



Optimal Kent Büyüklüğü-Yerel Demokrasi İlişkisi ve Ruşen Keleş'in Perspektifi

*

Ahmet Mutlu¹

ORCID: 0000-0001-8655-6779

Öz

Bu çalışmada “optimal kent büyüklüğü” olgusu tartışılmış; bu konuda ölçek ekonomilerine dayalı yaklaşım eleştirilmiştir. Optimal kent büyüklüğüne demokrasi ve katılım bakımından da yaklaşılmalıdır. Küreselleşme süreciyle demokrasi, yerelleşme, katılım ve yönetim gibi olgular gündeme gelmiştir. Bu yeni olguların uygulanabilmesi bakımından kentlerin büyüklüğü çok belirleyicidir. Bir diğer deyişle, belli nüfus eşiklerinin üstündeki kentlerde bu olguların uygulanabilmesi mümkün değildir. Bu gerekçelerle çalışmada optimal kent büyüklüğü ile demokrasi ilişkisi ele alınmıştır. Çalışma, literatür taramasına dayalıdır ve optimal kent büyüklüğünün tartışılması demokrasi ve katılım olgularıyla sınırlıdır. Belirlenen konuda Prof.Dr. Ruşen Keleş'in düşünceleri de değerlendirilmiştir. Çünkü Keleş, Türkiye’de kentbilimi biçimlendiren bir bilim insanıdır ve görüşleri önemlidir. Çalışmada demokrasi ve katılım süreçlerinin işlemesi için kentlerin çok büyük olmaması gerektiği tespit edilmiştir. Bu nedenle optimal kent büyüklüğü belirlenirken sadece ekonomik gereklerin değil demokrasi ve katılım olanaklarının da göz önünde tutulması gerektiği sonucuna ulaşılmıştır. Prof. Ruşen Keleş de optimal kent büyüklüğü hususunda demokrasi ve katılımı önemli görmektedir. Bu bağlamda ülkemiz metropol kentlerinin büyüklüğü, demokrasi ve katılım olanaklarını yok etmektedir. Bu nedenle kentleşme politikalarında demokrasi ve katılım olanaklarını gözetmenin, ülkemizde kentsel yaşam kalitesini yükseltmek bakımından önemli olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

Anahtar Kelimeler: *Optimal kent büyüklüğü, ölçek ekonomileri, yerel demokrasi ve katılım, Prof. Dr. Ruşen Keleş.*

¹ Prof. Dr., Ondokuz Mayıs Üniversitesi, E-mail: ahmet.mutlu@omu.edu.tr



Optimal City Size-Local Democracy Relationship and Ruşen Keleş's Perspective

*

Ahmet Mutlu²

ORCID: 0000-0001-8655-6779

Abstract

In this article, "optimal city size" is examined in terms of democracy and participation. Democracy and participation are not possible in overcrowded cities. For these reasons, the relationship between optimal city size and democracy has been considered. The study is based on a literature review and discussion of optimal city size is limited to democracy and participation. On the determined subject, Prof.Dr. Ruşen Keleş's thoughts were also evaluated. Because Keleş is a pioneering scientist who shaped urban science in Turkey and his views are important. In the study, it has been determined that cities should not be too big for democracy and participation to take place. For this reason, it has been concluded that while determining the optimal city size, not only economic but also democracy and participation opportunities should be considered. In this regard, Prof. Ruşen Keleş is of the same opinion. According to the study, the size of the metropolitan cities of our country restricts democracy and participation opportunities. The size of metropolitan cities destroys democracy and participation opportunities. It has been concluded that considering democracy and participation opportunities in urbanization policies is important in terms of increasing the quality of urban life in our country.

Keywords: *Optimal city size, scale economies, local democracy and participation, Prof.Dr. Ruşen Keleş.*

² Prof. Dr., Ondokuz Mayıs University, E-mail: ahmet.mutlu@omu.edu.tr

Giriş

Murray Bookchin "*Kentsiz Kentleşme (Urbanization Without Cities)*" adlı eserinde kentleri "*tarihsel olarak çoğu kez doğayla denge içinde yaşamış, insanın doğal ve toplumsal mekan duyusuna ilişkin bilincini keskinleştiren kurumlar yaratmış, görülmemiş derecede insani, etik ve ekolojik bir topluluk halini*" olarak niteler. Bookchin'e göre günümüz kentleşmesi "*kanser gibi*" kentleri ve kırsal kesimi ölümcül biçimde tehdit etmektedir. Bu kanserleşme sadece coğrafi olarak bir genişleme olmayıp, aynı zamanda kent yaşamının insani niteliğini yitirmesi, topluluk yaşamının yok edilmesi ve tarımsal yaşamın doğal halinden uzaklaştırılması anlamına gelen bir tehdittir. Ona göre bir zamanlar kent yaşamına ve yurttaşlığa damgasını vurmuş olan katılımcı yurttaşlık kurumlarına duyarlılığı tekrar uyandırmak, kentleşmenin kentleri ve kırsal kesimi maruz bıraktığı muazzam yıkıma karşı yurttaşlık duyarlılığını kurtarmak gerekmektedir (Bookchin, 1999, s. 10-11).

Sanayi Devriminden bugüne kentleşmenin karakteri, Bookchin'in işaret ettiği hastalıklı gidişatı doğurmuştur. Bu karakter, "*ekonomik*" bir niteliğe sahiptir ve kentin sosyal, kültürel, siyasal olan bütün boyutlarını belirlemektedir. Kentlerin geçmiş dönemlerdeki "*özgürleştirici*" işlevi -bugünkü kentin tek boyutlu karakterinin tersine- çok boyutlu oluşundan kaynaklanmaktaydı. Bugün kentlerin hem coğrafi genişlikleri hem de yönetsel öncelikleri ekonomiye odaklı tek faktöre göre belirlenmektedir. Bu durumda hem kent hem de kentin sakinleri birer ekonomik meta dönüşmekte ve bu mekânlarda insanca yaşam olanakları azalmaktadır.

Son yıllarda çoğulcu ve katılımcı demokrasi için halkın yerel nitelikli işlere katılması ve yönetimi denetlemesi gerektiği; bunun için de katılımı özendiren girişimler ve kurumsal yapılanmaların bulunması gereği vurgulanmakta; bunlar bulunmazsa yerel demokrasi ve katılımdan söz edilemeyeceği ifade edilmektedir (Öner, 2001, s.57). 21. Yüzyılın başında dile getirilen bu gerekliliklerin aradan geçen 20 yıldan fazla bir zamanda hem mevzuat hem de uygulama olarak bir karşılığı oluşturulmasına rağmen öngörülen sonuçlara ne kadar ulaşıldığı tartışmalıdır. Elbette ki bugün kentlerde yerel demokrasi ve katılıma dair sorunlar çok çeşitli perspektiflerden ele alınabilir; çünkü bu hususta etkili olan pek çok faktör bulunmaktadır. Ancak bunlar içinde bugüne kadar üzerinde pek az durulan, hak ettiği derecede sorgulanmayan bir mesele vardır ki bu, "*kent büyüklüğü meselesi*" ve bu bağlamda "*optimal kent büyüklüğü*" yaklaşımıdır.

Kent büyüklüğü, kendi akışına bırakıldığı takdirde yerel özerklik, yerel demokrasi ve katılımın önemi gibi konulara yönelik ilgiyi ve çabaları sonuçsuz kılabilecek denli önemli bir meseledir. Öteden beri kent büyüklüğü hususunda “ekonomik etkinliği” önceleyen ölçek ekonomilerinin geçerli olduğu bilinmektedir. Dolayısıyla ölçek ekonomilerine dayalı bir kentleşmenin veri alındığı zeminde yerel demokrasi ve katılım olanaklarını tartışmak, bu konuda alternatif mekanizmalar geliştirmeye çalışmak, bu husustaki temel sorunları ağırlıklı olarak siyasal ve toplumsal kültür eksikliğiyle ilişkilendirmek yetersiz, hatta yönetsel olarak hatalı olabilir. Şayet “yerel yönetimler demokrasinin ilkokulu” ise bu işlev, kentlerin büyüklüklerinden bağımsız ortaya çıkabilecek bir işlev midir? Bu bağlamda geçmiş dönemlerde ölçek ekonomileri kapsamında tercih edilmiş olan ekonomik etkinliğin yanısıra bugün yerel demokrasi ve katılım olanaklarının da tartışılması gerekmektedir.

