

# 21. Yüzyıl İçin Metropoliten Kentleri ve Yönetimlerini Yeniden Düşünmek İstanbul Örneği

İlk çeyreği, 21. yüzyılın iç içe geçmiş ve birbirini tetikleyen en az beş önemli (kentsel) krize işaret ediyor. Ekonomik, ekolojik, toplumsal refah, kentsel yapıları çevre ve demokrasi/ yönetim şeklinde sıralanabilecek bu krizler en ağır şekilde büyük metropollerde yaşanıyor. Bu somut gerçek, sürdürülebilir (yerel) kalkınmacılıkla toplumsal dayanıklılığı öne çıkaran (yerel) refah devleti modelinin, yerel yönetim düzeyinde sentezleyen bir anlayış etrafında kurulması gerektiğini gösteriyor. Bu yazıda İstanbul'a odaklanan inceleme, beş temel kriz alanından yöneti(ş)i(m ve demokrasi krizini merkeze koyarak bir değerlendirme yapıyor.

H. Tarık Şengül\*

\* Prof. Dr. (ODTÜ), Vizyon Eylem Planı Mekansal Strateji Danışmanı

Hızlanan ve etkileşimi artan bir dünyada yaşıyoruz. Ancak böylesi bir dünyanın yarattığı olanaklardan çok sorunları konuşuluyor! Pandemi, mülteci krizi, iklim değişikliğinin yol açtığı afetler, sağlıklı ve yeterli gıdaya erişimde giderek büyüyen sorunlar ve bitmeyen ekonomik altüst oluşlar karşı karşıya olduğumuz krizlerin istisnai durumlar olmaktan çıkıp, yaşamımızı belirleyen kurallar hâline geldiğini gösteriyor. Kısaca, bir geleceğimiz olacaksa dünyayı farklı düşünmemiz ve kurmamız gereken bir dönemdeyiz.

Olanakların olduğu kadar bu sorunların yoğunlaşma noktaları da olarak metropoliten kentlerin ve yönetimlerinin, böylesi bir yeniden düşünme girişiminin merkezinde yer alması gerekiyor. Bu kısa değerlendirme İstanbul üzerinden bu çabaya katkı yapmayı amaçlıyor. Çalışma ayrıntılı bir yeniden yapılandırma programı sunmaktan çok, yeniden yapılanmanın kapsamı ve içermesi gereken boyutları İstanbul örneği üzerinden sistematik biçimde tespit etmeyi amaçlıyor.<sup>1</sup>

## Yeniden Yapılandırmayı Anlamlandırmak

Zamana yayılarak katmanlaşan sorunların yarattığı tıkanıklıklar birçok alanda olduğu gibi kentlerin ve kent yönetimlerinin geleceğini de yeniden düşünmeyi gerektiriyor. Öte yandan bu ihtiyacı acıllaştiren başka nedenler de var. 21. yüzyılın ilk çeyreği gösteriyor ki, içinde bulunduğumuz yüzyıl, iç içe geçmiş en az beş önemli (kentsel) krize işaret ediyor. Bunlar, yönetim ve demokrasi, ekonomi ve kalkınma, kentsel yapıları çevre ve altyapıyla toplumsal refah başlıkları altında sıralanabilir.

Bir yandan kentsel yapıları çevreyi de içerecek biçimde ekolojik kriz, diğer yandan toplumsal yapıların yeniden üretiminde yaşanan kronik tıkanmalar ve sınırların aşınmasının yarattığı gerilimler sadece birbirlerini tetiklemekle kalmıyor; aynı zamanda yol açtıkları süreklilik kazanmış istisnai koşullar nedeniyle demokratik süreçlerin askıya alındığı yönetim krizlerine de zemin oluşturuyorlar.

20. yüzyılın önemli bir bölümü ister Keynesyen ister ithal ikamecilik biçimini alsın, kalkınma stratejilerinde ulus(al) devletlerin merkezî rol oynadığı bir sürece şahit oldu. Kentler belli bir iş bölümünün parçası olarak ulus-devlet merkezli bir iktidar geometrisi etrafında işlev gördüler. Bu kurgu önemli ölçüde değişmiş bulunuyor. Ancak ortaya çıkan yeni yapılanmanın işleyişinde, en azından yerel yönetimler ve geniş halk kesimleri açısından önemli sorunlar var. Finansallaşma ile daha karmaşıklaşan ve tabana yayılan ekonomik krizler, en çarpıcı biçimde kendisini metropoliten kentlerde gösteriyor. Bu çerçevede birikim stratejileriyle kentlerin ve yerel yönetimlerin ilişkisini, mekânsal iş bölümü ve uzmanlaşmayı dikkate alacak biçimde yeniden kurgulamak gerekiyor.

