



Yeni Kamu İşletmeciliği ve Güçlü Belediye Başkanı: Adana, Eskişehir ve Şanlıurfa Örnekleri¹

*

Hami Doruk Köse²
ORCID: 0000-0001-7873-0319

Öz

Bu çalışma, Türkiye’de yeni kamu işletmeciliği perspektifinden ilham alan yönetsel reformların siyasi sonuçlarını büyükşehir belediye başkanlarına odaklanarak anlamayı amaçlamaktadır. Bu reformlar, özellikle yerel yönetim alanında karar alma ve uygulama süreçlerini kalabalık, dağıtık ve karmaşık bir hale getirmiştir. Böylece, 1960’lardan bu yana hem siyasi hem de yönetsel liderlik konumunda bulunan ve yereldeki en üst düzey karar verici ve uygulayıcı olan belediye başkanlarının profili ve iş yapma biçimi önemli ölçüde değişmiştir. Karar alma ve uygulama süreçlerinde belediye örgütünden ilçe belediyelerine, yerel seçmenden çıkar gruplarına, siyasi partiden merkezi yönetime pek çok aktörle ilişki kuran belediye başkanları, aynı zamanda bu aktörlerin birbirleriyle ilişkilendiği figür haline de gelmişlerdir. Bu sayede, halihazırda güçlü konumda bulunan belediye başkanları, merkezi yönetimin kısıtlamalarına rağmen hareket alanlarını genişletme fırsatına sahip olmuşlardır. Çalışma, savlarını Türkiye’deki 1980 sonrası gelişmelere vurgu yaparak ve Adana, Eskişehir ve Şanlıurfa Büyükşehir Belediye Başkanlarının anı ve söyleşi kitapları ile yerel ve ulusal basında yer alan haberlerden yola çıkarak geliştirmektedir.

Anahtar Kelimeler: : Yeni kamu işletmeciliği, güçlü belediye başkanı, yerel yönetimler.

¹Bu makale, yazarın 2016 yılında Doç. Dr. Mustafa Kemal Bayırbağ danışmanlığında hazırladığı yüksek lisans tezinden üretilmiştir. Yazar, makaleyi okuyarak görüş ve önerilerini paylaştan Doç. Dr. Ayşe Çolpan Yıldız’a teşekkür etmektedir.

² Arş. Gör., Yıldırım Beyazıt Üniversitesi, E-mail: hamidorukkose@gmail.com



New Public Management and the Strong Mayor: The Cases of Adana, Eskişehir and Şanlıurfa³

*

Hami Doruk Köse⁴
ORCID: 0000-0001-7873-0319

Abstract

This study aims to comprehend the political consequences of administrative reforms inspired by the new public management perspective in Turkey by focusing on metropolitan mayors. These reforms have resulted in overcrowded, dispersed and complex decision-making and implementation processes, especially in the field of local government. Thus, the profile and practice of the mayors, who have become both political and administrative leaders since the 1960s and who are the top-level decision-makers and implementors in the local area, have changed significantly. Mayors, who establish relations with numerous actors such as municipal organization, district municipalities, local electorates, political party and central government, have also become the figure through which these actors are affiliated with each other. In this way, mayors, who are already in strong position, have had the opportunity to expand their room for maneuver despite the constraints by central government. On this basis, departing from the memoirs of and interviews with mayors and local and national media, this study develops its arguments concentrating on the cases of Adana, Eskişehir and Şanlıurfa Metropolitan Municipality with an emphasis on the post-1980 developments in Turkey.

Keywords: *New public management, strong mayor, local governments.*

³ This paper is based on the author's master's thesis which has been prepared in 2016 under the supervision of Assoc. Prof. Dr. Mustafa Kemal Bayırbağ. Assoc. Prof. Dr. Ayşe Çolpan Yıldız, who read the paper and shared her views and suggestions, is gratefully acknowledged.

⁴ Arş. Gör., Yıldırım Beyazıt Üniversitesi, E-mail: hamidorukkose@gmail.com

Giriş

Bu çalışma, Türkiye’de güçlü bir siyasi figür olan büyükşehir belediye başkanı olgusunu, 1980 sonrasında yürütülen yönetsel adem-i merkezileşme reformları ile bu reformların bir sonucu olarak ortaya çıkan siyasi merkezileşme arasındaki gerilime odaklanarak sorunsallaştırmaktadır. Savlarını Adana, Eskişehir ve Şanlıurfa Büyükşehir Belediye Başkanları örneklerine dayanarak geliştirmektedir. Çalışmada, özelleştirme, adem-i merkezileşme, kuralsızlaştırma ve katılımı önceleyen reformların Türkiye’de dağınık ve karmaşık bir kentsel politika ağı ortaya çıkarttığı ve büyükşehir belediye başkanının bu ağın düğüm noktasında konumlandığı savunulmaktadır. Bundan dolayı, şeffaflık, katılımcılık, hesap verebilirlik ve denetim gibi, bizzat reformların ön plana çıkardığı mekanizmaların işlevsiz hale geldiği ileri sürülmektedir.

Çalışmanın sorunsalının açıklanmasına temel oluşturmak üzere kuramsal çerçevede liderlik kuramları, yerel yönetim modelleri ve yeni kamu işletmeciliği (YKİ) ve yönetim yaklaşımları ele alınacaktır. Liderlik kuramları, büyükşehir belediye başkanlarının, yerelde siyasi ve yönetsel liderler olarak, hangi liderlik özelliklerini sergilediklerinin anlaşılmasına katkıda bulunacaktır. Yerel yönetim modelleri ise başkanların siyasi ve yönetsel gücünün örgütsel kaynaklarının kavranmasına yardımcı olacaktır. Son olarak, YKİ ve yönetim yaklaşımlarından esinlenen reformların başkanların yerel siyasetteki merkezi konumunu nasıl etkilediği konusuna odaklanılacaktır.

Daha sonra, çalışmanın sorunsalının tarihsel temellerini anlamak için Türkiye’de büyükşehir belediyelerinin gelişim süreci, tespit edilen başlıca kırılma noktaları ışığında incelenecektir. Bu çerçevede, yerel yönetim alanında yaşanan adem-i merkezileşme-merkezileşme geriliminde, büyükşehir belediye başkanlarının hareket alanlarını genişletmelerinin altında yatan siyasi ve yönetsel dönüşümlerin izleri, 1980 sonrası döneme odaklanılarak takip edilecektir.

Üçüncü bölümde, adem-i merkezileşme-merkezileşme geriliminin hüküm sürdüğü dağınık ve karmaşık kentsel politika ortamında Adana, Eskişehir ve Şanlıurfa büyükşehir belediye başkanlarının konumu irdelenecektir. Bu kapsamda, başkanların belediye örgütü, büyükşehir ilçe belediyeleri, yerel seçmenler/hizmetten faydalananlar, çıkar grupları, siyasi partileri ve merkezi yönetimle ilişkileri derinlemesine incelenecektir.

Sonuç bölümünde ise önceki bölümlerde sunulan temel düşünceler göz önünde bulundurularak ortaya konan görgül ve kuramsal bulguların sonuçları ortaya konacaktır. Bu bulgular ışığında, büyükşehir belediye başkanlarının manevra alanlarını genişleten fırsatlara ve makamlarında karşılaştıkları zorluklara odaklanılacaktır.

Kuramsal Çerçeve

Büyükşehir belediye başkanları, büyükşehirlerde kentsel politika planlaması süreçlerinin düğüm noktasında bulunmaları sebebiyle, yerel siyasete liderlik etme rolüne yerleşmişlerdir. Dolayısıyla, başkanların benimsedikleri liderlik biçimleri ile yer aldıkları örgüt modelini irdelemek, toplumda fayda ve maliyetlerin nasıl dağıtıldığını, farklı çıkarların nasıl uzlaştırıldığını ve yerel kamu hizmetlerinin nasıl sunulduğunu kavramak için çok önemlidir. YKİ anlayışı ise, başkanların hızlı, verimli, etkili ve ekonomik yönetim baskısı altında adeta bir kamu işletmecisine dönüşerek hareket alanlarını nasıl genişlettiklerinin kavranması bakımından dikkate değerdir. Bu sebeple, çalışmanın teorik çerçevesinin çizildiği bu bölümde, ilk olarak liderlik kuramları, ardından yerel yönetim modelleri ve son olarak YKİ yaklaşımı tartışılacaktır.

Liderlik Kuramları

Liderlik alanındaki çalışmaların gelişimi takip edildiğinde, liderlik kuramları dört başlık altında incelenebilmektedir. Bunların ilki, yirminci yüzyılın başlarında öne çıkan, özellikler kuramıdır. 1940'larla birlikte, davranışsal liderlik kuramı öne çıkmaya başlamıştır. 1960'lı yıllarda, liderlik üzerine çalışmaların durumsal değişkenlere odaklanması üzerine durumsal liderlik kuramı ortaya çıkmıştır. Kurama göre, liderlik tarzı liderin yetenekleri, takip edenlerin davranışları, teknoloji, örgüt yapısı ve çevresel faktörler gibi değişkenlerden etkilenmektedir (Barrow, 1977, s. 233). Lider, bu değişkenlere uyum sağlayabilmek için esnekliğe ve hareket alanına ihtiyaç duyar.