Yukarıdaki gerekçelerle bu çalışmada optimal kent büyüklüğü meselesi yerel demokrasi ve katılım bakımından tartışılacaktır. Çalışmada öncelikle optimal kent büyüklüğü meselesine bakışta dönemselleşmelere ve bunların gerekçelerine değinilecektir. Bu çerçevede kent büyüklüğü meselesine ekonomik açıdan ele alan hâkim yaklaşımlar ile 1980 sonrasında ortaya çıkan demokrasi ve katılım odaklı yaklaşımlar gerekçeli olarak değerlendirilecektir. Daha sonra ülkemizin öncü kentbilimcilerinden Ruşen Keleş'in bu konudaki perspektifi irdelenecektir. Keleş'in düşüncelerini incelemenin temel gerekçeleri; hem ülkemizde kentbilimin gelişmesindeki kurucu ve öncü role sahip olması hem de düşüncelerinin bilim ve politika üzerinde hala etkili olmasıdır. Akabinde, demokrasi ve katılım ile kent büyüklüğü ilişkisi kapsamında ülkemizdeki kentlerin durumu ele alınacak; bu çerçevede başka ülke örnekleri de incelenerek, ülkemizdeki kentlerin/büyükşehirlerin coğrafi ve nüfus büyüklüğü itibarıyla yerel demokrasi ve katılıma ne derece elverişli oldukları tartışılacaktır.

Optimal Kent Büyüklüğü Meselesine Bakışta Dönemselleşen Eğilimler

Belediyelerin iki temel işlevinden söz edilebilir. Bunlardan ilki; planlama, su, kanalizasyon, ulaşım, imar, çevre ve temizlik gibi yerel nitelikli mal ve hizmet üretimi iken diğeri de yerel siyasetin bir aktörü olarak yerel demokrasi ve katılımı geliştirme işlevidir. Bugün belediyelerin yerel siyaset işlevinin değil, yerel hizmet işlevinin ön planda olduğu su götürmez bir gerçektir. Bir kent yönetimi olan belediyelerin bu işlevinin ön plana çıkması, esasen kentin ve kentleşmenin Sanayi Devrimi sonrası uğradığı dönüşümle yakından ilgilidir.

Sanayi Devrimi, yarattığı ekonomik ve teknolojik merkezli bir kırılmayla önceki dönemlerin kadim değer ve algılarında radikal değişimlere de yol açmıştır. Bundan belki de en çok payını alan olgular kent ve kentleşmedir. Geçmiş dönemlerde kentler, ekonomik ve ticari gelişmelerin mekânları olduğu gibi aynı zamanda sosyal, kültürel ve siyasal gelişmelerin de mekânları olma işlevleri görmekteydi. Sanayi Devriminden sonra kentlerin öncelikli işlevi ekonomik olmaya başladı ve diğer işlevleri de ekonomik süreçlere bağımlı hale geldi. Keza kentleşme süreçlerinde de temel saik ekonomi oldu. Bu durum, geçmiş yüzyıllara özgü “*kent havası özgür kılar*” sözünün anlam ve içeriğinin değişmesine yol açmıştır.

Özellikle 20. Yüzyılın ikinci yarısından itibaren gelişmeyi amaçlayan her toplumun kentleşmeye sarılmasının temel gerekçelerinden birisi, Sanayi Devrimi’nden sonra kentlerin değişen işlevidir. Çünkü 1950’lere gelindiğinde refah ülkelerinin geçmiş yüzyıldaki kalkınmalarını kentleşme ve sanayileşme süreçlerinin etkisiyle gerçekleştirdikleri görülmüştür. Böylece kentleşme, sanayileşme, toplumsal değişme, ekonomik büyüme ve benzeri süreçlerle birlikte düşünülmeye başlanmıştır. Tüm bu süreçler, genel hatlarıyla değerlendirildiğinde kentleşme, ekonomik büyüme ile özdeşleştirilmiştir (Ertürk ve Sam, 2009, s.1).

Kentin ve kentleşmenin “*ekonomi*” ile özdeşleştirilmesi, yeni dönemin bir gerçekliği olan hızlı ve yoğun göçler neticesinde “*kentlerin ne kadar büyümesi gerektiği*”ne dair sorgulamaları da biçimlendirmiştir. Özellikle 1950’lerden sonra kentleşme-gelişme ilişkisinin bir sonucu olarak kentsel sorunların belirlemeye başlaması, ekonomistlerin dikkatlerini kentleşmeye yöneltmelerine neden olmuştur (Ertürk ve Sam, 2009, s.2). Böylece kentlerin hem coğrafi alan olarak genişleyebileceği sınırlar hem de burada yaşayacak insan sayısı hususunda ekonomik nitelikli bir “*optimal ölçek*” aranmaya başlanmıştır.

Kentleşme-gelişme ilişkisi nedeniyle dünyada genel olarak nüfusun kentlerde birikmesi eğilimi, optimal kent büyüklüğü meselesini önemli kılmıştır. Öyle ki bu mesele, 1980’lere kadar Almanya, Norveç, Belçika, Hollanda, İsveç, ABD gibi refah ülkelerinin gündeminde olmuştur (Gündoğan ve Özcan, 2015, s. 281).

Bu dönemlerde her ne kadar ortak bir sonuca varılamasa da optimal kent büyüklüğü arayışlarında kullanılan temel ölçüt “*kişi başına düşen kent hizmetleri maliyeti*” olmuştur (Ertürk ve Sam, 2009, s.135). Ölçek ekonomileri de denilen bu yaklaşıma göre kamu kaynaklarını etkin ve verimli kullanabilmeleri için kentsel yönetimin kuruluşunda gerekli sayılan nüfusa makul bir alt sınır

getirilmesi ve sunulacak yerel hizmetlerin optimal alanını belirlemesi gerekmiştir. Buna göre bir yerel hizmetin en iyi, en hızlı ve etkili biçimde sunulabileceği coğrafi alan belirlenmelidir ve bu çerçevede marjinal maliyetleri düşürebilmek için genellikle belli yerel hizmetlerin daha geniş alanlarda sunulması tercih edilmiştir. Yerel hizmet alanının genişlemesi, belli bir seviyeye kadar ekonomik etkinlik bakımından olumlu sonuçlar doğurmakla birlikte, halkın yönetim faaliyetlerine katılmasını sağlayan demokratik mekanizmaların işleyişini zorlaştırıcı etki yaratacaktır (Gündoğan ve Özcan, 2015, s. 281).

Ölçek ekonomilerine bağlı olarak ortaya çıkan "*ekonomik etkinlik ile demokrasi*" arası tercihteki öncelik, sanayileşme ideolojisinin doğal sonucu olarak "*ekonomik etkinlik*"e verilmiş ve bu bağlamda yerel yönetimlerin alan ve nüfus ölçeklerinin büyütülmesi yoluna gidilmiştir (Eryılmaz, 2012, s. 177). Özellikle 2. Dünya Savaşı sonrası ABD ve Avrupa'da yapılan yoğun teorik çalışmalar, uygulamalara yön vermeye başlamış; bu bağlamda nüfus büyüklüğünün yanısıra görece geniş bir coğrafi mücavir alan yönetimini de ifade eden "*metropoliten (büyükşehir) yönetimi*" önerileri ve uygulamaları gündeme gelmiştir (Gündoğan ve Özcan, 2015, s. 286).

