

Sercan Sevgili¹
Araştırmacı

M.Can Torun
Öğrenci
ODTÜ Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi

“KENTLERİN ANAYASAL SESSİZLİĞİ”

DEĞERLENDİRME NOTU

21.yüzyıl, kentlerin yalnızca nüfus, ekonomi ya da kültür merkezleri olarak değil, aynı zamanda siyasi varlıklar olarak ön plana çıktığı bir “kentsel çağ” olarak tanımlanıyor. Dünya nüfusunun %56’sından fazlası artık kentlerde yaşıyor; bu oranın 2050’de %70’e ulaşması bekleniyor. Ancak kentlerin yaşadığı bu demografik ve işlevsel büyüme, onları yöneten anayasal çerçevelerde karşılık bulmuyor. Ran Hirschl’in City, State: Constitutionalism and the Megacity² adlı çalışması, modern anayasaların ezici çoğunluğunun kentleri hâlâ “devletin yaratıkları” (creatures of the state) olarak gördüğünü ve bu nedenle megakentlerin siyasal karar alma süreçlerinden büyük ölçüde dışlandığını ortaya koyuyor.

Hirschl’e göre megakentler, yalnızca büyüklükleriyle değil, işlevsel yoğunlukları ve içerdikleri çeşitlilikle de siyasal anlam taşıyan varlıklardır. Ancak bu kentler, ne anayasal belgelerde ne de karar alma sistemlerinde bağımsız ya da eşit statüde tanınmaktadır. Bu anayasal sessizlik, sadece bir yönetim meselesi değil; aynı zamanda demokratik temsil, yurttaşlık hakları ve kaynak tahsisi gibi temel politik konularda da ciddi bir eşitsizlik üretmektedir. Dahası, megakentlerin artan karmaşıklığı ve küresel bağlantıları, merkezi hükümetlerin bu kentleri yalnızca yönetsel birimler olarak değil, aynı zamanda potansiyel muhalefet odakları olarak görmesine neden olmaktadır. Bu durum yalnızca teorik ya da küresel bir mesele değil; Türkiye’de de benzer bir anayasal ve siyasal sıkışma yaşanmaktadır. Özellikle İstanbul, Ankara, İzmir gibi büyükşehirler nüfus, ekonomik üretim ve toplumsal çeşitlilik açısından giderek merkezi hükümetle rekabet edebilecek düzeyde varlıklar haline gelirken; anayasal düzen ve siyasal

¹<https://www.tepav.org.tr/tr/ekibimiz/s/1461/Sercan+Sevgili>

² Constitutionalism and The Megacity, 2020

Bu çalışmada ifade edilen bulgular, yorumlar, sonuçlar, öneriler ve görüşler tamamen yazar(lar)ına aittir. TEPAV’ın resmi görüşü değildir. © TEPAV, aksi belirtilmedikçe her hakkı saklıdır.

iktidar yapısı bu kentlerin karar alma kapasitelerini sistematik olarak sınırlamakta, yerel demokrasiyi zayıflatmaktadır. Tam da bu noktada, Türkiye’de yeniden gündeme gelen “yeni anayasa” tartışmaları yalnızca hukuk tekniği üzerinden değil, mekânsal eşitsizlikler, siyasal temsil sorunları ve megakentlerin talepleri açısından da ele alınmalıdır. Çünkü megakentlerin anayasal tanınma talebi, bir idari reform meselesi değil; çağın siyasal gerçekliğiyle uyumlu bir demokrasi tartışmasıdır.

