

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
YÖNETİM BİLİMLERİ BİLİM DALI

BELEDİYELERİN KAMUSALLIĞI: TÜRKİYE'DE BÜYÜKŞEHİR
BELEDİYELERİ ÜZERİNE BİR İNCELEME (2019-2024)

Doktora Tezi

Serat KÜÇÜKTERZİ

Ankara, 2025

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
YÖNETİM BİLİMLERİ BİLİM DALI

BELEDİYELERİN KAMUSALLIĞI: TÜRKİYE'DE BÜYÜKŞEHİR
BELEDİYELERİ ÜZERİNE BİR İNCELEME (2019-2024)

Doktora Tezi

Serat KÜÇÜKTERZİ

Tez Danışmanı

Prof. Dr. Koray KARASU

Ankara, 2025

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
YÖNETİM BİLİMLERİ BİLİM DALI

BELEDİYELERİN KAMUSALLIĞI: TÜRKİYE'DE BÜYÜKŞEHİR
BELEDİYELERİ ÜZERİNE BİR İNCELEME (2019-2024)

Doktora Tezi

Tez Danışmanı: Prof. Dr. Koray KARASU

TEZ JÜRİSİ ÜYELERİ

Adı ve Soyadı

Prof. Dr. Koray KARASU

Prof. Dr. Birgül AYMAN GÜLER

Prof. Dr. Tayfun ÇINAR

Prof. Dr. Uğur SADIOĞLU

Doç. Dr. Nilay YAVUZ

Tez Savunması Tarihi

06.11.2025

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü'ne,

Prof. Dr. Koray KARASU danışmanlığında hazırladığım “**BELEDİYELERİN KAMUSALLIĞI: TÜRKİYE’DE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ ÜZERİNE BİR İNCELEME (2019-2024), (Ankara, 2025)**” adlı doktora tezindeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu, başka kaynaklardan aldığım bilgileri metinde ve kaynakçada eksiksiz olarak gösterdiğimi, çalışma sürecinde bilimsel araştırma ve etik kurallarına uygun olarak davrandığımı ve aksinin ortaya çıkması durumunda her türlü yasal sonucu kabul edeceğimi beyan ederim.

06.12.2025
Serat KÜÇÜKTERZİ

ÖNSÖZ

Bu tez, kesintisiz bir zihinsel uğraşın ve tükenmeyen bir mücadelenin ürünü olarak ortaya çıkmıştır. Çalışma süreci, yalnızca masa başında geçirilen saatlerle sınırlı kalmamış; yürürken, yolculuk ederken, bir sohbetin ortasında ya da gündelik hayatın akışı içinde zihnin sürekli olarak konuya geri dönmesiyle şekillenmiştir. Bu yönüyle tez, belirli mekânlara ve zamanlara sığmayan; düşüncenin hayatın her anına sirayet ettiği bir araştırma ve yazma pratiği olarak deneyimlenmiştir.

Tezin ortaya çıkışında temel motivasyonum, öğrenim gördüğüm alana ve ele alınan konuya bağlılığın yanı sıra, doktora sürecinin ardından gerçekleşeceğine inanılan akademik ve mesleki hedeflere duyulan güçlü inanç olmuştur. Bu motivasyon, araştırma ve yazma sürecinin en yorucu ve zorlayıcı aşamalarında dahi çalışmanın sürekliliğini sağlayarak tezin tamamlanmasını mümkün kılmıştır. Bununla birlikte, bu tez yalnızca bireysel bir emeğin değil; bilgi, deneyim ve destekleriyle sürece katkı sunan değerli hocalarımla rehberliğinin de bir ürünüdür.

Tezin konusu, doktora öğrenimim sırasında Prof. Dr. Koray KARASU tarafından verilen Kamu Örgütlenmesi dersinde şekillenmiştir. Hocamla ilk akademik temasımın yaşandığı bu derste yürütülen tartışmalar, kendisinden sonrasında aldığım dersler ve çalışmalarına duyduğum ilgi, araştırmanın temel yaklaşımının oluşmasında belirleyici olmuştur. Bu süreç, hem konuya yönelik merakımı derinleştirmiş hem de tezin bilimsel çerçevesinin oluşmasına yön vermiştir. Araştırma ve yazım sürecinde akademik birikimi, yol göstericiliği, sabırlı ve iyi niyetli desteğiyle çalışmama yön veren değerli danışman hocam Prof. Dr. Koray KARASU'ya en içten teşekkürlerimi sunarım.

Tez İzleme Komitesi'nde ve ardından Tez Savunması Jürisi'nde yer alarak tezin bu aşamaya gelmesinde desteklerini esirgemeyen ve çalışmamı değerlendiren Prof. Dr. Birgül AYMAN GÜLER ve Prof. Dr. Uğur SADIĞLU hocalarıma çok teşekkür ederim. Birgül Hocanın çalışmaları her zaman önemli bir başvuru kaynağı oldu. Uğur Hocanın ise özellikle önerdiği kaynaklar başta olmak üzere tezin olgunlaşmasına yönelik değerli katkıları oldu.

Tez Savunması Jürisi'nde yer alan Prof. Dr. Tayfun ÇINAR ve Doç. Dr. Nilay YAVUZ hocalarıma da iyi niyetli yaklaşımları, yapıcı değerlendirmeleri, yönlendirici görüşleri ve çalışmama sağladıkları katkılarından dolayı çok teşekkür ederim.

Ayrıca doktora sürecinde tanıdığım Doç. Dr. Ozan ZENGİN hocama teşekkürü borç bilirim. Öğrencilerine olan iyi niyeti ve bu süreçte bana olan desteği gerçekten çok kıymetli.

Doktora tezinin öncesine dair de teşekkür etmem gereken kişiler var. Yüksek öğrenim hayatım boyunca dersini aldığım, tanıma fırsatı bulduğum, akademik gelişimime katkı sağlayan ve üzerimde emeği olan tüm hocalarıma teşekkür ederim.

Doktora sürecini Eti Maden İşletmeleri Genel Müdürlüğü'ndeki görevimle birlikte yürütmek, akademik sorumluluklar ile kurumsal yükümlülüklerin eşzamanlı olarak yerine getirilmesini kimi zaman güçleştirmiştir. Bu süreçte gönülden destek veren herkese içtenlikle teşekkür ederim.

Araştırma ve yazım sürecinin önemli bir bölümü, kamusal nitelikleriyle düşünsel üretimime mekânsal bir zemin oluşturan kütüphanelerde geçmiştir. Araştırma ve çalışma olanaklarıyla bana ev sahipliği yapan Ankara Üniversitesi SBF Kütüphanesi, Millet Kütüphanesi, Milli Kütüphane, Adnan Ötüken İl Halk Kütüphanesi ve Ankara Büyükşehir Belediyesine ait 100. Yıl Gençlik Kütüphanesi ile akademi merkezlerinin bu süreçteki katkısı çok önemlidir. Bu mekânların çalışanlarına da ayrıca teşekkür ederim.

Tezin veri toplama sürecinde belediyelere ilişkin çeşitli verilere ihtiyaç duyulmuştur. Bu verileri kamuya açık hâle getirmelerinden dolayı inceleme kapsamındaki belediyelere teşekkür ederim. Bilgi edinme talebi doğrultusunda paylaştıkları bilgiler nedeniyle de Ankara Büyükşehir Belediyesi ve Adana Büyükşehir Belediyesi görevlilerine özel olarak teşekkür ederim.

Doktora süreci boyunca ‘hayaller’ ile ‘hayatın gerçekleri’ arasındaki dengeyi kurmak zaman zaman güçleşmiş olsa da ailem ve arkadaşlarımla kurduğumuz karşılıklı destek, bu yolculuğun en belirleyici unsurlarından biri olmuştur. Onların varlığı, sevgisi ve desteği benim için her zaman olduğu gibi bu süreçte de büyük bir anlam taşımaktadır. Aileme ve arkadaşlarıma kalpten teşekkürlerimi sunuyorum.

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ	I
İÇİNDEKİLER.....	III
KISALTMALAR LİSTESİ	VI
TABLolar LİSTESİ.....	VIII
ŞEKİLLER LİSTESİ	IX
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

BELEDİYELERİN KAMUSALLIĞI:

KAVRAMSAL VE KURAMSAL ÇERÇEVE

<i>I. Kamu Yönetiminin Kamusalılığı</i>	18
A. Kamu Yönetiminin Kurucu Unsurları: Kamu ve Kamusalılık	19
B. Kamu ve Kamusalılık Kavramlarını Karşıtı Özel'den Hareketle Açıklamak: Kamu ve Özel Ayrımı.....	28
1. Kamusal Alan-Özel Alan.....	30
2. Kamu Örgütleri-Özel Örgütler	42
3. Kamu Hukuku-Özel Hukuk.....	52
C. Kamu Yönetiminde Kamusallaşmanın Temel Araçları	57
1. Kamu Yararı	58
2. Kamu Hizmeti.....	62
3. Kamu Hukuku.....	66
<i>II. Belediyelerin Doğası ve Kamusalılığı</i>	71
A. Antik Yunan "Polis (Cite)" Yönetimleri	72
B. Roma "Municipium"ları	74
C. Orta Çağ Batı Avrupası "Komün"leri.....	78
D. Belediye Yönetimleri.....	86
E. Belediyelerin İkili Doğası: Özyönetim ve Mahalli Müşterek İhtiyaçların Karşılanması	97
<i>III. Belediye Kamusalılığının Değişkenleri</i>	100
A. İnsan Topluluklarının Özyönetimi, Temsili ve Katılımı	106
1. Özyönetim	108
2. Temsil	118
3. Katılım	125
B. Mahalli Müşterek İhtiyaçların Belirlenmesi ve Karşılanması	130
1. Hizmet Tercihleri ve Hizmetten Yararlananların Kapsamı	131
2. Hizmet Görme Yöntemleri	134
3. Gelir ve Kaynakların Kullanımı ve Yönlendirilmesi	136
<i>IV. Belediyecilikte Farklı Yaklaşımların Kamusalılık Açısından İncelenmesi</i>	139
A. Liberal Belediyecilik	139
B. Neoliberal Belediyecilik	144
C. Sosyal Belediyecilik ve Toplumcu Belediyecilik	149

1. Sosyal Belediyecilik	150
2. Toplumcu Belediyecilik	152
D. Yerel Kamu Hizmetlerinin Görülmesinde Kamunun Yeniden Keşfi: “Yeniden Beledileştirme”	155

İKİNCİ BÖLÜM

2000’Lİ YILLAR TÜRKİYE’SİNDE BELEDİYELERİN KAMUSALLIĞI

<i>I. Cumhuriyetin Kuruluşundan 2000’li Yıllara Kadar Belediyelerin Kamusallığına İlişkin Genel Bir Değerlendirme</i>	<i>161</i>
A. Belediyeler Arası Eşitliği Hedefleyen Bir Düzenleme: 1580 Sayılı Belediye Kanunu.....	167
B. Belediyeler Arası Eşitlikten Sapma: Büyükşehir Belediyelerinin Kurulması .	184
<i>II. 2000’li Yıllardan Günümüze Kamu Yönetimi Reformlarında Belediyelere İlişkin Genel Eğilimler.....</i>	<i>193</i>
A. Küreselleşme Sürecinin Etkisinde Yerelleşme Politikaları	194
B. İlginin ve Reformların Büyük Ölçekli Yönetim Alanlarına Kayması	202
<i>III. 2000’li Yıllar Türkiye’sinde Belediyelerin Kamusallığı: 2019-2024 Yılları Arasında Büyükşehir Belediyeleri Odaklı Bir Çözümleme.....</i>	<i>212</i>
A. Belediye-Merkezi Yönetim İlişkisi: Özerklik ve Denetim.....	213
1. Türkiye’nin Yönetim Yapısı ve Belediyeler	213
2. Belediyelerin Yetki ve İşlev Alanının Sınırı: Mahalli Müşterek İhtiyaçlar .	219
B. Belediye Kamusallığının Özyönetim, Temsil ve Katılım Ekseninde Geçirdiği Dönüşüm.....	225
1. Belediye “Kamu”sunun Temsili: Yerel Halkı Kimler, Nasıl Temsil Ediyor?	225
2. Fiili Durum: Yerel Özerklik ve İdari Vesayet Arasındaki Çatışma	231
a. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’ne Geçiş ve Sonrası: Belediye Kamusallığının Yasal Düzenlemeler ve Fiili Müdahaleler Aracılığıyla Daraltılması	232
b. Belediye Meclislerinde İktidar Partisi (Ya da Cumhur İttifakı) Etkisi: “Topal Ördek” Benzetmesi.....	244
3. Temsil ve Katılımın Açmazları: Belediye Meclisleri ve Kent Konseyleri... 256	
4. Belediyelerde Özyönetim ve Temsilin Gerilemesi: Kayyım Uygulaması 267	
5. Büyükşehir Sisteminde Özerklik Krizi ve İlçe Ölçeğinde Kamusallığın Daralması.....	271
C. Mahalli Müşterek İhtiyaçların Yönetimi: Yöntemler, Kaynaklar, Tercihler... 284	
1. Mahalli Müşterek İhtiyaçların Karşılansında “Yapma”dan, “Yapar ve Yaptırır”a	285
2. Mali Özerklik: Öz Gelir, Paylar ve Borçlanma	293
3. Belediyecilik Faaliyetlerinin Politika Analizi	298
a. Belediye Başkanı-Meclis Çoğunluğu Gerilimi ve İdari Vesayet Altında Neoliberal Araçlarla Sosyal Belediyecilik: Ankara Büyükşehir Belediyesi Örneği	299
b. Kayyım Yönetiminde Neoliberal Belediyecilik Uygulamaları ve Sosyal Belediyecilik Söylemi: Mardin Büyükşehir Belediyesi Örneği	310
c. Neoliberal Belediyeciliğin Sosyal Politikalarla Yumuşatılması: Manisa Büyükşehir Belediyesi Örneği.....	318
d. İl Mülki Sınında Büyükşehir Modelinin Mirasında, Merkezi Yönetimle Uyumlu Belediyecilik: Neoliberal Unsurlar ile Sosyal Belediyecilik Arasında Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Örneği	326

4. Büyükşehir Alan Genişlemesi: Mahalli Müşterek İhtiyaçların Çatışması ...	336
D. 2019 Yerel Seçimleri Sonrası Belediyecilik Faaliyetleri: “Yeni Şişede Eski Şarap mı?”	346
SONUÇ	350
EKLER	360
<i>Ek-1: 1580 ve 5393 sayılı Belediye Kanunlarında Belediyelerin Görevleri.....</i>	<i>360</i>
<i>Ek-2: 3030 ve 5216 sayılı Kanunlarda Büyükşehir ve İlçe Belediyelerinin Görevleri</i>	<i>365</i>
<i>Ek-3: 5393 ve 5216 sayılı Kanunlarda Belediyelerin Gelirleri</i>	<i>371</i>
<i>Ek-4: 5393 ve 5216 sayılı Kanunlarda Belediyelerin Giderleri.....</i>	<i>372</i>
KAYNAKÇA.....	374
<i>I. Kitap, Makale vb. Kaynaklar</i>	<i>374</i>
<i>II. Mevzuat</i>	<i>395</i>
<i>III. Yargı Kararları.....</i>	<i>398</i>
<i>IV. Belediyelerin Stratejik Planları, Faaliyet Raporları, Meclis Tutanakları, Sayıştay Denetim Raporları ve Benzeri Kaynaklar</i>	<i>399</i>
<i>V. İnternet Kaynakları</i>	<i>402</i>
ÖZET.....	408
ABSTRACT.....	410

KISALTMALAR LİSTESİ

A.k.	: Aynı kaynak
ABB	: Ankara Büyükşehir Belediyesi
ANAP	: Anavatan Partisi
AK Parti	: Adalet ve Kalkınma Partisi
AP	: Adalet Partisi
AYKOME	: Altyapı Koordinasyon Merkezi
bkz.	: Bakınız
BB	: Büyükşehir Belediyesi
BİT	: Belediye İktisadi Teşebbüsü
CHP	: Cumhuriyet Halk Partisi
CK	: Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi
ÇŞİDB	: Çevre, Şehircilik ve İklim değişikliği Bakanlığı
DB	: Daire Başkanlığı
DP	: Demokrat Parti
D.	: Daire
E.	: Esas
ET	: Erişim Tarihi
GK	: Genel Kurul
HDP	: Halkların Eşitlik ve Demokrasi Partisi
İBB	: İstanbul Büyükşehir Belediyesi
İDDK	: İdari Dava Daireleri Kurulu
İETT	: İstanbul Elektrik Tramvay ve Tünel İşletmeleri Genel Müdürlüğü
İLBANK	: İller Bankası Anonim Şirketi Genel Müdürlüğü
İSKİ	: İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname

KYTK	: Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun
K.	: Karar
MHP	: Milliyetçi Hareket Partisi
m.	: Madde
OECD	: Organisation for Economic Co-operation and Development (Ekonomik Kalkınma ve İş Birliği Örgütü)
RG	: Resmi Gazete
s.	: Sayfa/Sayı
SHP	: Sosyaldemokrat Halkçı Parti
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TDK	: Türk Dil Kurumu
TODAİE	: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
T.	: Tarih
UKOME	: Ulaşım Koordinasyon Merkezi
vb.	: Ve benzeri
vs.	: Vesaire
YSK	: Yüksek Seçim Kurulu
YYGM	: Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Örneklem Seçimi.....	14
Tablo 2: Kamu Kelimesinin Etimolojisi.....	22
Tablo 3: Belediye Gelirlerinin Değişimi	170
Tablo 4: Yerel Yönetim Bankacılığının Değişimi.....	173
Tablo 5: Büyükşehir Belediyeleri (1984-2012).....	185
Tablo 6: Cumhuriyet İttifakı (AK Parti + MHP) Çoğunluklu Büyükşehir Belediye Meclisleri.....	245
Tablo 7: İBB, İETT ve İSKİ Faaliyet Raporlarının İBB Meclisi Karar Sonuçları (2019-2022).....	249
Tablo 8: İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisi'nde Ret Oyu Alan Bazı Kararlar (2020-2022).....	251
Tablo 9: Adana Büyükşehir Belediye Meclisi'nde Ret Oyu Alan Bazı Kararlar (2019-2023).....	253
Tablo 10: Mersin Büyükşehir Belediye Meclisi'nde Ret Oyu Alan Bazı Kararlar (2019-2022).....	254
Tablo 11: İzmir Kent Konseyi Tavsiye Kararlarının Meclis Kararlarına Yansıması..	260
Tablo 12: Ankara Kent Konseyi Tavsiye Kararlarının Meclis Kararlarına Yansıması	263
Tablo 13: 30 Büyükşehir Belediyesinde İlçe ve Kırsal Hizmetler Örgütlenmesi	278
Tablo 14: 1580 ve 5393 sayılı Kanunlarda Belediyelerin Görevleri	285
Tablo 15: 3030 ve 5216 sayılı Kanunlarda Büyükşehir ve İlçe Belediyelerinin Görevleri	287
Tablo 16: Mahalli Müşterek İhtiyaçları “Yapma”dan, “Yapar ve Yaptırır”a İfadelerinin Genel Görünümü	290
Tablo 17: İstanbul Büyükşehir Belediyesi Personel Dağılımı (2020-2024).....	291
Tablo 18: Mersin Büyükşehir Belediyesi Personel Dağılımı (2020-2024)	292
Tablo 19: Balıkesir Büyükşehir Belediyesi Personel Dağılımı (2020-2024)	292
Tablo 20: Trabzon Büyükşehir Belediyesi Personel Dağılımı (2020-2024)	292
Tablo 21: Denizli Büyükşehir Belediyesi Personel Dağılımı (2020-2024).....	293
Tablo 22: Ankara Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı (2020-2024) ile 2020-2023 Yılları Arası Faaliyet Raporları Karşılaştırması	301
Tablo 23: Ankara Büyükşehir Belediyesi Personel Dağılımı (2020-2024).....	307
Tablo 24: Ankara Büyükşehir Belediyesi İhale Örnekleri	308
Tablo 25: Mardin Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı (2020-2024) ile 2020-2023 Yılları Arası Faaliyet Raporları Karşılaştırması	310
Tablo 26: Mardin Büyükşehir Belediyesi Personel Dağılımı (2020-2024).....	316
Tablo 27: Manisa Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı (2020-2024) ile 2020-2023 Yılları Arası Faaliyet Raporları Karşılaştırması	319
Tablo 28: Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı (2020-2024) ile 2020-2023 Yılları Arası Faaliyet Raporları Karşılaştırması	327
Tablo 29: Kocaeli Büyükşehir Belediyesi İhale Örnekleri.....	334
Tablo 30: Manisa Büyükşehir Belediyesi 2020-2023 İlçe Bazında Sathi Kaplama, Nüfus ve Yüzölçümü	343

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1: Belediyelerin İkili Doğası.....	99
Şekil 2: Türkiye'nin Yönetim Yapısı	215

GİRİŞ

Kamusallık, ana konusu doğrudan kamu ya da kamusallık olmayan pek çok bilimsel disiplinin çalışmalarında dahi, çoğunlukla kamu-özel ayrımı üzerinden ele alınan bir olgudur. Bu çalışmada ise kamusallık kavramı, mekânın fiziksel üretimine odaklanan kamusal mekân (*public space*) yaklaşımından farklı olarak; bireylerin ortak meseleler etrafında iletişimsel süreçlerle kamuoyu oluşturdukları kamusal alan (*public sphere*) tartışmalarının da ötesine geçerek, esasen kamu yararı ve kamu hizmeti ilkeleri temelinde şekillenen kamu yönetiminin kamusallığı ekseninde incelenmektedir. Bu açıdan kamusallık, kamu yönetiminin kamu yararını önceleyen bir anlayışla toplumsal ihtiyaçları nasıl tanımladığı, bu ihtiyaçların karşılanmasında hangi hizmetleri nasıl örgütlediği sorularına odaklanır.