1980'lerden itibaren ulus devletler dünyasından küreselleşmiş bir dünyaya, sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçiş adımlarının atılmasıyla pek çok alanda köklü yeniden yapılanma/değişme süreci baş göstermiştir. Doğal olarak bu yeniden yapılanma/değişme süreci kentleşmeyi ve dolayısıyla kent yönetimlerini de etkilemiştir. Tekeli, bu yeni sürecin yerel yönetimlerin yeniden yapılanmasını gündeme getirdiğini vurgular. Ona göre bu yeniden yapılanma ihtiyacını doğuran temel gerekçeler; yerel yönetimlerin işlevlerinde niceliksel ve niteliksel olarak ortaya çıkan değişimler ile yerel yönetimlerin küresel dünya ve küresel toplumla ilişki kurma biçimleri ve olanaklarıdır. Bu bağlamda yerel yönetim kararlarının ve uygulamalarının meşruiyetinin temellendirilmesi, yerel yönetimlerin hemşerileriyle ilişkilerinde ortaklık anlayışları geliştirmesi zorunluluğu ve kendi yerelliğine karşı hesap verme denetleme ilişkisinin kurumsallaşması ve nihayet yeni dönemde yurttaşlığın kazanaacağı yeni anlamlar, yerel yönetimlerin bir toplumsal ve siyasal aktör olarak kapasitesini ve niteliğini yeniden belirlemiştir (Tekeli, 2003, s. 5-6). Artık toplumsal pratiklere dönüşmüş durumdaki bu gelişmelerin anlamı, geleneksel merkezi/hiyerarşik yönetim modellerinin yerini daha esnek ve yatay örgütler yapılarına bırakması ve yapıda karar alma süreçlerine ilgili bütün aktörlerin katılması (Çukurçayır, 2010, s. 12) demektir.

Açıktır ki küreselleşmenin yerel yönetimlerde yeniden yapılanmaya yol açan gerekçeleri, geçmiş dönemin ekonomik etkinliğe odaklı ölçek ekonomilerinin de sorgulanmasını zorunlu kılıyor. Bu döneme kadar bir yerel yönetimin nüfus ve alan büyüklüğü, yetki ve görevleri bakımından en önemli etken olarak görülmekte; etkili, özerk ve performansı üstün bir yerel yönetim olmadan yerinden yönetim sisteminden beklenen amaçlara ulaşamayacağı (Tortop, 1995, s. 24) düşünülmekteydi. Küreselleşmeyle yerelin işlevlerinde önemli değişikliklerin ortaya çıkması, ulus devletlerin işlevlerinin yeniden tanımlanması; bunun yereli yeniden canlandırması ve onun kendisini yeniden üretme mekanizmalarını hazırlaması, yerel yönetimleri ve dolayısıyla kent büyüklüğü meselesini salt ekonomik etkinlik ekseninde tartışmaktan çıkarılmış; onun özellikle “*yerel demokrasi ve katılım*” ekseninde tartışılmasını teşvik etmiştir.

Küreselleşmeyle birlikte optimal kent büyüklüğü meselesini “*yerel demokrasi ve katılım*” bağlamında tartışmayı önemli kılan gerekçeler arasında “*demokrasi sorunu*” şüphesiz öncelikli yer tutar. Sanayi toplumunun ulus devletler ideolojisine dayalı yapısında “*temsili demokrasi*”nin ciddi bunalımlara yol açtığı bilinmektedir. Bu konuda özellikle temsili demokrasinin seçim yoluyla siyasal gücü kimin kullanacağını belirlenmesine indirgenmiş olmasının ne kadar sürdürülebileceği temel tartışmalardan birisi olmuştur (Tekeli, 2003, s. 7). Öte yandan yaygınlaşan insan hakları, yoksulluk, dayanışma ve çevre gibi sorunları kapsayan demokratik forumlar ve girişimler dünyada giderek güçlenmiş; bu yapılar daha fazla yurttaş katılımı ile küresel işbirliği ve etkileşim ağını gerektirmiştir (Çukurçayır, 2010, s.14). Bu durum, yeni dönemde demokrasi teriminin “*katılımcı*” ya da “*çoğulcu*” kavramlarıyla nitelenmesinin başlıca gerekçesi olmuştur. Bu bağlamda demokrasi artık siyasal gücü kimin kullanacağını belirleme sürecinin ne olacağına değil, siyasal gücün oluşumunun nasıl demokratikleşeceği sorusuna odaklanmaktadır. Bu da demokrasi anlayışının merkezine seçim süreçlerinin değil kamusal alandaki konsensüslerin gelmesine yol açmaktadır. Böylelikle farklı düşüncelere kendisini gerçekleştirme olanağı veren yaklaşımla demokrasi içinde karşılıklı etkilene, diyalog ve müzakere etme ön plana geçmektedir (Tekeli, 2003, s. 7).

Günümüz demokrasinin işlerliğini sağlayan kamusal alan çok aktörlü bir durum almıştır ve böylece yönetim anlayışı yaygınlaşmıştır (Tekeli, 2003, s. 10). Tüm bu yeni eğilim ve anlayışlar, “*ekonomik etkinlik*” ölçeğine göre biçimlenmiş olan devasa kentlerde ne kadar uygulamaya aktarılabilmiştir ya da aktarılabilir? Bu sorunun cevabı son 40 yıllık pratiklerde saklıdır ve bu

pratikler, olumlu şeyler söylemez. 40 yıllık pratiğin neden/nasıl olumsuz olduğunun anlaşılabilmesi, optimal kent büyüklüğüne yerel demokrasi ve katılım olanakları açısından bakmayı gerektirir.

Demokrasi-Katılım Olanakları Açısından Optimal Kent Büyüklüğü

Yukarıda optimal kent büyüklüğünü belirleme hususunda ölçek ekonomileri yaklaşımının yerel demokrasi ile ekonomik etkinlik arasında bir tercihe dayandığı ve önceliğin ekonomik etkinliğe verildiği vurgulanmıştı. Dolayısıyla optimal kent büyüklüğü hususunda demokrasi ile ekonomiklik arasında ters orantı olduğu açıktır. Bir diğer deyişle, kentsel yönetim sürecinde her iki olgunun bir arada ve eksiksiz uygulanabilmesi pek olası değildir. Etkinlik, ekonomiklik ve verimlilik olguları, kentlerin/yerel yönetimlerin görece büyük ölçekli olmasını gerektirirken; etkin ve işlevsel bir demokrasi de görece küçük ölçeği gerektirmektedir (Korkmaz, 2017, s. 454). Bu durumda “ölçeğin ne olması” gerektiği içinden çıkılmaz bir sorundur ve bu sorun, bugüne kadar “ekonomik”liğin tercih edilmesiyle çözülmüş; “demokrasi” seçeneği atıl bırakılmıştır. Bu tercihin devasa kentler ortaya çıkarması ve buralarda yurttaşlığın kaybolması gibi ciddi sorunlara yol açması nedeniyle işlevsiz kalan demokrasi seçeneğinin bugün bir tercih olarak yeniden tartışılması kaçınılmaz olmuştur.

1980'lerden itibaren beliren ve 2000'lerden sonra toplumsal-siyasal pratiklere dönüşmeye başlayan “katılımcı/çoğulcu demokrasi” anlayışının odağında “yurttaş” bulunmaktadır. Yurttaşın toplumsal, siyasal, ekonomik ve kültürel yapı ve süreçlerinin önemli belirleyici olduğu bu yeni dönemin, hâkim ölçek ekonomilerinde uygulanması pek de kolay olmayan bazı gerekleri söz konusudur. Bu yeni anlayışın toplumsal pratiğe dönüşmeye başladığı 2000'lerin başında OECD, yurttaşlara odaklanma gereklerini şöyle tespit etmektedir (OECD, 2001, s.18-19'dan akt. Çukurçayır, 2010, s. 13): 1. Daha sağlıklı kamu politikaları oluşturulması, 2. Yönetime daha fazla güven sağlanması, 3. Daha güçlü demokrasi, 4. Daha fazla hesap verebilirlik ve şeffaflığın sağlanması, 5. Yurttaş beklentilerinin dikkate alınması, 6. Seçimlerin sağlayamadığı kamuoyu desteğinin sağlanması. Söz konusu gerekçelerin, temsili demokrasinin sunamadığı olanakları işaret ettiği açıktır.

Yurttaşın yönetim sürecine aktif katılımı, bir yandan yerel yönetim politikalarının gücünü artıracak, bir yandan da demokrasiyi güçlendirecektir. Kuralları, yöntemi, aktörleri, süreçleri ve sınırları belirlenmiş katılımcı uygulamalar, yerel siyaset düzlemini güçlendirecek; yerel yönetim açısından etkin

ve verimli süreçlerin başarılmasını sağlarken, yurttaş açısından da kamusal hizmet beklentilerinin gerçekleşmesine yol açacaktır (Çukurçayır, 2010, s. 14).