1980'li yıllardan bu yana, liderlik konusundaki güncel tartışmalar ise etkileşimsel liderlik kuramı ve dönüştürücü liderlik kuramı başlıkları altında toplanmaktadır. Etkileşimsel liderlik kuramına göre, lider, verimliliği ve etkililiği sağlamak üzere takip edenlerin ihtiyaçlarını ve taleplerini tespit edip karşılamak zorundadır. Takip edenler de liderle uyumlu çalışmaları halinde ödüllendirilmektedir. Aksi takdirde disiplin araçları devreye girmektedir (Diaz-Saenz, 2011, s. 300). Dönüştürücü liderlik kuramına göre, lider, takip

edenlerin ihtiyaçlarını ve değerlerini yönlendirebilmeli, onlara bilinç kazandırmalı, kendi amaçlarının kabul görmesini sağlamalı ve takip edenleri kendi çıkarlarının ötesini görmeye yönlendirmelidir (Bass, 1991, s. 21). Yani bu kuram, bütün dönüşümleri lidere bağlamaktadır (Kristic, 2012, s. 38).

Yukarıda irdelenen durumsal, etkileşimsel ve dönüştürücü liderlik kuramları, yerel siyasette liderlik rolünü üstlenen büyükşehir belediye başkanlarının artan, değişen ve çeşitlenen yerel talepler ile belediyelerin yönetsel ve mali yapısında yaşanan sürekli dönüşümler karşısında benimsediği stratejileri kavramaya katkıda bulunacaktır. Çünkü bu kuramlar, sorun çözen, yaratıcı, yenilikçi, girişimci, risk alan ve esnek hareket edebilen liderler öngörmektedir. Öngörülen bu liderlik tarzının hangi yerel yönetim modelinde işlevsel olabileceğini anlamak için bir sonraki bölümde yerel yönetim modelleri incelenecektir.

Yerel Yönetim Modelleri

Kamu Yönetimi Sözlüğü'nde, yerel yönetim, yerel topluluğun ortak ihtiyaçlarını karşılayan, karar organları doğrudan seçilen ve merkezi yönetimden ayrı olarak kurulan demokratik ve özerk yönetsel kademe olarak tanımlanmaktadır (Bozkurt, Ergun, ve Sezen, 2014, s. 258). Yerel yönetimler, genel olarak karar organı ve yürütme organı olmak üzere iki organdan oluşmaktadır. Temsili demokrasilerde, yerel yönetimlerin karar organları seçimle göreve gelmektedir. Yürütme görevini ise bir belediye başkanı, profesyonel bir yönetici veya bir komisyon üstlenebilmektedir. Dolayısıyla, belediye örgütü içindeki organların birbirleriyle ilişkisi göz önünde bulundurulduğunda dört çeşit yerel yönetim modeli göze çarpmaktadır: (1) Güçlü başkan-meclis modeli, (2) zayıf başkan-güçlü meclis modeli, (3) meclis-kent yöneticisi modeli ve (4) komisyon modeli (Yalçındağ, 1997, s. 5; Nollenberger, 2007, s. 264; Toprak, 2011, s. 306).

Güçlü başkan-meclis modelinde, belediye başkanı, seçmenler tarafından oy çokluğuyla seçilen ve belediye hizmetlerinin yürütücüsü konumunda olan bir siyasetçidir. Bu yönüyle belediye başkanı hem siyasi hem de yönetsel liderlik rollerini üstlenerek yerelde en görünür konuma yerleşmektedir. Başkan, bir yandan yönetsel liderliği ile birim sorumlularının atanması, bütçenin hazırlanması, birimlerin yönlendirilmesi ve meclis kararlarını veto etme gibi resmi yetkileri elinde tutarken; öte yandan, siyasi liderliği marifetiyle siyasi parti desteği, güçlü toplumsal destek ve finansal destek gibi gayri resmi kaynakları harekete geçirebilmektedir (Nollenberger, 2007, s. 266). Bu modelde hem başkan hem de meclis doğrudan yerel seçmenler tarafından seçildiği için

ikisi arasında yetki, sorumluluk, hedef ve politika konularında anlaşmazlık çıkması muhtemeldir (Nollenberger, 2007, s. 274). Ancak, başkan siyasi ve yönetsel liderliği sayesinde meclis karşısında güçlü konumdadır.

Zayıf başkan-güçlü meclis modelinde meclis, karar verme ve yürütme yetkilerini bünyesinde toplamaktadır (Toprak, 2011, s. 306). Yerel yönetimin bütçesi ve hizmet sunan birimleri üzerinde en yetkili organ meclistir. Bu modelde başkan ya meclis tarafından seçilmekte veya atanmaktadır ya da doğrudan halk tarafından seçilmektedir. Başkan, doğrudan halk tarafından seçilse dahi, sembolik yetkilere sahiptir.

Öte yandan, meclis-kent yöneticisi modelinde de karar verme ve yürütme yetkileri mecliste toplanmıştır. Seçimle göreve gelen meclis, yürütme yetkisini bir kent yöneticisi atayarak kullanmaktadır. Meclise karşı sorumlu olan kent yöneticisinin herhangi bir siyasi sorumluluğu veya siyasi liderlik rolü yoktur (Hambleton, 2003, s. 11). Kent yöneticisi, kendisine meclis eliyle ulaşan seçmen taleplerini hizmet birimlerine ulaştırarak adeta köprü görevi görmektedir. Yerel hizmet birimlerinin verimli ve etkili işleyişi, denetimi ve eşgüdümünün sağlanması kent yöneticisinin görevidir.

Son olarak, komisyon modelinde yerel hizmetlere ilişkin karar verme ve yürütme yetkilerinin tamamı seçimle göreve gelen bir komisyonda toplanmaktadır (Yalçındağ, 1997, s. 8). Her bir hizmet alanı belirli komisyon üyelerinin yetkisi altındadır. Komisyon üyeleri, komisyonu temsil etmek üzere kendi aralarından bir başkan seçmektedir. Bu başkanın komisyon üyelerinden farklı bir yetkisi yoktur. Başkan, komisyon kararlarını veto edememektedir.

1963 yılında, Türkiye’de belediye başkanlarının doğrudan seçilmeye başlanmasıyla güçlü başkan-meclis modeline geçilmiştir. Böylece hem siyasi hem de yönetsel açıdan güçlü bir konuma yerleşen başkanlar, siyasi gelişmeler ve yönetsel dönüşümler karşısında esnek hareket etme kabiliyeti ile manevra alanına sahip olmak için durumsal liderlik özellikleri göstermelidir. Bunun yanında, bir etkileşimsel lider olarak, halkın taleplerine ve başında bulunduğu yönetsel yapının ihtiyaçlarına göre etkili ve verimli hizmet sunum mekanizmasını oluşturmalıdır. Öte yandan, makamındaki meşruiyetini sürdürebilmek için halkın ihtiyaçları ile taleplerini kendi tasavvuru doğrultusunda yönlendirerek dönüştürücü liderlik sergilemelidir. 1980 sonrasında, belediye başkanlarının profilinde ve eylemlerinde nasıl bir değişim yaşandığını kavramak için bir sonraki bölümde YKİ yaklaşımı ele alınacaktır.

Yeni Kamu İşletmeciliği

1980'li yıllarda, neoliberal yeniden yapılanmanın kamu yönetimine yansımaları 'kamu işletmeciliği' yaklaşımı olmuştur. Bu yaklaşım, hedeflenen amaçlara ulaşmada verimli ve etkili kaynak kullanımını, resmi süreçlerin ve rutinlerin takip edilmesinden daha önemli gördüğü için 'yönetim' kavramının 'işletme' kavramıyla değiştirilmesini savunmaktadır. Yaklaşımın kamu kurumlarını yalnızca teknik işlemlere sahip birimlere indirgeyen tavrı, uygulama temelleri üzerinden aşılmaya çalışılmış ve "yeni kamu işletmeciliği (YKİ)" yaklaşımı bu temeller üzerinde yükselmiştir (Üstüner, 2000, s. 19). YKİ, kamu yöneticilerinin yönetime aktif katılımı ile 'yönetme özgürlüğü (free to manage)'ne vurgu yapmaktadır (Allison, 1983, s. 4). Bununla, kamu yöneticilerinin hızlı karar alma kabiliyeti ile manevra alanının artırılması hedeflenmektedir. 1990'lı yıllarda, yönetim yaklaşımıyla birlikte, kamu hizmetinin sunumu ile toplumsal ve ekonomik sorumlulukların kamu sektörü, özel sektör ve sivil topluma ait aktörler, ağlar (network) ve aktif yurttaşlar tarafından ortaklaşa yerine getirilmesi gerektiği fikri ortaya çıkmıştır (Bayırbağ ve Göksel, 2013, s. 167).