Kamusallık, kamu örgütlerinin kamu yararı anlayışıyla kamu hizmeti üretmesini ve halkın bu yararın oluşumuna doğrudan, temsili veya katılımcı yollarla dahil olmasını ifade eden bir süreçtir. Her bir kamu örgütünün sunduğu hizmetin niteliği ve hizmet verdiği topluluğun özellikleri bakımından kendine özgü bir kamusallığı bulunmaktadır. Bu bağlamda, yerel düzeyde kamusallığın somutlaştığı temel yönetim birimlerinin belediyeler olduğu söylenebilir.¹

¹ Türkiye’de kamu örgütlerinin kamusallığına ilişkin tartışmalar, uzun süre ağırlıklı olarak hukuksal statü, örgütsel yapı ve yönetim teknikleri ekseninde ele alınmış; kamusallık kavramı çoğu zaman örtük biçimde bu başlıkların içinde değerlendirilmiştir. Bu çerçevede, Koray Karasu’nun “Kuram ve Uygulamada Kamu Örgütleri” başlıklı doktora tezi, kamu örgütlerini diğer örgüt türlerinden ayıran temel unsurun “kamu” niteliği olduğunu açıkça vurgulayarak, Türkiye’de kamu yönetimi/yönetim bilimleri literatüründe kamusallık tartışmasına kavramsal bir zemin sunan öncü çalışmalardan biri olarak değerlendirilebilir. Karasu, kamu örgütlerini kamu kavramı, kamu yararı, kamu hizmeti ve kamu hukuku rejimi - kamu tüzel kişiliği ile kurulan ilişkiler çerçevesinde ele almakta; kamusallığın örgütlenme biçimleriyle nasıl kurulduğuna ve dönüştüğüne ilişkin erken bir kuramsal çerçeve ortaya koymaktadır. Bu yönüyle çalışma, Türkiye’de kamusallığın belediyeler özelinde daha doğrudan ve çok boyutlu biçimde ele alınmasına imkân veren kuramsal bir arka plan sağlamaktadır (Koray Karasu, **Kuram ve Uygulamada Kamu Örgütleri**, Ankara, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi, 2004). Ayrıca Türkçe literatürde yer alan Yuvarlak Masa, “Kamuculuk mu Devletçilik mi?”, **Toplum ve Hekim**, 2001, 16(5), ss. 323-345; Cem Çağatay Orak, “Kamu Hizmeti: Tabula Rasa Avrupa Birliği Sürecinde Nasıl Doldurulacak?” **TBB Dergisi**, 68, 2007, ss. 161-24, çalışmaları ile İngilizce literatürde yer alan Marianne Antonsen, Torben Beck Jorgensen, “The ‘Publicness’ of Public Organizations”, **Public Administration**, 75, 1997, ss. 337-357; Udo Pesch, “The Publicness of Public Administration”, **Administration & Society**, 40(2), 2008, ss. 170-193; Janet Newman, John Clarke, **Publics, Politics and Power: Remaking the Public in Public Services**, London, SAGE Publications Ltd. (eBook Collection (EBSCOhost)), 2009, gibi çalışmalar da bu kapsamda değerlendirilebilir.

Günümüzde devlet, asli ve sürekli görevi olan kamu hizmetlerini, kamu örgütleri aracılığıyla yerine getirmektedir. Yerel nitelikteki kamu hizmetleri ise üstlendikleri sorumlulukların niteliği ve kapsamı gereği, daha çok yerel yönetimler arasında öne çıkan belediyeler tarafından karşılanmaktadır. Belediyelerin bu konumda olmasının temelinde demografik, siyasal, ekonomik ve toplumsal unsurların etkisiyle hizmet verdikleri ölçeğin sürekli genişleyen ve dinamik bir yapıya sahip olması bulunmaktadır.

Belediyeler, yerel nitelikli kamu hizmetlerinin (mahalli müşterek ihtiyaçların) doğrudan karşılanmasına imkân tanıyan halka en yakın yerinden yönetim birimleridir. Bu yakınlık, yalnızca hizmet sunumunun etkinliği açısından değil, aynı zamanda yerel insan topluluklarının kendi ortak yaşamlarına ilişkin kararları kendi iradeleri veya kendi seçtikleri organlar aracılığıyla alabilmeleri ve bu kararları uygulayabilmelerini ifade eden özyönetim anlayışı bakımından da önem taşır. Bu özellik, aynı zamanda belediyeleri, kamu hizmeti sunan diğer yerinden yönetim birimlerinden de ayırmaktadır.

Yerel düzeyde kamusallığın somutlaştığı yerinden yönetim birimleri olarak belediyeler, hem yapısal hem de işlevsel boyutlarıyla ele alınabilir. Yapısal boyut, seçimle göreve gelen temsilcileri (belediye meclisi, belediye başkanı) ve belediye tüzel kişiliğini; işlevsel boyut ise mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanmasını ifade eder. Ancak bu boyutlar, belediyeleri kamusallık açısından ele almak için yeterli değildir. Belediyelerin kamusal niteliği, aynı zamanda temsilin asıl öznesi olarak halk ve onun iradesi üzerinden değerlendirilmelidir. Bu çerçevede belediyelerin kamusallığı, mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanması kadar, bu ihtiyaçların insan toplulukları tarafından önceliklendirilmesi ile hangi araç, yöntem ve kaynaklarla yerine getirileceğini belirleme iradesini de kapsar. Dolayısıyla mahalli müşterek ihtiyaçların belirlenmesi ve karşılanması süreçlerinde insan topluluklarının kendi kendini yönetmesi, temsili ve katılımı önemli kamusal boyutlarıdır.

Bu özellikler çerçevesinde belediyelerin, tarihsel olarak hem mahalli müşterek ihtiyaçları karşılamakla yükümlü hem de insan topluluklarının özyönetim uygulamalarını ifade eden örgütler olarak ikili bir doğaya sahip oldukları söylenebilir. Bu ikili doğa, belediyelerin karşıladıkları toplumsal ihtiyaçlar ile gelişmelerini biçimlendiren hukuksal, yönetsel, siyasal, toplumsal ve ekonomik etmenlerin değişmesine bağlı olarak farklı yer ve zamanlarda yeniden tanımlanmıştır.

Büyükşehir belediyeleri başta olmak üzere belediyeler, 1980'li yıllarda başlayan ve sonraki yıllarda yaygınlaşarak devam eden neoliberal politikalar doğrultusunda gelişen özelleştirme uygulamaları ve aynı dönemde küreselleşme sürecinin etkisi altında şekillenen yerelleşme politikaları sonucunda değişim ve dönüşüm sürecine girmiştir.

Günümüzde, belediyelerin kamusal kimliklerini kaybederek birer “ticari işletme” haline geldiği ve aynı zamanda yerel kamu hizmeti alanının da kamu yönetiminin hemen hemen her alanında olduğu gibi “ticari iş veya faaliyet” konumuna getirildiği düşünülmektedir.² Bu kapsamda, özellikle 1980'li yıllardan bu yana uygulanan neoliberal politikaların, belediyeleri, yerel kamu hizmetlerini “kamu yararı” anlayışıyla değil de “rekabetçi” ve “pazarlamacı” anlayışla karşılayan, kentsel rantı da belirli kesimlere aktarmayı hedefleyen birimler haline dönüştürdüğü; bu dönüşüm ile belediyelerin, sadece kentsel hizmetleri karşılamakla kalmadığı, aynı zamanda küresel dünyada rekabet edebilen, yeni ilişkiler ve işlevler üreten bir “ticari kimliğe” büründürdüğü iddia edilmektedir.³

Buna göre birçok belediye, kendi öz kaynaklarıyla mahalli müşterek ihtiyaçları karşılamak yerine, bu ihtiyaçları özel sektörden sağlamaya çalışmakta, bu doğrultuda belediye hizmetleri hızla özelleştirilmekte ve emekçi kesimin ihmal edildiği bir düzlemde, sermaye kesiminin “demokratikleşme formülü” olduğu düşünülen

² Barış Övgün, “Bir Zamanlar Belediyelerimiz”, *Genel-İş Emek Araştırma Dergisi*, 2, 2005, s. 50-51.

³ Süheyla Suzan Alica, “Sunuş”, *Piyasaya Karşı Halkı Korumak için Toplumcu Belediye*, Yayına Hazırlayan: İlyas Osmanağaoğlu, Ankara, Memleket Yayınları, 2014.

“yönetişim” yaklaşımıyla belediyeler hayat bulmaya çalışmaktadır. Bu nedenlerle günümüz belediyeçiliği artık “vatandaş” veya “kenttaş” odaklı bir hizmet anlayışı yerine müşteri odaklı bir anlayışla karlılık ve verimliliği temel çalışma prensibi haline getiren örgütler olarak görülmektedir.⁴

Benzer bir görüşe göre, belediyelerin kamusal yanlarını tasfiye edip bu örgütleri bir “hizmet şirketine” dönüştüren neoliberal anlayış ve küreselleşmeci politikalarla “dünya kenti” olma adına yapılan mekânsal düzenlemeler sonucunda, ortaya “eğreti kamusallık” olarak adlandırılan bir *kamusallık* biçimi çıkmıştır. Bu anlayışla birlikte yerel halkın hak ve söz sahibi olduğu kamusal hizmetler, özelleştirilerek piyasaya devredilmeye başlamıştır.⁵ Ayrıca, söz konusu anlayışın şekillenme sürecinde Avrupa Birliği, Dünya Bankası, Ekonomik Kalkınma ve İş Birliği Örgütü gibi küresel kuruluşların etkisinin büyük olduğu, bu kuruluşların teşvik ve yönlendirmeleriyle yerel yönetimler konusunda geliştirilen hazır şablonların, geniş uygulama alanları bulduğu iddia edilmektedir.⁶

Diğer taraftan, günümüzde bazı kent teorisyenleri,⁷ merkezi yönetimlerin (daha genel olarak devletin) ve küçük ölçekli yerel yönetim birimlerinin; kamu hizmetlerinin verimli ve etkin biçimde sunulması, yoksulluk, yolsuzluk, gelir adaletsizliği, mekânsal eşitsizlikler gibi yerel düzeydeki sorunların yanı sıra iklim krizi, göç gibi küresel sorunların çözümünde de yetersiz ve işlevsiz hale geldiğini savunmaktadır. Bu bağlamda, kamu hizmetlerini daha verimli ve etkin bir şekilde sunabilecek ve söz konusu sorun

⁴ Barış Övgün, 2005, s. 53.

⁵ Ali Ekber Doğan, **Eğreti Kamusallık: Kayseri Örneğinde İslamcı Belediyeçilik**, İstanbul, İletişim Yayınları, 2007, s. 40-41. İtalik olarak yazılan “kamusallık” ifadesi yerine Yazar tarafından “kenssellik” ifadesi kullanılmıştır.

⁶ Sonay Bayramoğlu, **Toplumcu Belediye: Nam-ı Diğer Belediye Sosyalizmi**, Ankara, NotaBene Yayınları, 2015, s. 16.

⁷ Kenichi Ohmae, **Ulus-Devletin Sonu: Bölgesel Ekonomilerin Yükselişi**, Çeviren: Zülfü Dicleli, İstanbul, Türk Henkel Dergisi Yayınları, 1996; Benjamin Barber, **If Mayors Ruled The World: Dyfunctional Nations, Rising Cities**, New Haven & London Yale University Press (eBook Collection (EBSCOhost)), 2013; Bruce Katz, Jennifer Bradley, **The Metropolitan Revolution: How Cities and Metros Are Fixing Our Broken Politics and Fragile Economy**, Washington D.C., Brookings Institution Press (eBook Collection (EBSCOhost)), 2013; Parag Khanna, **Connectography Mapping The Future of Global Civilization**, New York, Random Hause, 2016; Bruce Katz, Jeremy Nowak, **The New Localism: How Cities Can Thrive in The Age of Populism**, Washington D.C., Brookings Institution Press (eBook Collection (EBSCOhost)), 2017.

alanlarıyla baş edebilecek kapasiteye sahip örgütlenme biçimleri olarak büyükşehir yönetimleri öne çıkarılmaktadır. Ayrıca bu teorisyenler, şehirlerin yeniden yapılandırılan küresel ekonomi içerisinde, yeni taleplerle karşı karşıya olduklarını ve ulusal düzeyden yerel düzeye doğru bir “otorite kayması” yaşandığını ileri sürmektedirler. Bu görüşlere göre büyükşehirler, yalnızca yerel hizmet birimleri değil, aynı zamanda küresel ekonomik sisteme daha kolay eklenilebilen alanlar olarak küresel düzlemde ekonomik rekabetin, yenilikçiliğin ve yönetim kapasitesinin “merkezleri” haline gelmiştir.

Bu görüşlerin aksine, küreselleşme sürecinin etkisindeki yerelleşme politikaları kapsamında gerçekleşen hızlı ve plansız kentleşme ve büyükşehirleşme süreci, büyükşehir belediyelerinin yalnızca kendi idari sınırları içinde değil, çevresindeki yerleşim alanları üzerinde de belirleyici etkiler doğurmasına yol açmıştır. Bu durum, bir yandan büyükşehirlerin yönetsel, ekonomik ve siyasal gücünü artırırken, diğer yandan mekânsal eşitsizlikleri, kentsel ayrışmaları ve kaynak dağılımında dengesizlikleri derinleştirmiştir.

Manuel Castells’e göre, küresel kapitalizmin temel mekânsal örgütlenme biçimi olan metropoliten kentler, toplumsal ve işlevsel ilişkiler sisteminin belirlenmesinde, fiziksel çevrenin önemini azaltmakta, böylelikle kırsal ve kent arasındaki sınırları bulanıklaştırmaktadır.⁸ Castells, sermayenin birikim sürecinin üretim ve dolaşım faaliyetlerinin metropoliten alanlarda yoğunlaşmasıyla sonuçlandığını ve bunun bölgesel eşitsizlikleri artırdığını belirtmektedir.⁹

David Harvey ise sermayenin “eşitsiz coğrafi gelişme” ve “çelişkileri” aracılığıyla varlığını sürdürdüğünü iddia eder. Ona göre bu eşitsizlik biçimi, sermayenin dönemsel olarak kendini yeniden üretmesinde önemli bir araçtır.¹⁰ Sermaye, farklı coğrafyalarda

⁸ Manuel Castells, **Kent, Sınıf, İktidar**, Çeviren: Asuman Türkün, Ankara, Phoenix Yayınevi, 2017, s. 53.

⁹ A.k., s.72.

¹⁰ David Harvey, **On Yedi Çelişki ve Kapitalizmin Sonu**, Çeviren: Esin Soğancılar, İstanbul, Sel Yayıncılık, 2015, s. 153-154.

yaratılan bu eşitsizlikler sayesinde, kendi sistemsel başarısızlıklarını mekânsal olarak bir bölgeden diğerine taşıyabilmektedir. Harvey'e göre bu mekanizma olmasaydı, sermaye birikimi durgunlaşır, "tekelci" ve "otokratik" eğilimlere yenik düşerdi. Dolayısıyla ona göre eşitsiz coğrafi gelişme, sermaye sisteminin "medenilik" iddiasını sürdürebilmesinin temel mekânsal koşuludur.¹¹

Türkiye'de de 1980'li yıllardan itibaren benzer bir eğilim gözlemlenmektedir. 1980 sonrasında uygulamaya konulan ekonomik ve yönetsel düzenlemeler, kamu yönetimi alanında önemli değişikliklere yol açmış; bu değişim, belediyelerin işlevsel ve yönetsel yapısına da yansımıştır. Bu dönemde artan kentleşme ve büyükşehirleşme sürecine bağlı olarak yerel ölçekte kamu hizmetlerinin yeniden örgütlenmesi gündeme gelmiştir. Ayrıca 1980'lerin başında küçük ölçekli belediyelerin kapatılması, birleştirilmesi gibi uygulamalar gerçekleştirilmiştir.

1984 yılında yürürlüğe giren 3030 sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun, büyükşehir sisteminin idari ve hukuki çerçevesini oluşturmuştur. Bu düzenleme, yerel hizmetlerin eşgüdüm içinde yürütülmesini amaçlayan yeni bir yönetsel ölçek yaratmıştır. Böylece büyükşehir belediyeleri, hem yerel düzeyde hizmetlerin planlandığı hem de kentsel gelişimin yönlendirildiği yapılar olarak önem kazanmaya başlamıştır.

Ayrıca, 1980'li yıllardan itibaren uygulanan ekonomik ve yönetsel politikalar, kamu hizmetlerinin belirlenmesi ve karşılanmasında da yeni yöntemleri beraberinde getirmiştir. Belediyelerin hizmet alanlarında verimlilik, etkinlik ve esneklik gibi kavramlar ön plana çıkmış; bu doğrultuda özel sektörle iş birliği, özel sektöre hizmet gördürme ve yeni mali araçlar gündeme gelmiştir.