Yurttaşın merkezde olduğu katılımcı demokrasi, kolay ve hemen gerçekleşebilecek bir süreç değildir. Bu süreç, uzun ve kesintisiz bir “demokratik eğitim”i gerektirir. Bu ise hem yurttaşın hem de yerel yönetimlerin bu bilince sahip olması gibi iki yönlü bir çabayı gerektirir. Bu süreçte yurttaşın siyaset ve yönetim aygıtından doğan karar ve uygulamalar ile kendi yaşamı arasında bir bağ kurması; bunların kendi yaşamını nasıl etkilediğinin ve biçimlendirdiğinin farkına varması gerekir (Çukurçayır, 2006, s. XV). Doğal olarak burada, ölçek ekonomilerinin biçimlendirdiği devasa kentlerde tutunmaya çalışan büyük çoğunluğun ne derece “yurttaş farkındalığı”na sahip olabileceği sorusu akla gelir. Kabul etmek gerekir ki, özellikle metropollerde ekonomik ve toplumsal sorunlar altında ezilmekte olan kitlelerin, bu sorunların kaynaklarını düşünmeleri, bu hususta yerel yönetimlerin sorumluluklarını tartışmaları şöyle dursun, meselelere tek boyutlu, partizanca bakmanın ötesine geçemedikleri; sorunlar ve çözümler hususunda asıl aktörlerin dışındaki aktörleri ve süreçleri sorumlu tutma eğiliminde oldukları görülmektedir. Şüphesiz bu durum, tek başına kentte yaşayan kitlelerin sosyal-siyasal nitelikleriyle ilgili olduğu kadar, çok büyük kentlere yığılmanın bir sonucu olarak, “birey” ve “yurttaş” oldukları gerçeğini kavrayamamalarının ve nihayet “atomize olmaları”nın da bir sonucudur. Bu da son tahlilde “ölçek ekonomileri”nin bir neticesi olarak değerlendirilebilir. Şüphesiz ki, toplumsal ilişki ve etkileşime daha fazla olanak veren –devasa nitelikli olmayan- bir kent ölçeğinde sonuçlar farklı olabilir.

Bu süreçte yerel yönetimin de yurttaşla yakınlık ve iletişim kurabilmesi gereklidir. Yerel yönetimlerin böyle bir çabasının bazı niteliklere sahip olması beklenir. Bunlar; 1. Yurttaşla iletişim, her yönetsel birimin temel uygulamalarından birisi olmalıdır. İletişimden beklenen sonuçların alınabilmesi için yönetsel kararlar şeffaf ve erişilebilir olmalıdır. 2. Yönetim-yurttaş etkileşimi sonucunda yurttaşlardan gelen öneriler titizlikle değerlendirilmelidir. 3. İletişimin esasları, her iki tarafça önceden bilinmelidir. 4. Yurttaşın yönetimle nadiren iletişime geçme eğilimine sahip olması nedeniyle yönetimin iletişim ve etkileşim için özendirici olması gerekir. Doğal olarak yönetim-yurttaş arası iletişimin amacı sağlıklı bir ilişki ve etkileşim tesis etmedir (Gleim-Egg, 1996, s.221’den akt. Çukurçayır, 2010, s. 16).

Yönetim-yurttaş arasında sağlıklı ilişki ve etkileşim tesis etmek bakımından öncelikli roller, yönetime düşmektedir. Buna göre yöneticiler ve çalışan-

lar liderlik ve sorumluluk anlayışı ile hareket etmelidirler. Bu bağlamda yurttaşların bilgiye erişimi, katılım olanakları hukuksal bir temele dayanmalı, katılım araçları, araçları ve rolleri açıkça tanımlanmalı; halka danışma ve katılımcı uygulamalar, karar alma süreçlerinin en erken aşamalarında gerçekleştirilmelidir. Karar alma süreçlerinde yönetimin sağladığı bilgiler nesnel, eksiksiz ve kabul edilebilir olmalıdır. Bilgi yönetimiyle ilgili birimlerin yurttaşla arasında sağlıklı bir eşgüdüm mekanizması oluşturmak, bilgilendirme süreçlerinde bilgi kirliliğine neden olmamak, şeffaf verilerle hesap verebilir bir karar alma sürecini yapılandırmak gerekir. Süreçlerin bu şekilde yürütülmesi, hem yurttaşların eğitimi hem de sivil toplumun teşvik edilmesi bakımından büyük önem taşımaktadır (OECD, 2001, s.84-85'ten akt. Çukurçayır, 2010, s. 18). Yurttaşın demokratik tutum ve katılım eğilimlerini artıracak olan yukarıdaki tutum ve ilkeleri kapsayan yasal düzenlemeler kolaylıkla yapılabilir; ancak bunları pratiğe aktarabilmek çok kolay olmayabilir. Nitekim ülkemizde bu tür eğilimlerle hazırlanmış olan gerek 5393 sayılı Belediye Yasası'nda gerekse 5216 sayılı Büyükşehir Yasası'nda katılımcılık, gönüllülük, stratejik yönetim, şeffaflık, bilgilendirme ve performansa dayalı yönetim, kent konseyleri gibi düzenlemelerin, geçen 17 yılda ne kadar başarılı pratiklere dönüştüğü tartışmalıdır. Dolayısıyla bu durumun, genel geçer tartışmaların dışında, özellikle metropol kentlerin nitelikleri çerçevesinde masaya yatırılması gereği vardır.

Yerel yönetimlerin etkin ve verimli hizmet sunabilmek için yurttaşların gerçek ihtiyaçlarını belirleme gibi bir görevi vardır. Demokrasilerde bunun yöntemi, yurttaşın ihtiyaçlarını bir takım kurumlar ve araçlarla siyasal karar organlarına iletmesi ve kendisiyle ilgili politikaların oluşmasına katkıda bulunmasıdır. Bugün metropol kentlerimizde, yönetimlerin yurttaşın ihtiyaçlarını gerçekten belirlemeye niyetli oldukları varsayımı altında, bunun ne kadar olanaklı olduğu, bu konuda bugüne kadar ne tür kurumlar ve araçlar geliştirildiği ve bunların ne kadar işe yaradığı da tartışmalıdır.

Yerel demokrasi ve katılımın işlevselleştirilmesi bakımından gerekli olan yukarıdaki ilke ve gerekliliklerle bu husustaki sorunlar, içinde bulunduğumuz dönemde kentlere geçmiş dönemin yaklaşımlarından ve önceliklerinden farklı bir perspektiften bakmayı zorunlu kılmaktadır. Aksi takdirde, kentsel yaşam kalitesinin çok önemli bir ögesi olan kentli yurttaşların sosyal, siyasal ve kültürel sorunlarına çözüm arayışları sonuçsuz kalabilecektir. Böyle bir risk, bizim gibi hızlı ve yoğun kentleşme yaşamış ve bu nedenle demokrasi, özgürlük ve hakları içeren kent kültürünü yeterince içselleştire-

memiş kentsel toplumlar için çok daha büyüktür. 2000'lerde ülkemizde kırdan kent göç süreci artık sönümlenmiş ve kent sakinlerinin büyük çoğunluğu yerleşik kent sakini haline gelmiştir. Veri durumunun son 20 yıllık gelişmesi değerlendirildiğinde özellikle metropoliten kentlerimizde yaşayanların toplumsal barış, uzlaşma, demokrasi kültürü gibi kentli değerleri kendi potansiyelleriyle gerçekleştirme olasılığının çok zayıf söylenebilir. Dolayısıyla bu hususta öncelikle yerel yönetimlerin yerel hizmet öncelikli misyonlarını gözden geçirip, yerel demokrasi hususunda da öncelikli bir misyon geliştirmeleri gerekmektedir. Böyle bir misyon belirleme hedefi, kuşkusuz kentlerin/kent yönetimlerinin büyüklüğünün demokrasi ve katılım olanakları bakımından gözden geçirilmesini kaçınılmaz kılmaktadır.

Optimal Kent Büyüklüğü Hususunda Prof.Dr. Ruşen Keleş'in Perspektifi

Ülkemizde ve dünyada yerel yönetimler, kentleşme ve çevre sorunları politikaları alanında kurucu ve öncü görüşleri nedeniyle Prof.Dr. Ruşen Keleş'in "kent büyüklüğü" meselesine nasıl baktığını incelemek, özellikle ülkemizde bu konuda hâkim teorilerin gelecekte gözden geçirilmesi bakımından önemli görülmektedir.