YKİ ve yönetim yaklaşımlarının yerel yönetimlere yansımaları ise yerel yönetimlerin yerel kamu hizmetlerini işletme mantığıyla sunması, özelleştirilmesi, kamu-özel iş birliği yoluyla sunması ve/veya gönüllü kuruluşlara devretmesi şeklindedir. Çok sayıda karar verici ve uygulayıcıdan oluşan dağınık bir karar verme ve uygulama çevresi, yerel siyasette ve yönetimde güçlü ve kalıcı bir ağ yöneticisi ihtiyacını ortaya çıkarmıştır (Bayırbağ, 2017, s. 449). Karar verme ve uygulama çevresindeki çok sayıda aktörün birbiriyle ilişkilendiği figür olan belediye başkanı, yereldeki güçlü ve kalıcı ağ yöneticisi rolünü üstlenmektedir. Başkanlar, manevra alanlarını genişletebilmek için kendilerine esneklik sağlayacak özel sektör ve sivil toplum aktörlerine ihtiyaç duyar; bu aktörler de karar alma ve uygulama süreçlerindeki meşruiyetleri sürdürmek için başkanların makamlarında kalmasına ihtiyaç duymaktadır. Dolayısıyla, YKİ ve yönetim reformları, belediye başkanlarını daha güçlü ve otoriter bir konuma taşımaktadır.

Görülebileceği gibi, YKİ ve yönetim yaklaşımları, halkın artan talepleri ve çetrefilleşen kentsel sorunlar gibi durumsal değişkenler karşısında hızla önlem alabilen, kamu hizmetlerinin verimli ve etkili biçimde sunulabilmesi için halkın ihtiyaçlarını isabetli biçimde tespit edebilen ve dağınık bir kentsel politika yapma ve uygulama çevresindeki çok sayıdaki aktörü kendi tasav-

vuru doğrultusunda yönlendiren durumsal, etkileşimsel ve dönüştürücü liderlik özelliklerini haiz bir belediye başkanına olan gereksinimi ortaya çıkarmaktadır. Hızlı harekete geçen, iş bitirici, verimlilik ve etkililik güdümlü ve yönetme özgürlüğüne sahip bu belediye başkanına en uygun yerel yönetim modeli ise güçlü başkan-meclis modeli olarak belirmektedir. Bu çerçevede, bir sonraki bölümde, Türkiye'deki büyükşehir belediye başkanlarının eylemlerindeki dönüşümü kavramak amacıyla, büyükşehir belediyelerinin gelişim süreci tartışılacaktır.

Türkiye'de Büyükşehir Belediyelerinin Gelişim Süreci

1980'lerin ilk yarısında, Türkiye'nin belediye sisteminde radikal bir değişiklik gerçekleşmiştir. 1982 Anayasası, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimlerinin getirilebileceğini belirtmektedir. Buna uygun olarak, 1984 tarihli 195 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameyle İstanbul, Ankara ve İzmir'de büyükşehir belediyesi kurulmuştur. Aynı yıl içinde, 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu kabul edilerek, büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyelerinin statüleri ve görevleri açıklığa kavuşturulmuştur.

Bu değişikliğin görünen amacı, büyükşehir belediyelerinin yönetsel ve mali kapasitesinin artırılarak, bu şehirlerde sunulan yerel hizmetlerin etkililiğini ve verimliliğini artırmaktır. Bu doğrultuda, büyükşehir belediye başkanları, büyükşehir belediye meclisi karşısında güçlü bir konuma yerleştirilmiştir (Bayırbağ, 2013, s. 1136). Ancak, büyükşehir belediyesinin kurulmasının altında yatan amacın kentsel alana dayalı yeni sermaye birikim stratejilerini uygulamak (Şengül, 2009, s. 140) ve kentlerdeki muhalefeti bastırmak (Bayırbağ, 2013, s. 1132) olduğu tartışılmaktadır. Bu sebeple, her ne kadar yönetsel ve mali kapasitesi artırılrsa da belediyelerin merkezi yönetimden özerkliği sağlanamamıştır. Yani, belediye sisteminde yapılan değişiklik, Anavatan Partisi (ANAP) tarafından yönetilen merkezi yönetimin özelleştirmeci ve işletmecisi neoliberal politika paketine katkı sunan bir yönetsel adem-i merkezileşme çabasıdır.

1990'larda ise, Refah Partili belediye başkanları, belediyenin gayriresmî organı gibi çalışan parti taban örgütlenmesi eliyle, sosyal yardımların dağıtılmasında ve muhafazakâr iş insanlarıyla temas kurulmasında önemli rol oynamıştır (Öniş, 1997, s. 755). Bu yolla belediye başkanları, gayriresmî kaynaklarını harekete geçirerek daha fazla mali kaynağı denetleme kabiliyeti elde etmiş ve yerel siyasetteki etkilerini ve güçlerini önemli ölçüde artırmıştır.

2000'lerde, Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP) iktidarında yapılan yönetsel reformlar büyükşehir belediyelerinin yetkilerini ilçe belediyeleri karşısında

artırmış, büyükşehir belediyelerini YKİ'nin savunduğu ilkeler doğrultusunda yeniden yapılandırmış, yönetim yaklaşımı çizgisinde yeniden düzenlemiş, küçük ilçeleri kaldırmış ve büyükşehir belediyelerinin yetki ve hizmet alanlarını il mülki sınırlarına kadar genişletmiştir. Söz konusu reformlar büyükşehir belediye başkanının büyükşehir belediye meclisi karşısındaki güçlü konumunu takviye etmiştir. Belediyenin stratejik planının hazırlanması, uygulanması ve denetlenmesi yetkilerinin de başkana verilmesi, başkanın yönetsel ve mali kapasitesini artırmaktadır.

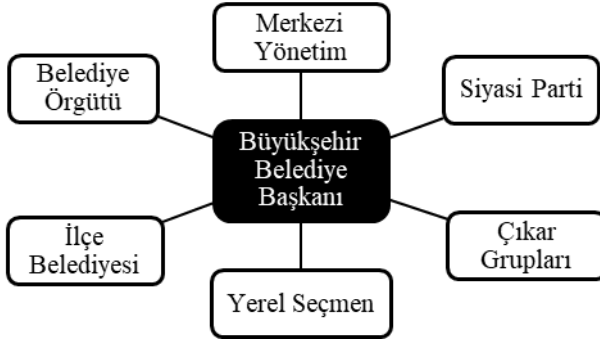
Görüleceği gibi, bu reformlar yönetsel yetkileri büyükşehir belediyelerinde merkezileştirirken siyasi gücü de büyükşehir belediye başkanlarında merkezileştirmektedir, çünkü belediyelerin ve başkanların etki alanı ile hâkim olduğu yerel ağ genişlemektedir. Bunun yanında, Refah Partisi döneminde gayriresmî mekanizmalarla dağıtılan sosyal yardımlar, bu dönemde yerel yönetimler eliyle dağıtılmak üzere ulusal bir politika olarak yeniden formüle edilmiştir. Bu da belediye başkanlarının siyasi ve mali gücünü artırmıştır.

Öte yandan, merkezi yönetim, zaman zaman siyasi ve mali vesayet yetkisi olarak da kullanabildiği idari vesayet yetkisini muhafaza etmektedir. Örneğin, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 47. maddesi, görevleriyle ilgili bir suç nedeniyle haklarında soruşturma veya kovuşturma açılan belediye organları veya bu organların üyelerinin kesin hükme kadar İçişleri Bakanı tarafından görevden uzaklaştırılabileceğini öngörmektedir. Bunun yanında, özellikle 2011 sonrasında, yerel yönetimlere ait mekânsal planlama yetkileri önemli ölçüde merkezi yönetime aktarılmıştır.

Sonuç olarak, Türkiye'de tarihsel olarak yerel yönetimlerin özerkliği konusunda, genellikle merkezileşme lehine bir kararsızlık problemi söz konusudur. Kimi yetkiler yerel yönetimlere aktarılırken kimi yetkiler merkezi yönetime geri çekilmektedir. Bu da belediye başkanıyla merkezi yönetim arasında bir yetki çatışmasını kışkırtmaktadır. Bir sonraki bölümde, adem-i merkezileşme-merkezileşme geriliminde kendine hareket alanı yaratmaya çalışan güçlü belediye başkanlarının kentsel politika ağındaki merkezi konumlarını nasıl muhafaza ettikleri ve genişletmeye çabaladıkları Adana, Eskişehir ve Şanlıurfa Büyükşehir Belediye Başkanları örnekleri üzerinden tartışılacaktır.

Adem-i Merkezileşme-Merkezileşme Geriliminin Odağı: Adana, Eskişehir ve Şanlıurfa Büyükşehir Belediye Başkanları

Büyükşehir belediye başkanının kentsel politika ağındaki merkezi konumunu anlamak için, Şekil 1’de gösterildiği gibi, başkanın ilişki içinde olduğu aktörlerin tespit edilmesi gerekmektedir. Başkan, başkanlık ettiği belediye örgütüyle ilişki içindedir. Bunun yanında, büyükşehir belediyesinin yetkili olduğu il sınırları içinde hizmet veren ilçe belediyeleriyle ilişki kurmaktadır. Hem büyükşehir ölçeğindeki hizmetlerin sunumundan sorumlu olması hem de aynı ölçekte doğrudan halk tarafından seçilmesi sebebiyle başkan ve yerel hizmet alıcıları/seçmenler arasında karşılıklı bir ilişki mevcuttur. Özellikle 1980 sonrasında, özel sektör ve gönüllü kuruluşların yerel hizmet sunumuna katılmasıyla, başkan çıkar gruplarıyla daha sık ilişki kurmaktadır. Öte yandan, genellikle bir siyasi partiden seçilmesi sebebiyle başkan bir siyasi partisi ilişkisi vardır. Son olarak, başkanla merkezi yönetim arasında idari vesayetten kaynaklanan gerilimli bir ilişki mevcuttur.