2000'li yıllarla birlikte büyükşehir belediyelerinin yetki, görev, sorumluluk ve hizmet alanlarını yeniden tanımlayan çeşitli yasal düzenlemeler yapılmıştır. 5216 sayılı

¹¹ A.k., s.166-168.

Büyükşehir Belediyesi Kanunu (2004), büyükşehir belediyelerinin idari sınırlarını genişletmiş ve görev ve yetkilerini yeniden düzenlemiştir. 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (2008) ise bazı ilk kademe belediyeleri ve belde belediyelerini birleştirerek büyükşehir belediyelerinin idari yapısında değişiklikler gerçekleştirmiştir. Nihayet, 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (2012), büyükşehir belediyelerinin sınırlarını il mülki sınırlarıyla eşitleyerek yeni bir yönetsel ölçek ortaya çıkarmıştır. Böylelikle belediyelerin görev ve sorumlulukları yalnızca kent merkezleriyle sınırlı kalmamış, kırsal alanlara kadar uzanan daha kapsamlı bir yönetim yapısı oluşmuştur.

Böylece 1980’li yıllarda başlayan dönüşüm, 2000’li yıllarda yapılan yasal düzenlemelerle birlikte Türkiye’de belediyelerin yapısını, ölçeğini ve işlevlerini yeniden tanımlayan bir sürece dönüşmüştür. Aynı dönemde yeniden ölçeklendirme düzenlemelerinin yanı sıra yerel düzeyde katılım ve temsil gibi kavramlara daha fazla vurgu yapılmış; bu kavramlar, toplum kesimlerinin yönetsel süreçlere dâhil edilmesini amaçlayan düzenlemelerde yer bulmuştur. Bu gelişmeler, belediyelerin tarihsel gelişimlerinin de etkisiyle yalnızca mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanmasına odaklanan bir yerel yönetim birimi olmadıklarını; aynı zamanda insan topluluklarının özyönetim, temsil ve katılım unsurlarıyla ilişkilendirilebilen bir kamusal boyutu taşıdıklarını göstermektedir. Nitekim söz konusu kamusal boyutu, yerel yönetim teorisinde bütünüyle yeni bir olgu olmamakla birlikte 2000’li yıllardaki tartışmalar ve düzenlemeler aracılığıyla yeniden görünür kılınmış, kuramsal ve kurumsal gündemde daha belirgin biçimde yer almaya başlamıştır.

Bu tezin temel amacı, belediyelerin kamusal kavramsal ve kuramsal bir çerçevede ele almak ve ardından Türkiye’de 2000’li yıllardan günümüze belediyelerin

geçirdiği değişimi -daha özelinde 2019-2024 yılları arasında büyükşehir belediyelerini odağına alarak- kamusallık açısından incelemektir.

Tez kapsamında, belediyelerin kamusal niteliğinin incelenebilmesi için kamu ve kamusallık kavramları ile kuramları doğrultusunda ve belediyelerin ikili doğasından hareketle “belediye kamusalılığının değişkenleri” oluşturulmuştur. Belediye kamusalılığının değişkenleri kapsamında temel olarak insan topluluklarının özyönetimi, temsili ve katılımı ile mahalli müşterek ihtiyaçların belirlenmesi ve karşılanması değişkenleri yer almaktadır. Bu unsurların varlığında, “liberal”, “neoliberal”, “toplumcu”, “sosyal” vb. bir sıfata ihtiyaç duyulmaksızın, belediyelerin bir yerel yönetim birimi olması beklenir. Beklenenin gerçekleşmemesi ya da beklenene olan mesafe, işte o zaman bu sıfatlar aracılığıyla belediyelerin tanımlanmasını zorunlu kılabilir.

Bu doğrultuda, tezde belediyelerin kamusalılığı üç ana eksen üzerinden ele alınmaktadır: (1) insan topluluklarının özyönetimi, temsili ve katılımı; (2) mahalli müşterek ihtiyaçların belirlenmesi ve karşılanması (hizmet tercihleri ve hizmetten yararlananların kapsamı, hizmet görme yöntemleri, gelir ve kaynakların kullanımı ve yönlendirilmesi alt değişkenleri ile); (3) belediyecilikte farklı yaklaşımların (liberal, neoliberal, sosyal, toplumcu ve yeniden beledileştirme) kamusalılık açısından değerlendirilmesi. Bu üç eksen, hem kuramsal hem de ampirik düzlemde belediyelerin kamusal niteliğini incelemeye imkân vermektedir.

Yukarıda belirtilen temel amacı, “belediye kamusalılığının değişkenleri” aracılığıyla inceleyebilmek için birtakım varsayımların sorgulanması gerekmektedir. Bu varsayımlar şu şekildedir:

Türkiye’de belediyeler, mahalli müşterek ihtiyaçları karşılamak üzere insan topluluklarının kendi kendini yönettiği özerk yapılar olarak yerinden yönetim birimleri şeklinde örgütlenmelerine karşın, fiiliyatta kamusal niteliklerini büyük ölçüde hizmet üretimi faaliyetleri aracılığıyla göstermektedir.

1980’li yıllardan itibaren uygulanmaya başlayan ve 2000’li yıllarda etkisini giderek artıran neoliberal politikalara dayalı özelleştirme uygulamaları ile küreselleşme sürecinin etkisindeki yerelleşme politikalarının belediyelerin kamusal hizmet üretimindeki özerklik düzeyleri, hizmet sunum yöntemleri ve gelir yapılarının biçimlenmesinde etkili olup olmaması, büyük ölçüde belediyelerin bu politikaları benimseme ve uygulama tercihlerine bağlıdır.

Son olarak, hızlı ve plansız kentleşme ile büyükşehirleşme süreçlerinin kentlerde artan nüfus yoğunluğu ve yönetim ölçeğinin genişlemesi aracılığıyla belediyelerin “insan topluluklarının kendi kendini yönettiği” yapılar olma niteliğini zayıflattığı; bu durumun belediyelerin yerel halkın mahalli müşterek ihtiyaçlarını belirleyip karşılayan özerk kamusal yapılar olmaktan uzaklaşarak uluslararası kuruluşlar, merkezi yönetim politikaları, piyasa aktörleri ve sivil toplum kuruluşlarının etkisi altına girmesine yol açtığı ve bu koşullar altında farklı toplumsal kesimlerin taleplerinin sıklıkla çatışarak kamusallığın derecesini etkileyen bir unsur hâline geldiği varsayılmaktadır.

Tezde, Türkiye’de belediyelerin kamusallığını inceleyebilmek amacıyla belediyelerin tarihsel, hukuksal, siyasal, yönetsel ve ekonomik boyutlarına ilişkin bir dizi araştırma sorusu geliştirilmiştir. Bu sorular, belediyelerin kamusal niteliklerinin hangi değişkenler aracılığıyla biçimlendiğini, nasıl dönüştüğünü ve günümüzde hangi araçlarla sürdürüldüğünü ortaya koymayı amaçlamaktadır. Bu doğrultuda öncelikle devlet idaresinin bütünlüğü çerçevesinde merkezi yönetimin belediyeler üzerindeki idari vesayet yetkisinin belediyelerin kamusallığı üzerinde bir değişim yaratıp yaratmadığı sorgulanmaktadır. Belediyelerin, insan topluluklarının kendi kendini yönettiği yapılar olarak mahalli müşterek ihtiyaçları karşılayıp karşılamadığı, belediye organlarında bu toplulukların kimler tarafından nasıl temsil edildiği, belediye organlarının hangi koşullarda görevlerinden alınabildiği ve belediye sınırları içinde bu organlara eşdeğer ya da karşıt başka yapıların bulunup bulunmadığı da tezin temel soruları arasındadır.

Tezde ayrıca, 2000’li yıllardan itibaren kamu yönetimi reformlarında sıklıkla vurgulanan yerelleşme hedeflerinin ne ölçüde gerçekleştiği ve belediyelerin kamusallaşması üzerindeki etkileri de sorgulanmaktadır.

Diğer yandan, 1980’li yıllarda başlayan neoliberal politikaların, özellikle özelleştirme süreçleri ve küreselleşme sürecinin etkisindeki yerelleşme politikaları aracılığıyla belediyelerin kurumsal yapısına ve kamusal işlevlerine nasıl yansıdığı da inceleme konusudur. Bu çerçevede belediyelerin hizmet tercihlerinin gerçekten mahalli müşterek ihtiyaçları mı karşıladığı yoksa bu ihtiyaçlar dışındaki farklı taleplere mi yöneldiği sorusu önem kazanmaktadır. Aynı zamanda belediyelerin gelir yapısının -öz gelirler yerine borçlanma ve merkezi bütçe gelirlerine dayanmasının- kaynak kullanımını ve yönlendirilmesini nasıl etkilediği de araştırılacaktır. Ayrıca, büyükşehir sistemiyle yönetilen illerde, birbirinden farklı mahalli müştereklerin (yerel halkın) ve mahalli müşterek ihtiyaçların varlığı üzerinde büyükşehir alan genişlemesinin kamusallık açısından ne tür sonuçlar doğurduğu da tezde yanıt aranan sorular arasındadır.

Tezde, belediyelerin kamusalının Türkiye’deki görünümünü incelemek amacıyla betimsel analiz yöntemi kullanılmıştır. Çalışma, nitel araştırma yaklaşımına dayalı olarak yürütülmüş; belediyelerin kamusal nitelikleri tarihsel, hukuksal, siyasal, yönetsel ve ekonomik bağlamlar içinde değerlendirilmiştir. Tez aynı zamanda “belediye kamusalılığı” kavramını özgün bir analitik çerçevede ele aldığı için keşfedici bir nitelik taşımaktadır.

Veri toplama sürecinde konuya ilişkin literatürün yanı sıra belediye mevzuatı, belediyelere ait stratejik planlar, faaliyet raporları, meclis tutanakları, meclis kararları, Sayıştay denetim raporları, kamuya açık ihale verileri ile diğer kurumsal belgeler ve haber sitelerine yansıyan bilgiler kullanılmıştır.

Tez kapsamında yapılan incelemenin temel sınırlılığını, bazı verilerin haber siteleri gibi ikincil kaynaklara dayanması oluşturmaktadır. Ayrıca belediyelerin kurumsal

şeffaflık düzeyleri ve veriye erişim olanaklarındaki farklılıklar belirli ölçüde sınırlılık yaratmıştır. Bununla birlikte farklı bölgelerden, siyasi yapılardan ve ölçeklerden seçilen belediyelerin stratejik planları, faaliyet raporları, meclis tutanakları, meclis kararları, Sayıştay denetim raporları gibi belgeler, elde edilen bulguların analizini ve genellenebilirliğini artırmıştır.

Diğer taraftan tez kapsamında birden fazla değişkenin bir arada incelenmesi, her birinin yalnızca belirli konular üzerinden sınırlı şekilde değerlendirilmesine yol açmıştır. Bu durum, incelemenin kapsamını daraltan bir sınırlılık değil, amaçlı bir yöntemsel tercih olarak görülmelidir. Çünkü amaç, tüm değişkenleri derinlemesine incelemekten ziyade bu değişkenler aracılığıyla belediye kamusalının farklı boyutlarını görünür kılmak ve bu alandaki tartışmalara bir bakış açısı kazandırmaktır.

Türkiye’de belediyeler ve merkezi yönetim arasındaki özerklik-vesayet gerilimi geçmişten bu yana farklı biçimlerde hep var olmuştur. Ancak 2019-2024 dönemi, bu ilişkinin belirli tarihsel dönemlerden ayrılan bazı özel yönleriyle hem sürekliliği hem de kırılmayı birlikte yansıttığı için ayrı bir analitik öneme sahiptir.

2019 yılında göreve gelen “*CHP’li*” belediyelerin, hizmet önceliklerinin ve konularının değişmiş olmasına rağmen 1973-1977 dönemi ve 1989-1994 dönemi belediyeçilik faaliyetleriyle büyük benzerlikler sergilediği düşünülmekte;¹² aynı zamanda bu dönemlerde merkeze karşı verilen özerklik mücadelesinin temel araçlarının da büyük oranda benzer olduğu savunulmaktadır.¹³

2019 yerel seçimleri, muhalefet partilerinin Ankara, İstanbul, Adana, Antalya, Mersin gibi büyükşehirler başta olmak üzere birçok il, ilçe ve belde belediyelerini

¹² Ulaş Bayraktar, “1970’lerden 2020’lere Vesayet ve Velayet Arasında Sosyal Demokrat Belediyeler”, **Toplumcu Belediyeçilik: 1970’lerden Günümüze Bir Yerel Yönetim Deneyimi**, Derleyenler: Sezgin Sezgin, Tuğba Canbulut, İstanbul, İletişim Yayınları, 2021, s. 219-220. Yazar, cümlede italik olarak yazılan yerde, “*CHP’li*” belediyeleri kastederek sosyal demokrat belediyeler ifadesini kullanmıştır.

¹³ A.k., s.182-183.

kazanmasıyla siyasal haritanın yeniden şekillendiği bir eşiktir.¹⁴ Ayrıca bazı büyükşehirlerde belediye başkanlığı ile belediye meclis çoğunluğunun farklı partilerde bulunması, karar alma süreçlerinin işleyişi açısından özgün bir deneyim alanı oluşturmuştur. Bu açıdan 2019 yerel seçimleri, 1973 ve 1989 seçimlerinde yaşanan tabloyu hatırlatacak şekilde Türkiye’de benzer siyasi manzaralar içinde, belediyeler ile merkezi yönetim arasındaki güç dengelerinin yeniden tartışmaya açıldığı bir dönüm noktası olmuştur.

Bu dönem aynı zamanda, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin tam olarak uygulanmaya başladığı ilk yerel yönetim dönemidir.¹⁵ Yürütme yapısındaki merkezileşme eğilimi, belediyelerin yapısında ve belediyecilik faaliyetlerinin işleyişinde yeni koşullar ortaya çıkarmıştır. Bu durum, belediyelerin merkezi kurumlarla olan

¹⁴ Türkiye Genelinde Kazanılan Büyükşehir Belediye Başkanlık Sayısı: AK Parti: 15, CHP: 11 (10+1; İstanbul: 23 Haziran 2019 tarihinde yenilen seçim sonuçlarına göre), HDP: 3, MHP: 1 (YSK Seçmen Kütüğü Genel Müdürlüğü, **Seçim İstatistikleri (2009-2019)**, 2022, s. 231, https://www.ysk.gov.tr/doc/dosyalar/docs/2009_2019_ISTATISTIK_KITABI.pdf#page249 (ET: 13.08.2025)).

* 2019 yerel seçimleri sonrası kesin olmayan seçim sonuçları üzerinden yapılan iki inceleme siyasal haritanın şekillenmesine dair önemli ipuçları vermektedir.

1) “Ekonomideki Payı En Yüksek İlleri Kim Yönetecek? 2019 yerel seçimlerinden önce, AK Partili belediye başkanlarının yönettiği illerin ülke ekonomisi içindeki payı tam %74,5’ti. CHP’li il belediyeleri %15’lik paya sahip iken MHP’li belediyelerin payı %6, HDP’li belediyelerin ise %2’ydi. Seçimlerden sonra ise AK Parti’nin payı %30’a gerilerken, CHP’nin payı %62’ye çıktı. MHP %4’e düşerken, HDP’nin payı ise değişmedi.

Sektör oranları dikkate alındığında ise, AK Parti’nin özellikle sanayi ve hizmet sektörü payının yüksek olduğu illerde kayıplar yaşadığı görülüyor. CHP ise üç sektörde de ülke payı yüksek il belediyelerini kazanmayı başardı.

İl bazında ise tarım sektörü payının yüksek olduğu yerlerde AK Parti’nin güç kaybettiğini, diğer partilerin ise belediyeler kazandığını görmek mümkün. CHP’nin bu seçimde artırdığı belediye sayısı, partinin il bazındaki ortalamasını sanayi sektöründen hizmetler sektörüne doğru çekti. MHP ve HDP’de ise hizmetler sektörü payı ortalaması açısından bir düşüş gözleniyor” (Koray Kaplıca, “Ekonomideki Payı En Yüksek İlleri Kim Yönetecek?”, **Doğruluk Payı**, 2019, <https://www.dogrulukpayi.com/bulten/ekonomideki-payi-en-yukse-illeri-kim-yonetecek> (ET: 27.12.2019)).

2) “Yerel Seçimler Sonrası Nüfus Dağılımı Nasıl Değişti? 5 yıl önceki yerel seçimlerde yaklaşık 11,5 milyon vatandaşın yaşadığı 14 büyükşehir ve il merkez ilçesi belediyelerinin yönetimini elinde bulunduran CHP, 2019 yılı seçimlerinden belki de en karlı çıkan siyasi parti konumunda. 2019 yerel seçimleri sonrasında Millet İttifakı ile girdiği yarışta, kesin olmayan sonuçlara göre, AK Parti yönetimindeki İstanbul, Antalya ve Ankara gibi nüfusu fazla olan büyükşehir belediyelerini bünyesine katan CHP, bununla birlikte MHP yönetimindeki büyükşehirler Adana ve Mersin’de de seçimleri kazanarak yeni dönemde 21 ilde yaklaşık 40 milyon vatandaşa belediye hizmeti sunacak. Buna ek olarak 2014 seçimlerinin ardından %14,8 olan CHP’li belediyelerin hizmet sunduğu nüfusun toplam nüfusa oranı, 2019 seçimleri sonrasında ise %48,7’ye çıkacak” (Emincan Yüksel, “Yerel Seçimler Sonrası Nüfus Dağılımı Nasıl Değişti?”, **Doğruluk Payı**, 2019, <https://www.dogrulukpayi.com/bulten/yerel-secimler-sonrasi-partiler-nufusun-ne-kadarini-yonetecekler> (ET: 19.09.2024)).

¹⁵ Yerel yönetim dönemi ile 31 Mart 2019 yerel seçimlerinden 31 Mart 2024 yerel seçimlerine kadar olan süre kastedilmektedir.

ilişkilerini, idari ve mali açıdan özerkliklerini anlamak açısından dikkate değer bir bağlam sunmaktadır.

2019-2024 dönemi, farklı siyasal ve yönetsel koşullar altında faaliyet gösteren belediyeleri, karşılaştırmalı biçimde ele almaya imkân tanıyan bir inceleme alanı da sunmaktadır. Katılım, şeffaflık, dijitalleşme, dış kaynak kullanımı ve hizmet sunum biçimleri gibi konularda gözlemlenebilen çeşitlilik, bu dönemi belediyeçilik faaliyetlerinin güncel yönelimlerini değerlendirmek açısından uygun bir kesit haline getirmektedir. Ayrıca içinde bulunduğumuz çağın getirdiği iklim krizi, çevre kirliliği, göç, pandemi (salgın) gibi küresel ölçekteki sorunlarla yine küresel ölçekte yaşanan teknolojik gelişmeler, 2019-2024 dönemini diğer dönemlerden belirgin şekilde ayırır.

Bu nedenlerle 2019-2024 dönemi, Türkiye’de belediyeleri insan topluluklarının özyönetimi, temsili ve katılımı ile mahalli müşterek ihtiyaçların belirlenmesi ve karşılanması şeklindeki değişkenler açısından incelemek için zengin ve özgün bir zaman aralığı olarak seçilmiştir.