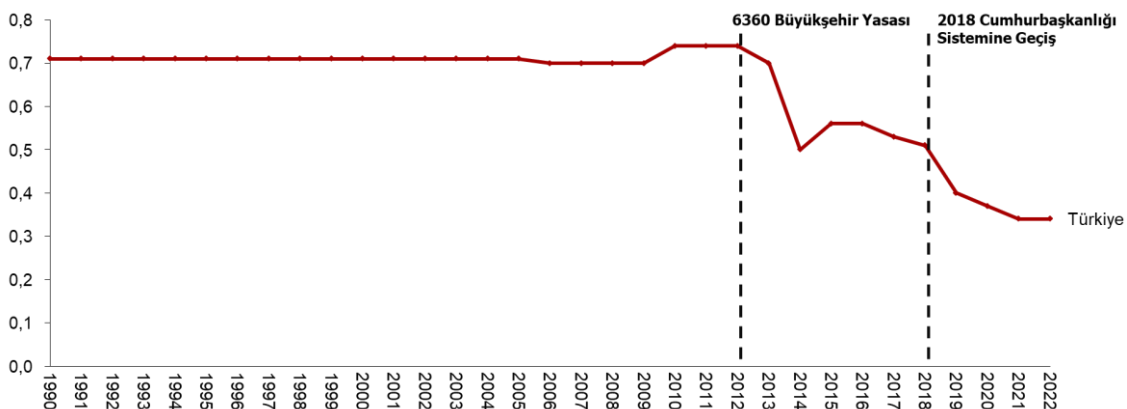
Türkiye’de âdemi merkeziyetçilik

Türkiye’nin bu endekslerdeki tarihsel seyri, seçimle gelen yerel yöneticilerin karar süreçlerine ne ölçüde katılabildiğini ve merkezi idareyle ilişkilerinin zaman içinde nasıl değiştiğini somut biçimde ortaya koymaktadır. V-Dem’in “Yerel Demokrasi Endeksi”ne göre Türkiye, 1990’lı yıllardan 2010’lara kadar yaklaşık 0,7 düzeyinde sabit kalan bir değerle orta-yüksek yerel demokrasi performansı sergilemiştir. Bu dönemde yerel seçimlerin düzenli olarak yapılması ve belediye başkanlarının doğrudan halk tarafından seçilmesi gibi unsurlar, yapısal zorluklara rağmen görece istikrarlı bir temsil çerçevesi sunmuştur.

Ancak 2014 yılı itibarıyla bu endekste dikkat çekici bir kırılma yaşanmış; izleyen yıllarda Türkiye’nin puanı kademeli olarak gerilemiştir. Bu kırılma yalnızca tekil siyasi olaylara değil, aynı zamanda yapısal ve hukuki dönüşümlere dayanmaktadır. Özellikle 2012 yılında kabul edilen 6360 sayılı Büyükşehir Belediyesi Yasası, birçok belde belediyesinin ve köy tüzel kişiliğinin ortadan kaldırılmasına, yerel temsil düzeylerinin sadeleşmesine ve karar alma yetkisinin merkezî noktalarda toplanmasına neden olmuştur. Bu durum, yerel düzeyde seçimle gelen aktörlerin sayısını azaltırken temsilin mekânsal dağılımını da daraltmıştır. Temsiliyet azalmasına ek olarak, kırsal alanların mahalleye dönüştürülmesiyle yurttaşların yönetim süreçlerine doğrudan katılım imkânları da zayıflamıştır.

2018 yılında gerçekleşen sistem değişikliğiyle birlikte Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’ne geçilmesi ise, yerel yönetimler ile merkezi yürütme arasındaki güç dengesini daha da belirgin şekilde değiştirmiştir. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile yerel yönetimleri ilgilendiren alanlarda düzenleme yapılabilmesi ve yürütme gücünün doğrudan merkeze bağlı hale gelmesi, yerel yönetimlerin inisiyatif alanını daraltmıştır. Bu iki gelişmenin etkisiyle 2014 sonrası dönemde yerel seçimler yapılmaya devam etse de, yerel yöneticilerin işlevsel gücü, karar alma süreçlerindeki ağırlığı ve yönetim üretme kapasitesi önemli ölçüde sınırlanmıştır. Endeksin 2022 yılı itibarıyla 0,3 düzeyinin altına gerilemesi, bu yapısal dönüşümün yerel demokrasiye olan etkisini net biçimde ortaya koymaktadır.