Ekonomik ilişkilere benzer biçimde, küresel bir sorun alanı olarak ekolojik krizin en çarpıcı tezahürleri de metropollerde ortaya çıkıyor. İklim değişikliğinin tetiklediği afetler, gıda krizi, deniz, toprak ve hava kirliliği gibi

sorunlar İstanbul gibi metropollerin ortak sorunları arasında öne çıkıyor. Öte yandan İstanbul örneğinde olduğu gibi metropoliten alanların büyük projeler vasıtasıyla büyümenin itici gücü olarak görülmesi, söz konusu metropoliten bölgelerdeki ekolojik dengeleri çok daha büyük ölçüde tahrip etmiş bulunuyor. Bu krizlerden tam da bu nedenle kentsel yapıları çevre de nasibini alıyor. Yapılı çevrenin yatırım aracı hâline geldiği bir ortamda çok geniş bir kesimin konuta erişimde karşılaştığı sorunlar bile kendi başına kentsel yapıları çevrenin krizini açıklamaya yetiyor. İstanbul'da deprem gerekçesiyle dönüşüm alanı ilan edilen yerlerin neredeyse hiçbirinin birinci derece deprem riski taşıyan alanlarda olmamasını da bu süreçte ortaya çıkan irrasyonel durumun bir başka göstergesi olarak ekleyelim.

**Bir yandan kentsel yapıları çevreyi de içerecek biçimde ekolojik kriz, diğer yandan toplumsal yapıların yeniden üretiminde yaşanan kronik tıkanmalar ve sınırların aşınmasının yarattığı gerilimler sadece birbirlerini tetiklemekle kalmıyor; aynı zamanda yol açtıkları süreklilik kazanmış istisnai koşullar nedeniyle demokratik süreçlerin askıya alındığı yönetim krizlerine de zemin oluşturuyorlar.**

Bu durum geniş halk kesimlerinin metropoldeki varlığını ve yeniden üretimini derin biçimde tehdit ediyor. Konut edinmek bir yana kirasını ödeyemediği için çepere ve hatta metropolden göç etmeye zorlanan hanelerin sayısı ölçsüz biçimde artarken temel hizmetlere ve gıdaya erişim söz konusu kesimleri zorlayan etkenler listesine ekleniyor. Bir zamanlar eğitim ve sağlık hizmetleri nedeniyle göçün

hedefi hâline gelen metropolde, bu hizmetlere erişememek artık göç nedeni hâline geliyor.

Bu iç içe geçmiş krizler metropolde aynı zamanda bir yönetim ve demokrasi krizine de dönüşüyor. Merkezî yönetim, yerel yönetimleri yanına alamadığı zaman kendi başına kentleri uzaktan şekillendiren müdahalelerde bulunmaktan kaçınıyor. Büyük rant projelerinde hızlı karar alma adına demokratik ve hukuki denetim araçları devre dışı bırakılıyor. Geniş halk kesimleri yaşamlarını şekillendiren süreçlerde söz sahibi olmak bir yana kamusal mekânla olan temaslarını yitiriyor. Kısaca ifade etmek gerekirse; derin ve çok boyutlu bir kriz yaşıyoruz ve bu krizlerin merkezinde İstanbul başta olmak üzere metropoliten kentler var.

Toplumsal yaşamı ve (yapılı) çevreyi tehdit eden bu krizler karşısında etkin bir konumlanmaya ihtiyaç var. Etkili bir konumlanma ise çok ölçekli ve aktörlü yanıtlar gerektiriyor. Tam da bu çerçevede önemli meselelerden biri, geleceği tehdit eden bu büyük meydan okumalar karşısında metropol kentlerin vereceği yanıtın nasıl formüle edileceğidir. Değerlendirmenin geri kalan bölümünde metropolün yanıtını, birbiriyle ilişkili beş farklı kriz alanına yönetim ve demokrasi boyutundan giriş yaparak İstanbul üzerinden vermeyi hedefleyeceğiz.