2019-2024 dönemi yalnızca analitik açıdan değil, araştırma erişilebilirliği bakımından da önemli avantajlar sunmaktadır. Bu dönem, güncel olması nedeniyle belediyelere ait stratejik planlar, faaliyet raporları, meclis tutanakları, meclis kararları ve denetim belgeleri gibi birincil kaynaklara erişimin kolay olduğu; kamuoyuna yansıyan krizlerin ve müdahalelerin belgelenmiş, arşivlenmiş ve dijitalleşmiş olduğu bir dönemdir. Ayrıca büyükşehir belediyeleri tarafından yürütülen “şeffaflık ve açık veri uygulamaları” sayesinde araştırmacılar için yönetsel uygulamaları somut örneklerle analiz etmek daha mümkün hale gelmiştir. Dolayısıyla bu dönem, belgeye dayalı inceleme, vaka analizi ve söylem çözümlemesi gibi yöntemler açısından da elverişli bir saha oluşturmaktadır.

Tez kapsamında yapılan araştırmada, bazı konular Türkiye’deki otuz büyükşehir belediyesinin tamamı üzerinden incelenirken, bazı konular ise seçilmiş belirli büyükşehir belediyeleri üzerinden değerlendirilmiştir (bkz. Tablo 1).

Tablo 1: Örneklem Seçimi

İncelenen Konu/Boyut	Seçilen Büyükşehir Belediyeleri
Yerel Özerklik-İdari Vesayet İlişkisi	İstanbul, Ankara, İzmir, Mersin, Muğla.
Belediye Başkanı-Meclis Çoğunluğunun Farklı Partilerde Olduğu Durumlar	Ankara, İstanbul, Adana, Mersin.
Belediye Meclisi-Kent Konseyi İlişkisi	İzmir, Ankara.
Büyükşehir Belediyeleri Örgüt Yapılarının İlçe ve Kırsal Hizmetler Örgütlenmesi Açısından İncelenmesi	30 Büyükşehir Belediyesi.
Mahalli Müşterek İhtiyaçların Yönetimi - Mali Özerklik - Belediyecilik Faaliyetleri - Mahalli Müşterek İhtiyaçların Çatışması	Ankara (CHP), Mardin (HDP → Kayyım), Manisa (MHP), Kocaeli (AK Parti).
Personel Dağılımı İncelemesi	Ankara, İstanbul, Mersin, Balıkesir, Trabzon, Denizli.

Belediye kamusallığının özyönetim, temsil ve katılım boyutu kapsamında, yerel özerklik-idari vesayet ilişkisi, İstanbul, Ankara, İzmir, Mersin ve Muğla örnekleri üzerinden incelenmiştir. Belediye başkanlığı ile belediye meclisi çoğunluğunun farklı partilere mensup olduğu durumlar, Ankara, İstanbul, Adana ve Mersin örnekleri üzerinden değerlendirilmiştir. Belediye meclisleri ile kent konseyleri arasındaki ilişki ve kent konseylerinin işlevi, İzmir ve Ankara örnekleri üzerinden ele alınmıştır. Büyükşehir sisteminde özerklik krizi ve ilçe ölçeğinde kamusallığın daralması kapsamında Türkiye'deki otuz büyükşehir belediyesinin örgüt yapısı ilçe ve kırsal hizmetler örgütlenmesi açısından incelenmiştir.

Belediye kamusallığının mahalli müşterek ihtiyaçların yönetimi boyutu kapsamında belediyecilik faaliyetleri, farklı siyasi partilere mensup büyükşehir belediyeleri üzerinden incelenmiştir. Bu kapsamda CHP yönetimindeki Ankara, HDP yönetimindeyken kayyım atanan Mardin, MHP yönetimindeki Manisa, AK Parti yönetimindeki Kocaeli örnekleri; belediyelere ait stratejik planlar, faaliyet raporları, Sayıştay denetim raporları ve kamuya açık ihale verileri gibi belgeler üzerinden analiz edilmiş; ayrıca bu boyut kapsamında aynı örnekler, mali özerklik ile mahalli müşterek ihtiyaçların çatışması konuları için ele alınmıştır. Son olarak personel dağılımındaki genel

eğilimi belirlemek amacıyla Ankara, İstanbul, Mersin, Balıkesir, Trabzon ve Denizli büyükşehir belediyelerinin personel durumları incelenmiştir.

Bu örneklem seçimi, Türkiye’deki büyükşehir belediyelerinin tamamını kapsamaması bakımından belediye kamusalılığının genel görünümünü ortaya koyma imkânı sunmaktadır. Farklı siyasi partilere mensup büyükşehir belediyelerinin incelenmesi, belediyelerin siyasal yapı, yönetim anlayışı ve uygulamalar bakımından çeşitliliğini yansıtmaktadır. Büyükşehir belediyelerinin örgütlenme yapısının incelemeye dâhil edilmesi, belediye kamusalılığının yerel düzeydeki kurumsal işleyişine ilişkin karşılaştırmalı gözlemler yapma olanağı sağlamaktadır. Yerel özerklik-idari vesayet ilişkisine, kent konseylerinin işlevine ve belediye meclislerinin işleyişine yönelik örneklerin seçilmesi, belediye kamusalılığının temsil ve katılım boyutlarının farklı yönleriyle incelenebilmesine olanak tanımaktadır. Personel dağılımına ilişkin örneklerin eklenmesi ise belediyelerin hizmet görme yöntemlerini değerlendirebilmek için diğer verilere katkı sağlamaktadır.

Genel olarak bu örneklem, siyasi, bölgesel ve ölçeksel çeşitlilikle birlikte merkezi yönetimle ilişkiler ve belediyecilik faaliyetleri açısından farklı deneyim alanlarını kapsamaktadır. Bu sayede, 2019-2024 döneminde büyükşehir belediyelerinin kamusalılığına ilişkin çözümler, tekil örneklerden hareketle genellemelere ulaşmayı mümkün kılacak bütüncül bir çerçeve sunmaktadır.

Türkiye’de belediyelerin kamusalılığını tarihsel, kuramsal ve ampirik boyutlarıyla inceleyen bu tez, giriş ve sonuç kısmı dışında iki ana bölümden oluşmaktadır.

Birinci ana bölüm, tezin kavramsal ve kuramsal temelini oluşturmaktadır. Bu bölümde nasıl bir kamusalılık tahayyül edilmek istendiğinin anlatılması ve kamusalılığın kamu yönetimindeki görünümünün ortaya konulması hedeflenmiştir. İki bölümlük bir tezde kavramsal ve kuramsal çerçeveye tezin önemli bir kısmının ayrılması ilk başta yadırganabilir. Bunun nedeni kamusalılık kavramının daha çok kamusal alan ve kamusal

mekân tartışmalarında yer alması, bunlara oranla kamu yönetiminde, bu kavrama yeterince yer verilmemesidir. Bu doğrultuda kamu ve kamusal kavramları, kamu-özel ayrımı (kamusal alan-özel alan, kamu örgütleri-özel örgütler, kamu hukuku-özel hukuk) ve kamu yönetiminde kamusallaşmanın temel araçları (kamu yararı, kamu hizmeti ve kamu hukuku) incelenmiştir.

Ardından belediye kamusalının değişkenlerini oluşturmak için belediyelerin tarihsel gelişimi incelenerek belediyelerin doğası ve kamusalı tespit edilmeye çalışılmıştır. Sonrasında belediyelerin doğasından hareketle “belediye kamusalının değişkenleri” oluşturulmuştur. Bölümün devamında, kamusalı açısından farklı belediyecilik yaklaşımları (“liberal”, “neoliberal”, “sosyal”, “toplumcu”, “yeniden beledileştirme”) ele alınmıştır.

İkinci ana bölümde, Türkiye’de belediyelerin kamusalı incelenmeye çalışılmıştır. Cumhuriyet’in kuruluşundan 2000’li yıllara kadar belediyelerin kamusalına ilişkin genel bir değerlendirme yapıldıktan sonra, 2000’li yıllar itibarıyla kamu yönetimi reformlarında belediyelere yönelik genel eğilimler, küreselleşme sürecinin etkisindeki yerelleşme politikaları ve büyükşehir sisteminin gelişimi ele alınmıştır. Bu bölümde ayrıca, 2019-2024 yılları arasındaki dönem, kamusalı açısından büyükşehir belediyeleri odaklı olarak çözümlenmeye çalışılmıştır. Bu kapsamda belediye-merkezi yönetim ilişkileri, özyönetim ve temsil konuları, katılım süreçleri, mahalli müşterek ihtiyaçların belirlenmesi ve karşılanması, belediyelerin hizmet görme yöntemleri, gelir ve kaynak kullanımı gibi konular incelenmiştir. Ayrıca farklı siyasi partiler tarafından yönetilen büyükşehir belediyelerinin (Ankara, Mardin, Manisa ve Kocaeli) faaliyetleri analiz edilerek belediyecilik yaklaşımları tespit edilmeye çalışılmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

BELEDİYELERİN KAMUSALLIĞI:

KAVRAMSAL VE KURAMSAL ÇERÇEVE

Kamusallık, belediyeler için doğal mıdır; yoksa belediyeler tarafından edinilmiş midir? Belediyelerin kamusallığı içsel mi; yoksa dışsal mıdır? Kamusallık, belediyelerin temel bir özelliğidir, içseldir ve doğaldır. Belediyeler, doğaları gereği insan topluluklarının kendi kendini yönettikleri ve mahalli müşterek ihtiyaçları belirleyip karşıladıkları kent yönetimleridir. Yerel halkın talepleri, katılımı, denetimi vb. yollarla gelişim gösterirler. Bunun dışında belediyeler, kamusallığı edinirler, yani bu onlar için dışsaldır. Anayasal ve yasal dayanakları vardır: Devlet idaresi ile olan bağı, kamu tüzel kişiliğine sahip kamu idaresi olmaları, kamu gücü ve ayrıcalıklarıyla donatılmaları gibi.

Belediyelerin kamusal niteliği ile ilgili bir değerlendirme yapabilmek için öncelikle belediye kamusallığının neleri içerip neleri içermediğini, hangi değişkenlere sahip olması gerektiğini belirlemek gerekmektedir. Her bir kamu örgütünün, sunduğu hizmetin niteliği ve hizmet verdiği topluluğun özellikleri bakımından kendine özgü bir kamusallığı bulunmaktadır. Belediyelerin doğasına ait özellikler de bize belediye kamusallığına ilişkin bazı değişkenleri verecektir.

Belediyeler günümüzde kamu yönetimi içerisinde örgütlenmektedir. Bu açıdan, kamu yönetiminin kamusallığının incelenmesi, belediye kamusallığının belirlenmesinin ön koşulu olarak görülmüştür. Kamu yönetiminin kamusallığının incelenmesi için kamu yönetimi perspektifinden kamu ve kamusallık kavramlarını tanımlamak, kavramların netlik kazanması açısından kamu kavramını karşıtı özelden hareketle açıklamak ve kamu yönetiminde kamusallaşmanın temel araçları olarak görülen kamu yararı, kamu hizmeti ve kamu hukuku kavramlarına açıklık getirmek gerekir.

Belediye kamusallığının değişkenlerini belirlemenin diğer bir koşulu ise belediyelerin doğasını incelemektir. Belediyelerin doğası, bu yerel yönetim

biriminin kuruluş amacına ve işlevlerine ilişkindir. Öz olarak, “belediyelerin varlık nedeni nedir?” sorusuna verilecek cevabı içermektedir. Bu genel soruya verilecek cevap ile “belediye kamusallığının değişkenleri” oluşturulacak ve bölümün sonunda kamusallık açısından belediyeçilikte farklı yaklaşımlar incelenecektir.

I. Kamu Yönetiminin Kamusallığı

1980’lerden bu yana neoliberal politikaların kamu yönetimi karşıtı bir stratejinin parçası haline geldiği iddia edilmektedir. Bu iddia çerçevesinde neoliberal politikalar ulusal ve uluslararası finans kurumları tarafından desteklenmekte, kamu bütçelerini azaltmakta, kamu hizmetlerinin piyasadan ve genel anlamda özel yönetim usulleri ile karşılanmasını amaçlamaktadır.¹⁶

Ayrıca devlete dayalı bir kamu yönetimine bağlıyken yönetim yaklaşımıyla birlikte hukuksal adıyla şirket dediğimiz özel sektör kuruluşları ve “kar amacı gütmeyen” gönüllü kuruluşlar olarak adlandırdığımız sivil toplum kuruluşlarının da dahil olduğu farklı bir “kamu” tahayyül edilmeye başlamıştır.

Kamusal kavramı ise kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi, devlet finansmanının daraltılması, kamu kültürünün değersizleştirilmesi, siyasetin yozlaşması vb. sebeplere bağlı olarak düşme eğilimindeydi. Bu düşüncenin temelinde, piyasaların, bireyciliğin ve tüketimciliğin artan gücü karşısında kamusal bağlılık ve kamusal eyleme ilişkin duyarlılığın gerilediği yönündeki varsayım yatmaktadır. Gerilemenin yanı sıra kamusal alandaki parçalanmayla devlet, kamu kurumları ve bizzat kamunun kendisi iç içe geçmiştir.¹⁷

Ancak 21. yüzyılın başlarında, güvenlik, gıda güvenliği, küresel ısınma, yoksulluk, sosyal dışlanma ve demokratik katılım hakkında yeni endişelerin ve tartışmaların ortaya

¹⁶ Jane Lethbridge, “Overview of Global Megatrends Affecting Local and Regional Governments”, **Public Services International Research Unit (PSIRU)**, 2016, s. 9, www.world-psiru.org (ET: 30.10.2021). Jane Lethbridge University of Greenwich bünyesindeki Public Services International Research Unit (PSIRU) araştırmacılarındandır.

¹⁷ Janet Newman, John Clarke, 2009, s. 1.

çıkışı ve bunların kamusal eylem gerektirdiği yönündeki düşünce, kamusallığın tersi yönde ivme kazanmasına sebep olmuştur.¹⁸ Bu defa neyin kamusal olduğu ve neyin piyasaya bırakılacağı veya özel kişilerin eylemleri ile ilgili sorular devlet reform programlarının ön saflarında yer almaya başlamıştır.¹⁹

Peki, kamusal olan ile özel olanın içiçe geçmiş olduğu özelleştirilmiş bir dünyada kamusal neyi ifade etmektedir. Kamusal olanın yerini özel, vatandaşın yerini müşterinin aldığı bir durumda kamu yararı ve kamu hizmeti kavramının içeriği nedir? Kamu yönetimindeki gelişmeler, kamu kavramının araştırdığımız ve yazdığımız şeyde daha merkezi olması gerekip gerekmediği sorusunu önemli hale getiriyor.²⁰

Kamu yönetiminde kamu/kamusal ne demektir? Kamu yönetiminin kamusallığı hangi bağlamda incelenmelidir? Bu başlık altında bu sorulara yanıt aramaya çalışacağız.

A. Kamu Yönetiminin Kurucu Unsurları: Kamu ve Kamusal

Kamu kelimesi ile ne demek istiyoruz? Bir topluluk olarak kamu anlamında isim mi yoksa kamu yararı anlamında bir sıfat mı? Kelime, insan grupları anlamındaki halkları, kamusal alan-âlem-küre anlamındaki konumları veya kamu makamları ve kamu hizmetleri anlamında kurumları tanımlıyor olabilir. Bütünün çıkarları doğrultusunda kamusal eylemi teşvik eden bir kolektif aidiyet ve dayanışma alanına mı işaret ediyor? Eğer öyleyse bütün nasıl sınırlandırılacak (ulus, topluluk, küresel)? Ev, aile ve yakın ilişkiler gibi özel alanlardan ayrılacak bir vatandaşlık hakları ve sorumlulukları alanı mı? Görüntülerin, fikirlerin, temsillerin ve işaretlerin dolaşımı yoluyla kültürel değerlerin tartışıldığı ve kültürel mirasların yeniden kurulduğu bir kamusal alan mı?²¹

Janet Newman ve John Clarke, tarihsel olarak ulus-devlet ile eş zamanlı olan kamusallığı, 20. yüzyılda sabitleyen üç zincir tespit etmişlerdir. İlk zincirde kamu;

¹⁸ A.k., s. 1.

¹⁹ A.k., s. 1.

²⁰ Arthur Ringeling, "How Public is Public Administration? A Constitutional Approach of Publicness", **Teaching Public Administration**, 33(3), 2015, s. 293.

²¹ Janet Newman, John Clarke, 2009, s. 11.

vatandaşlar, halk ve ulus ile eştir. Burada ortak bir ulusal vatandaşlıkta birleşmiş halk kavramı, malların ve hizmetlerin kamuya sunulması için bir gerekçe sağlayan kolektif aidiyetlerin ve özdeşleşmelerin temelini oluşturur. Bununla birlikte bu zincirdeki birlikler, bir kamu sektörüne değil, ortak bir vatandaşlık alanında birleşmiş bir nüfusa vurgu yapmaktadır. İkinci zincirde kamu, kamu sektörü ve devlet ile eştir. Modern toplumsal tahayyülde devlet, hem kamusal değerlerin (eşitlik, hoşgörü, adalet vs.) deposu ve garantörü hem de kolektif bir kamu yararı anlayışının savunucusu olarak görülür. Kamunun ulusta ve devlette parçalanması, kamusal alan fikirlerine kazınmış liberalizm anlayışıyla ilişkili olarak görülmüş ve onları üçüncü bir söylemsel zincire götürmüştür. Üçüncü zincirde kamu; liberalizm, yasal ve demokratik değerler ve kamusal alan ile eşlenmektedir.²²

Görüldüğü üzere kamu, genel bir içeriğe sahip herkes tarafından farklı şekilde tanımlanabilecek ve anlaşılabilir bir kelimedir. Peki, ne zamandan beri kamu, devleti veya toplumu ifade etmektedir? Sözelimi, kamu yönetimi kavramındaki kamu, toplum/halk olabileceği gibi, bu halkı yöneten devlet anlamını da çağrıştırmaktadır. Ya da kamu kelimesi, devlet ve toplumdan farklı bir anlama mı sahiptir? Kamu kelimesini, devlet ve toplum kelimelerinin ara bir biçimi olarak düşünebilir miyiz?

Kamu ifadesi geçer geçmez ilk akla gelen, kökeni devlet olan veya otoriteye doğru giden çağrışımlar olmakta, çoğumuzun aklına toplum veya halk gelmemektedir. Oysa kavram, devlet anlamında olmasına rağmen toplumu/halkı da ifade etmektedir.²³

Kamu kelimesinin kökenine baktığımızda, Farsça kökenli “hamag/ğ” kelimesinden türeyerek “kamag/ğ” => “kamug/ğ” => “kamu” olarak şekillendiği bilinmektedir.²⁴ Eski

²² Janet Newman, John Clarke, 2009, s. 13-15.

²³ Münci Çakmak, **İdare Hukukunda Kuramsal Olarak Kamu Yararı**, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2013, s. 18.