Şekil 1: Türkiye yerel demokrasi endeksi, V-dem, TEPAV hesaplamaları, 1990-2022



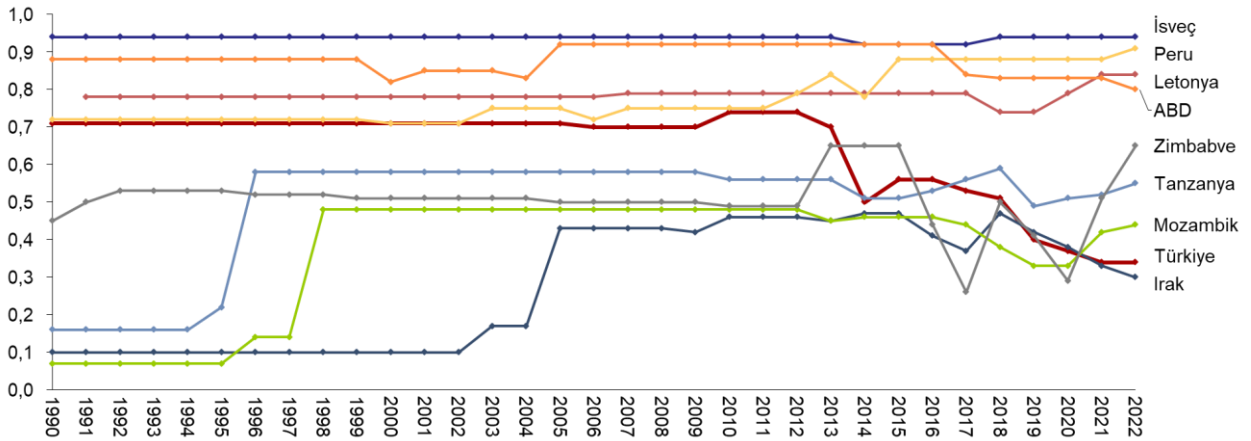
2012 sonrası döneme ait veriler, Türkiye’de yerel demokrasi göstergelerinde istikrarlı bir düşüş yaşandığını ortaya koymaktadır. V-Dem’in sağladığı uzun dönemli yerel demokrasi endeksi, yerel yönetimlerin seçimle belirlenmeye devam etmesine rağmen, bu yönetimlerin işlevsel kapasitesinin ve merkezi idareyle olan ilişkilerindeki bağımsızlık düzeyinin belirgin biçimde zayıfladığını göstermektedir. Özellikle seçilmiş yerel yöneticilerin görevden alınması, kayyum atamaları, bütçe ve kaynak kullanımında merkezi kontrolün artması gibi uygulamalar, yerel düzeyde seçilmiş organların karar alma ve politika üretme alanlarını daraltmaktadır. Bu durum, temsili demokrasinin yalnızca seçimle sınırlı bir yapıya indirgenmesine ve yönetim süreclerinin merkezileşmesine neden olmaktadır.

Ran Hirschl’in City, State adlı çalışmasında vurguladığı gibi, çağdaş anayasal sistemlerin önemli bir kısmı, megakentlerin artan işlevsel yükünü ve toplumsal çeşitliliğini dikkate alacak biçimde yeniden yapılandırılmamıştır. Hirschl, bu durumu “anayasal sessizlik” olarak tanımlar. Yani şehirlerin, özellikle de demografik ve ekonomik ağırlığı giderek artan büyük şehirlerin, anayasal belgelerde bir yönetim birimi olarak tanınmaması ve anayasal güvencelerden yoksun bırakılması. Bu sessizlik, büyük şehirlerin yalnızca hizmet sağlayıcı birimler olarak görülmesine, siyasal aktörler olarak anayasal düzlemde temsil edilmemelerine yol açmaktadır. Oysaki modern megakentler, artık yalnızca fiziksel mekânlar değil; aynı zamanda çok katmanlı toplumsal ilişkilerin, ekonomik üretimin, kültürel çeşitliliğin ve küresel ağlarla etkileşimin yoğunlaştığı alanlar olarak, karar alma mekanizmalarında özgün bir temsil ihtiyacını da beraberinde getirmektedir.