Şekil 1. Büyükşehir belediye başkanının kentsel politika ağındaki merkezi konumu

Bu bölümde Adana, Eskişehir ve Şanlıurfa Büyükşehir Belediye Başkanları olan Aytaç Durak, Yılmaz Büyükerşen ve Ahmet Eşref Fakıbbaba örnek olayları seçilmiştir. Bunun ilk sebebi, Durak, Büyükerşen ve Fakıbbaba'nın güçlü belediye başkanlığı eğiliminin en aşırı örnekleri olmalarıdır. Bir başka sebep, üç büyükşehir belediye başkanının da parti siyasetinden bağımsız olmasıdır. Durak, Büyükerşen ve Fakıbbaba yerel seçimleri siyasi parti bağlarından bağımsız olarak kazanmışlardır. Bu örneklerin seçilmelerinin diğer sebebi, farklı coğrafi bölgelerde bulunmalarıdır. Yani, güçlü büyükşehir belediye başkanlığı olgusu coğrafya değişkeninden bağımsızdır. Böylece güçlü

başkanların yükselişi, yerelliklere özgü toplumsal ve siyasal dinamiklerin ötesine geçilerek incelenmiştir. Bu belediye başkanlarının örnek olay olarak seçilmesindeki son sebep ise, siyasal tayfın farklı noktalarında yer almalarına rağmen, YKİ görüşünün uygulamalarında benzerlikler taşımalarıdır.

Çalışmada veri kaynağı olarak Aytaç Durak'ın kaleme aldığı bir kitaptan, Yılmaz Büyükerşen ile yapılan mülakatın kitabından ve Ahmet Eşref Fakı-baba'nın danışmanının yazdığı kitaptan faydalanılmıştır. Bunun yanında, yerel ve ulusal gazete ve dergiler taranmış, kimi meslek odalarının bültenleri incelenmiştir. Anılan kaynaklar, çalışmanın sorunsalını ilgilendiren bütün olayları ve bilgileri kapsamasa da kamuoyunu bilgilendirme konusunda güncel bilgi kaynağı olmaları sebebiyle tercih edilmiştir. Çalışmanın güvenilirliği ile geçerliliğini sağlamak için, olaylar ve bilgiler birden fazla kaynaktan doğrulanmıştır.

Başkanın Belediye Örgütüyle İlişkisi

Belediye örgütüyle olan ilişkilerinde, her üç büyükşehir belediye başkanının da belediye örgütünü siyasetin etkisinden yalıtma arzusu vardır. Durak (2015, s. 69), siyasetçilerin belediyeye personel alımı için baskı yapmalarından ve siyasi kayırmayla belediyede istihdam edilenlerin verimli çalışmamasından yakınmaktadır. Büyükerşen de kendinden önceki kadrolarla çalışmaya devam etmesini, bu kadroların kamu hizmeti sunumu ile siyasi görüşlerini birbirinden ayırabilmesine bağlamaktadır (Taşçı, 2009, s. 416). Fakıbaba ise kendi döneminden önce kayırmayla istihdam edilen belediye personelinin kaynaklanan sorunlardan yakınlıkla belediyede sınav yoluyla personel istihdamını savunmaktadır (Balıklıgöl, 2012).

Öte yandan, üç başkan da büyükşehir belediye meclis üyeleriyle gerilim içindedir. Rüşvet almakla suçladığı meclis üyesinin kendisini yolsuzluk yapmakla suçlaması üzerine, Durak hakkında İçişleri Bakanlığı tarafından soruşturma açılmış ve görevden uzaklaştırılmıştır (İnternet Haber, 2010). Büyükerşen ile meclis üyeleri arasında, meclis toplantısında söz hakkı alma üzerine gerilim yaşanmış ve Büyükerşen, meclis başkanı olarak söz hakkı verme ve gündemi belirleme yetkisinin kendisinde olduğunu ifade ederek, muhalif meclis üyelerine söz hakkı vermemiştir (2 Eylül, 2014a). Bunun yanında, Eskişehir Büyükşehir Belediyesi'nin 2013 Yılı Faaliyet Raporunun Büyükşehir Belediye Meclisi tarafından yetersiz bulunmasına rağmen, mecliste yeterli çoğunluğa ulaşamadığı için Büyükerşen koltuğunu korumuştur (İstikbal Ga-

zetesi, 2014). Fakıbaba örneğinde de, meclis üyeleri Fakıbaba hakkında gen-soru önergesi vermiş, fakat çoğunluk şartı sağlanamadığı için karara bağla-namamıştır (Kapaklı, 2009, s. 97).

Durak, Büyükerşen ve Fakıbaba'nın belediye örgütüyle olan ilişkilerine bakıldığında, YKİ yaklaşımının verimlilik, etkililik ve ekonomiklik ilkeleri ışığına belediye örgütünü siyasetin etkisi dışına çıkarmayı amaçladıklarını ve belediyeciliği teknik bir işletme alanı olarak gördüklerini öne sürmek müm-kündür. Bu başkanlar, etkileşimsel liderler olarak, verimlilik, etkililik ve eko-nomikliği sağlamak üzere belediye personelinin siyasetle ilişkisini tamamen koparması gerektiğini savunmaktadırlar. Hatta Büyükerşen, bu konuda ken-disiyle uyumlu belediye kadrolarını adeta ödüllendirerek onlarla çalışmaya devam etmektedir. Bunun yanında, belediye yönetiminde benimsenen güçlü başkan-meclis modeli doğrultusunda oluşturulan yasal ve kurumsal engel-ler, bu başkanları meclis üyeleri karşısında güçlü bir konuma yerleştirmiştir.

Başkanın İlçe Belediyeleriyle İlişkisi

Durak ve Büyükerşen farklı siyasi partilere mensup ilçe belediye başkanla-ryla anlaşmazlığa düşmüştür. Şanlıurfa'da 2012 yılından sonra büyükşehir belediyesi kurulduğu için, Fakıbaba'nın ilçe başkanlarıyla olan ilişkisi hak-kında yeterli bilgi mevcut değildir. Durak, Seyhan Belediye Başkanıyla metro konusunda anlaşmazlık yaşamıştır. Bu tür anlaşmazlıkların ve büyükşehir-deki iki başlılığın önüne geçmek için Durak, büyükşehir ilçe belediye başkan-larının o ilçedeki belediye meclis üyeleri arasından büyükşehir belediye baş-kanınca atanmasını önermektedir (Durak, 2015, s. 225).

Diğer taraftan Büyükerşen, imar mevzuatına uygunluk konusunda Odunpazarı Belediyesi'yle gerilim yaşamış, mevzuata aykırılıkların gideril-memesi halinde yasalar çerçevesinde Büyükşehir Belediyesinin müdahale edeceğini belirtmiştir (Anadolu Gazetesi, 2012a). Buna ek olarak, Sivrihisar ve Çifteler Belediye Başkanları kırsal alanlara yeterli hizmet götürülmemesinden Büyükerşen'i sorumlu tutmuşlardır (2 Eylül, 2014b). Bu gerilim, ilçe belediyelerinin büyükşehir belediyesinin sunduğu hizmetlere bağımlılığını göstermesi açısından önemlidir.

Durak, ilçe belediyeleriyle olan ilişkilerinde, ilçe belediye başkanları üze-rindeki denetimini artırma talebini dile getirirken; Büyükerşen, yeri geldi-ğinde, mevzuatın kendisine tanıdığı yönetsel ve mali yetkilerle ilçelere mü-dahale edeceğini ifade etmektedir. Büyükerşen'in ilçe belediyelerinin kendi-siyle uyumsuz çalışması durumunda disiplin araçlarını devreye sokacağını ifade etmesi, onun bir etkileşimsel lider olduğuna işaret etmektedir.

Başkanın Yerel Seçmen/Hizmetten Faydalananlarla İlişkisi

Durak, Büyükerşen ve Fakıbbaba'nın yerel seçmen/hizmetten faydalananlar nazarında yansıması genel olarak olumludur. Durak ucuz klimalı toplu taşıma, ucuz halk ekmek, şehrin kuzeye taşınması, toplu sünnet törenleri ve belediye faaliyetlerinin övüldüğü gazete dağıtımını gibi projelerle halkın beğenisini kazanmıştır (Koç, 2010a; Koç, 2010b). Fakat, belediyenin aldığı kararlarda, halkın eğilimlerinin dikkate alındığını söylemek mümkün değildir. Bunun yanında, Makina Mühendisleri Odası Adana Şubesi'nin uyarısına rağmen, 2009 Yerel Seçimlerinin hemen öncesinde metro test seferlerini ücretsiz olarak vatandaşlara açmıştır (Makina Mühendisleri Odası, 2009).

Büyükerşen, toplu taşımada raylı sistemin oluşturulması, Porsuk Çayı'nın temizlenmesi, çay çevresinin düzenlenmesi, bölgesel parkların yapılması, kültürel ve sanatsal kurumların oluşturulması ve kent altyapısının geliştirilmesi gibi dönüşümlerle halka hitap etmeyi başarmıştır. Ancak, Büyükerşen'in devasa ışıklı reklam panoları (2 Eylül, 2013a) ve kendi sanat eserlerini kimseye danışmadan kentin belirli yerlerine yerleştirmesi tepki çekmiştir (Yüksekova Haber, 2014).