²⁴ Yaşar Çağbayır, **Orhun Yazıtlarından Günümüze Türkiye Türkçesinin Söz Varlığı Büyük Türkçe Sözlük**, İstanbul, Ötüken Neşriyat, 5. Cilt, 2017, s. 2973, 2981; İlhan Ayverdi, **Asırlar Boyu Tarihi Seyri İçinde Misalli Büyük Türkçe Sözlük**, Yayına Hazırlayan: Kerim Can Bayar, İstanbul, Kubbealtı Lugatı, 2. Cilt (H-N), 2011, s. 1564.

Türkçe hamag/ğ kelimesi, “*hep, bütün, tamamen*”; kamag/ğ kelimesi, Orhun Yazıtlarında “*tüm, bütün, hep, hepsi*”²⁵ anlamında kullanılmıştır. Kaşgarlı Mahmud’un Divan-ü Lugati’t-Türk isimli eserinde kamu kelimesini taradığımızda karşımıza “*herkes, bütün, hep, hepsi, kamu*” anlamındaki “kamug/ğ”²⁶ kelimesi çıkmaktadır. Şemseddin Sami’nin hazırladığı Kamüs-i Türki sözlüğünde ise kamu: “*hep, bütün, cemi, dükeli: kamu âlem*”²⁷ şeklinde ifade edilmiştir (bkz. Tablo 2).

13. yüzyıl-20. yüzyıl arası dönemde, “*bütün, her, halk, herkes, umum, amme, maşer*”²⁸ gibi Eski Anadolu Türkçesi ve Osmanlı Türkçesi kelimelere rastlamaktayız. Arapça kökenli “*umum*”, “*amme*” kelimeleri de “*bütün olma, içirme, kapsama*” ve “*genellik, bütünlük, kamu, halk, herkes*” anlamlarıyla kamu kelimesinin yerine kullanılmaktadır.²⁹ TDK’nin Güncel Türkçe Sözlüğünde kelimenin sıfat hali olan eski kullanımı “*bütün*”³⁰ anlamının yanı sıra güncel olarak kelimenin isim hali olan “*halk hizmeti gören devlet organlarının tümü*”³¹ şeklinde toplumun siyasal olarak örgütlendiği organ olan devleti, “*bir ülkedeki vatandaşların bütünü; amme*”³² ve “*halk*”³³ anlamlarıyla da bizzat toplumu çağrıştıran anlamlara yer verilmiştir. Görüldüğü üzere “*kamu*” kelimesi, biçimsel değişimin yanı sıra anlamsal bir değişime de uğramıştır. Kesin hatları belli olmamakla birlikte kelime, 20. yüzyıla kadar insan, toplum, halk anlamlarına gelecek şekilde kullanılmışken 20. yüzyıl sonrası dönemde halk ve devlet anlamları birlikte kullanılmaya başlanmıştır (bkz. Tablo 2).

²⁵ Türkçe Etimoloji Sözlüğü, “*Kamu*”, <https://www.etimolojiturkce.com/arama/kamu> (ET: 07.02.2024). Adı geçen kaynakta Orhun Yazıtlarında yer alan “kamagi yétiyüz er bolmış=hepsi yediyüz er oldu” örneğine yer verilmiştir.

²⁶ Kaşgarlı Mahmud, *Divan-ü Lugati’t-Türk*, Çeviren: Besim Atalay, Ankara, Türk Tarih Kurumu Basımevi, 1-2-3. Cilt, 1985. Sözlüğün 1. Cilt, 376. sayfasında; “Kamuğ kişi tüz ermes = herkes bir olmaz” örneğine yer verilmiştir.

²⁷ Şemseddin Sami, *Kamüs-i Türki*, Yayına Hazırlayanlar: Raşit Gündoğdu, Niyazi Adıgüzel, Ebul Faruk Önal, İstanbul, İdeal Kültür Yayıncılık, 2011, s. 801.

²⁸ Yaşar Çağbayır, 2017, s. 2981.

²⁹ Türkçe Etimoloji Sözlüğü, “*Umum*”, <https://www.etimolojiturkce.com/kelime/umum> (ET: 08.02.2024).

³⁰ TDK, *Güncel Türkçe Sözlük*, <https://sozluk.gov.tr/> (ET: 27.12 2023).

³¹ A.k.

³² A.k.

³³ A.k.

Tablo 2: Kamu Kelimesinin Etimolojisi

Dili	Biçimi	Anlamı	Kullanıldığı Dönem ve Kaynak
Türkçe	Hamag/ğ	Hep, bütün, tamamen.	Eski Türkçe: 13. yy. öncesi dönem. Farsça'dan Türkçe'ye aktarılmış.
	Kamag/ğ	Tüm, bütün, hep, hepsi.	Eski Türkçe: 13. yy. öncesi dönem. Orhun Yazıtları (8. yy. başları).
	Kamug/ğ	Herkes, bütün, hep, hepsi, kamu.	Eski Türkçe: 13. yy. öncesi dönem. Divan-ü Lugati't-Türk (11. yy. sonları).
	Kamu	Hep, bütün, cemi, dükeli: kamu âlem.	Osmanlı Türkçesi: 15. yy'dan itibaren Cumhuriyete kadar geçen dönem. Kamüs-i Türki (22 Ocak 1900 tarihinde yayınlanmıştır).
	Kamu	1. Bütün, her, halk, herkes, 2. Umum, amme, maşer.	1. Eski Anadolu Türkçesi: 13. yy. ile 15. yy. arasında ilişkin dönem. 2. Osmanlı Türkçesi: 15. yy'dan itibaren Cumhuriyete kadar geçen dönem. Bu dönemde Arapça ve Farsça kelimeler kullanılmaktadır.
	Kamu	1. Bütün 2. Halk hizmeti gören devlet organlarının tümü 3. Bir ülkedeki vatandaşların bütünü; amme, 4. Halk.	Güncel Türkçe Sözlük, TDK.
İngilizce	Populus	İnsanlar (people)	Eski Latince, 14. yüzyılın sonları.
	Poplicus	İnsanlarla ilgili (pertaining to the people)	Eski Latince, 14. yüzyılın sonları.
	Publicus	Halkın; devletin; devlet için yapılan (of the people; of the state; done for the state)	Latince, 14. yüzyılın sonları.
		Ortak, genel, büyük oranda halka ait olan; sıradan, kaba (common, general, of or belonging to the people at large; ordinary, vulgar)	
		Ortak çıkarlar doğrultusunda birleşmiş insan topluluğu; kamu malı (a commonwealth; public property)	
	Public	Genel gözleme açık (open to general observation)	Eski Fransızca, 14. yüzyılın sonları.
	Public	Genel olarak insanlara ait, insanlarla ilgili (of or pertaining to the people at large)	İngilizce, 15. yüzyılın başları.
	Public	Toplumdaki herkese açık, genel olarak insanların paylaşabileceği veya katılabileceği (open to all in the community, to be shared or participated in by people at large)	İngilizce, 1540'lı yıllar.
	Public	Bir bütün olarak toplum adına yapılan veya toplum tarafından yapılan (done or made by or on behalf of the community as a whole)	İngilizce, 1550'li yıllar.
	Public	Kamu işleriyle ilgili (pertaining to public affairs)	İngilizce, 15. yüzyılın sonları.
Public	Genel olarak toplumun çıkarlarıyla ilgili veya bunlara yönelik, vatansever (regarding or directed to the interests of the community at large, patriotic)	İngilizce, 16. yüzyıldan itibaren.	
Online Etymology Dictionary'nin kamu hizmetini (public service-1570'ler), kamu yararı (public interest-1670'ler), kamu fonları (public funds-1713), devlet düşmanı (public enemy-1756), kamu görevi (public office-1821), halkla ilişkiler (public relations-1913), kamu sektörü (public sector-1949) gibi kavramların kullanıldığı dönemlere yer verilmiştir. ³⁴			
Almanca	Offanlich	Resmi, genel, tüzel, herkesçe bilinen, umuma açık, kamusal.	Eski Almanca (750-1050).
	Offenlich Offelich		Orta Dönem Almanca (1050-1350).
	Offentlich		15. yüzyıldan itibaren kelimeye 't' harfi eklenmiştir.
	Öffentlich ³⁵		16. yüzyıldan itibaren 'o' harfi 'ö' olmuştur.
	Öffentlichkeit ³⁶	Kamuoyu, kamu	Kelimenin sıfat halinden türetilmiş, 18. yüzyıldan itibaren kullanılmaya başlamıştır.

³⁴ Online Etymology Dictionary, "Public", <https://www.etymonline.com/word/public> (ET: 27.12.2023).

³⁵ Levent Kayagil, Asuman Yeralmaz, **Almanca-Türkçe&Türkçe-Almanca Sözlük**, İstanbul, Parıltı Yayıncılık (eBook), 2009, s. 261, 588.

³⁶ A.k.

Kelime, farklı dillerde de benzer anlamları karşılamaktadır. Tüm, bütün, tamamı (İngilizce whole); ortak (Almanca gemein); halk, toplum (İngilizce Public, Almanca öffentlichkeit, gemeinschaft) gibi anlamlarda kullanılmaktadır.³⁷ “Public” kelimesinin İngilizcedeki kökenine baktığımızda “*insanlar*” anlamına gelen “populus” kelimesi, “*insanlarla ilgili*” anlamına gelen Eski Latince “poplicus” halini almış, ardından “*halkın; devletin; devlet için yapılan*”, “*ortak, genel, büyük oranda halka ait olan; sıradan, kaba*”, “*ortak çıkarlar doğrultusunda birleşmiş insan topluluğu; kamu malı*” anlamlarındaki doğrudan Latince “publicus” ve 14. yüzyılın sonlarında “*genel gözleme açık*” anlamındaki eski Fransızca “public” şeklinde, kelimenin sıfat hali kullanılmıştır.³⁸

15. yüzyılın başlarından itibaren “*genel olarak insanlara ait, insanlarla ilgili*” anlamında İngilizce olarak onaylanmış, 1540’larda “*toplumdaki herkese açık, genel olarak insanların paylaşabileceği veya katılabileceği*”, 1550’li yıllara gelindiğinde; “*bir bütün olarak toplum adına yapılan veya toplum tarafından yapılan*”, 15. yüzyılın sonlarından itibaren “*kamu işleriyle ilgili*” anlamlarında kullanılmaya başlanmıştır.³⁹ 16. yüzyıldan itibaren “*genel olarak toplumun çıkarlarıyla ilgili veya bunlara yönelik, vatansever*” anlamında kullanılmıştır.⁴⁰

Almancada kamu-kamusal kelimelerinin karşılığı, sıfat hali ile “*öffentlich*”, fiil haliyle “*öffentlichkeit*” kelimesidir. “*Kapalı olmayan, örtülü olmayan, açık anlamındaki*” “*offen*”⁴¹ kelimesinden türeyen öffentlich Eski Almanca “*offenlich*”, Orta Dönem Almanca “*offenlich*” ile “*offelich*”, Yeni Almancada 16. yüzyıla kadar “*offenlich*” olarak kullanılmış; 15. yüzyıldan itibaren kelimeye ‘t’ harfinin eklenmesiyle “*öffentlich*” olan

³⁷ Resimli Ansiklopedik Büyük Sözlük, **İngilizce-Fransızca-Almanca Karşılıklar Deyimler Atasözleri**, İstanbul, Güneş Arkın Kitabevi, 2004.

³⁸ Online Etymology Dictionary, “Public” <https://www.etymonline.com/word/public> (ET: 27.12.2023).

³⁹ A.k.

⁴⁰ A.k.

⁴¹ Etymologisches Wörterbuch des Deutschen, Digitalisierte und von Wolfgang Pfeifer überarbeitete Version im Digitalen Wörterbuch der deutschen Sprache, 1993, <https://www.dwds.de/wb/etymwb/%C3%B6ffentlich> (ET: 27.12.2023).

kelime, 16. yüzyıldan itibaren “*öffentlich*” halini almıştır.⁴² 18. yüzyıldan itibaren kullanılmaya başlayan “*öffentlichkeit*” de kelimenin sıfat halinden türetilmiştir.⁴³

Tarihsel süreç içinde, kamu kelimesinin toplum/halk anlamında kullanımı, üç dilin de ortak özelliğidir. İlerleyen süreçte, İngilizce ve Almanca dillerinde, kelimenin toplum/halk temelli tanım ve kullanımları devam etmişken; Türkçede bu anlamın yanına devlet anlamı da eklenmiştir. Özetle kamu/kamusal kelimesi, Almancada açıklık, alenilik, kamuya açık olma; İngilizcede insanlarla ve onların yaptığı şeylerle ilgiliyken; Türkçede herkes, halk, anlamının yanı sıra devlet anlamını da taşımaktadır (bkz. Tablo 2).

Terry Cooper, kamu kelimesinin etimolojik olarak, devleti aşan bir anlam genişliğine ve derinliğine sahip olduğunu söylemiştir. “*En temel ifadeleri, kolektif yaşamın paylaşılan, komünal, evrensel olarak erişilebilir boyutları ve aynı zamanda herkesin çıkarı üzerinde genel etkisi olan şeylerdir; karşılıklı bağımlılık alanı. Res public ’te bulunan kelimenin normatif çağrışımları, ortak iyi veya refah ile ilgilidir. Devlet açıkça kamunun anlamına dâhil edilmiştir, ancak görünüşte ikincil bir türev statüsündedir.*”⁴⁴

Devlet öncesi bir kavram olarak görülen kamu,⁴⁵ bir yönetimdeki insanların ortak yararına ve bu yararın ifade ediliş şekline bağlı olan bir kavramdır.⁴⁶ Albert O. Hirschman’a göre ise kamu, “*kamusal eylemi, kamu yararına olan eylemi ve halkın mutluluğu için çabalamayı içeren*”⁴⁷ bir kavramdır. Bundan türeyen kamusal sıfatıysa halka ilişkin olan anlamındadır.⁴⁸ Charles T. Goodsell’e göre kamusalılık; halka gösterilen

⁴²Jacob Grimm, Wilhelm Grimm, **Deutsches Wörterbuch, Digitalisierte Fassung im Wörterbuchnetz des Trier Center for Digital Humanities**, Version 01/23, Bd. 13, Sp. 1180, <https://www.woerterbuchnetz.de/DWB> (ET: 28.12.2023).

⁴³ A.k.

⁴⁴ Terry Cooper’dan aktaran Curtis Ventriss, “Toward a Public Philosophy of Public Administration: A Civic Perspective of the Public”, **Public Administration Review**, 1989, s. 175.

⁴⁵ Mathews’dan aktaran H. George Frederickson, **The Spirit of Public Administration**, San Francisco, Jossey-Bass Publishers, 1997, s. 4.

⁴⁶ Albert O. Hirschman’dan aktaran Arthur Ringeling, 2015, s. 294.

⁴⁷ Arthur Ringeling, 2015, s. 293.

⁴⁸ Charles T. Goodsell, “Publicness”, **Administration & Society**, 49(4), 2017, s. 471.

özenin ölçüsüdür. Halkı temsil etme ve onlara hizmet etme sorumluluğunu üstlenen devlette⁴⁹ kamunun önemli görünüşlerinden biridir.⁵⁰

H. George Frederickson, kamu yönetiminde kamunun vekili olarak genellikle hükümetin/devletin kullanıldığını,⁵¹ ancak kamu ve devlet kelimelerinin aynı anlama gelmediğini söyler. “*Hükümet, devlet demektir. Kamu, insanların özel evlerinin dışında ve piyasadan veya özel kazanç arayışından farklı olarak gerçekleşen tüm insan kolektif faaliyetlerini geniş bir şekilde tanımlayan hükümet öncesi bir kavramdır.*”⁵² Kamu, devletten çok daha fazlasıdır diyen Frederickson, kamu kavramını devlet anlamına indirgemenin insanların kamusal olma kapasitesini sınırlandırdığını söyler. Ona göre kamu, kişisel ve ailevi sebeplerden ziyade kamusal amaçlar için bir araya gelen tüm insanlar anlamına gelmektedir.⁵³

Kamu kelimesine ilişkin kökensel inceleme, insan çoğunluğu olarak toplum ifadesinin devletten önce var olduğunu göstermektedir. Anlaşılmaktadır ki kamu, devletten önce insanlar bütünü olarak tanımlanmaktadır. İnsanlar bütünü günümüzde; kadın, erkek, yaşlı, genç fark etmeksizin toplumu/halkı oluşturan tüm insanları ve yine bu insanların zengin-yoksul, kentte yaşayan-kırda yaşayan, eğitilmiş-eğitimsiz, engelli-engelsiz tüm kesimlerini kapsamaktadır.

Kamu kavramını, evvela devlet yerine kullanabilmek için kökensel incelemeyi tarihsel olarak tersine çevirmek gerekecektir. Böyle bir durumda, Türkçede bütün/herkes/halk, İngilizcede halka/topluma ait olma gibi anlamlara gelen kamu kelimesinin etimolojik kökeni ile bağlantısını kurmadan, anlamının tarihsel değil raslantısal bir şekilde ortaya çıktığı yönünde çelişik bir iddia öne sürülmüş olacaktır.

⁴⁹ A.k., s. 471.

⁵⁰ Bozeman’dan aktaran H. George Frederickson, 1997, s. 4.

⁵¹ H. George Frederickson, 1997, s. 20.

⁵² A.k., s. 224-225. Yazar bu görüşünü Bozeman, Mathews, Stillman ve Putnam, Leonardi ve Nanetti dahil olmak üzere alandaki birçok bilim insanına dayandırmaktadır.

⁵³ A.k., s. 52.

Diğer taraftan kamu kelimesi, ne Arapçadan dilimize geçen “devlet” kelimesi ne de Batı dillerinde kullanılan Latince kökenli “status” kelimesinden türeyen “state” kelimesi⁵⁴ ile kökensel ve anlamsal olarak uyuşmaktadır. Kamu kelimesinin öncelikle, toplum/halk anlamına geldiğini söylesek de uyuşmama durumu burada da geçerlidir. Şöyle ki kamu kelimesi; kamu yönetimi, kamu kurumu, kamu kuruluşu, kamu idaresi, kamu hukuku, kamu yararı, kamu hizmeti, kamu gücü, kamu personeli, kamu kaynağı, kamu mülkiyeti, kamu düzeni, kamuoyu gibi daha pek çok kavramın bileşeni durumundadır. Bu bileşen yerine, toplum/halk ya da devlet kelimelerini getirmeye çalıştığımızda, kavramların sahip olduğu anlamları tam olarak karşılamadığı ya da sadece biriyle yakın anlamlı olduğu görülmektedir. Örneğin “kamu kuruluşu” ve “kamu idaresi” ifadeleri, öncelikle devlet örgütlenmesinde yer alan birimlere atıfta bulunarak devlet anlamına yakın biçimde kullanılmakta iken; “kamu yararı”, “kamu düzeni”, “kamuoyu” gibi ifadeler, toplum/halk anlamlarına yakın anlamda kullanılmaktadır.⁵⁵

Toplum ve devlet kavramları ile tam olarak özdeşlik kurulamayan kamu kelimesinin işlevsel anlamda kamusal siyasaların belirlenmesi ve uygulanması sürecini ve yapısal anlamda seçilmiş siyasal temsilcilerin otoritesi altında, toplumun genel yararını savunmak ve gerçekleştirmekle görevli kuruluşları ve bu kuruluşların personelini içeren kamu yönetimi⁵⁶ kavramı ile ilişkisi oldukça yakındır.⁵⁷

⁵⁴ “Türkçe/Arapça “*devlet*” kelimesi, ilk kelime anlamıyla değişimi, dönmeyi, el değiştirmeyi, kendi kökünden türemiş bir kelimeyle söylersek, “tedavül etmeyi” ifade eder. Batı dillerindeki “*State*” ve benzeri kelimeler ise, durağanlığı, sabitliği, değişmezliği ifade eder.” Kemal Gözler, “‘Devlet’ Kelimesi Üzerine Bir Deneme”, **Türkiye Günlüğü**, 129, 2017, s. 6, <http://www.anayasa.gen.tr/devlet-kelimesi.pdf> (ET: 16.04.2019).