Optimal kent büyüklüğü konusu bir yandan kentbilimle ilgiliyken bir yandan da yerel yönetimlerle ilgilidir. Prof.Dr. Ruşen Keleş'in her iki disiplin kapsamında kent büyüklüğüne dair tespitlerinin yukarıdaki dönemsel eğilimlere paralellik gösterdiği söylenebilir. Bu bağlamda, optimal kent büyüklüğü meselesinin özellikle kentbilim çerçevesinde ele alındığı ve bunun da hakim literatürdeki gibi "*ölçek ekonomileri*"ne dayandırıldığı; 1990'lı yılların sonlarından itibaren meselenin "*yerel demokrasi ve katılım*"la daha çok ilişkilendirilerek ele alındığı anlaşılmaktadır.

Prof.Dr. Ruşen Keleş'in optimal kent büyüklüğüne dair temel tespitleri, ilk baskısı 1984 yılında çıkan ve bugüne kadar 18. Baskısı yapılmış olan "Kentleşme Politikası" adlı eserinde yer almıştır. Eserin bütün baskılarında "*En Uygun (Optimal) Kent Büyüklüğü*" başlığı altında, optimal kent büyüklüğü arayışlarında kent hizmetlerinin maliyetleri, verimlilikleri ve kentte yaratılan gelirin hesaba katılması gereğine dikkat çekilmektedir (Keleş, 1993, s. 35-36; Keleş, 2017, s. 57-58).

Keleş'in ilk baskısı 1992 yılında yapılan ve 2019 yılında 12. Baskısı yapılan "*Yerinden Yönetim ve Siyaset*" adlı eserinin "*Yerel Yönetimlerin Dayandığı Değerler*" başlığı altında yerel yönetimlerin dayandığı değerler "*özgürlük*", "*katılım*" ve "*etkenlik*" olarak tespit edilmektedir. Bu değerler çerçevesinde yerel yönetimlerin oynadığı rollerin siyasal, yönetsel ve ekonomik başlıklar altında

toplanabileceği belirtilir. Bu temel başlıklar altında; demokratik katılımın özendirilmesi, yönetimde etkenliğin sağlanması, toplumsal ve ekonomik gelişmenin hızlandırılması, ulusal birlik ve bütünlüğün korunup geliştirilmesi gibi işlevler olduğu ifade edilmektedir. Keleş, bu işlevlerin hepsinin aynı zamanda ve bir arada etkin uygulanabilmesi olanağı olmadığını, tarih boyunca bu işlevlerden bir ya da birkaçının ötekilere göre daha çok gerçekleşme olanağına kavuştuğunun görüldüğünü belirtir (Keleş, 2009, s. 51).

Keleş, yerel yönetimlerin çok çeşitli işlevleri arasında tercih nedenlerinin bazı şartlardan kaynaklandığını vurgular. Örneğin, Napolyon Fransa'sında yerel yönetimlerde etkin hizmet sunma öncelikli bir amaç olmuş ve onu merkezin gücüyle ulusal birliğin sağlanması amacı izlemiştir. ABD'de ise 20. Yüzyılın başlarında özerk ve demokratik yerel yönetim değerleri önceliklenmiştir. Günümüzde ulusal birliklerini tamamlamış ve toprak bütünlüklerinin bozulması kaygısı taşımayan Almanya, Hollanda ve İsveç gibi ülkelerde ise hem hizmetlerin etkin biçimde görülmesi hem de ekonomik ve toplumsal gelişmeye katkı sunma amaçları ön plandadır. Keleş'in tespitine göre bağımsızlığını yeni elde etmiş ülkeler, ulusal birlik ve bütünlüklerini sağlamlaştırmayı çok önemsediklerinden, yerel özerklik ve demokratik katılım gibi konuları ikinci plana atabilmektedirler (Keleş, 2009, s. 51-52).

Keleş'in tespitlerine göre bir ülkede yerel demokrasi ve katılımın gelişmişlik durumu üzerinde yerel yönetimler konusunda önceliklenen değer ve işlevlerin çok belirleyici olduğu anlaşılmaktadır. Bu oldukça yerinde bir tespittir. Bununla birlikte, yerel demokrasi ve katılımın durumunu belirleyen bir faktör olarak kentlerin büyüklüğüne dair burada bir tespit bulunmamaktadır.

Keleş, 2020 yılında Yusuf Erbay ve Kemal Görmez ile birlikte yayımladıkları "*Türkiye'de ve Avrupa'da Yerel Temsil ve Katılım*" (Keleş, Erbay ve Görmez, 2020) adlı eserin "*Avrupa Kuruluşlarının Bakış Açısından Yerel Demokrasi ve Halk Katılımı*" adını taşıyan bölümünde, "*katılımın demokrasi kavramının özünde olan bir kavram*" olduğunu vurgular ve bu çerçevede kentsel katılımı etraflıca irdeler.

Eserde Keleş, temsili demokrasinin "*seçim*" ve "*temsil*" süreçlerine ilişkin yetersizliklerin yarattığı güven sorunu nedeniyle halk yığınlarının kendilerini yönetenlerden koptuğunu tespit eder. Böyle bir sorundan dolayı doğrudan demokrasi araçlarından yararlanmak yönünde bir arayışın ortaya çıktığını vurgular. Bu bağlamda gündeme gelen kentsel katılımın faydalarına dikkat çeker. Yerel kamu hizmetlerinin üretilip sunulmasında etkinlik, çabuk-

luk, ucuzluk ve verim artışı sağlanması, halkın demokrasi eğitiminin geliştirilmesi, kültür düzeyinin yükseltilmesi ve demokrasinin geliştirilmesi, halkın özgüven duygularının güçlendirilmesi, yönetim-halk kopukluğunun yerini etkileşimin alması sonucunda kararların meşruiyetinin yükselmesi, bu sa- yede yönetimin halktan beklentilerini halk yığınlarına daha iyi yansıtabil- mesi ve saydamlığın daha kolay sağlanabilmesi bu faydaların başlıcalarıdır. Tüm bu faydaların oluşabilmesi için de halkın kent yönetiminde olup biten- lere “seyirci (spectator)” olarak değil, “gerçek bir oyuncu (gladyatör)” olarak kar- rar süreçlerinde etkili olmaya çağrılması (Keleş, Erbay ve Görmez, 2020, s. 12) gerektiğine işaret edilir.

Keleş, yukardaki faydaların ortaya çıkabilmesi bakımından kentlilerin yö- netim süreçlerinde görev üstlenmesini, yani kentsel katılımı gerekli görür. Kentsel katılım temel bazı koşullara bağlıdır. Bunlardan ilki, kentlinin katılım istek ve güdüsüne sahip olmasıdır. Diğer koşul ise katılım çağrısı yapan yö- netim temsilcilerinin katılımın yararına gerçekten inanmış ve bu konuda kar- rarlı kimseler olmalarıdır. Bu bağlamda sadece belediye başkanının değil, aynı zamanda hizmet birimlerini yönetenlerin de katılımın önemine inanma- ları gerekir (Keleş, Erbay ve Görmez, 2020, s. 18-19).

Keleş’in kentsel katılım konusundaki üçüncü koşulu “kent büyüklüğü” ile ilgilidir. Katılım olanakları bakımından katılım ortamının, yani kentin bü- yüklüğü önemlidir çünkü kentlerde belli nüfus eşiklerinden sonra kenttaşlar arasına giren toplumsal mesafe nedeniyle yüz yüze ilişkilerin yerini anonim ilişkiler almaktadır. Bu sorun, özellikle nüfusu bir milyonu geçen kentlerde yaygındır. Keleş, kent nüfusunun belli bir sınırın üstüne çıkmasıyla katılım- dan beklenen yararların büyüklüğü arasında ters orantı olduğuna işaret eder. Bu noktada katılım için en uygun nüfus büyüklüğünün 50 bin, 20 bin, 10 bin, 5 bin ve daha küçük nüfus eşikleri olarak görüldüğünü aktarır. Öte yandan etkili katılım için en uygun büyüklüğü belirleyen etmenlerin her ülkenin kendi çok boyutlu koşullarıyla yakından ilgili olduğunu tespit eder (Keleş, Erbay ve Görmez, 2020, s.19).