Fakıbbaba ise çalışkan, dürüst ve yardımsever bir kişi olarak tanınmış ve Şanlıurfa halkının takdirini toplamıştır (Kapaklı, 2009, s. 107). Özellikle, kentin yoksul bölgelerinde yürüttüğü çalışmalar ve nüfuzlu grupların çıkarına çalışmamasıyla ön plana çıkmıştır (Atilla, 2009). Kavgacı, uzlaşmaz ve dik başlı tavırlarına rağmen (Kuş, 2013), 2009 Yerel Seçimleri öncesinde farklı siyasi partilerin tabanları Fakıbbaba'yı destekleyeceğini açıklamıştır (Kürkçüoğlu, 2009).

Sunulan hizmetlerden memnuniyet, başkanların otoriter tutumlarının göz ardı edilmesiyle sonuçlanmaktadır. Yerel halkla kurulan bu ilişki, bir yandan başkanları proje yönelimli ve oy arayışında olan güçlü siyasi girişimler haline getirmiş; öte yandan onlara serbest hareket etme kabiliyeti sağlamıştır. Dönüştürücü liderler olarak bu başkanlar, halkın ihtiyaçlarını göz önünde bulundurarak, halka kendi amaçlarını kabul ettirme yolunu tercih etmektedir.

Başkanın Çıkar Gruplarıyla İlişkisi

Çıkar gruplarıyla olan ilişkilerinde Durak, Büyükerşen ve Fakıbbaba kimi gerilimler yaşamaktadır. Örneğin, Durak, özel halk otobüsleri ve dolmuşların toplu taşıma sektöründeki rekabeti azalttığı gerekçesiyle, belediye otobüsle-

rini hizmete sunarak ucuza toplu taşıma hizmeti sunmuştur (Koç, 2010a). Bunun yanında, halk ekmek fabrikası kurarak kentin her yerinde daha ucuza ekmek satışı yapılmasını sağlamıştır. Öte yandan Durak, kimi belediye hizmetlerini özelleştirerek ve kenti kuzeye taşıyarak belediye bütçesinden yerel ticaret sermayesine, müteahhitlere ve inşaat firmalarına pay aktarmıştır.

Büyükerşen, sokaklardaki ücretli otopark yerleri konusunda, müşterilerin otomobillerini ücretsiz olarak kısa süreli park etmesini savunan Esnaf ve Sanatkârlar Odası Birliği ile anlaşmazlık yaşamıştır (2 Eylül, 2013b). Bunun yanında, ücretsiz olarak toplu taşıma hizmetinden faydalanma hakkı olan 65 yaş üstü yolcuları, bilet ücretinde yapılan artışa rağmen, ücretsiz olarak taşımayan özel halk otobüslerinin ruhsatları iptal edilmiş ve belediye tarafından kiralanan otobüsler hizmete sokulmuştur (Yenigün Gazetesi, 2014).

Fakıbaba ise yeni organize sanayi bölgesine taşınmak istemeyen sanayiciler ile anlaşmazlık yaşamıştır. Sanayiciler, organize sanayi bölgesinde atölye satın alacak güçlerinin olmadığını belirtirken, Fakıbaba sanayicilerin kent merkezine daha yakın olan eski sanayi bölgesinde kalarak, uzağa taşınan meslektaşlarından daha fazla kazanç elde etmek istediklerini öne sürmektedir (Balıklıgöl, 2012). Bunun yanında, akıllı bilet sistemine geçiş sürecinde (Hürriyet, 2010) ve özel halk otobüslerinde muavinlerin kaldırılması konusunda özel otobüs işletmecileri ile karşı karşıya gelmiş; buna karşılık toplu taşımada hizmet veren belediye otobüsü sayısını artırmıştır (Biz Haberciyiz, 2011).

Başkanlar doğrudan yerel halk tarafından seçilerek göreve geldiklerinden, halkın talepleri ile çıkar gruplarının talepleri çeliştiğinde, çıkar gruplarına karşı direnç göstermişlerdir. Hatta, başkanlarla anlaşmazlık yaşayan özel halk otobüsü işletmecilerini cezalandırmak üzere üç başkan da toplu taşıma hizmeti veren belediye otobüsü sayısını artırmıştır. Yani, çıkar gruplarının başkanlarla anlaşmazlığa düşmeleri sonucunda başkanlar, etkileşimsel liderler olarak, disiplin mekanizmalarını çalıştırmaktadırlar. Ancak, değişen şartlar karşısında çıkar grupları ile iş birliğine girmeleri, durumsal liderlik sergilediklerine de işaret etmektedir.

Başkanın Siyasi Partisiyle İlişkisi

Başkanların siyasi kariyerleri göz önünde bulundurulduğunda, Tablo 1’de görüldüğü üzere, Durak ve Büyükerşen’in farklı partilerden, Fakıbaba’nın ise bir kez partili bir kez de bağımsız olarak belediye başkanı seçildiklerini ve siyasi partilerinin il genel meclisi (İGM) seçimlerinde aldığı oydan fazla oy

aldıklarını söylemek mümkündür. Yani, söz konusu başkanlar parti bağından bağımsız olarak seçilmiş ve partiler üstü siyasetçiler haline gelmişlerdir.

Tablo 1. Başkanların kazandıkları yerel seçimlerin yılları, seçimlerde aldıkları oy oranları, mensup oldukları siyasi parti ve siyasi partilerinin oy oranları (Türkiye İstatistik Kurumu, 2020)

	Yerel Seçim Yılı	Başkanın Oy Oranı (%)	Başkanın Partisi	İGM Seçimlerinde Başkanın Partisinin Oy Oranı (%)
Aytaç Durak	1984	42,7	ANAP	38,5
	1994	31,5	ANAP	20,8
	1999	26,4	ANAP	14,4
	2004	39,8	AKP	37,5
	2009	29,7	MHP	27,2
Yılmaz Büyükerşen	1999	42,9	DSP	35,9
	2004	44,8	DSP	28,7
	2009	51,5	DSP	32,5
	2014	45,2	CHP	40,4
	2019	52,9	CHP	48,3
Ahmet Eşref Fakıbaba	2004	41,9	AKP	40,7
	2009	44,4	Bağımsız	-

Durak, belediyede siyasi kayırmacılığa izin vermediği için, başkan seçildiği her partide 'istenmeyen adam' ilan edildiğini ifade etmektedir (Durak, 2015, s. 352). Büyükerşen ise başkan olarak seçilmesinin ardından yapılan törende parti rozetini çıkarmış ve parti yöneticilerinden belediyede iş takip etmemelerini ve belediyeye personel alımlarında yakınları için ayrıcalık talep etmemelerini istemiştir (Taşçı, 2009, s. 416). Fakıbaba da benzer biçimde parti rozetini çıkarmış ve Şanlıurfa'nın tamamının belediye başkanı olacağını belirtmiştir (Hürriyet Kelebek, 2009). Diğer başkanlardan farklı olarak Büyükerşen'in parti siyasetine dahil daha yoğundur. Hem yerel hem de genel seçimlerde Eskişehir'den gösterilecek adaylar için CHP Genel Merkezi'ne taleplerini iletmektedir (Anadolu Gazetesi, 2012b).

Üç başkan da zaman zaman mensubu oldukları siyasi partinin milletvekilleri, yerel örgütü ve genel merkeziyle karşı karşıya gelmiştir. Örneğin, Durak'ın 2004 yılında AKP'den Adana Büyükşehir Belediye Başkanı Adayı olmasına partinin önde gelen isimlerinden Ömer Çelik karşı çıkmıştır. Buna rağmen, o dönemde AKP'nin Adana'da etkisinin sınırlı olması sebebiyle Durak aday olarak gösterilmiştir (Soylu, 2012). 2009 Yerel Seçimleri öncesinde AKP'den aday yapılmayacağını işaretinin verilmesi üzerine Durak,

AKP'den istifa ederek MHP'nin adayı olmuştur. Benzer biçimde, Büyükerşen de 2014 Yerel Seçimleri öncesi parti adaylarını belirlemek üzere önseçim yapılmasına karşı çıkmıştır (Anadolu Gazetesi, 2014). Bu durum, CHP Eskişehir il örgütü içinde rahatsızlık yaratmıştır (Seda, 2014). Fakıbaba ise men-sup olduğu partinin Şanlıurfa milletvekilleri ve il örgütüyle gerilim yaşamıştır. Bu gerilimin sebebi, Fakıbaba'nın siyasetçilerin belediye işlerine karışmasına karşı çıkması ve bu sebeple merkezi yönetimin ve milletvekillerinin hemen her konuda dışarıda bırakılmasıdır (Kapaklı, 2009). Bunun sonucunda, 2009 Yerel Seçimlerinde Fakıbaba AKP'den aday gösterilmemiştir, fakat bağımsız aday olarak seçimi kazanmıştır. 2014 Yerel Seçimleri öncesinde AKP, Şanlıurfa'daki yerel seçimleri kazanabilmek için Fakıbaba'yı tekrar partiye davet etmiş, Fakıbaba da merkezi yönetimin kaynaklarına ihtiyaç duyduğu için bu daveti kabul etmiştir (Urfa Haber, 2013a). 2013 yılında Fakıbaba tekrar AKP'ye katılmış ve bir sonraki yerel seçimlerde tekrar aday olabilmek için daha önce reddettiği kimi talepleri karşılamıştır (Urfa Haber, 2013b). Fakat sanayiciler ile otobüs işletmecileri ile yaşadığı gerilimler sebebiyle 2014 Yerel Seçimlerinde aday gösterilmemiştir (GAP Gündemi, 2014). Onun yerine, 2015 yılında yapılan Genel Seçimlerde milletvekili seçilmiş ve bir süre Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı yapmıştır.