⁵⁵ D. Çiğdem Sever, **Kamusal Faaliyetlerin Özel Kişilere Gördürülmesi: Özel Güvenlik ve Özel Sağlık**, Ankara, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi, 2013, s. 14.

⁵⁶ Acar Örnek, “Önsöz”, **Kamu Yönetimi**, İstanbul, Meram Yayın Dağıtım, 1999.

⁵⁷ Bu çalışmada, kamu yönetiminin yapısal ve işlevsel anlamına odaklanılmakta olup kamu yönetiminde yaşanan paradigma değişimlerine yönelik tartışmalara değinmekle birlikte kavramın bilimsel bir disiplin olarak taşıdığı anlam ile “kamu yöneticisi” anlamı yer almamaktadır.

“İnsan toplumlarının iktisadi ve toplumsal örgütlenme ve yönetim tarzı”⁵⁸ olarak tanımlanan devletin bir aracı olan kamu yönetimi, öz olarak kamunun (toplumun/halkın) yönetimi anlamına gelmektedir. Devletin ve organlarının tümüyle topluma ait olduğu düşünüldüğünde, kamu kelimesinin de toplum ve devlet kavramlarının bir aradalığını sağlayan “bileşen” bir kelime olduğunu söyleyebiliriz. Çünkü kamusalılığı sağlayan şey, devlet ya da onun bir aracı olan kamu yönetimidir. Bu nedenle toplum yararı yerine kamu yararı, toplum hizmeti yerine kamu hizmeti kavramlarını kullanıyoruz. Bir toplumsal hizmetin önce vakıf, dernek vb. kuruluşlar tarafından yerine getirilirken daha sonra bir kamu örgütü tarafından yerine getirilmesindeki amaç ve nedenler de bununla ilgilidir.

Kamu ve kamusalılık, toplum ile devlet arasında kalmış bir kavramdır. Bir yandan devletle ilişkilendirilmesi zorunlu olmayan, diğer yandan özeli ifade etmemek için devletle toplum arasında bağımsız bir alanda yer almaktadır.⁵⁹

Tezimiz kapsamında kamusalılık kavramı, iki durumda ele alınacaktır. Birincisi, sıfat haliyle bir örgütün niteliğinin tanımlanmasıdır. Konumuz açısından belediyelerin doğasından hareketle belediyelerin kamusal niteliği incelenecektir. İkinci olarak kamusalılık, bir ara kavram olarak değerlendirilip toplumdan devlete, devletten topluma giden bir süreci⁶⁰ ifade etmek için kullanılacaktır.

Kamusalılığı bir süreç olarak ele aldığımızda kamu örgütlerinin kamu yararına kamu hizmeti faaliyetini yerine getirmesi bir kamusalılık biçimidir. Diğer taraftan insanların

⁵⁸ Birgül Ayman Güler, **Devlet Bilimi: Göçebe ve Yerleşik Devlet**, Ankara, İmge Kitabevi, 2023, s. 34. Birgül Ayman Güler’e göre “devletin kendine özgü olan etkinliği, yönetmektir. Bu etkinlik, belli bir toplumun bir bütün olarak iktisadi ve toplumsal bakımdan örgütlenmesini ve yönlendirilmesini konu alır. Devlet, insanın doğası gereği tek tek değil ancak toplu halde bir arada yaşayabilen bir canlı türü olması nedeniyle ‘doğal’, insan toplumlarının hareketine ait olması nedeniyle de ‘toplumsal’ bir gerçekliktir. Bu özelliklere dayalı olarak genelde paylaşılan görüş, devletin insanlık tarihinde bir ‘zorunluluk’ olarak ortaya çıktığıdır.” (Birgül Ayman Güler, 2023, s. 167).

⁵⁹ Adrian von Hagemester’den aktaran D. Çiğdem Sever, 2013, s. 15-16.

⁶⁰ Koray Karasu, bir uçta “devlet”, diğer uçta “özel” örgütlerin yer aldığı örgütler dünyası kurgusu içerisinde “kamusallaşma” deyimini, “devlete ilişkin olma”dan (devlet örgütleri), “topluma ilişkin olma”ya doğru ilerleme şeklinde ifade etmektedir. Ayrıca, toplumsal ihtiyacı karşılaması, yani “topluma ilişkin olma” vasfının artması devletin kamusallaşması için yeterli değildir (Koray Karasu, 2004, s. 33-34). “Devletin bu işlevleri örgütlenme ve yerine getirme biçiminin de “kamusallaştırılması”, bir başka deyişle örgütlenmenin kamusallaştırılması da bir zorunluluktur” (Onur Karahanoğulları’ndan aktaran Koray Karasu, 2004, s. 33-34).

yurttaş/vatandaş olarak siyasi alandaki eylemlere, kendilerini ilgilendiren konulara ilişkin tartışmalara, toplum işlerine katılımı da bir kamusallık biçimidir. Birincisinde, devletten topluma giden bir kamusallaşma süreci yaşanırken; ikincisinde, toplumdan devlete giden bir kamusallaşma süreci yaşanmaktadır. Bu doğrultuda kamusalılık, kamu örgütlerinin kamu yararı anlayışıyla kamu hizmeti üretmesini ve halkın bu yararın oluşumuna doğrudan, temsili veya katılımcı yollarla dahil olmasını ifade eden bir süreçtir.

B. Kamu ve Kamusallık Kavramlarını Karşıtı Özel'den Hareketle Açıklamak:

Kamu ve Özel Ayrımı

Kamu ve kamusallık kavramlarını karşıtı olan özelden hareketle açıklamak kavramların netlik kazanması açısından önemlidir. Batılı devletlerin inşasının merkezinde yer alan⁶¹ kamu-özel ikiliği/ayrımı, Antik Yunan'dan beri süregelen bir ayrım olup Homeros'un yapıtlarında (İliada ve Odisseia) dile getirilmektedir. Özel için "private" karşılığı olarak kullanılan "idios" kelimesi, "*kişiyeye ait olan, kişinin kendi benliğini sürdürmesiyle ilgili*" iken kamu (public) kelimesi için kullanılan "demios" kelimesi ise "*insanlarla birlikte bir şeyler yapma*"ya karşılık gelmekte, "*halkla bağlantılı*", "*halka ilişkin*" anlamlarını taşımaktadır.⁶² Daha yaygın kullanılan "kainos" kelimesi ise "özel" in karşıtı olan "ortak, genel" anlamına gelmekte ve aynı zamanda "*kamusal işler*"i tanımlamaktadır. "İdios"un isim hali "idiotes", "*kamusal bir işle uğraşmayan ya da kamusal sorunlara aktif olarak katılmayan konumdaki kişiyi*" tanımlamaktadır.⁶³

Kelimelerin Roma dönemindeki ifadeleri olan, "res publica" ve "res privata", Doğu Roma İmparatoru I. Justinianus tarafından hazırlatılan Roma hukukunun derlemesi olan

⁶¹ Marianne Antonsen, Torben Beck Jorgensen, 1997, s. 337.

⁶² Yuvarlak Masa, "Kamuculuk mu Devletçilik mi?", **Toplum ve Hekim**, 2001, 16(5), s. 324; Filiz Çulha Zabcı, **Siyasal Kuramda Kamusal Alan Sorunsalı: Habermas ve Arendt**, Ankara, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi, 1997, s. 19-20.

⁶³ Filiz Çulha Zabcı, 1997, s. 20.

Corpus Juris Civilis'ten açıkça anlaşıldığı gibi, devlet alanını ve devlet dışı alanı ifade eder.⁶⁴

Kamu ve kamusalılık; felsefe, siyaset bilimi, kamu yönetimi, hukuk, sosyoloji, siyaset sosyolojisi, sivil toplum çalışmaları, ekonomi, maliye, kentleşme, mimarlık gibi pek çok disiplinin inceleme nesnesi olmuş bir kavramdır. Kavramın zamanla ele alındığı bağlama bağlı olarak birçok farklı anlam kazanması, aynı anlama gelebilen net bir tanımının olmaması ve sözü edilen disiplinlerin taşıdığı birtakım teorik kaygıların varlığı, kavramın bu derece farklı disipline dağılmış olmasının nedenleri olarak görülebilir.⁶⁵

Kamu-özel ikilemi üzerinden yürütülen birtakım ayrımlar, kamusalılığı inceleme nesnesi yapmış bazı disiplinlerin dağılımını ve farklı kamusalılık anlamlarını görmemize yardımcı olur. Bu disiplinlerin içinde “*siyaset bilimi ve toplum biliminde kamusal alan-özel alan, yönetim biliminde kamu örgütleri-özel örgütler, ekonomide devlet kesimi-özel kesim ya da devletleştirme-özelleştirme, kamu maliyesinde kamu malı-özel mal, idare hukukunda kamusal rejim-özel rejim gibi*”⁶⁶ ayrımlar temel tartışma konusuna kaynak oluşturmaktadır.

Kamu(sal) ve özel arasındaki ayrım, siyasi tarihte büyük önem taşıyan bir gelişme olup bir gecede olmuş bitmiş bir gelişme değildir. Bu gelişme, dünyanın bazı bölgelerinde hala sona ermemiş olan, uzun bir tarihsel mücadelenin ürünüdür. Bu mücadeleler sonucunda, ülkeler artık prensin, kralın veya imparatorun özel mülkü olmadığı için vatandaşlar, herhangi bir hakka sahip olmasalar dahi hükümdara itaat etmek ve hizmet etmek zorunda kalmamakta ve rejim, vatandaşlarının özel alanına sınırsız müdahalede bulunamamaktadır.⁶⁷ Bu perspektiften, niteliği ve vazgeçilebilir olup olmadığı tartışmasının⁶⁸ yanı sıra, ayrımların organik ve usuli anlamda farklılaşmayı içerdiği,

⁶⁴ Udo Pesch, 2008, s. 179.

⁶⁵ Charles T. Goodsell, 2017, s. 472.

⁶⁶ Koray Karasu, 2004, s. 10.

⁶⁷ Arthur Ringeling, 2015, s. 293.

⁶⁸ Adrian von Hagemester'den aktaran D. Çiğdem Sever, 2013, s. 3.

devletin karar alma süreçleri ve faaliyetlerinin toplumunkinden farklı olduğu düşüncesi de kamusal-özel ayrımını destekleyen nitelikte bir düşüncedir.⁶⁹

Bu ayrımların içerisinde yer alan; kamusal alan-özel alan, kamu örgütleri-özel örgütler, kamu hukuku-özel hukuk ayrımları, kamu yönetiminin kamusallığının incelenmesi ve belediye kamusallığının değişkenlerinin belirlenmesine katkı sağlayacaktır.

1. Kamusal Alan-Özel Alan

Kamusal alan⁷⁰; en yalın tanımıyla ortak menfaatlere hizmet eden alan olarak tanımlanabilir. Antik Yunan “agorası”ndan günümüzdeki kamusal alanlara bakıldığında, “yurttaşlık alanı” olan kamusal alanın; gezinti, dinlenme, gösteri gibi kullanımlarla tanımlanan işlevsel bir alana dönüştüğü söylenmektedir.⁷¹ Tarihteki ilk “kamusal alan”ların Antik Yunan’da toplanma yeri olan “akropol”⁷² ve Geç Yunan dönemindeki “agora”⁷³ olduğu bilinmektedir. Yunan kentlerindeki bu kamusal alanlar; farklı insan

⁶⁹ D. Çiğdem Sever, 2013, s. 4. D. Çiğdem Sever’e göre “bu süreçler aynı zamanda hukuk devleti, yasallık, kuvvetler ayrılığı ilkeleri ve insan haklarıyla yakından ilişkilidir.” (D. Çiğdem Sever, 2013, s. 4)

⁷⁰ Kamusal alan (public sphere) konusu, birçok isim ve çalışma tarafından ele alınmış olmakla birlikte konumuz açısından üç ismin incelenmesi yeterli görülmüştür. Bunlar; Hannah Arendt (İnsanlık Durumu-1958), Jürgen Habermas (Kamusallığın Yapısal Dönüşümü-1962) ve Richard Sennett (Kamusal İnsanın Çöküşü-1977) dir. Arendt, Antik Yunan’daki kamudan bahsederek kamusal alan, özel alan ve toplumsal alan tanımlamalarını çalışmasında ortaya koymuştur. Habermas, 18. yüzyıl ve 19. yüzyıl başlarındaki İngiltere, Fransa ve Almanya’daki gelişmelere bakarak burjuva kamusunun ideal tipini tanımlamaya çalışmış ve temsili, edebi, siyasal olmak üzere üç tür kamudan bahsetmiştir. Sennett ise 18. yüzyıl öncesi Paris ve Londra’sının gündelik yaşamına bakarak 18. yüzyılın sonlarında ortaya çıkan büyük devrimler ve ulusal sanayi kapitalizminin kamusal ve özel olana dair fikirlerde yarattığı değişimleri incelemiştir. Bahsedilen çalışmalar genel olarak kamusal alanların sosyo-mekânsal yapılandırılmayı nasıl ifade ettiğine bakar ve kamusal alanın kullanıcılar açısından sonuçlarını araştırır. Kamusal alan, sadece fiziksel bir alan değil aynı zamanda kültürel ve ideolojik olarak belirlenmiş bir söylem alanıdır (Özlem Taşkın Erten, **Questioning The Privatization of Public Space: The “Publicness” of Shopping Centers**, İzmir, Graduate School of Engineering and Sciences of İzmir Institute of Technology, Doctor of Philosophy, 2011, s. 15).

⁷¹ Pelin Gökgür, “Kamusal Alanın Değişimi ve Dönüşümünü Etkileyen Faktörler”, **Kamusal Alanların Mekânsal Organizasyonu**, Editör: H. Selma Çelikyay, Bartın, Bartın Üniversitesi Yayınları, 2017, s. 1.

⁷² Oxford English Dictionary’ e göre **Akropol**: “Eski Yunan kent devletlerinde, genellikle bir tepe üzerinde bulunan, çevresi surla çevrili, içinde sarayın, önemli yapıların ve tapınakların yer aldığı iç kale.” (Oxford English Dictionary, “Akropol”, <https://www.oed.com/?tl=true> (ET: 02.11.2024)).

⁷³ Oxford English Dictionary’ e göre **Agora**: “Yunan klasik çağında, bir sitenin yönetim, siyasa ve ticaret işlerini görüşmek üzere yurttaşların toplandığı kent alanıdır.” (Oxford English Dictionary, “Agora”, <https://www.oed.com/?tl=true> (ET: 02.11.2024)).

toplulukları arasında topluma ait konuların tartışıldığı ve bu tartışmalar sonucu kolektif kararların alındığı bir alandır.⁷⁴

Antik Yunan'daki kamusal alan modelinden yola çıkarak ideal bir kamusal alan düşüncesine varmaya çalışan⁷⁵ Hannah Arendt'e göre; antik kent-devletin doğuşuyla birlikte ortaya çıkan kamusal alan-özel alan ayrımı, siyasi alan ile hane alanına denk gelmektedir.⁷⁶ Bir de ne özel ne de kamusal nitelikte olan toplumsal alan bulunmaktadır. Bu alan, kökeni modern çağın doğuşuna dayanan ve siyasi biçimi milli-devlette ortaya çıkmış bir alandır.⁷⁷ Ona göre, hane tam anlamıyla eşitsizliğin merkezinde yer almaktaydı. Özgür olmak ne yönetmek ne de yönetilmek anlamına gelmekteydi. Hane reisi-yöneticisi, sadece haneden ayrılp herkesin eşit olduğu siyaset alanına girebilecek güce sahip olması bakımından özgürdü.⁷⁸ Kamusal alanda, eşitlik ve özgürlük birbirinin tamamlayıcısı ve var olma koşuludur. Özgür olmak sadece egemen/bağımlı ilişkisinde olmamak değil; her bireyin, hem yöneten hem yönetilen olduğu bir dünyada yaşaması demektir. Eşitlik de sadece yasa önünde eşitlik değil, yurttaşların kamu işlerine ve görevlerine eşit ve etkin katılımı anlamına gelmektedir.⁷⁹

Gerçeği oluşturanın görünüş olduğunu belirten Hannah Arendt, kamusal alanı, iki temel niteliği üzerinden tanımlamıştır. Bunlardan ilki, kamusal alanda her şeyin herkes tarafından görülebilir, duyulabilir ve açık olmasıdır, aksi takdirde o şey, belirsiz ve bulanık olacaktır.⁸⁰ İkincisi ise bize ait olan özel alandan ayrı, hepimiz için müşterek bir dünyayı ifade eder. Bu dünya, yeryüzü ya da doğayla aynı olmayıp insan yapımıdır.⁸¹ Kamusallık, adeta çevresinde oturanlar tarafından sahiplenilen bir masa gibidir; arada

⁷⁴ Pelin Gökgür, 2017, s. 2.

⁷⁵ Filiz Çulha Zabcı, 1997, s. 16.

⁷⁶ Hannah Arendt, **İnsanlık Durumu**, Çeviren: Bahadır Sina Şener, İstanbul, İletişim Yayınları, 1994, s. 47.

⁷⁷ A.k., s. 47.

⁷⁸ A.k., s. 52.

⁷⁹ Filiz Çulha Zabcı, 1997, s. 23.

⁸⁰ Hannah Arendt, 1994, s.74.

⁸¹ A.k., s.77.

olan her şey gibi hem insanları birbirine bağlar hem de ayırır, birbirlerinin üzerine yıkılmalarını önler. Arendt, böylesi bir ortaklığa sahip olmayan insanların bir aradalığını ise kitle toplumuna benzetmektedir.⁸² “Kitlelilik”, tüketim toplumunun ihtiyaç duyduğu bir olgudur ve kamusal alanı yok eder.⁸³ Kamu alanının sadece erişilebilir ve müşterek olması da yetmez aynı zamanda bir nesilden daha uzun ömürlü olmalıdır. Çünkü bir kamu alanının insanları bir araya toplayan ve onları birbiriyle ilişkiye sokan “şeyler” topluluğuna dönüşmesi, kalıcılığa bağlıdır. Kamusal mekânın, bir nesillikine, sadece yaşayanlar için planlanan değil de ölümlü insanların yaşam sürelerini aşan bir varlığa sahip olması gerekir.⁸⁴

Richard Sennett, Kamusal İnsanın Çöküşü adlı eserinde,⁸⁵ 18. yüzyılda kullanılan “kamuya çıkmak-halkın arasına karışmak” deyimine yer vererek kamusal alanın kimleri içerdiğini ve kamuya çıkıldığında çıkılan yerin neresi olduğunu, 18. yüzyıl Londra’sı ve Paris’indeki burjuvalar üzerinden açıklamaya çalışır. Burjuvaların yaşadıkları şehirler, artık çok çeşitli grupların ilişki kurdukları bir dünya haline gelmiş ve kamu kavramı da zamanla modern anlamına kavuşmuştur. Bu dönemde kamu, “*yalnızca aile ve yakın arkadaş kesimlerinden farklı konumu olan bir toplumsal yaşam bölgesi değil, görece çok çeşitli insanları içine alan, tanıdıklar ve yabancıların oluşturduğu kamusal alan*” anlamına gelmeye başlamıştır. Sennett, bu çeşitlilik taşıyan şehir ahalisini, yine 18. yüzyılda kullanılmış olan “kozmpolit” kelimesiyle karşılamaya çalışır. Ona göre kozmpolit; “*her yere girip çıkabilen, aşına olduğu şeylerle hiçbir alakası ya da*

⁸² A.k., s.77-78.