## Yeniden Yapılanmayı Yöneti(ş)i(m ve Demokrasi Üzerinden Düşünmek: İstanbul Örneği

Yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması çoğu durumda merkezî yönetimle yerel yönetimler arasındaki güç ve kaynak paylaşımının (çoğu durumda yerel yönetimler lehine) yeniden tanımlanması olarak anlaşılıyor. Bu ilişki son derece önemli olmakla birlikte, yerel yönetimler alanında sonuç alıcı bir değişim programının yerel yönetim-merkezî yönetim ilişkisinin çok ötesinde bir alanı kapsamaması gerekiyor. Anlamlı bir yeniden yapılanma çabasının içermesi gereken çoklu ve çok ölçekli boyut, Şekil 1'de İstanbul üzerinden tanımlanıyor. Bu boyutlara başka eklemeler yapılması mümkün olmakla birlikte söz konusu reform çerçevesinin bu aşamada 12 ana adım üzerinden tanımlanması öngörülüyor.

## Merkezî Yönetim Yerel Yönetim (1) ve Kent Mekânı (2) İlişkisi

Reform tartışmalarında en öne çıkan boyut merkezî yönetimin yerel yönetimler karşısında tek yönlü ve ölçsüz belirleyiciliğidir. Aşırı merkezileşme olarak da tanımlanan bu ilişki biçimi siyasi ve yönetsel olduğu kadar mali açıdan da ciddi bir dengesizliğe işaret ediyor. Dengesizliğin kaynağında sadece yerel yönetimlerin sınırlı kaynak ve yetkiye sahip olması değil, aynı zamanda Kanal İstanbul'dan parsel bazlı imar planı değişikliklerine uzanan geniş bir alanda merkezî yönetimin yerel süreçlere müdahalesi bulunuyor.

Yeniden yapılanma, bu ilişkiyi kentler lehine tersine çevirerek de çözülemez. Karşı karşıya olunan iklim değişikliği, gıda ya da mülteci krizi gibi sorunların çözümü, metropoliten ölçeğin çok ötesinde yerel yönetimlerle merkezî yönetimlerin birlikte çalışmasına olanak sağlayacak çok aktörlü ve çok ölçekli bir yeni model ve dengenin kurulmasını gerektiriyor. Dengeli bir ilişkinin kurulması, metropoliten yönetimleri güçlendirirken aynı zamanda yerel ötesi alanlarda iyi tanımlanmış ve yerindenlik ilkesinden yola çıkan bir iş bölümü ihtiyacını oluşturuyor.

**Karşı karşıya olunan iklim değişikliği, gıda ya da mülteci krizi gibi sorunların çözümü, metropoliten ölçeğin çok ötesinde yerel yönetimlerle merkezî yönetimlerin birlikte çalışmasına olanak sağlayacak çok aktörlü ve çok ölçekli bir yeni model ve dengenin kurulmasını gerektiriyor. Dengeli bir ilişkinin kurulması metropoliten yönetimleri güçlendirirken aynı zamanda yerel ötesi alanlarda iyi tanımlanmış ve yerindenlik ilkesinden yola çıkan bir iş bölümü ihtiyacını oluşturuyor.**