Görülebileceği gibi, doğrudan yerel halk tarafından seçilen başkanlar, belediye örgütü, ilçe belediyeleri ve çıkar grupları üzerindeki denetimi sayesinde parti siyasetinden bağımsız davranma, hatta partisine taleplerini dayatma eğilimine sahiptir. Başkanlar ile parti örgütü, arasındaki çıkar çatışmaları ve siyasi rekabet sonucunda, başkanlar parti siyasetinden bağımsız davranan profesyonel başkanlara dönüşmektedir (Turan, 2008, s. 342). Bu da YKİ'nin kamu yöneticilerinin yönetme özgürlüğü üzerindeki vurgusuyla örtüşmektedir. Parti bağlarından bağımsız olma çabası, başkanları partileriyle çatışmaya sürüklemiştir. Aday gösterilmeme olasılığı belirlediğinde başkanlar ya başka partiden aday olmuş ya da bağımsız aday olarak seçime girmişlerdir. Böylece, özellikle Durak ve Fakıbaba, etkileşimsel liderler olarak, kendileriyle uyumsuzluk yaşayan parti örgütü karşısında parti değişikliğini veya bağımsız adaylığı bir disiplin aracı olarak kullanmışlardır. Aynı zamanda, dönüştürücü liderler olarak, yerel seçmeni kendi amaçlarına ikna ederek, seçimleri farklı partilerden ya da bağımsız olarak kazanma başarısı göstermişlerdir. Fakat başkanların genel merkez/yerel parti örgütüyle uzlaşma yoluna gittikleri örnekler de mevcuttur, çünkü halk desteği azaldığında başkanların siyasi kariyerleri partileri tarafından desteklenmelerine bağlıdır. Dolayısıyla,

halkın oy davranışı ve parti örgütü yapısı gibi değişkenlere bağlı olarak başkanların siyasi partiler ve bağımsız adaylık çizgisindeki akışkanlığı, onların durumsal liderlik özelliklerini taşıdıklarını göstermektedir.

Başkanın Merkezi Yönetimle İlişkisi

Durak, Büyükerşen ve Fakıbaba, merkezi yönetimin vesayet yetkisinden kaynaklanan kısıtlamalara maruz kalmışlardır. Bu kısıtlamalar önemli ölçüde başkanın siyasi parti bağıyla ilişkilidir. Örneğin, Durak (2015, s. 351), AKP'den seçildiği dönemde Adana Büyükşehir Belediyesi'nin teftiş edilmediğini, MHP'den seçildiği dönemdeyse sürekli teftiş edildiğini ileri sürmektedir. Hakkındaki yolsuzluk iddiaları sebebiyle Durak, 2010 yılında İçişleri Bakanlığı'nın onayıyla görevinden uzaklaştırılmıştır. Görevden uzaklaştırma kararı, 2014 yılında görev süresi sona erene kadar iki ayda bir gözden geçirilmiş ve yenilenmiştir.

Diğer taraftan, Eskişehir Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü görevine Büyükerşen tarafından önerilen kişi, İçişleri Bakanlığı tarafından atanmamıştır (2 Eylül, 2015a). Buna ek olarak, dönemin AKP'li Milli Eğitim Bakanı ve Eskişehir Milletvekili Nabi Avcı, merkezi yönetimin Eskişehir'e yatırım yapması için CHP'li büyükşehir belediye başkanının değişmesi gerektiğini ifade etmiştir (2 Eylül, 2015b).

Benzer biçimde, dönemin Başbakanı Recep Tayyip Erdoğan, 2009 Yerel Seçimleri öncesinde Şanlıurfa'da düzenlenen mitingde Fakıbaba'nın bağımsız olarak belediye başkanı seçilse bile hem belediye meclisinde hem de merkezi yönetimin kaynaklarına erişimde sorun yaşayacağını ve başkanlık görevini yerine getiremeyeceğini ifade etmiştir (Şanlıurfa Sembol, 2009).

Merkezi yönetimin sahip olduğu bu idari vesayet yetkisi ve mali kaynakları kontrol etme gücü, güçlü belediye başkanının önündeki sınırlılıklar olarak ortaya çıkmıştır. Öte yandan, merkezi yönetim yetkilileri özellikle belediyelerin mali olarak merkezi yönetime bağımlılığını gündemde tutarak, halkı kendi partilerinden aday olanları seçmeye yönlendirmiştir. Başkanların hangi siyasi parti mensubu olmasından bağımsız olarak sürekli kontrol altında tutulamaması, merkezi yönetimin idari vesayet yetkisinde özellikle son dönemde önemli bir genişlemeye yol açmıştır (Bayırbağ, 2013, s. 1141). Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki vesayeti kimi zaman siyasi vesayet, kimi zaman da mali vesayet şeklinde ortaya çıkmaktadır. Bu sebeple, merkezi yönetimle yapıcı ilişkiler kurma ve bu ilişkileri kentleri ilgilendiren acil ihtiyaçların giderilmesinde kaynağa dönüştürme kabiliyeti, özellikle büyükşehir belediye başkanları için çok önemlidir (Erençin, 2007, s. 349).

Sonuç

Türkiye’de 1963 yılında benimsenen güçlü başkan-meclis yerel yönetim modeli sayesinde, belediye başkanları belediye meclislerinden özerk olarak hareket etme kabiliyeti kazanmıştır. Dolayısıyla, kentsel politika yapma ve uygulama süreçleri, 1963’ten itibaren hem siyasi hem de yönetsel liderlik konumuna yerleşen güçlü belediye başkanı odağında işlemeye başlamıştır. Güçlü konumlarından dolayı başkanların sürekli kontrol altında tutulamaması, merkezi yönetimin başkanlara karşı güvensizlik taşınmasına sebep olmuştur. Bu durum, tarihsel olarak belediye başkanları ile merkezi yönetim arasındaki yetki çatışmalarının zeminini oluşturmuştur.

Türkiye’de 1980 sonrası, YKİ yaklaşımdan esinlenen adem-i merkezileşme reformları kapsamında, büyükşehir belediyelerinin oluşturulması ve bu belediyelere önemli idari yetkiler ile mali kaynaklar aktırılması, büyükşehir belediye başkanının kişiliğinde bir siyasi merkezileşmeye yol açmıştır. Bunun yanında, yönetim yaklaşımından esinlenen yönetsel reformlar ile söylem düzeyinde daha çoğulcu ve katılımcı olacağı savunulan politika yapma ve uygulama çevresi kentsel ölçekte dağınık ve karmaşık bir hal almıştır. Kentsel politika ağının kurumsal haritası incelendiğinde, büyükşehir belediye örgütü, büyükşehir ilçe belediyeleri, yerel seçmenler, çıkar grupları, siyasi partiler ve merkezi yönetimden oluşan kalabalık bir aktörler topluluğu göze çarpmaktadır. Bu aktörlerin birbirleri ile kurdukları ilişkilerin düğüm noktasında ise büyükşehir belediye başkanı bulunmaktadır. Diğer bir ifadeyle, daha önce Şekil 1’de gösterildiği gibi, bu aktörler birbirleriyle başkan üzerinden ilişkilenebilmektedir.

Tablo 2’den de anlaşılabilirceği gibi, yönetsel ve siyasi liderlik rolünü etkileşimsel liderlik özellikleriyle sentezleyen başkanlar, belediye örgütüne hâkim olabilmiş, ilçe belediyeleri üzerinde adeta vesayet kurmuştur. Bunun yanında, dönüştürücü belediye başkanları olarak, yerel seçmenlerin ihtiyaçları doğrultusunda hizmet sunarak, amaçlarını ve faaliyetlerini onlara otoriter bir biçimde kabul ettirebilmişlerdir. Öte yandan, çıkar gruplarıyla ilişkilerinde durumsal ve etkileşimsel liderlik özellikleri sergileyerek, şartlar doğrultusunda bu gruplarla iş birliği yapmışlar veya anlaşmazlık yaşadıkları grupları cezalandırma yolunu tercih etmişlerdir. Benzer biçimde, siyasi partilerle olan ilişkilerinde de durumsal ve etkileşimsel liderler olarak davranmışlardır. Yerel seçmenin oy davranışı ve parti örgüt yapısındaki dönüşümlere

hızla cevap vererek farklı bir partiden veya bağımsız aday olarak seçilmişlerdir. Ayrıca, partileriyle yaşadıkları çatışmalar sonucunda, farklı bir partiden veya bağımsız olarak seçilerek, eski partilerini siyaseten cezalandırmışlardır.