Sonuç olarak; Keleş’in kent büyüklüğü meselesine kentbilim çerçevesinde ölçek ekonomileri bakımından dikkat çektiği; yerel yönetimler çerçevesinde ise yerel demokrasi ve katılımı önceliklediği görülmektedir. Öte yandan dün- yadaki genel eğilimlere paralel olarak, bugün optimal kent büyüklüğü mese- lesini yerel demokrasi ve katılım çerçevesinde değerlendirdiği anlaşılmakta- dır.

Demokrasi-Katılım Olanakları Bakımından Ülkemiz Kentlerinin Büyüklüğü

Yerel yönetimler, devletlere göre demokratik uygulamalara daha yatkın kurumlardır (Görmez, 1997, s. 60). Açık ki yerel yönetimlerin demokratik uygulamalara daha elverişli olmalarını sağlayan temel faktör onların devlete göre “daha küçük” olmalarıdır. Bu tespitten hareketle, bir ülkede yerel yönetimlerin “küçük olma” sınırlarını zorlayacak nüfus ve alan büyüklüğüne ulaşmaları, hatta bu konuda dünyadaki bazı devletlerin büyüklüğüne yaklaşmaları durumunda demokratik uygulamalara daha elverişli oluşları tartışılır hale gelecektir. Bir başka ifadeyle yerel yönetimler, devletler ölçeğinde büyüdüğünde de demokrasiye yatkın kurumlar olmaya devam ederler mi? Bu bağlamda, bugün bazı devletlerden daha fazla bir nüfusa sahip olan İstanbul³, yerel demokrasi ve katılım uygulamalarına ne kadar uygundur?

Ülkemizde 2000'lerden sonra yerel yönetimlerle ilgili çıkarılan yeni yasalar ve düzenlemeler üzerinde küreselleşme ve Avrupa Birliği normları gibi yerel demokrasi ve katılımı öncelikleyen faktörlerin etkili olduğu bilinmektedir. Keza 2012 yılında etkin, etkili, vatandaş odaklı, hesap verebilen, katılımcı, saydam ve olabildiğince yerel bir yönetim anlayışı gerçekleştirmek gibi gerekçelerle 6360 sayılı Büyükşehir Belediyeleri yasası çıkarılmıştır. 6360 sayılı yasayla aynı zamanda belli bir coğrafi alanda çok sayıda küçük ve sınırlı kaynağa sahip yerel yönetimin varlığının ölçek ekonomilerinden yararlanmayı engellediği gerekçesiyle çok sayıda belediye ve köyün tüzel kişiliği de kaldırılmıştır. Yerel demokrasi ve katılımı önceliklediğini ileri süren bu çabalar, geçen bunca zamanda amacına ulaşabilmiş midir? Amaca ulaşamadıysa, bunun kentlerin büyüklüğüyle bir ilgisi var mıdır?

Yukarıdaki sorular hususunda değerlendirmeler yapabilmek için öncelikle son düzenlemelerle büyükşehir belediyesi (BŞB) olabilmek için nüfus ölçütünün 750.000 olduğunu ve bugün ülkemizde 30 BŞB olduğunu; toplam 2.950 olan belediye sayısının 1.396'ya düşürüldüğünü hatırlamak gerekir. Bunun dışında karşılaştırmada fikir vermesi bakımından en büyük metropol olan İstanbul örneğinde durum şöyledir: 2021 yılı itibarıyla 5.313 km²'lik bir alana sahip olan İstanbul'da toplam nüfus 15.840.900 kişidir ve km²'ye 2982 kişi düşmektedir. Buna göre İstanbul BŞB 15.840.900 kişiye hizmet sunmakta; aynı zamanda demokrasi ve katılım taleplerine muhatap olmaktadır. BŞB

³ 2018 yılı verilerine göre İstanbul'un nüfusu dünyadaki 131 ülkenin toplam nüfusundan daha fazladır (T24, 2022). Keza İstanbul'un en kalabalık 10 ilçesinin nüfusu 22 Avrupa ülkesinden daha fazladır (Mutlu, 2022).

içindeki 10 ilçe belediyesinin nüfusu⁴ 500.000'den fazladır; 9 ilçenin nüfusu 400.000'den; 5 ilçenin nüfusu da 300.000'den fazladır. Nispeten izole nitelikli Adalar sayılmazsa, en düşük nüfuslu ilçe (Şile), 40.000'in üstünde bir nüfusa sahiptir (İstanbul Nüfusu, 2022).

Ülkemizin en büyük metropolü olan İstanbul dışında "orta ölçekli bir metropol kent" olarak değerlendirilebilecek Konya'ya da bakılabilir. 2021 yılında 41.0001 km²'lik bir alana sahip olan Konya'nın nüfusu 2.277.017 kişidir. Geniş, yer yer dağlık ve bozkır arazilerden oluşması nedeniyle Konya'nın özellikle merkez ilçeler açısından değerlendirilmesi isabetli olabilir. Buna göre Selçuklu, 682.514; Karatay, 362.177; Meram 345.360 kişilik nüfusa sahiptir (Konya Nüfusu, 2022)

Hem büyük hem de orta ölçekli metropol kentlerimizde ve ilçelerindeki nüfus durumuna göre nasıl bir değerlendirme yapılabilir? Bu konuda başka ülkelerdeki duruma da bakmak, değerlendirme yapmayı kolaylaştıracaktır.

Almanya'da 2006 yılı itibariyle il ya da ilçe diyebileceğimiz 440 "county"den başka 12.560 civarında belediye teşkilatı vardır. Mevcut belediyelerin %80'ine yakınının nüfusu 20 binin altındadır. 2011 yılı itibariyle Fransa'da toplam 36.791 belediye vardır ve bu belediyelerdeki ortalama nüfus 1.700 kişidir. Bu belediyelerin %65'i 500 kişinin altında, %87'si 2 bin kişinin altında, %97'si de 10 bin kişinin altında bir nüfusa sahiptir. İtalya'da ise toplam 8.155 belediye teşkilatı bulunmakta olup, belediyelerin ortalama nüfusu 7 bin civarındadır. En büyük belediyelik 3 milyon, en küçük belediyelik 34 kişilik nüfusa sahiptir. Söz konusu ülkelerdeki belediye sayıları, 1982 yılında belediye sayılarını düşürme girişimi sonrasında geriye kalanlardır (Gündoğan ve Özcan, 2015, s. 288-290).

Açık ki yerel demokrasi ve katılım uygulamaları bakımından ileri düzeyde bulunan belli başlı Avrupa ülkelerinde belediye sayısı ülkemizdeki belediye sayısından yüksek olduğu gibi bu belediyeliklerde yaşayan nüfus miktarları da bizden çok düşüktür. Avrupa'daki çoğu devletin –ve tabii kentlerin de- yüzölçümünün ülkemizden daha küçük olduğu da düşünüldüğünde, bizdekilere göre çok daha küçük ve fakat çok daha fazla sayıda kent yönetimi olduğu ortaya çıkar. Buna göre Avrupa ülkelerindeki belediye teşkilatlanmalarında "demokratik uygulamalara daha uygun olan küçük yerel yönetim" ölçütünün benimsendiğini söylemek mümkündür. Ülkemizde ise son düzenlemelerle belediye sayısının azaltılmış olması, metropol kentlerdeki nüfusun ve

⁴ Esenyurt, 977.489; Küçükçekmece, 805.930; Bağcılar, 744.351; Pendik, 741.895; Ümraniye, 726.758; Bahçelievler, 605.300; Sultangazi, 543.380; Maltepe, 525.566; Üsküdar, 525.396; Başakşehir, 503.243 (İstanbul Nüfusu, 2022).

nüfus yoğunluğunun fazla olması ve büyükşehir belediye yönetimlerinin ilçe belediye yönetimleri üzerinde yetkisinin artırılmış olması, yerel yönetim düzeni ve uygulamalarında “*demokratik uygulamalara daha uygun olan küçük yerel yönetim*” anlayışının bir karşılığı olmadığını düşündürmektedir. Gerçekten de İstanbul BŞB yönetiminin 16 milyonluk nüfusun demokrasi ve katılım taleplerini yerine getirebilmesi şöyle dursun; İstanbul’un bir ilçesi olan 980 bin nüfuslu Esenyurt Belediye’sinin bile bu tür talepleri karşılaması söz konusu değildir. Dolayısıyla genel olarak ülkemizdeki yerel yönetim sistemi uygulamalarında, her ne kadar mevzuatta yerel demokrasi ve katılım ilkelerine görece yeterince yer verilmişse de kentsel yüzölçümü ve özellikle nüfus büyüklükleri nedeniyle demokrasi ve katılım işlevlerinin gerçekleşmediği ve mevcut durum sürdükçe gerçekleşmeyeceği öngörülebilir.