### Yerel Yönetimler Küresel Ekonomi (3) ve Kurumlar İlişkisi (4)

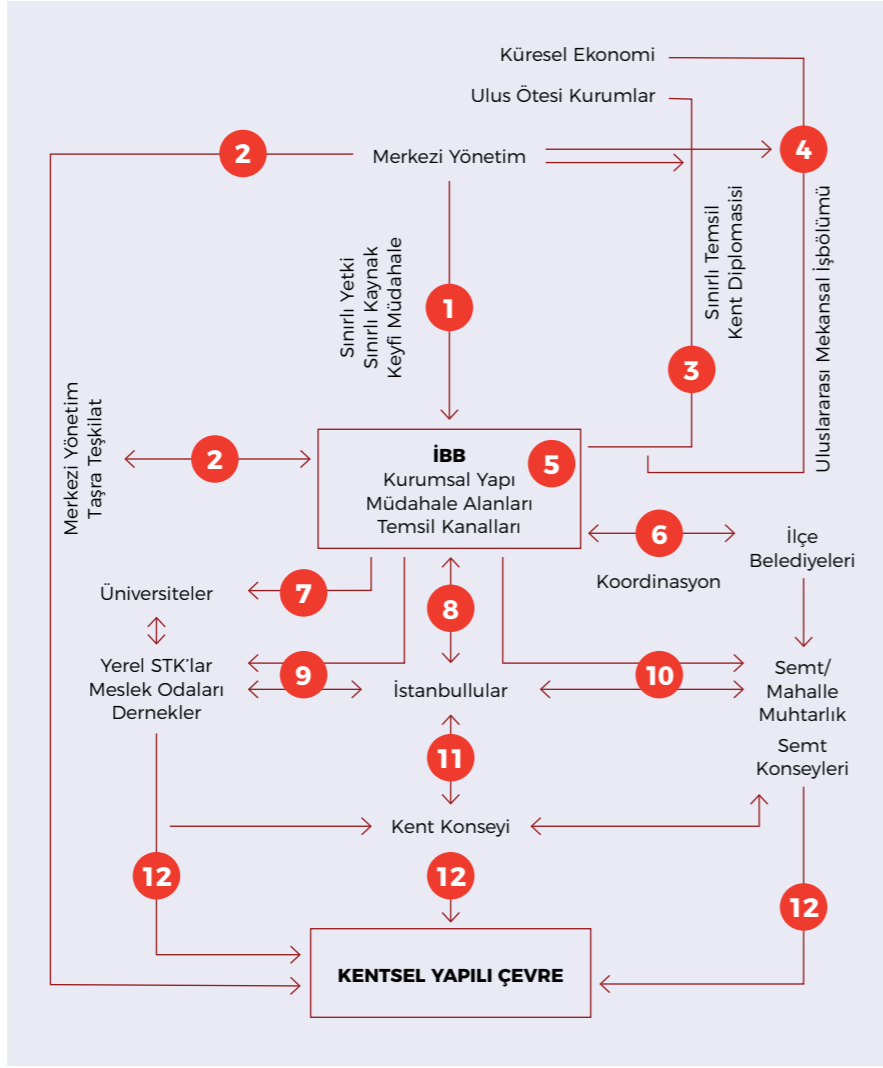
Yerel yönetimlerin olduğu kadar kentlerin daha geniş bir dünyada nasıl konumlanacağı konuları da önümüzdeki dönemin belirsiz ama aynı ölçüde önemli ve konumlanma gerektiren temaları arasında yer alıyor. Yakın dönem deneyimi, şu üç yerel yönetim anlayışını/modelini öne çıkarıyor:

- Keynesyen büyüme stratejilerine dayanan yerel refah devleti modeli
- Neoliberalizm ve finansallaşmaya yaslanan gayrimenkulcü yerel yönetim modeli
- Dışa açık yeni kalkınmacılıkla uyum-lu yerel-kalkınmacı yerel yönetim modeli

Her ne kadar refah devleti anlayışına dayanan yerel yönetim modeli tümüyle devre dışı kalmasa da neo-liberal dönemin öne çıkan yerel yönetim modelleri gayrimenkul ve yerel-kalkınmacılık modelleri oldu. Türkiye örneğinde bu tercih büyük ölçüde gayrimenkul belediyeçiliği yönünde yapıldı ve bu tercihin en önemli sahnesi de kaçınılmaz olarak İstanbul oldu.

Türkiye ve özel olarak İstanbul gibi dünya kentleri açısından yapılacak model tercihinin geçmiş birikim ve içinde bulunduğumuz koşullara yanıt üretmesi yanında gelecek eğilimleri de dikkate alan bir konumlanma içinde olması önem taşıyor. İlk çeyreği, 21. yüzyılın iç içe geçmiş ve birbirini tetikleyen krizler çağı olacağını gösteriyor. Ekonomik, ekolojik, toplumsal refah, kentsel yapı ve demokrasi/yönetim krizlerinin asli mekânının büyük metropoller olduğu gerçeğinden yola çıkarak bu nitelikteki kentlerin yöneti(şi)m modelinin gayrimenkulcü belediyeçiliği geride bırakan, *sürdürülebilir (yerel) kalkınmacılık* ile toplumsal dayanıklılığı öne çıkaran (yerel) refah devleti modelini yerel yönetim düzeyinde sentezleyen bir anlayış etrafında kurulması gerekiyor.

Böylesi bir küresel gerçeklik aynı zamanda özellikle İstanbul gibi dünya kentlerinin yerel yönetimlerin bugüne kadar alışageldiğimiz sınırlarının ötesine geçen bir kent diplomasisi pratiğini geliştirmelerini gerekli kılıyor. Bu tür bir anlayışın, ulus-devlet merkezli kurguya değişiklikler getiriyor olması,



ulusal devletlere meydan okunması anlamına gelmek zorunda değildir. İyi kurgulanmış bir kent diplomasisi tam tersine ulusal düzeyde kurgulanan ulus-ötesi diplomasi pratiklerini güçlendirme potansiyelini de taşıyor.