Tablo 2. Büyükşehir belediye başkanlarının kentsel politika ağındaki aktörlerle ilişkisinde benimsediği liderlik tarzları ve manevra alanları

	Liderlik Tarzı	Manevra Alanı
Belediye Örgütü	Etkileşimci	Siyaseti dışlayıcı ve meclise hâkim
İlçe Belediyesi	Etkileşimci	Vesayet uygulayıcı
Yerel Seçmen	Dönüştürücü	Proje odaklı ve katılımı dışlayıcı
Çıkar Grupları	Durumsal ve etkileşimci	Hem çatışmacı hem işbirlikçi
Siyasi Parti	Durumsal ve etkileşimci	Bağımsız ve partilerüstü

Başkanın kentsel politika ağındaki güçlü konumu ve tarihsel olarak başkana karşı duyulan güvensizlik, merkezi yönetimin vesayet denetimine sıkı sıkıya tutunmasıyla sonuçlanmıştır. Söz konusu vesayet denetimi, başkanların yönetsel olduğu kadar, siyasi ve mali olarak da denetim altında tutulmasına yönelik önlemleri kapsamaktadır. Sonuç olarak, zaten güçlü bir konumda bulunan büyükşehir belediye başkanları, YKİ ve yönetim yaklaşımlarından ilham alan yönetsel reformlar sonucunda, sadece merkezi yönetim tarafından belli ölçüde kısıtlanabilen, fakat önemli yetkilere ve özerk hareket etme kabiliyetine sahip başkanlar olarak daha güçlü bir konuma yerleşmişlerdir.



Extended Abstract

New Public Management and the Strong Mayor: The Cases of Adana, Eskişehir and Şanlıurfa

*

Hami Doruk Köse

ORCID: 0000-0001-7791-8782

The neoliberal reforms bringing local governments under the spotlight as well as the capital accumulation strategy targeting urban areas ignited debates on metropolitan cities, municipalities and mayors around the world. Neoliberal administrative reforms inspired by the new public management (NPM) perspective have been adopted in Turkey since 1980s. As a result of these reforms, which broadly cover privatization, decentralization and deregulation, the administrative and financial powers of municipalities were increased. The political consequence of these reforms was the figure of strong mayor, especially metropolitan mayor, who takes a decisive role in complex and dispersed local decision-making and implementing processes including various actors. Hence, this study aimed to investigate the relationship between the NPM perspective and the figure of strong metropolitan mayor.

In order to achieve this aim, the first chapter of the study was allocated to building an analytical framework by examining the literature on theories of leadership, forms of local government, and the NPM perspective. Then, the second chapter focused on the historical background of the local governments in Turkey from the pre-republican period up to the present. Next, as the major focus of the third chapter, the tension between decentralization and centralization was investigated with respect to the relationship of Adana, Eskişehir and Şanlıurfa metropolitan mayors with the other actors operating in their locality.

In that regard, the relationship of these three mayors with the municipal organization, district municipalities, service recipients, interest groups, political party organization, and central government is examined by taking into consideration the tension between centralization and decentralization. One of

the conclusions drawn in this chapter is that these mayors are in a political fight with the municipal council in order to be dominant over the municipal organization. In this fight, the mayors have an advantage over the municipal council due to the legal and institutional obstacles which are formed as a result of the distrust toward municipal councils and pursuit of stability in municipal administration.

Secondly, the hierarchical two-tier metropolitan municipality system established in 1984 results in centralization of administrative and financial authorities in metropolitan municipalities and political power in metropolitan mayors. As a result of this centralization, the mayors are observed to have attempted to discipline and/or control the district municipalities, and these attempts are expected to increase due to the expansion of the adjacent metropolitan municipality in 2012.

Thirdly, the acts of mayors might be considered as authoritarian because of the criticisms directed at them regarding the public participation in city administration. However, these criticisms do not prevent them from being elected consecutively because electorates depend on the mayors with respect to service delivery and social aids. This dependence turns these mayors into political entrepreneurs who are driven by projects and who seek votes in return.

Then, there are certain fluctuations concerning the relationship between these mayors and interest groups. On the one hand, they have to build a patron-client relation so as to finance local services and thus, they have to act like a chief executive officer who creates resources and enhancing them. On the other hand, they possess the ability to resist the demands of interest groups when these demands contradict with the public interests because they are directly elected by the public themselves. Despite the resistance coming from these mayors, the interest groups could not discard them because they are placed at the center of the complex local networks which run the risk of collapsing in case of their absence in the office.

As for the relationship with the political parties, it is possible to put forward that these mayors become professional; that is, they are able to be elected regardless of their political party affiliations. They strive to separate politics from their municipal administration and achieve autonomy from party politics. Therefore, they conflict with their political parties. In addition, there are instances that the mayors compromise with their party organizations because their political career is dependent on the political parties when public support is in decline.

Lastly, it is observed that the central government has enforced limits to these mayors regardless of their parties since the central government distrusted these mayors as autonomous policy makers and wanted to control their actions. These limits mainly cover the inspections, removal from the office, appointments of top-level municipal bureaucrats, restrictions on financial resources, and so forth.

Kaynakça/References

- 2 Eylül. (2013a). *İktidarın gücü ile dayatıyor*. 6 Ekim 2015 tarihinde 2 Eylül: <http://www.2eyulul.com.tr/gundem/iktidarin-gucu-ile-dayatiyor-h20584.html> adresinden erişildi.
- 2 Eylül. (2013b). *Soruşturmanın takipçisiyiz*. 6 Ekim 2015 tarihinde 2 Eylül: <http://www.2eyulul.com.tr/gundem/sorusturmanin-takipcisiyiz-h24060.html> adresinden erişildi.
- 2 Eylül. (2014a, 11 Aralık). *Sanki padişah!*. 15 Ekim 2015 tarihinde 2 Eylül: <http://www.2eyulul.com.tr/gundem/sanki-padisah-h39242.html> adresinden erişildi.
- 2 Eylül. (2014b). *Kırsala hizmet kavgası*. 6 Ekim 2015 tarihinde 2 Eylül: <http://www.2eyulul.com.tr/gundem/kirsala-hizmet-kavgasi-h32202.htm> adresinden erişildi.
- 2 Eylül. (2015a). *Bakanlık olmaz dedi*. 6 Ekim 2015 tarihinde 2 Eylül: <http://www.2eyulul.com.tr/gundem/bakanlik-olmaz-dedi-h45257.html> adresinden erişildi.
- 2 Eylül. (2015b). *Bu fırsatı kaçırmayın*. 6 Ekim 2015 tarihinde 2 Eylül: <http://www.2eyulul.com.tr/gundem/bu-firsati-kacirmayin-h29214.html> adresinden erişildi.
- Allison, G. T. (1983). Public and private management: Are they fundamentally alike in all unimportant respects?. J. L. Perry ve K. L. Kreamer (Der.), *Public management: Public and private perspectives* içinde (s. 72-92). California: Mayfield Publishing Co.
- Anadolu Gazetesi. (2012a, 24 Şubat). *Büyükerşen'den Sakallı'ya jet yanıt*. 27 Temmuz 2020 tarihinde Anadolu Gazetesi: <http://www.anadolugazetesi.com/buyukersen-den-sakalli-ya-jet-yanit-6223.html> adresinden erişildi.
- Anadolu Gazetesi. (2012b). *CHP Büyükerşen'in kanatları altında*. 5 Ekim 2015 tarihinde Anadolu Gazetesi: <http://www.anadolugazetesi.net/chp-buyukerenin-kanatlari-altinda-n-3465.aspx> adresinden erişildi.
- Anadolu Gazetesi. (2014). *Büyükerşen: Çaresini düşünürüm*. 5 Ekim 2015 tarihinde Anadolu Gazetesi: <http://www.anadolugazetesi.net/buyukeren-caresini-duunurum-n-24420.aspx> adresinden erişildi.

- Atilla, S. (2009, 12 Ocak). *Fakıbaba gerçeğini AKP genel merkezi de görüyor*. 23 Aralık 2015 tarihinde Şanlıurfa: <http://www.sanliurfa.com/yazarlar/sedat-atilla/fakibaba-gercegini-akp-genel-merkezi-de-goruyor/1225/> adresinden erişildi.
- Aykanat, Z. (2010). *Karizmatik liderlik ve örgüt kültürü ilişkisi üzerine bir uygulama*. (Yayımlanmamış yüksek lisans tezi). Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi, Karaman.
- Balıkligöl. (2012, 7 Ağustos). *Fakıbaba: Şanlıurfa'da ciddi belediyeçilik yapıyoruz*. 27 Temmuz 2020 tarihinde Balıkligöl: <https://www.balikligol.com/siyaset/fakibaba-sanliurfada-ciddi-belediyeçilik-yapiyoruz-video-h16736.html> adresinden erişildi.
- Barrow, J. (1977). The variables of leadership: A review and conceptual framework. *The Academy of Management Review*, 2(2), 130-251. <https://doi.org/10.5465/amr.1977.4409046>
- Bass, B. M. (1991). From transactional to transformational leadership: Learning to share the vision. *Organizational Dynamics*, 18(3), 19-31. [https://doi.org/10.1016/0090-2616\(90\)90061-5](https://doi.org/10.1016/0090-2616(90)90061-5)
- Bayırbağ, M. K. (2013). Continuity and change in public policy: Redistribution, exclusion and state rescaling in Turkey. *International Journal of Urban and Regional Research*, 37(4), 1123-1146. <https://doi.org/10.1111/1468-2427.12000>
- Bayırbağ, M. K. (2017). Kentsel politika planlaması. S. S. Özdemir, Ö. B. Özdemir Sarı ve N. Uzun (Der.), *Kent planlama içinde* (s. 427-452). Ankara: İmge Kitabevi.
- Bayırbağ, M. K. ve Göksel, A. (2013). Kamu yönetimi. G. Atılgan ve E. Atilla Aytekin (Der.), *Siyaset bilimi: Kavramlar, ideolojiler, disiplinler arası ilişkiler içinde* (s. 153-169). İstanbul: Yordam Kitap.
- Biz Haberciyiz. (2011, 21 Mayıs). *Ahdetti muavinlik yapacak*. 28 Temmuz 2020 tarihinde Biz Haberciyiz: <http://www.bizhaberciyiz.com/ahdett-muav-nl-k-yapacak/3427/> adresinden erişildi.
- Bozkurt, Ö., Ergun, T., ve Sezen, S. (2014). *Kamu yönetimi sözlüğü*. Ankara: TO-DAİE.
- Diaz-Saenz, H. R. (2011). Transformational leadership. A. Bryman, D. L. Collinson, K. Grint, B. Jackson ve M. Uhl-Bien (Der.), *The SAGE handbook of leadership içinde* (ss. 299-310). London: SAGE Publications, Inc.
- Durak, A. (2015). *Söyleyeceklerim var*. Ankara: Bilgi Yayınevi.
- Erençin, A. (2007). Türkiye'de belediye başkanlığının gelişimi ve artan önemi. H. Özgür ve M. Kösecik (Der.), *Yerel yönetimler üzerine güncel yazılar II: Uygulama içinde* (ss. 334-353). Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.