Türkiye örneğinde, bu anayasal sessizlik halinin etkisi daha görünür hale gelmektedir. Özellikle büyükşehir statüsündeki kentler, nüfus yoğunluğu, ekonomik katkı ve yönetsel karmaşıklık açısından merkezi hükümetin birçok bakanlığından daha fazla işlev üstlenmiş durumdadır. Ancak anayasal çerçeve, bu kentlerin artan yükünü karşılayacak biçimde genişletilmediği gibi, uygulamada giderek daralan bir yerellik alanı ile karşı karşıya bırakılmaktadır. Bu nedenle Türkiye’nin son yıllarda yerel demokrasi endeksinde gözlemlenen düşüşü, yalnızca yönetim kalitesindeki bir değişim olarak değil; aynı zamanda anayasal yapının çağın mekânsal, demografik ve yönetsel gerekliliklerine yanıt veremediğinin bir yansıması olarak değerlendirmek mümkündür. Bu durum, City, State’de ifade edilen anayasal sessizliğin, pratikte yönetimdeki yetki paylaşımını da sınırlayan yapısal bir soruna dönüştüğünü göstermektedir.

Yerel demokrasi endeksinde Türkiye’nin diğer ülkelerle karşılaştırmalı görünümü incelendiğinde, 2012 sonrası yaşanan düşüşün yalnızca iç dinamiklerle açıklanabilecek ölçüde belirgin olduğu görülmektedir. Türkiye’nin yerel demokrasi göstergelerindeki bu gerileme, küresel bir eğilimin parçası olmaktan çok, tersine küresel yerel yönetim normlarından uzaklaşma eğiliminin bir yansımasıdır. Nitekim 2012 yılına kadar Irak, Mozambik, Tanzanya ve Zimbabve gibi ülkeler, yerel demokrasi endeksinde Türkiye’nin oldukça altında konumlanmaktaydı. Ancak 2012 sonrasında, özellikle 6360 sayılı yasa ile yerel temsilin yeniden ölçeklendirilmesi ve 2018’de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’ne geçiş gibi yapısal değişikliklerin ardından, Türkiye’nin yerel demokrasi seviyesi bu ülkelerin gerisine düşmüştür. Bu gelişme, Türkiye’nin sadece mutlak değerlerde bir gerileme yaşamadığını, aynı zamanda görece pozisyonunu da yitirdiğini, yani küresel ölçekte demokratik yerel yönetim standartlarından uzaklaştığını ortaya koymaktadır. Bu bağlamda Türkiye örneği, yerel yönetimin seçimli varlığını korumasına karşın, işlevselliğinin ve temsil gücünün nasıl zayıflayabileceğine dair çarpıcı bir vaka sunmaktadır.

Şekil 2: Yerel demokrasi endeksi, V-dem, TEPAV hesaplamaları, 1990-2022



Şekil 3, 2000 ve 2024 yıllarında ülkelerin iki temel göstergedeki konumlarını karşılaştırmalı olarak sunmaktadır:

Y ekseninde: Liberal Demokrasi Endeksi: “*Liberal demokrasi ilkesi, birey ve azınlık haklarının devletin tiranlığına ve çoğunluğun tiranlığına karşı korunmasının önemini vurgular. Liberal model, demokrasinin kalitesini hükümete getirilen sınırlamalarla değerlendirdiği ölçüde siyasi iktidara “negatif” bir bakış açısıyla yaklaşır. Bu da anayasal olarak korunan sivil özgürlükler, güçlü bir hukuk devleti, bağımsız bir yargı ve birlikte yürütme gücünün kullanımını sınırlayan etkili denge ve denetleme mekanizmaları ile sağlanır. Bunu liberal demokrasinin bir ölçüsü haline getirmek için endeks seçim demokrasisi düzeyini de dikkate almaktadır.*”