### Yerel Yönetimler Aygıtının Yeniden Yapılandırılması (5) (6) (7)

Yerel yönetimlerin reformunun en önemli ayaklarından biri büyükşehir yönetim modelinin bir bütün olarak yeniden yapılandırılmasıdır. Bütünlüklü ve tutarlı bir dönüşüm için söz konusu yapılandırmanın şu üç temel boyut ya da eksen üzerinde gerçekleştirilmesi gerekiyor:

- İşlevler ve müdahale alanları
- Kurumsal mimari
- Temsil kanalları

Merkezî yönetimle yerel yönetimler arasında işlevler açısından güncelin ihtiyaçlarını karşılayacak nitelikte yeni

bir iş bölümünün gerekli olduğunu biliyoruz. Ancak yeniden dağıtım yanında hâlihazırda tanımlanmamış kent diplomasisi örneğinde olduğu gibi yeni alanların da doğmakta olduğunu hesaba katan bir işlevlendirmeye ihtiyaç bulunuyor. Bu çerçevede söz konusu yeni işlevsel bölümünün 5 tematik alan üzerinden yapılması ve işlevler yanında kurumsal mimari ve temsil kanallarının da söz konusu temalar üzerinden kurgulanması tutarlı bir işleyiş açısından önem taşıyor. Temsil kanalları içinde öne çıkan belediye meclislerinin temsil kapasitesini artıracak biçimde yeniden yapılandırılması da öne çıkıyor.

Anlamli bir yeniden yapılandırma çalışması, yerel yönetimleri doğrudan ilgilendiren yasal düzenlemeler yanında imar, afet, vergi, toplumsal refah, sağlık, eğitim gibi birçok alanda mevzuatın yeniden düşünülmesi ve düzenlenmesini gerektiriyor.

Yerel yönetim birimi olmamakla birlikte özellikle metropoliten kentlerde özgün bir konumu bulunan üniversitelerin buldukları kentlerin gelişimine katkılarının önümüzdeki dönemde beş tema etrafında sistemli hâle getirilerek sağlanması gerekiyor. Bu çerçevede özellikle özerklikleri yeniden tesis edilmiş üniversitelerin geleneksel işlevleri ve kurumsallaşmalarının ötesine geçen biçimde kent sorunsalı etrafında yeniden düşünülmesinin, yerel yönetimler alanındaki dönüşüm çabasının önemli bir boyutunu oluşturacağı vurgulanabilir.

### Kentsel Kurumlar ve Toplumsal Tabanın Güçlendirilmesi ve Katılımı (8) (9) (10) (11)

Yeniden yapılandırma çalışmaları, çoğu durumda kurumlar arası ilişkileri yeniden düzenlemeye yönelirken sivil toplum alanına yönelik sessiz kalıyor. Oysa sivil toplum alanında da örgütsüzlük ve ona eşlik eden kurumsal ve toplumsal derinlik sorunları etkin bir yönetim ve katılım modelinin önünde önemli sorunlar olarak duruyor. Kuşkusuz sivil toplum alanı yukarıdan aşağı tasarlanarak güçlendirilecek bir alan değil. Ancak bu alanın örgütlenme ve kurumsal derinliğin artırılması açısından ufuk açıcı yaklaşımlara ihtiyaç duyduğu da bir gerçek.

Sivil toplum alanının en önemli sorunu kentlilerin çok önemli bir bölümünün çoğulcu yaşam biçimini de destekleyecek bir örgütlülüğe sahip olmamasıdır. Bu durum ya toplumun çok geniş bir kesiminin kurumsal alanda temsil edilememesine yol açıyor ya da patronaj ilişkileri üzerinden örgütlenme biçimlerinin gelişmesine kapı aralıyor. Sivil toplum alanındaki örgütlenme modelinin işlevsel ve yer-temelli olmak üzere iki aks etrafında düşünülmesi anlamlı olacak. Bu konuda yapılacak düzenlemelerin sivil toplum alanının özerkliğini korumak açısından bir şekillendirme değil bir kolaylaştırıcılık biçimini alması gerekiyor.

