendirdiği hukuki model özetlendiğinde başkan, meclis ve encümen yapılanması ile kent konseyleri modeli (2005) öne çıkmaktadır. Belediye örgütlenmesinde, "başkan-yöneticilerin" profesyonel yönetim eğitimi almaları gibi bir zorunluluk bulunmamaktadır. Siyasi partiler adayları için yasal koşullar dışında¹⁹ özel bir tercih modeli geliştirilmemekle birlikte son yerel seçimlerde belediye başkan adaylarında en azından büyük kentler için kariyer sahibi olma "çekicilik" yaratmaya başlamıştır. Kent yönetimi kademelenmesinde "merkezi yönetimin gözü" olarak,

¹⁸ Nelson Wikstrom, s.270-272.

¹⁹ Anayasanın 67/3 ve 298 sayılı kanunun 6'ncı maddelerine göre; Türk vatandaşı 18 yaşını doldurduğunda, seçme ve halk oylamasına katılma hakkına sahiptir (298 sayılı kanun, md.6, Değişik 4125, 1995). 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanunu'nun 11. maddesinde belirtilen sakıncaları taşımamak şartıyla 25 yaşını dolduran her Türk vatandaşı belediye başkanlığına, il genel meclisi ve belediye meclisi üyeliğine seçilebilir (2972, md. 9/1, Değişik 3950, 1993).

taşra teşkilatı birimlerinde profesyonel yönetici kariyerine sahip yönetici görevlendirmesi asıldır. İl yönetiminde nadiren üniversite mezunu vatandaş da -vali-olabilmektedir.

Büyükkent ve büyük ilçelerde belediye başkanı seçilme tercihinde, belediye yönetimlerinin giderek cazibesi artan ihtisaslaşmaya da özen gösterilen bir alan konumuna döndüğünü görebilmek mümkündür. Belediye başkanı iken millet meclisi üyeliğine adaylığın koyma isteği, büyük kentlerde “Millet Meclisi üyeliğini bırakarak belediye başkanlığını tercih etmeye” yönelmektedir. Ancak nihai tahlilde ve açıkça izlenebilen durum, Parti başkanı kimi uygun görürse ve hangi parti güçlüyse adayın rahatlıkla kazanabilmesinin mümkün olmasıdır. Kuşkusuz adayın duruma göre toplumsal popüleritesi de ihmal edilmemektedir. Başkanların belediye yönetiminde her şey anlamına geldiği, yasal tanımında yürütme gibi görüldüğü ama karar alıcı olabildiği yasal koşullar oluşturulduğundan, "toplumun demokratikleşmesine hizmet etmeyen" bu durum olağan bir değişimdir.

Türkiye’de belediye meclis üyeleri profili gözden geçirildiğinde, meclis üyeliğine genelde orta sınıfın ilgi duyduğu belirtilebilir. Meclis üyeleri (perakendeci, gayrimenkul satıcıları, fırıncı vb) yöneticilere yardım eden kendi küçük işine sahip, nadiren yerel yönetimlerde ihtisaslaşmış kişilerdir ²⁰. Büyükkentlerde meclis yapısında doktor, avukat, mühendis ve yüksek eğitim yapmış üyeler lehine artış bulunmaktadır. Buna karşılık, özellikle büyükkent belediyeleriyle bağlantılı “Kalkınma Ajansı” (2006 tarihli ve 5449 sayılı kanun), gibi karma örgütlenme ile oluşturulmuş bölgesel hizmet odaklı yapılanmalarda, endüstri, finans topluluklarının üst düzey yöneticileri karar alma ve politika oluşturmaya yönelik organlarda yer almaktadır ²¹.

Günümüzde özellikle Avrupa’da yönetişim yapılanmasına yönelik belediye reformu hareketlerinde politika yapmak, yalnız siyasi partilerin işi olarak görülmemektedir. Yerel siyasetin belirlenmesinde ilk adım, temsil yelpazesinin genişlediği seçilmiş meclisleri öne çıkarmak olarak gelişmiştir. Bu demokratik gelişmeye ilave olarak kurum temsilcilerinin yer aldığı seçimle gelmeyen kent meclisleri fikri öne çıkmıştır. Günümüzde, müzakereci demokrasinin öne çıktığı ve önemli bir uygulama alanı bulduğu yerel yönetimlerde²², kent siyasetini belirlemek sadece seçilmiş kent meclisinin özel alanı gibi gelişmektedir. Oysa aksi fikir önemsenmekte ve üzerinde çalışmalar yoğunlaşmaktadır. Ancak, belediye başkanlarının, kent konseylerini kendi nabzına uygun biçimlendirme eğiliminin giderek güçleneceğini söylemek, ülkemizin bürokratik toplum koşullarında kehanet sayılmaz.