⁸³ Arendt’den aktaran Adem Erdem Erbaş, Devran Bengü, “Şehircilik ve Kamusal İlişkisinde Ekinsel Üretimin (Culturevation) Rolü ve Etkisi”, **Planlama**, 28(2), 2018, s. 130.

⁸⁴ Hannah Arendt, 1994, s. 80-81.

⁸⁵ Richard Sennett, kamu kelimesinin İngilizce ve Fransızca anlamlarına vurgu yaparak bu kelimedenden türeyen farklı kavramları ortaya çıkarmaya çalışmıştır. İngilizcede kamu, ilk olarak “toplumun ortak çıkarı”, “genel gözleme açık ve ortada olan” anlamındayken kamusal, “herkesin denetimine açık” anlamındadır. Özel ise “kişinin ailesi ve arkadaşları ile sınırlanan mahfuz bir yaşam bölgesi” şeklinde kullanılmaktadır. Fransızcadaki anlamı da İngilizcedekiyle benzerdir. Özellikle Rönesans döneminde ortak çıkar, politik topluluk anlamlarına gelecek şekilde kullanılmış ve zamanla sosyallığın özel bir bölgesi haline dönüşmüştür (Richard Sennett, **Kamusal İnsanın Çöküşü**, Çeviren: Serpil Durak ve Abdullah Yılmaz, İstanbul, Ayrıntı Yayınları, 2019, s. 31-32).

benzerliği olmayan durumlarda da rahat hareket edebilen kimsedir.” “Kozmopolit” artık kamuya çıkan yani halkın içine karışan anlamında bir kamusal insandır. Böylece kamu, aile ve yakın arkadaşlar dışında geçen yaşam anlamına gelmeye başlamıştır. Bu kamusal yaşamın varlık alanı, çok çeşitli ve karmaşık toplumsal gurupların bir araya geldiği büyük şehirlerdir.⁸⁶ şehirlerin büyümesi, krallığın doğrudan denetiminden bağımsız sosyallik ağları ile yabancıların düzenli bir şekilde buluşabildikleri yerlerin genişlemesine sebep olmuştur. şehirler; içerisinde parkların, yayaların dinlenmesine ve gezmesine uygun hale gelen sokakların olduğu, kahvehanelerin sosyal merkezlere dönüştüğü, tiyatro ve opera salonlarının geniş bir kamu kesimine açıldığı yerler haline gelmiştir.⁸⁷

Sennett’e göre, 18. yüzyılın büyük şehirlerindeki vatandaşlar kamusal yaşamın ne olup ne olmadığını tanımlamaya çalıştılar. Kamusal ve özel arasında çizilen bir çizgi vardır. Bu izgi, örneğini kozmopolit, kamusal davranışta bulan medeni talepleri, ailede bulan doğanın talepleri karşısında dengelemektedir. Onlara göre bu talepler, birbiriyle elişmekteydi. Bu yüzden bütünlüklü bir bakış açısıyla birini seçmek yerine her ikisini de dengede tutuyorlardı. Yani şehirdeki yabancılara karşı duygusal anlamda tatmin edici bir tutum sergilerken diğer taraftan aradaki mesafeyi koruyorlardı.⁸⁸ Bu durum, “*18. yüzyıl ortalarında insan denen hayvanı toplumsal bir varlığa dönüştürmenin aracı olarak görülüyordu. Buna karşılık aile ve derin dostluklar kurma yetenekleri insani yaratımlar olmaktan çok doğal potansiyeller olarak görülüyordu. İnsan kendini kamusal alanda yaparken, özel alanda, öncelikle de aile yaşantısı içinde doğasını gerçekleştiriyordu.*”⁸⁹

Sennett, kamusal ve özel arasındaki ayrımın bir çizgi ile dengede olduğu (gerilim içinde olmadığı) dönemi *ancien regime*⁹⁰ olarak adlandırmaktadır. O, Kamusal alanın

⁸⁶ Richard Sennett, 2019, s. 32-33.

⁸⁷ A.k., s. 33.

⁸⁸ A.k., s. 34.

⁸⁹ A.k., s. 34-35.

⁹⁰ **Ancien regime:** “Ancien regime terimi sık sık feodalizmle aynı anlamda, yani 800 öncesinden 1800 sonrasına kadar süren tarih kesiti için kullanılır.” Sennett; “Ben Tocqueville’in önerdiği anlamı izlemekten yanayım: Ancien regime 18. yüzyılda, özellikle de uluslar içinde ticari ve idari bürokrasinin ayak direyen feodal ayrıcalık sahipleriyle yan yana gelişmekte olduğu dönemi anlatır” (Richard Sennett, 2019, s. 71).

canlı olduğu bu dönemin insanını da kamusal insan olarak nitelemektedir. Ona göre, “kamusal insan aktör olma işlevi ile duygularını takdim eden insandır.”⁹¹ Kamusal insan, bir dönemi ya da karakteri canlandıran bir aktör gibi kamusal hayat içerisinde bir icracıdır. Toplumun bir tiyatro sahnesi olarak görülmesi gibi kamusal alanın sahne olarak algılandığı⁹² “theatrum mundi”⁹³ düşüncesi de kamusal alanın canlı olduğu döneme aittir.⁹⁴

Sennett kamusal alanı, özel alanla bağlantısı içinde var olan bir coğrafya olarak görür. Kamusal alan, aynı zamanda toplumdaki çok geniş bir dengenin parçasıdır. Politik davranışlar, haklar kavramı, ailenin düzenlenmesi ve devletin sınırları gibi daha geniş bir bütünün parçasıdır.⁹⁵ Dahası ona göre, kamusal ve özel birbiriyle çelişen şeyler olmaktan ziyade birbirinin alternatifi iki şeydir. “Kamusal alan insan yaratımıydı; özel alan ise insanlık durumuydu.”⁹⁶

Sennett’e göre, 18. yüzyıl şehrindeki kamusal ve özel yaşamın talepleri arasındaki gerilim, bütünlüklü bir kültürün şartlarını oluştururken; 18. yüzyılın sonlarında ortaya çıkan büyük devrimler ile ulusal sanayi kapitalizminin yükselişi, kamusal ve özel olana

⁹¹ Richard Sennett, 2019, s. 143.

⁹² A.k., s. 55, 62.

⁹³ **Theatrum Mundi:** “Platon’un Yasalar adlı eserinde insan yaşamı tanrılar tarafından sahneye konan bir kukla gösterisiydi; Petronius’un eseri Satyricon’un ana teması ise bir tiyatro olarak toplumdu. Hıristiyanlık zamanında, genelde, dünya tiyatrosunun bir tek seyircisinin olduğu ve o seyircinin, yani Tanrı’nın, aşağıda caka satarak kılıktan kılığa giren çocuklarını göklerden kederle seyrettiği düşünülürdü. 18. yüzyılda, dünyadan tiyatro sahnesi olarak söz edilmeye başlandığında, insanlar takındıkları tavırlar için yeni bir seyirci düşlemeye başladılar. Bu seyirci artık Tanrı değil birbirleriydi; o kutsal keder yerini günlük yaşamda oynanan rollerden, biraz kinik bir tarzda da olsa keyif almaya hazır bir seyirci topluluğu olduğu hissine bıraktı. Toplumla tiyatronun özdeşleştirilmesi daha yakın zamanlara kadar Balzac’ın İnsanlık Komedyası adlı eseri, Baudelaire, Mann ve ilginçtir, Freud ile devam etti” (Richard Sennett, 2019, s. 55).

⁹⁴ Sennett’e göre, “tiyatronun tüm görevi, kendi kendine yeterli içsel bir inandırıcılık standardı oluşturmaktır. Bu görev ifadelerin simgeler değil işaretler olarak görüldüğü toplumlarda daha kolay başarılmaktadır” (Richard Sennett, 2019, s. 111).

⁹⁵ Richard Sennett, 2019, s. 121.

⁹⁶ A.k., s. 133. Bu sözü, kamusal alandaki toplumsal düzen sorunu ile özel alandaki bakıp büyütme sorunu üzerinden açıklamaya çalışan Sennett, toplumsal düzen sorununun işaretlerin yaratılmasıyla çözüldüğünü, bakıp büyütme sorununun ise aşkın ilkelere bağlanarak, çözülmese bile çözülmeye çalışıldığını söyler. Bu durumda “kamusal alanı yöneten itkiler istenç ve yapıntı, özel alanı yönetenler ise kısıtlamalar ve yapıntının silinip gitmesiydi” (Richard Sennett, 2019 s. 133).

dair fikirlerde değişime sebep olmuştur. Kamusal coğrafya, görünürde sapasağlam olan ancak içten değişime uğrayarak 19. yüzyıla kadar uzanmıştır.⁹⁷

Kamusal alanın değişimi, Sennett'in ifadesiyle “*kamusal yaşamın krizine*” sebep olmuştur. Bu, “*karakterlerin irade dışı ifade edildiği, özel olanın kamusal olana dayatıldığı başkalarınca kişiliğın okunmasına karşı tek savunmanın duygulardan feragat etmek olduğu ve mahremleşme yolundaki toplumda, kişinin kamu içindeki davranışının köklü bir biçimde değişmesi*” şeklinde ortaya çıkan bir yaşam krizidir. Bu şekilde sessiz kalarak yurttaşlar, ezildiklerini hissetmeksizin kamusal yaşama, özellikle de sokaktaki yaşama katılabileceklerini düşünmektedir.⁹⁸

Çoğu yurttaşın, artık devlet ile olan ilişkilerine “teslimiyetçi ve kanıksayıcı” bir ruh haliyle bakması, Sennett'in gözünde günümüz kamusal yaşamını, formel bir yükümlülük meselesine dönüştürmüştür.⁹⁹ Kamusal insan cansızlaşmış, çökmüştür. Geç modern

⁹⁷ Richard Sennett, 2019, s. 40-41. Sennett'e göre bu değişimde rol oynayan üç etken bulunmaktadır: **Birinci etken**, büyük şehirdeki kamusal yaşam ile 19. yüzyıl sanayi kapitalizmi arasındaki ikili ilişkidir. Sanayi kapitalizminin kentli kamusal kültürle girdiği ilişki; öncelikle kapitalizmin 19. yüzyıl burjuva toplumunda hız kazandırdığı özelleşme baskılarında kendini göstermiş, sonrasında kitlesel üretim ve dağıtım nedeniyle, kamusal alandaki özellikle giyim kuşam konusundaki maddi yaşamda ortaya çıkmıştır. 19. yüzyıl kapitalizminin yol açtığı sarsıntılar sonucu, kamu düzenini denetim altına alma ve biçimlendirme iradesi zamanla zayıflamış, insanlar daha çok kendilerini koruma kaygısına düşmüştür ve aile bu korunma yollarından biri haline gelmiştir. Bu yüzyıl boyunca aile, özel alanın merkezi olmaktan giderek uzaklaşmış, kamusal alandan daha yüksek ahlaki değerler taşıyan, bir sığınak görüntüsü vermeye başlamıştır. Aile, toplumun saldırdığı dehşetten kaçışın bir sığınağı olarak idealleştirildikçe, büyük şehirlerdeki kamusal alana değer biçmek için kullanılan bir ahlaki kıstas haline de gelmiştir. Böylece insanlar, kamusal yaşamı ahlaki bakımdan sefil bir yaşam olarak görmeye başlamış, mahremiyet ve istikrar ailede bütünleşmiştir. Bu yeni düzen karşısında da kamusal düzenin meşruluğu tartışma konusu olmaya başlamıştır. Sanayi kapitalizmi, kamusal alanın maddi yaşamı üzerindeki etkisini ise örneğin, giyim de seri üretimin kozmopolit kamunun çok farklı kesimlerinin hep birlikte benzer görünüşler aldıkları ve kamusal göstergelerin ayrıksı özelliklerini yitirmesinde gösteriyordu. Sonuç olarak kapitalizm ve kamusal coğrafya arasındaki ikili ilişki; kamudan aileye geri çekilme ve kamusal görünüş konusunda ortaya çıkan tek tipliliğe sebep olmuştur. **İkinci etken**, insanların yabancıyı ve bilinmeyeniyi yorumlama tarzını etkileyen yeni bir sekülerizm anlayışının 19. yüzyıldan başlayarak oluşturulmasıdır. Yeni sekülerizmin etkisi, duygu, şaşkınlık ya da basitçe ilgi yaratan hiçbir şeyin kişinin özel yaşam alanından a priori olarak dışlanamayacağı ve keşfedilmeye değer belli bir psikolojik niteliği hep taşıyacağı hükmünün insanların karşısına koymak olmuştur. **Üçüncü etken** ise ancien regime'e özgü bizzat kamusal yaşamın yapısından gelen bir güçtür (Richard Sennett, 2019, s. 35-40). “Ancien regime'in şehir mirası, sanayi kapitalizminin özelleştirici etkileriyle başka bir biçimde birleşmişti. Kamu, ahlak ihlallerinin ortaya çıktığı ve hoş görüldüğü yerdi; kamusal ortamda saygınlık kuralları kırılabiliriydi. Eğer özel alan, ailenin idealleştirilmesiyle yaratılmış bir sığınak, bir bütün olarak toplumun teröründen korunmaya yarayan bir sığınak ise, bu idealin bedellerinden özel türden bir deneyimle, yabancılar arasında geçen ya da daha önemlisi, birbirine yabancı kalmaya kararlı insanlar arasında geçen bir deneyimle kaçılabiliriydi. Ancien regime'de kamusal deneyim, toplumsal düzenin oluşumuyla bağlantılıydı; son yüzyılda ise kişilik oluşumuyla bağlantılı hale geldi” (Richard Sennett, 2019, s. 40-41).

⁹⁸ Richard Sennett, 2019, s. 45.

⁹⁹ A.k., s. 16.

dönemde; yollar ve sokaklar artık insanların kamusal alanda karşılaşma, ilişki kurma, kendi kimliklerini inşa etme mekânları değil, insanların birbiriyle karşılaşmasına ve kamusal alanda ilişki kurmasına imkan vermeyecek yapıda tasarlanmaya başlamıştır.¹⁰⁰

Kamu(sal) kavramına ilişkin tartışmalarda yer alan bir diğer isim, Jürgen Habermas'dır. Kamu kelimesi, Habermas'a göre; 18. yüzyıl Almanya'sında "kamusal" sıfatından "publicite ve publicity" ile benzerlik kurularak üretilmiştir. Ona göre; o dönemde kamu, "mal mübadelesinin ve toplumsal emeğin alanı olarak kendi yasalarına göre kurumlaşan 'burjuva toplumuna' ait"¹⁰¹ bir alan olarak görülmektedir.

Habermas, her ne kadar 18. ve 19. yüzyıla ilişkin kamu çözümlemesi yapmaya çalışsa da ona göre; kamusal ve özelden bu yüzyıllardan çok daha önceleri bahsedilmeye başlanmıştır. Antik Yunan şehir devletinde, özgür vatandaşların ortak alanı polis, tek tek şahıslara ait olan hane alanından kesin olarak ayrılmıştır. Kamusal hayat (bios politikos), pazar meydanında, agorada yaşanır, ancak mekânsal olarak bağlanmış değildir. Kamu, mahkeme ve meclis görüşmelerindeki müzakerede oluşabileceği gibi (lexis), savaşta veya savaş oyunlarındaki gibi ortak eylemde de (praxis) oluşabilir. Her şey ancak kamunun ışığında ortaya çıkmakta, herkesin gözüne orada görünmektedir. Vatandaşlar arasındaki konuşmalarda meseleler dile getirilmekte, şekillenmektedir. Sonuç olarak eşitler arasında yapılan tartışmada en iyi olan ortaya çıkmaktadır.¹⁰²

"Kamu" ve "kamuculuk" kavramlarının demokrasiyle (Antik Yunan-Atina Toplumu), bağlantılı bir şekilde gelişmeye başladığı da düşünülmektedir.¹⁰³ Demokrasi bağlamında kamu kavramı "herkese açık" anlamını içermektedir.¹⁰⁴ Habermas'a göre toplantılar, kapalı topluluklarınkinden farklı olarak "herkese açık" şekildeyse "kamusal"

¹⁰⁰ Hülya Biçer Olgun, "Jürgen Habermas, Hannah Arendt ve Richard Sennett'in Kamusal Alan Yaklaşımları", **Sosyolojik Düşün**, 2(1), 2017, s. 53.

¹⁰¹ Jürgen Habermas, **Kamusallığın Yapısal Dönüşümü**, Çevirenler: Tanıl Bora, Mithat Sancar, İstanbul, İletişim Yayınları, 2018, s. 59.

¹⁰² Jürgen Habermas, 2018, s. 60.

¹⁰³ Yuvarlak Masa, 2001, s. 324.

¹⁰⁴ Nihat Falay, "Kamusal Alanın Oluşumu, Dönüşümü ve İktisadi Boyut", **Journal of Life Economics**, 2, 2014, s. 55.

olarak adlandırılır. Ona göre kamusal yerler veya kamusal binaların adlandırılması da bu şekildedir. “Kamusal binalar” ifadesinden yola çıkarak bu binalar herkese açık oluşundan öte bir anlamı barındırır ve bu yerler, “kamu”nun gidiş gelişine açık olma zorunluluğu bulunmaksızın bizzat devletin kurumları olmaları gereği kamusaldırlar. Devlet, bir “kamu erki”dir ve “*bu sıfatını, kendi hukukuna tabi olanların ortak kamusal selametini sağlama görevine borçludur.*”¹⁰⁵ Özel, devlet alanının dışında olmayı, kamusal ise özel varlıkların karşıtı olarak kamu gücünü ifade etmektedir. Devlet memurları da devletin bina ve kurumları gibi kamusaldır. Kamusal bir görevleri ve işleri vardır. Bunların dışında özel şahıs, merci, iş ve evler bulunmaktadır. Bu özel varlıklar, kendi özel yararları için çalışırken; devlet, kamusal selamet için çalışır.¹⁰⁶

Kamu, bazen kendisini özel alandan ayrı bir alan olarak orataya koyarken bazen de kamu gücünün karşıtı olarak “kamuoyu alanı” şeklinde sunar. Habermas, kamusal alanın, “*tepki gösteren veya olan bitenden haberdar kamuoyunu ifade eden, halkla, aleniyetle, ilan etme/yayımlamayla bağlantılı olan*” kamu görüşü (public opinion) anlamını öne çıkartır. Bu konunun öznesi, kamuoyunun taşıyıcısı olarak halk iken kamuoyunun eleştirel işleviyse aleniyetiyle ilişkilidir. Aleniyet, kitle iletişim araçları söz konusu olduğunda kamuoyunun bir işlevi olmaktan çıkar ve onun kendi üzerine aldığı halkla ilişkiler (public relations) gibi bir sıfat haline gelir. Kimi zaman devlet organları, kimi zaman basın gibi halkın iletişim aracı olan medya, kamusal organlar arasında sayılır.¹⁰⁷

Yani Habermas kamusal alan kavramıyla toplumsal yaşam içinde, tüm yurttaşların erişebildiği kamuoyuna benzer bir alanı kastetmektedir. Ona göre, özel bireylerin kamusal bir gövde oluşturarak toplandıkları her konuşma durumunda, kamusal alan varlık kazanacaktır. Buradaki biraradalık durumu, ne iş ve meslek sahiplerinin ne de bir devlet bürokrasisinin davranışlarına benzemektedir. Yurttaşlar ancak, genel yarara ilişkin

¹⁰⁵ Jürgen Habermas, 2018, s. 58.