Çoğulcu örgütlenme biçimlerine de zemin oluşturmak üzere mahalle ve ilçe ölçeği arasında semt temelli bir örgütlenme biçimine olanak sağlanması önem taşıyor. Son yıllarda teknolojinin de verdiği olanaklarla büyük kentlerdeki dinamikler ve yaşam yeniden

yapılıyor. İlişkilerin belli boyutlarının mekânsallaşmasında topografik boyutlardan çok topolojik ilişkiler öne çıkıyor. Ancak günlük yaşamın örgütlenmesinde yüz yüze ilişkiler birçok açıdan geçmiştekenden daha önemli hâle geldi. Bu çerçevede bu değişimi dikkate alacak biçimde kentin ve yerel yönetimlerin örgütlenmesini yeniden düşünmek gerekiyor. Bu bağlamda "semtleştirme stratejisi" hem günlük yaşamın hem de yerel yönetim birimlerinin örgütlenmesinde öne çıkartılabilecek bir coğrafi-mekânsal ölçek özelliği gösteriyor.

**Çoğulcu örgütlenme biçimlerine de zemin oluşturmak üzere mahalle ve ilçe ölçeği arasında semt temelli bir örgütlenme biçimine olanak sağlanması önem taşıyor. Semtleştirme stratejisi hem günlük yaşamın hem de yerel yönetim birimlerinin örgütlenmesinde öne çıkartılabilecek bir coğrafi-mekânsal ölçek özelliği gösteriyor.**

İster işlevsel ister yer temelli olsun, metropoliten ölçekte olduğu kadar semt gibi daha alt ölçeklerde de katılım ve yönetim pratiklerinin kurgulanması gerekiyor. Bu çerçevede önemli bir katılım platformu olarak "kent konseyleri" araçsal olduğu kadar iletişimsel anlamda da kentlerin en kritik kamusal katılım platformunu temsil ediyor. Bu çerçevede ister işlevsel gerek işlevsel gerek yer-temelli çok farklı örgütlenmenin kendisine yer bulabileceği bir platform olarak kent konseylerinin de yeniden yapılandırma çalışmalarının teması hâline gelmesi gerekiyor. Bugünkü hâliyle kent konseylerinin beklenen düzeyde bir katılım açılımı sağlamadığı bilinen bir durum. Bu nedenle kent konseylerinin hem işlevsel hem de yer-temelli olarak güçlendirilmesi önemli. İşlevsel açıdan bir öneri olarak, kent konseylerinin yukarıda altını çizdiğimiz

kent yaşamının beş temel alanını merkeze alarak yeniden kurgulanmasının yanında "semt konseyleri" üzerinden katılımı arttırmanın günlük yaşamı "semtleştirme projesi"ni de destekleyeceği düşünülüyor. Aynı çerçevede mahalle ve muhtarlık kurumlarının da semt ve kent konseyleri ile ilişki içerisinde yeniden işlevlendirecek biçimde yeniden düşünülmesi önem taşıyor.

### Toplum-Kentsel (Yapılı) Çevre Rezonansını Artırmak (12)

Kentsel katılım olgusu çoğu durumda karar alma süreçlerine katılım olarak anlaşılıyor ve kurgulanıyor. Oysa toplumun farklı kesimleri için kentsel yaşamın en önemli boyutlarından biri kent mekânına dokunmak, kent mekânıyla etkileşime girmek ve kent mekânını doğrudan kullanabilmektir. Dolayısıyla kent yaşamının demokratikleştirilmesi, karar verme süreçleri kadar ilgili alanları çerçevesinde farklı kesimlerin kent mekânıyla rezonansa girebilmesini gerektiriyor. Bu tür etkileşim, yaşamın her alanını ve her türlü kentsel etkinliği içermekle birlikte, kendisinin bir duyarlılık alanı olması dolayısıyla geliştirilmesi gerekiyor.

### Sonuç

Geçmişten gelen olumsuzluklar yanında geleceğin işaret ettiği tehditler de kentleri ve kent yönetimlerini yeniden düşünmemiz gerektiğine işaret ediyor. Bu kısa değerlendirme iç içe geçmiş krizlerin gösteri mekânı metropoliten kentleri ve onların yönetimlerini yeniden düşünme yönünde bir öneride bulunuyor. İstanbul üzerinden yaptığımız değerlendirme, beş temel kriz alanından biri olan yöneti(şi)m ve demokrasi krizini merkeze koyan bir değerlendirme yapıyor. Bu konudaki tartışmaların demokratik platformlarda genişletilmesi ve derinleştirilmesine ihtiyaç var. Sorunlara yanıt veren bir alternatif, yaratılan modelin yetkinliği kadar modelin inşa edilmiş sürecinin demokratikleştirilmesiyle mümkün olacaktır.

### Notlar

- 1 Değerlendirme, "Vizyon 2050 Eylem Planı" tartışmasına altlık olarak hazırlanmıştır.