Yerelde kendini tanıtmış ve sevdirmiş özelliği olan kişiler yerine, parti başkanların atadığı, yasal mekanizmaların öngördüğü kısıtlanmış koşullarda

²⁰ Ruşen Keleş - Zerrin Toprak (2000); **21. Yüzyıla Girerken Türkiye’de Belediye Meclislerinde Siyaset**, İzmir Yerel Gündem 21 Yayını, İzmir.

²¹ Yunus Emre Özer(2010); **Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Yapılanması ve İşlevselliği**, Bursa, s. 211-214.

²² Zerrin Toprak (2009); “Democratic Gains in Public Administration at Local Level in terms of CSR: Theory- and Practice-Based Approaches- Turkey and İzmir Metropolitan City”, Samuel O Idowu, Walter Leal Filho (Eds.), **Professionals’ Perspectives of Corporate Social Responsibility**, Springer- Social Policy Book.

halk tarafından seçilerek gelen belediye başkanları çoğu kere, bürokratik toplum yapısının bir bireyi olarak, yerelde merkeziyetçiliği yaygınlaştırırken, mevzuat düzenlemeleri de bu olguyu desteklemektedir. Uygulamada çoğu belediye başkanı, "İzmir Büyükşehir Belediyesi" örneğindeki gibi, "kent konseyi" başkanı olmayı, kent konseyi genel kurul üyelerine "bırakamayarak", görev listesine "toplantılar başkanı statüsü" de ekleyebilmektedir. Kuşkusuz böyle olacağı, Kent Konseyi Yönetmeliğinde öngörülmemiş değildir(!). Bu tür uygulamalar, "gün ışığında yönetim" pratiklerinin öngörüleni de değildir.

Ülkedeki çeşitli uygulamalarda, gündemi kapıda vermek, çalışma esaslarını hemen okuyup onaylatmak, Kent Konseyi, kurul temsilcilerinden gelen istekleri "altı ay sonra bir bakalım" diye cevaplandırmak, stratejik planlama çalışmalarını hakkında belediye meclisinin onayından sonra Kent Konseyinde bilgilendirme yapmak, bir dizi yerel yöneticilerin etik sorgulamalarına yol açan "idaresi" olarak iz bırakmaktadır. Etik çizgide bilindiği gibi eylem yanlış ise, yasal olmasının veya sınırlandırmaya yer verilmemesinin bir önemi bulunmamaktadır.

Değerli hocamız Prof. Dr. İl Han Özyay'ın 2000'li yıllarda dinlediğim bir seminerinde de belirttiği gibi, "birileri gazetecileri almış getirmiş, camının ötesinden izzet ikramda bulunuyorlar gibi gördüğümüz hareketlenmenin yazdığının yedirilmesi olmadığı ne malum" tarzı bir yorumda kent konseyleri uygulamaları için genelde söylenebilir. Belediye Başkanlarının kontrolündeki gerek belediye meclisleri gerekse kent konseylerinde, yerel yönetici tarafından aslında pek istenmeyen fikri müzakereci ortamlarının kuruluş felsefesine, ruhuna aykırı kullanıldığını genelde görmekteyiz.