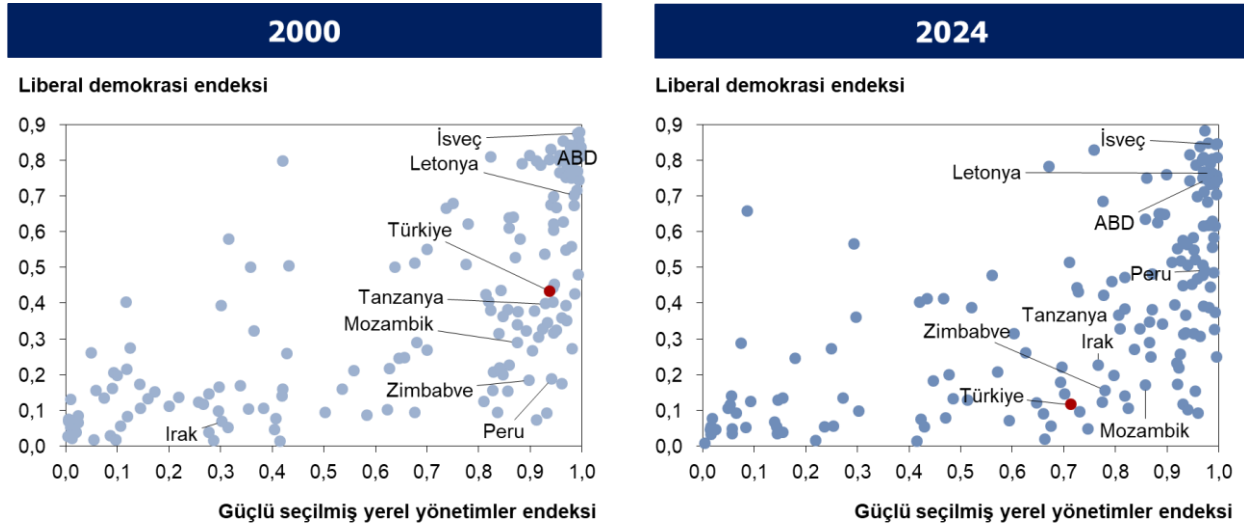
X ekseninde: Güçlü Seçilmiş Yerel Yönetimler Endeksi: “*En düşük puan, seçilmiş yerel yönetimleri olmayan bir ülke için ayrılacaktır. Orta puan, seçilmiş yerel yönetimleri olan ancak bu yönetimlerin yerel düzeyde, belki de daha üst düzey bir organ tarafından atanan seçilmemiş yetkililere tabi olduğu bir ülkeye verilecektir. Yerel yönetimlerin seçildiği ve yargı organları hariç yerel düzeyde seçilmemiş aktörlerin kısıtlamaları olmaksızın faaliyet gösterebildiği bir ülkeye yüksek puan verilecektir. Doğal olarak, yerel yönetimler bölgesel ve ulusal hükümetlere bağlı kalmaktadır.*”

Bu iki boyut birlikte okunduğunda, merkezi hükümetin güç yoğunlaşması ile yerel yönetimlerin kurumsal zayıflığı arasındaki ilişkiyi ortaya koymaktadır.