- Evrensel. (2020, 1 Nisan). *İçişleri Bakanlığından "belediyeler yardım toplayamaz" genelgesi*. 8 Ağustos 2020 tarihinde Evrensel: <https://www.evrensel.net/haber/401031/icisleri-bakanligindan-belediyeler-yardim-toplayamaz-genelgesi> adresinden erişildi.
- GAP Gündemi. (2014). *Bu neyin üzüntüsü Fakıbaba*. 3 Ekim 2015 tarihinde GAP Gündemi: <http://www.gapgundemi.com/haber-11778-bu-neyin-uzuntusu-fakibaba.html> adresinden erişildi.
- Hambleton, R. (2003). City leadership and the new public management: A cross national analysis. *The National Public Management Research Conference* içinde (ss. 1-26). Washington DC: Georgetown Public Policy Institute.
- Hürriyet Kelebek. (2009, 5 Nisan). *Urfalılar ağalarına rağmen oylarını bana verdiler*. 25 Aralık 2015 tarihinde Hürriyet Kelebek: <https://www.hurriyet.com.tr/kelebek/urfalilar-agalarina-ragmen-oylarini-bana-verdiler-11366142> adresinden erişildi.
- Hürriyet. (2010, 16 Aralık). *Şanlıurfa'da halk otobüsçülerinden protesto eylemi*. 28 Temmuz 2020 tarihinde Hürriyet: <https://www.hurriyet.com.tr/gundem/sanliurfada-halk-otobusculerinden-protesto-eylemi-16549993> adresinden erişildi.
- İnternet Haber. (2010, 16 Mart). *İşte Aytaç Durak'ı bitiren ses kaydı*. 27 Temmuz 2020 tarihinde İnternet Haber: <https://www.internethaber.com/iste-aytac-duraki-bitiren-ses-kaydi-237420h.htm> adresinden erişildi.
- İstikbal Gazetesi. (2014, 17 Nisan). *Cebrail inse trafiği çözemez*. 27 Temmuz 2020 tarihinde İstikbal Gazetesi: <http://www.istikbalgazetesi.com/haber18.asp?sec=1&newscatid=7&yazarid=0&newsid=123972> adresinden erişildi.
- Kapaklı, Ö. N. (2009). *Doğrudan doğruya: Demokratik sürecin öyküsü*. Şanlıurfa: Yenigün Ofset.
- Koç, T. (2010a, 18 Mart). *Adana belediyesi özelleştikçe Aytaç Durak zenginleşti*. 15 Ekim 2015 tarihinde Bianet: <http://bianet.org/bianet/siyaset/120739-adana-belediyesi-ozellestikce-aytac-durak-zenginlesti> adresinden erişildi.
- Koç, T. (2010b, 27 Mart). *Neo-liberal belediyciliğin yarattığı kent: Durak'ın Adana'sı*. 21 Aralık 2015 tarihinde Bianet: <http://m.bianet.org/bianet/siyaset/120915-neo-liberal-belediyciligin-yarattigi-kent-durak-in-adana-si> adresinden erişildi.
- Kristic, J. (2012). *Theories of leadership: The economic and behavioral perspectives*. (Yayımlanmamış yüksek lisans tezi). Viyana Üniversitesi, Viyana.
- Kuş, M. A. (2013). *AK Parti'nin Şanlıurfa büyükşehir belediye başkanı aday kim olur?*. 3 Mart 2015 tarihinde GAP Gündemi: <http://www.gapgundemi.com/haber-10485-ak-parti#39nin-sanliurfa-buyuksehir-belediye-baskan-adayi-kim-ol> ur.html adresinden erişildi.

- Kürkçüoğlu, Y. (2009). *Bu sevgi kimseye nasip olmaz*. 5 Ekim 2015 tarihinde Şanlıurfa Sembol: <http://www.sanliurfasembol.com/ydetay.php?id=868> adresinden erişildi.
- Makina Mühendisleri Odası. (2009, Nisan). *Bülten*. 24 Aralık 2015 tarihinde MMO: http://www.mmo.org.tr/resimler/dosya_ekler/4d8b80caa6dfec9_ek.pdf?dergi=670 adresinden erişildi.
- Nollenberger, K. (2007). Leadership and management in local government. R. S. Morse, T. F. Buss ve C. M. Kinghorn (Der.), *Transforming public leadership for the 21st century* içinde (ss. 263-283). New York: M.E. Sharpe Inc.
- 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. <https://doi.org/10.1080/01436599714740>
- Seda, S. (2014, 24 Kasım). *Batum CHP'yi CHP Batum'u bombalıyor!*. 14 Eylül 2020 tarihinde Anadolu Gazetesi: <http://www.anadolugazetesi.com/makale/batum-chp-yi-chp-batum-u-bombaliyor-> adresinden erişildi.
- Soylu, N. (2012). *Anketler, Ömer Çelik ve ötesi*. 15 Ekim 2015 tarihinde Adana Kulisi: <http://adanakulis.com/YaziDetay.aspx?id=179> adresinden erişildi.
- Şanlıurfa Sembol. (2009). *Fakıbaba üzerinden siyaset*. 5 Ekim 2015 tarihinde Şanlıurfa Sembol: <http://www.sanliurfasembol.com/ydetay.php?id=863> adresinden erişildi.
- Şengül, H. T. (2009). *Kentsel çelişki ve siyaset: Kapitalist kentleşme süreçleri üzerine yazılar*. Ankara: İmge Kitabevi.
- T.C. Cumhurbaşkanlığı. (2017, 29 Mayıs). *Milletimizin karşısına ilk etapta 180 günlük eylem planı ile çıkacağız*. 7 Ağustos 2020 tarihinde T.C. Cumhurbaşkanlığı: <https://www.tccb.gov.tr/haberler/410/77390/milletimizin-karsisina-ilk-etapta-180-gunluk-eylem-planı-ile-cikacagiz.html> adresinden erişildi.
- Taşçı, C. N. (2009). *Yılmaz Büyükerşen: Zamanı durduran saat*. İstanbul: Doğan Kitap.
- Toprak, Z. (2011). Yerel yönetimlerde başkanın politik liderlik rolü. *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, 69(1-2), 299-315.
- Turan, A. E. (2008). *Türkiye'de yerel seçimler*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Türkiye İstatistik Kurumu (2020). *Mahalli idareler seçimi*. 10 Ağustos 2020 tarihinde <https://biruni.tuik.gov.tr/secimdagitimapp/yerel.zul> adresinden erişildi.
- Urfa Haber. (2013a). *Fakıbaba AKP trenine biniyor*. 6 Ekim 2015 tarihinde Urfa Haber: <http://www.urfahaber.net/haber/fakibaba-akp-trenine-biniyor-13175.html> adresinden erişildi.
- Urfa Haber. (2013b). *Fakıbaba adaylık için taviz veriyor*. 6 Ekim 2015 tarihinde Urfa Haber: <http://www.urfahaber.net/haber/fakibaba-adaylik-icin-taviz-veriyor-15725.html> adresinden erişildi.
- Üstüner, Y. (2000). Kamu yönetimi kuramı ve kamu işletmeciliği okulu. *Amme İdaresi Dergisi*, 33(3), 15-31.

- Yalçındağ, S. (1997). Yerel yönetimlerde profesyonel yöneticilik. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 6(3), 3-21.
- Yenigün Gazetesi. (2014). *Büyükerşen: Eskişehir'e zarar verdiler*. 6 Ekim 2015 tarihinde Yenigün Gazetesi: <http://www.eskisehiryenigungazetesi.com.tr/gundem/buyukersen-eskisehire-zarar-verdiler-h8114.html> adresinden erişildi.
- Yukl, G. (2013). *Leadership in organizations*. Londra: Pearson.
- Yüksekova Haber. (2014). *Büyükerşen'in oyununu bozalım*. 16 Ekim 2015 tarihinde Yüksekova Haber: <http://www.yuksekovahaber.com/haber/buyukersenin-oyununu-bozalim-124304.htm> adresinden erişildi.