DEĞERLENDİRME

Yönetim; insan odaklı, mekân ve iktidar/güç kavramları ile ilişkilendirilen bir kavramdır. Günümüzde halk adına ve onun tarafından yönetime taşınan "yasal karar alıcılar ve politika yapanların" iktidar ve güç fonksiyonlarının tamamen merkezinde olması ve tek başına kullanmasına kuşkuyla bakılmaktadır. Sadece oy toplamaya dayanan "parmak demokrasisi", çıktıları itibarıyla temsil ve adalet sorunu ile ilişkilendirilmeye başlanmıştır. Öteden beri yürürlükteki, iktidarın tek elde toplanması ve yönetimde katı merkeziyetçiliğin esas alındığı yönetim modelleriyle kamu yönetimlerinin başarısızlığı aşılamayınca "yönetişim", ortaya düzenleyici etik bir çözüm olarak konulmuştur. Özellikle yerelde yönetim uygulamalarını gördüğümüz o ki, Avrupa ülkeleri sevmiştir²³. Bu örgütlenmelerde, devletin sürdürülebilirliği önemsenmekte bağlantılı olarak da, yerel yönetimlerin karar mekanizmalarında başkanın "politik lider" olarak uygulamada öne çıktığı örnekler varsa da yapısal kurguda öne çıkmamaktadır. Yerelde "politik lider" olma yerine, "hizmette lider" rolü giderek daha çok benimsenmektedir. Merkezi yönetimde karar mekanizmalarını ele geçirenlerin, yerelden gelen politik lider istememeye odaklı, politik manevraları "kamu oyunca desteklenirse de", bu görüşü uygulamada nihai olarak hizmet etkinliğini sağlamada etkilidir. Aslında, hizmet odaklı ve hemşeri katılımına açık yerel yönetimler, devletin sürdürülebilirliği temel unsurlarına akademik olarak daha çok yakışmaktadır.

²³ Avrupa Ülkelerinde yerel yönetim modelleri için bkz Zerrin Toprak(2010); Yerel Yönetimler, 8. Baskı, İzmir, s. 42-59

KAYNAKÇA

BJØRNSKOV Christian (2006); "The Multiple Facets of Social Capital", **European Journal of Political Economy**, Vol. 22.

BOSWORTH Karl A. (1958); "The Manager Is a Politician", **Public Administration Review**, Vol. 18, No. 3, <http://www.jstor.org/stable/973434>, erişim: 05.05.2010.

FINIFTER Ada W. (1970); "Dimensions of Political Alienation", **The American Political Science Review**, Vol.64, No: 2.

GOLDSMITH Michael (1980); **Politics, Planning and the City**, London.
http://en.wikipedia.org/wiki/Council%E2%80%93manager_government, erişim: 08.02.2010.

http://en.wikipedia.org/wiki/Mayor%E2%80%93council_government, erişim: 08.02.2010.

http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf, erişim: 05.05.2010.

http://www.mpow.org/elisheva_sadan_empowerment_spreads_chapter1.pdf, erişim: 05.04.2010.

KARAMAN Zerrin Toprak (1995); "Kent Yönetiminde Güçlü Başkan-Güçlü Meclis Tercihi" **Yeni Türkiye Dergisi**, Sayı. 6, Ankara

KELEŞ Ruşen & TOPRAK Zerrin (2000); 21. Yüzyıla Girerken Türkiye'de Belediye Meclislerinde Siyaset, **İzmir Yerel Gündem 21 Yayını**, İzmir.

NALBANDIAN John (1991); **Professionalism in Local Government**, Jossey-Bass Publishers, San Francisco/Oxford.

ÖZER Yunus Emre (2010); **Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Yapılanması ve İşlevselliği**, Ekin Kitabevi, Bursa.

TOPRAK Zerrin (2008); **Kent Yönetimi ve Politikası**, Birleşik Matbaacılık, İzmir.

TOPRAK Zerrin (2009); "Democratic Gains in Public Administration at Local Level in terms of CSR: Theory- and Practice-Based Approaches- Turkey and Izmir Metropolitan City", Samuel O Idowu, Walter Leal Filho (Eds.), **Professionals' Perspectives of Corporate Social Responsibility**, Springer-Social Policy Book.

TOPRAK Zerrin (2010); **Yerel Yönetimler**, 8. Baskı, Birleşik Matbaacılık, İzmir.

WHITE Leonard D. (1927); **Municipal Government By City Manager, Municipal Government- United States**, Chicago Publication: <http://www.questia.com/PM.qst?a=o&d=57259669>, erişim: 05.05.2010.

WIKSTROM Nelson (1979); "The Mayor as a Policy Leader in the Council-Manager Form of Government: A View from the Field", **Public Administration Review**, Vol. 39, No. 3 (May - June), <http://www.jstor.org/stable/975952?seq=2>, erişim: 05.05.2010.