Sonuç

Belediyelerin iki temel işlevi vardır. Söz konusu kurumlar bir yandan yerel hizmetler sunarken bir yandan da yerel demokrasinin gerçekleşmesine katkı sağlar. İdeal olan, belediyelerin bu iki işlevinin de etkin biçimde gerçekleşmesidir. Bununla birlikte, pratikte ülkelerin demokrasi kültürü ve refah durumuna paralel olarak, bu işlevden birisi ön plana çıkarken, diğer geri planda kalmaktadır. Türkiye’de belediyeler yerel hizmet işleviyle öne çıkmaktadır. Bu durum, yerel hizmetler bakımından olumlu görülebilirse de belediyelerin demokrasinin gelişmesi bakımından işlevsiz olduğu gibi bir gerçeği de ortaya koymaktadır. Şayet “*belediyeler demokrasinin ilkokulu*” ise ülkemizdeki bu durum, demokrasi kültürünün vasat kalması üzerinde çok etkilidir. 18980’lerden bugüne tün dünyada ortaya çıkan küreselleşme ve yerelleşme eğilimleri neticesinde bugün belediyelerin “*hizmet kurumu*” olma misyonlarını artık “*demokrasi kurumu*” olma misyonuyla birlikte düşünme zamanı geldi de geçiyor. Öte yandan böyle bir hedef değişikliği, yapısal bir takım girişimlerle mümkün olabilir. Bunun için öncelikle kent büyüklüklerinin demokrasi ve katılıma uygunluk bakımından sorgulanması ve bu bağlamda alternatif kentleşme politikalarının belirlenmesi gerekmektedir.

Öteden beri ülkemizde optimal kent büyüklüğü meselesi, daha çok “*kent ekonomisi*” ya da yerel hizmetler bağlamında ele alınıp tartışılmıştır. Şüphesiz böyle bir yaklaşımın öne çıkmasında ülkemizde belediyelerin öncelikle yerel hizmet kuruluşları olarak görülmesinin etkisi olmuştur. Buna karşılık, 1980’lerden günümüze dünyada yaygınlaşan yerelleşme rüzgârı, ülkemizde belediyelerin yerel hizmetlerin yanısıra yerel demokrasi ve katılım gibi boyutlarda sorgulanmasına da yol açmıştır. Hâlihazırda ülkemizde bu konuda

sorgulamalar ve çözüm önerilerinden oluşan hatırı sayılır bir literatür ortaya çıkmıştır. Ne var ki literatürdeki sorgulama ve çözüm önerilerinde her belediye “aynı nitelikteymiş gibi” görülerek, gelişen yerel demokrasi ve katılım ilkeleri bakımından değerlendirilmiştir. Bu hususta belediyelerin yönettikleri kentlerin büyüklüğü meselesi pek dikkate alınmamıştır. Dolayısıyla ülkemizde kent büyüklüklerinin “etkin bir yerel demokrasi-katılım” a uygun olup olmadıkları ihmal edilen bir boyut olmuştur. Ülkemizde kentbilim alanının öncülerinden olan Prof.Dr. Ruşen Keleş’in 2000’ler öncesine kadar kent büyüklüğü meselesini “ölçek ekonomileri” çerçevesinde; 2000’lerden sonra ise ağırlıkla “demokrasi ve katılımı” odaklı olarak değerlendirmektedir. Keleş’in kentleşmenin demokrasi ve katılım olanaklarına göre de düşünülmesini öngören yaklaşımı, şüphesiz ülkemizdeki bilime ve politikaya yöne vermek bakımından çok önemlidir.

Ülkemiz kentlerine demokrasi ve katılım açısından bakıldığında olumlu değerlendirmeler yapmak olanağı yoktur. Nitekim büyükşehirlerin alan ve özellikle nüfusları itibariyle, demokrasi ve katılım olanakları bakımından çok büyük ve sorunlu oldukları söylenebilir. Şüphesiz böyle sorunlu bir yapı, İstanbul’da olduğu gibi belli kentlerin geçmişten beri kırsal göçün ana güzergâhlarından birisi olması kadar yakın zamanlarda çıkarılan ve büyükşehir olma ölçütlerini yeniden belirleyen 6360 sayılı yasanın da eseridir. Söz konusu yasanın gerekçelerinde her ne kadar yerel demokrasi, katılım vurguları var ise de esasen ölçek ekonomileri düşüncesiyle hazırlandığı (Eryılmaz, 2012, s.178) açıktır. Dünyada yerelleşme rüzgârlarının estiği bir dönemde kentlerde nüfus yoğunluğuna yol açan ve buna karşılık, görece az nüfusa sahip belediyeleri lağvederek, bir anlamda kırsalda demokrasi ve katılım pratiklerini yok eden bir yasanın, son tahlilde ülkemizin demokrasi kültürüne katkı sağlamayacağı ortadadır.

Mevcut kentleşme süreçleri ve yasal düzenlemeler neticesinde bugün kentlerimizin, yerel demokrasi ve katılım olanaklarını zayıflatan bir nüfus yoğunluğuna sahip olduğu söylenebilir. Bırakınız büyükşehir ve ilçelerindeki durumu, Keleş’in de vurguladığı gibi son yıllarda İstanbul ve Ankara’da ortalama mahalle nüfusları bile “ideal bir halk katılımı”na olanak bırakmayacak ölçüde artmıştır (Keleş, Erbay ve Görmez, 2020, s. 20). Kentlerimizin yerel demokrasi katılım olanaklarını ortadan kaldıracak büyüklükte oldukları gerçeği, yerel demokrasi ve kent kültürünün gelişmiş olduğu Avrupa ülkelerindeki kentlere bakıldığında da kendini göstermektedir.

Şayet kentlerimiz, demokrasi ve katılım olanaklarını yok edecek ölçüde büyükse ne yapılmalıdır? Bir diğer deyişle, demokrasi ve katılım olanaklarını

yaratacak büyüklükte kentsel düzenlemeler mümkün müdür? Ölçek ekonomileri çerçevesinde optimal kent büyüklüğü hususunda uzlaşmış bir cevap ortaya konulmadığı bilinmektedir. Böyle bir uzlaşma sağlanamamasının nedeni; kent büyüklüğüne ekonomik açıdan bakmanın ekonomik ve teknik çok çeşitli boyutları olmasındandır. Oysa aynı meseleye demokrasi ve katılım açısından daha az boyutta ve nispeten basit biçimde bakılabilir. Buradaki temel ölçüt; kentte yaşayan yurttaşlar arasında yüz yüze ilişkilere ve etkileşime olanak verecek bir nüfus olabilir. Böylece kalabalık kentlerde ortaya çıkan toplumsal uzaklık ve yabancılaşma hisleri olabildiğince az ortaya çıkabilecektir; kent sakinlerinin toplumsal, ekonomik, siyasal ve yönetsel sorunlar hakkında doğrudan ve dolaylı iletişim kurma olasılıkları artacaktır. Toplumsal diyalogun artışı, şüphesiz ki demokrasi, katılım ve kent kültürünün gelişmesine katkı sağlayacaktır. Ancak böyle bir diyalog ortamında kent, sadece ekonomik bir metaa indirgenmeyecek, aynı zamanda bir "yaşam ortamı (habitat)"na dönüşebilecektir. Söz konusu nüfus ölçütünün kaç olması gerektiği konusunda kesin bir sayı verilemezse de bu sayının 50.000, 20.000, 10.000 ve 5.000 olabileceğine dair görüşler vardır (Keleş, Erbay ve Görmez, 2020, s.19). Bu görüşler çerçevesinde anlaşılan odur ki; kentlerin nüfusu 50.000'in üstüne çıktığında yurttaşlar arasındaki toplumsal uzaklık ve yabancılaşma baş göstermekte; dolayısıyla demokrasi ve katılım olanakları azalmaktadır.