2000 yılında Türkiye, her ne kadar liberal demokrasi düzeyinde tam anlamıyla yüksek bir ülke olmasa da, güçlü yerel yönetimlerin bulunduğu orta-üst düzeyde bir pozisyonda yer alıyordu. Bu, yerel demokrasinin anayasal sistem içinde belli bir işlevselliğe sahip olduğunu göstermekteydi. 2024 yılında ise Türkiye'nin liberal demokrasi düzeyinde çarpıcı bir düşüş yaşadığı, yerel yönetimlerin kurumsal gücünde de bir düşüş yaşandığı görülmektedir. Türkiye'de dramatik düşüşün anlaşılması açısından son 24 senelik periyotta Irak, Zimbabve, Tanzanya, Mozambik ve Peru gibi ülkeler incelenmiştir. Yerel düzeyde de olmak üzere bu ülkelerden daha demokratik bölgelerde bulunurken 2024 senesinde bu ülkelerin hepsi Türkiye'den daha demokratik bölgelerde yer almaktadır. Bu durum, küresel eğilimlerin yerel bağlamda nasıl dönüştüğünü açıklayan glokalleşme (glocalization) kavramıyla da ilişkilendirilebilir. Glokalleşme, küresel normların yerel düzeyde yeniden yorumlanması sürecini tanımlar; ancak Türkiye örneğinde bu süreç, demokratik ilkeler ve yerel güçlenme yönünde değil, merkezileşme ekseninde işlemektedir. Dolayısıyla küresel ölçekte yerelleşmenin teşviki

beklenirken Türkiye’de tam tersi yönde, yerel yönetimlerin hareket alanının daraldığı ve merkezi iktidarın güç kazandığı kamu yönetimi açısından da gözlemlenmektedir. Bu da yalnızca yerel demokrasiyi değil, aynı zamanda anayasal düzeyde temsil, katılım ve hesap verebilirliği de zayıflatan bir eğilim yaratmaktadır.

Şekil 3: Ülkelerin liberal demokrasi ve güçlü seçilmiş yerel yönetimler endeksi, V-dem, TEPAV hesaplamaları



Sonuç yerine

Türkiye’nin son yıllarda uluslararası göstergelerde yaşadığı gerileme, yalnızca yönetim kalitesine dair bir durumu değil, aynı zamanda mevcut anayasal düzenin günümüzün kurumsal ve mekânsal gerekliliklerine yanıt veremediğini de göstermektedir. Anayasa’nın yerel yönetimlere dair çerçevesi, bu kurumların görev ve sorumluluklarını tanımlasa da, uygulamada bu yapıların karar alma süreçlerine katılımını destekleyen açık ve bağlayıcı güvenceler içermemektedir. Büyükşehir statüsündeki kentler, gerek hizmet üretim kapasitesi gerekse toplumsal çeşitliliğiyle merkezi kurumlarla benzer düzeyde kamu işlevi üstlenmiş olmalarına rağmen, anayasal belgelerde bu konularına denk düşen bir yönetsel statüye sahip değildir.

Ran Hirschl’in çalışmasında ifade ettiği gibi, çağdaş kentlerin artan önemi, yalnızca demografik büyüklükleriyle değil, aynı zamanda kamusal karar süreçlerine dahil olma kapasiteleriyle de değerlendirilmelidir. Ancak anayasal metinlerde bu kapasiteye karşılık gelen bir tanımın yer almaması, şehirlerin kamusal temsil gücünü sınırlı kılmakta, merkez-yerel ilişkisinde dengesizlik yaratmaktadır. Bu bağlamda, Türkiye’de gündeme gelen yeni anayasa tartışmaları yalnızca kuvvetler ayrılığı ya da rejim meselesi üzerinden değil, aynı zamanda kamu yönetimi yapısının bütününe kapsayacak biçimde ele alınmalıdır. Kentlerin ve yerel yönetimlerin toplumsal talep üretme ve kamu hizmeti sunma kapasitesi, anayasal düzeyde daha açık, hesap verebilir ve katılımı önceleyen ilkelerle desteklenmediği sürece, temsili yapının kapsayıcılığı da sınırlı kalacaktır. Dolayısıyla anayasal tasarım, yalnızca dikey yetki dağılımını değil; aynı zamanda farklı yönetim düzeyleri arasında adil, açık ve işlevsel bir görev paylaşımını da gözetmelidir.