Meseleye ülkemiz açısından bakıldığında; demokrasi ve katılım olanaklarını artırmak bakımından bugün ve gelecek için nasıl bir kentleşme politikası izlenebilir? Bu konuda öncelikle büyük nüfuslu kent yönetimlerinin kurulmasını düzenleyen büyükşehir belediye yasası ile belediye yasasının gözden geçirilmesi; yapılacak düzenlemelerde ölçek ekonomilerinin gerekleri kadar demokrasi ve katılım olanaklarını da göz önünde tutulmasına ihtiyaç vardır. Bu hususta belediye kurulması için gereken alt nüfus sınırı gibi demokrasi ve katılıma olanak verebilecek bir üst nüfus sınırı da belirlenebilir. Bu hususta ölçek ekonomileri kapsamında temel bazı hizmetlerin ve altyapı yatırım maliyetlerinin çok artacağı gibi bir itiraz gelebilir. Bu maliyetlerin azaltılması için de belediyeler arasında ortaklık ve işbirliğini sağlayıcı kurumsal ve ekonomik modeller düşünülebilir. Öte yandan bu konuda özellikle metropol kentlerde giderek yaygınlaşan uydu kentleşme süreçlerinde sınırsız bir büyümeden ziyade yukarıda değinilen nüfus üst sınırlarının gözetilmesi faydalı olabilir.



Extended Abstract

Optimal City Size-Local Democracy Relationship and Ruşen Keleş's Perspective

*

Ahmet Mutlu

ORCID: 0000-0001-8655-6779

Today, we can talk about various problems related to local democracy and participation in cities. One of them is the issue of city size. What should be the optimum city size that allows democracy and participation? This question, first asked in Ancient Greece, must be asked again today. Indeed, this is the main question of this study.

Since the Industrial Revolution, scale economies have been valid in terms of city size. Local democracy and participation opportunities have not been discussed much in the urbanization approach based on scale economies. Today, it is impossible to think of urbanization without these discussions.

In the past, cities functioned as places of economic and commercial developments, as well as places of social, cultural and political developments. After the Industrial Revolution, the primary function of cities began to be economic and other functions became dependent on economic processes. Likewise, the main motive in urbanization processes was economy.

Municipalities, which are the main city administrations, have two basic functions. The first of these; Producing local goods and services, such as planning, water, sewerage, transportation, zoning, environment and sanitation. The other is to promote local democracy and participation (local politics). Today, the local service function of the municipalities is at the forefront, not the local politics function. The main reason for this is that the dominant urbanization approach is based on scale economies.

Globalization, which started in the 1980s, has also affected city administrations. Naturally, urbanization policies and city administrations were also affected by this. In this context, it has gained importance that local government

decisions are based on the people, that local governments develop a partnership understanding with the citizens, that the relationship of accountability and supervision is institutionalized and that citizenship gains new meanings. These reasons and new values made it necessary to question the scale economies focused on economic efficiency of the past period. With globalization, important changes were foreseen in the functions of the local, and therefore cities began to be discussed not only in terms of economic efficiency, but also in terms of local democracy and participation. The focus of participatory democracy, which has turned into socio-political practices after the 2000s, is "citizen". Citizens are now seen as the most important determinant of social, political, economic and cultural structures. How will this be possible in cities where scale economies are implemented?

Local governments have a duty to determine the real needs of citizens in order to provide effective and efficient service. For this, there must be institutions and vehicles to convey the demands of citizens to the municipality. Citizens should also be able to contribute to local policy making. Today, it is very difficult to determine the real demands of citizens in metropolitan cities. Therefore, the size of cities/city administrations should be reconsidered in terms of democracy and participation opportunities. As a matter of fact, the doyen of urban science Prof. Ruşen Keleş also considers it important to evaluate the issue of optimal city size within the framework of local democracy and participation. According to him, the size of a city should be large enough to allow democracy and participation; not overly large.

When the cities of our country are considered in terms of democracy and participation, it is not possible to make positive evaluations. As a matter of fact, the area and population sizes of metropolitan cities restrict democracy and participation opportunities. This situation is related to both the massive immigration of metropolitan cities and the law numbered 6360 prepared according to scale economies. Law No. 6360 caused population density in cities and closed many municipalities, thus destroying democracy-participation practices in rural areas. Current urbanization policies and legal regulations lead to consequences that weaken local democracy and participation opportunities in our cities.

What can we say when we look at the optimum city size in terms of democracy and participation? The basic criterion here is; There may be a population that will allow face-to-face relations and interaction among citizens living in the city. Thus, the feelings of social distance and alienation that arise in

crowded cities will be reduced as much as possible. In addition, the probability of the residents of the city to communicate directly and indirectly about social, economic, political and administrative problems will increase. Increasing social dialogue will contribute to the development of democracy, participation and urban culture. Only under these conditions will the city be able to transform from an economic commodity into a "habitat". There is no exact population size for this. However, there are opinions on this subject that the population of a city can be 50,000, 20,000, 10,000 and 5,000.

What kind of urbanization policy can be followed for today and for the future in order to increase democracy and participation opportunities in our country? First of all, the legislation regulating the establishment of large-populated city administrations should be reviewed. In these studies, democracy and participation opportunities should be considered as well as scale economies. In this context, the maximum population limit can be determined as well as the minimum population limit for the establishment of a municipality. The maximum population limit should not exceed the size that would allow democracy and participation. Especially when establishing satellite cities of metropolitan cities, maximum population criterion can be considered instead of unlimited growth.

Kaynakça/References

- Bookchin, M. (1999). *Kentsiz kentleşme*. İstanbul: Ayrıntı Yayınları.
- Çukurçayır, M.A. (2006). *Siyasal katılım ve Yerel Demokrasi*. Konya: Çizgi Kitabevi.
- Çukurçayır, M.A. (2010). *Yurttaşsız Demokrasi*. Konya: Çizgi Kitabevi.
- Ertürk, H. ve Sam, N. (2009). *Kent Ekonomisi*. 3. Baskı. Bursa: Ekin Yayınevi.
- Eryılmaz, B. (2012). *Kamu Yönetimi*. 5. Baskı. Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- Görmez, K. (1997). *Yerel Demokrasi ve Türkiye*. Ankara: Vadi Yayınları.
- Gündoğan, E. ve Özcan, G. (2015). "Yerel yönetimlerde optimal ölçek ve alan yönetimi perspektifinden 6360 sayılı yeni büyükşehir belediyeleri kanunu", *Yerel Yönetimlerde Güncel Gelişmeler*. Ed. M. Ökmen. Bursa: Ekin Yayınevi.
- Keleş, R. (1993). *Kentleşme Politikası*. 2. Baskı, Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.
- Keleş, R. (2009). *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Gen. 6. Baskı, İstanbul: Cem Yayınevi.
- Keleş, R. (2017). *Kentleşme Politikası*. 16. Baskı, Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.
- Keleş, R., Erbay, Y. ve Görmez, K. (2020). *Yerel Temsil ve Katılım*. Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.
- Korkmaz, H. (2017). Yerel yönetimlerde etkinlik ve demokrasi sorunsalı. *Bilecik Şeyh Edebali Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*. C.2. S.2. 453-463.
- Öner, Ş. (2001). Sivil toplum kuruluşlarının yerel demokrasi ve katılım algıları. *Çağdaş Yerel Yönetimler*. C.10. S.2. 51-67.

- Tekeli, İ. (2003). Siyasal toplum ile sivil toplum arasında belirmekte olan yerel yönetimler. *Çağdaş Yerel Yönetimler*. C.12. S.2. 5-15.
- Tortop, N. (1995). Yerel idarelerde büyüklük ölçütleri. *Çağdaş Yerel Yönetimler*. C.4. S.6. 21-25.
- T24 (2022, 29 Mart). Erişim adresi: <https://t24.com.tr/haber/istanbul-nufusuyla-131-ulkeyi-geride-birakti,812874>
- Mutlu, S. (2022, 22 Mart), *İstanbul'un en kalabalık 10 ilçesinin nüfusu 22 Avrupa ülkesinden daha fazla*. AA. Erişim adresi: <https://www.aa.com.tr/tr/turkiye/-istanbulun-en-kalabalik-10-ilcesinin-nufusu-22-avrupa-ulkesinden-daha-fazla/1724728>
- İstanbul Nüfusu (2022, 22 Mart). Erişim adresi: <https://www.nufusu.com/il/istanbul-nufusu>
- Konya Nüfusu (2022, 8 Mayıs). Erişim adresi: <https://www.nufusu.com/il/konya-nufusu>