¹⁰⁶ A.k., s. 71.

¹⁰⁷ A.k., s. 58-59.

meseleler hakkında toplanma, örgütlenme, kanaatlerini ifade etme ve yayınlama özgürlükleri garantilenmiş olarak tartışabildiklerinde kamusal bir gövde biçiminde davranmış olacaktırlar. Bu tür bir iletişim; gazeteler, dergiler, radyo ve televizyon gibi iletişim araçlarıyla muhataplarına aktarıldığında daha genel bir kamusal gövde içinde gerçekleşecektir.¹⁰⁸

Kamuyu burjuva toplumuna ait bir alan olarak gören Habermas, burjuva kamusunun¹⁰⁹ genel hatlarını şu şekilde açıklar:

Devletle toplumu ayıran çizgi, kamusal alanla özel alanı da birbirinden ayırıyor. Kamusal alan, kamu erkiyle sınırlı. Şimdilik sarayı da buna dahil ediyoruz. Esas “kamu” da özel alanda yer alıyor; çünkü bu kamu, özel şahısların oluşturduğu bir kamu. Bu nedenle, özel şahıslara

¹⁰⁸ Jürgen Habermas, “Kamusal Alan”, Çeviren: Meral Özbek, **Kamusal Alan**, Editör: Meral Özbek, İstanbul, Hill yayınları, 2004, s. 95.

¹⁰⁹ Jürgen Habermas, burjuva kamusunun ideal tipini; İngiltere, Fransa ve Almanya’nın 18. yüzyıl ve 19. yüzyıl başlarındaki gelişmelerinin tarihsel bağlamından yola çıkarak tanımlamaya çalışmış (Jürgen Habermas, 2018, s. 15) ve üç tür kamusal alandan söz etmiştir: Temsili kamu, edebi kamu ve siyasal kamu. Temsili kamu, Geç Orta Çağ Dönemine özgüdür ve bu dönemde özel alandan ayrı kendi başına bir kamu alanından söz edilememektedir. Bu dönemde “kamusal” olarak egemenliğin vasfı olan prenslerin mühürleri tanımlanmaktadır. Çünkü egemenlik, kamusal bir nitelikte temsil edilir. Bu temsili kamu, toplumsal alan veya kamu alanı olmayıp bir statü belirtisidir (Jürgen Habermas, 2018, s. 64-65). Temsili kamunun soyluların sarayına sıkışan nihai biçimi, artık devletten ayrılmakta olan toplumun içinde istisnai bir hukuk haline gelmiştir. Böylece, özel ve kamusal alanlar ayrılmaya başlamıştır. Temsili kamunun bağlı olduğu feodal erkler, kilise, prenslik ve beyler zümresi ayrışarak kutuplaşma sürecine girmişler, özel ve kamusal unsurlar şeklinde parçalanmışlardır. Kilisenin temsil ettiği otorite olan din, özel bir meseleye dönüşmüş ve varlığını kamu hukuku kurumu olarak sürdürmüştür. Kamu bütçesinin toprak beyinin özel mülkünden ayrılması, prenslik erkinin kutuplaşmasına damgasını vuran ilk gelişmedir. Sarayın özelleştirilen alanı karşısında bürokrasi, ordu ve kısmen yargı nesnelleşmeye başlamıştır. Zümrelerin egemenliğe yönelik unsurları; kamu erkini içeren organlara, parlamentoya ve bir bölümü yargıya dönüşmüştür. Şehirlerdeki korporasyonlar ve mesleki zümreler özel özerkliğin esas alanı olarak devletin karşısında yer alacak olan “burjuva toplumu”nun alanına dönüşmüşlerdir (Jürgen Habermas, 2018, s. 71-72). Özetle, temsili kamusal alan yerini kamusal otoriteye bırakmıştır. Kamu, artık otorite bahşedilmiş bir prensin temsili kamusuna değil, otoritenin yasal kullanımıyla var olan bir aygıtı işaret etmektedir. Devletin kapsamındaki kamusal otoritenin idare ettiği özel bireyler ise artık kamusal gövdeyi oluşturanlardır (Jürgen Habermas, 2004, s. 98). Daha sonrasında, ailenin mahremiyet alanından kaynaklanan “öznellik” kendi kamusunu oluşturmaya başlamıştır. Bu, siyasal işlev gören kamunun ön biçimi olan edebi kamudur. Kamunun giriş çıkışına açık olan kültürel oluşumlarda, okuma salonlarında, tiyatrolarda, müzelerde ve konserlerde ortaya çıkan akıl yürütme faaliyeti olan edebi kamu, elbette ilk zamanlar burjuvazinin toprağında yetişmemiştir. Prens sarayının temsili kamusuyla bir ilişki içerisindedir. Okumuş orta zümrelerin burjuva öncülere, kamusal akıl yürütme sanatını saraydan koparak şehirde bir karşı güç oluşturan saraylı-soylu toplumuyla kurdukları iletişim sayesinde öğrenirler. Bundan sonra şehir; sarayın kültürel-siyasal karşıtı olarak kahvehanelerde, salonlarda ve yemek davetlerinde kurumlaşan ilk edebi kamunun mekânı olmaktadır (Jürgen Habermas, 2018, s. 96-97). Habermas, Almanya’da 18. yüzyılın sonlarına doğru “küçük ama eleştirel tartışma yürüten bir kamusal topluluk”un (H.U. Wehler’den akt. Jürgen Habermas, 2018, s. 16) oluştuğundan söz eder (Jürgen Habermas, 2018, s. 15-16). Bu kamusal topluluk, şehirli vatandaşlardan ve burjuvalardan oluşan eğitimli genel bir okur topluluğudur. Topluluk, az sayıda eseri yoğun biçimde okumakla birlikte, okuma alışkanlığını düzenli hale getirmesiyle özel alanın içinden kamusal iletişim ağını ortaya çıkarmıştır. Kitap, dergi ve gazete üretiminin genişlemesi; yazar, yayınevi ve kitapçı sayısının çoğalması; okuma topluluklarının kurulması gibi etkenler okuyucu sayısının artmasında etkili olmuştur (Jürgen Habermas, 2018, s. 16). Son olarak kamunun devletle toplum arasında siyasal bir işlev üstlenmesi, siyasal kamunun oluşmasına sebep olmuştur. Habermas’a göre; “siyasal kamu, vatandaşların oluşturduğu bir kamusal topluluğun müzakereye dayalı kanaat ve irade oluşumunu sağlayacak iletişim koşullarının timsali olarak, normatif bir demokrasi teorisinin temel kavramı olmaya elverişlidir.” (Jürgen Habermas, 2018, s. 43)

ayrılmış olan alanda özel alanla kamu arasında ayırım gözetiyoruz. Özel alan, dar anlamda burjuva toplumunu, yani mal dolaşımı ve toplumsal emek alanını kapsıyor; mahremiyet alanıyla aile de ona dahil. Siyasal kamu, edebi kamudan çıkıyor; kamu oyu yoluyla toplumun ihtiyaçlarını devlete iletiyor.¹¹⁰

Habermas'a göre burjuva kamusu; devletle toplum arasındaki gerilim sahasında, özel alanın parçası olarak kalacak şekilde gelişmektedir. Bu iki alanın bölünmesi, toplumsal yeniden üretim ve siyasal gücün ayrışmasını ifade eder. İktisadi pazar ilişkilerinin yayılmasıyla "toplumsal"ın alanı, ortaya çıkar. Üretim, kamusal otoritenin yetki alanından çıkarken yönetimin üzerindeki üretici çalışma yükünü de atmış olur. Ulusal ve bölgesel devletlerde yoğunlaşmış olan kamusal güç, başlangıçta otoritenin müdahaleleriyle yönlendirilse de özelleştirilmiş bir toplum üzerinden yükselir. 19. yüzyılın sonundan itibaren burjuva toplumunun çıkarlarıyla uyum sağlama eğiliminde olan devletin, toplumsal alana müdahalesi, sadece özel alanın içerisinde halledilemeyecek olan çıkar çelişkilerinin siyasal alana aktarılmasından doğmaktadır. Devletin toplumsal alana müdahalesi, kamusal yetkilerin özel birliklere devredilmesine tekabül etmektedir. Burada Habermas, kamusal otoritenin özel alanı kaplayan genişlemesini, toplumsal gücün yerine devlet gücünün geçmesiyle ilişkili olduğunu açıklamaktadır. Toplumun giderek devletleştirilmesi ve kendini dayatan devletin toplumsallaştırılması¹¹¹ burjuva kamusundaki devlet ile toplum arasındaki ayrışmayı tahribata uğratmıştır. Ve burada, kamusal ile özel arasındaki ayırmadan kopan, yeniden siyasallaşmış bir toplumsal alan meydana gelmiştir. Bu alan, kamusal topluluk olarak biraraya gelmiş özel şahısların kendi

¹¹⁰ Jürgen Habermas, 2018, s. 97-98.

¹¹¹ "Devlet, alışlagelen işlerinin dışında o zamana dek özel ellere bırakılmış olan hizmetleri de üstlendi: Kimi durumda özel şahıslar kamusal görevlerle yükümlendirilerek, kimi zaman da özel iktisadi faaliyetleri çerçeve planlar yoluyla koordine ederek veya bizzat imalatçı ve dağıtımcı faaliyetler yürüterek. "Artan iktisadi büyümeyle birlikte, özel maliyetlerin kamusal maliyetlere oranını değiştiren etkenler devreye girdiği için", kamu hizmetleri sektörü zorunlu olarak genişledi. Özel üretimin kamusal maliyetinin yanısıra, geniş kitlelerin alım gücünün artması oranında, özel tüketimin de kamusal maliyeti ortaya çıktı." Müdahalecilik bu tür bağlantılardan kaynaklandığına göre, müdahaleciliğin himaye ettiği toplumsal alanların, devletçe sadece düzenlemeye tabi tutulan özel alandan titizlikle ayırılması gerekir. Zaten bizzat özel kurumlar, önemli ölçüde, yarı kamusal bir karakter kazanmışlardır [...] "Burjuva toplumunun kamusal yönden önem taşıyan özel alanının ortasında, devletin ve toplumun kurumları, kamusal ve özel kavramlarıyla artık ayrıştırılamayan tek bir işlevsel bütünlük içinde birbirlerine bağlanırlar. Böylelikle, yeniden siyasallaştırılmış bir toplumsal alan oluşur. O zamana dek birbirinden ayrılmış olan bu alanlar arasında yeni oluşan bu karşılıklı bağımlık, hukuksal ifadesini klasik özel hukuk sisteminin parçalanmasında bulur." (Jürgen Habermas, 2018, s. 259-261).

aralarındaki ilişkilerin genel meselelerini düzenledikleri özel bölümünü, yani liberal kamuyu ortadan kaldırmaktadır.¹¹²

Habermas, kamusal alanın burjuva kamusal alanının ortaya çıkmasından sonra, yeni toplumsal gelişmelerle birlikte dönüşüm yaşadığını belirtir. Habermas burada burjuva kamusal alanından sonra, liberal kamusal alan ve sosyal refah devleti içindeki kamusal alan fikrinden bahsetmektedir. Ona göre sosyal refah devleti içerisinde saklanan kamusal alan fikri kamusal alanın yapısal dönüşümü içerisinde ortadan kalkma tehlikesiyle karşı karşıyadır. Bu tehlikenin ortadan kaldırılması için toplumsal ve politik iktidarın farklı bir biçimde, rasyonel olarak yeniden örgütlenmesi gerekmektedir.¹¹³

Habermas ve Arendt'in kamusal alan düşüncesi farklılıklar içermekle birlikte, açıklık, eşitlik, farklılık ve diyaloga dayalı çoğulculuk özellikleri açısından benzerdir.¹¹⁴ Her ikisi de kamu ve özel alanlar arasındaki ayrımın kaybedilmesi konusunda hemfikirdirler. Habermas'ın kamusal alanı, bir kamusal iletişim aracıdır. Arendt'in kamusal alanı ise öncelikle bir siyasi eylem alanıdır.¹¹⁵

Eric Dacheux; Habermas, Arendt ve Sennett'in kamusal alan ile ilgili kesiştikleri noktalar üzerinden bir kamusal alan tanımlaması yapmaya çalışmıştır:¹¹⁶

1. Politikanın meşrulaştırılma yeri. Yurttaşlar tartışabilmek, bir fikir sahibi olabilmek ve politik iktidarı uygulayacak olan kişileri seçmek için, politik enformasyona kamusal alan aracılığıyla erişir. Yine kamusal alan aracılığıyla ki kendilerini, sadece yasaya maruz olan kişiler değil, aynı zamanda yasanın yapıcılarını olarak hissederler.
2. Politik cemaatin temeli. Kamusal alan, farklı etnik dinsel cemaatlere ait olan bireylerin ortak politik bir topluluk oluşturmak amacıyla kendi aralarında ilişki kurmalarına olanak sağlayan simgesel bir alandır.
3. Politikanın görünürlük kazandığı sahne. Kamusal alan, politik aktörlerin sahne aldıkları ve kamusal sorunların görünür ve algılanabilir hale geldiği yerdir.

Bunun dışında Dacheux, kamusal alanın tüm aktörlere açık potansiyel bir alan ve bu alanın tarihsel bir veri, gelişme içindeki toplumsal bir yapı olduğundan bahseder.

¹¹² Jürgen Habermas, 2018, s. 251-253.

¹¹³ Jürgen Habermas'dan aktaran Hülya Biçer Olgun, 2017, s. 47.

¹¹⁴ Filiz Çulha Zabcı, 1997, s. 16.

¹¹⁵ Charles T. Goodsell, "The Concept of Public Space and Its Democratic Manifestations" **The American Review of Public Administration**, 33(4), 2003, s. 363.

¹¹⁶ Eric Dacheux, "Kamusal Alan: Demokrasinin Anahtar Bir Kavramı". **Kamusal Alan**, Derleyen Eric Dacheux, Çeviren: Hüseyin Köse, İstanbul, Ayrıntı Yayınları, 2012, s. 21.

Ayrıca kamusal alan, iktidarın özel bir ayrıcalığa sahip olmadığı, genel çıkarın çatışmacı görüşlerinin formüle edildiği, kolektiviteden doğmuş sorunların ele alınıp işlendiği bir yerdir. Herkes bu alana giremediği için eşitsiz bir alandır. Bu alanda birbiriyle karşılaşan ortak oluşumlar ve bireyler; çıkar, politik yetkinlik ve toplumsal ağırlık yönünden aynı değillerdir.¹¹⁷

Modern toplumlarda ise kamusal alan, politik katılımın konuşma ortamı aracılığıyla icra edildiği bir sahneye, yurttaşların ortak meseleleri hakkında müzakerede buldukları bir alana tekabül etmektedir. Bu kavramsal olarak devletten ayrı, ilke olarak da devlete karşı eleştirel söylemlerin üretildiği ve dolaştığı bir alandır.¹¹⁸

Jon Elster kamusal alanı; “*vatandaşlığın kolektif müzakereye katılım yoluyla gerçekleştirilebileceği bir forum, kamusal ve açık bir etkinlik*”¹¹⁹ olarak görür. Michael Brill’e göre ise kamusal alan; fiziksel yerlerin yanı sıra, tüm çevrede insanların sağlığını, güvenliğini ve refahını koruyan kamu yararını, tüm kararlara halkın katılımını, hizmetlerin halka sunulmasını içerir. Ayrıca kamusal alan, ortak yarar ve bu yararı etkileme, herkes için erişilebilir, paylaşılabilir ve genel gözleme açık, insanların aile ve arkadaşlardan ayrı bir araya geldikleri sosyal yaşam alanı olduğu gibi, bu bir araya gelme sonucu iş, pazar, ticaret ve daha birçok konudaki bilgiyi öğrenme alanıdır.¹²⁰

Kamusal alan ile bağlantılı olarak görülen “kamu” ve “kamusallık” kavramları Jostein Gripsrud vd.’ne göre dört farklı anlamı barındırır: Tüm bireylere açık olduklarında; meydan, park gibi fiziksel yerler ile herkesin erişebileceği bilgiler kamusal olarak adlandırılır. Kavram, belirli bir kamunun sınırlarında çeşitlilik gösteren sosyal bir kategori olarak toplumsal bir inşada ya da belirli bir kamusal alanda, kamusal olaylarda,

¹¹⁷ Eric Dacheux, 2012, s. 21-22.

¹¹⁸ Nancy Fraser, “Kamusal Alanı Yeniden Düşünmek: Gerçekte Var olan Demokrasinin Eleştirisine Bir Katkı”, Çevirenler: Meral Özbek, Cemal Balcı, **Kamusal Alan**, Editör: Meral Özbek, İstanbul, Hill yayınları, 2004, s. 104.

¹¹⁹ Jon Elster’den aktaran Arthur Ringeling, 2015, s. 295.

¹²⁰ Michael Brill, “Transformation, Nostalgia, and Illusion in Public Life and Public Place”, **Public Places and Spaces**, Editors: Irwin Altman, Ervin Zube, New York and London, Plenum Press, 1989, s. 8.

bir yurttaşlar topluluğunda aktif olanların tümü, şeklinde tanımlanır. Diğer bir tanımlama ise kamusal ve özel kaygılar arasında yapılan ayrıma dayanmaktadır. Kamusal, belirli bir yönetimdeki herkesin ortak yararı olduğu bir şey anlamına gelirken, özel bu nitelikten yoksundur. Son olarak kamusal, kamuoyu ve kamusal söylemde olduğu gibi bireysel görüşlerin bir araya getirilmesinin bir göstergesi olarak da kullanılmaktadır.¹²¹

2. Kamu Örgütleri-Özel Örgütler

Kamu yönetimi, kamu örgütleri teorisi ve kamu işletmeciliği alanlarında, merkezi bir araştırma konusu olarak görülen kamusalılık,¹²² örgütler dünyasında yer alan kamu, özel ve sivil toplum örgütlerinin incelenmesinde ve bu örgütlerin ayırt edilmesinde, “*en önemli yönetim paradigması*”¹²³ olarak tanımlanmakta, “*kamusalılık eyleminin temel taşıyıcısı kurumlar*”¹²⁴ olarak görülmektedir.

“Kamu” kavramını, kamu yönetiminin kurucu unsurlarından biri¹²⁵ olarak gören Koray Karasu’da “*kamu örgütlerini anlamaya yönelik bir çaba, bu örgütlerin hukuksal ve yapısal özellikleri ile sınırlı kalmaz. Kamu örgütlerini, diğer örgütlerden ayıran en temel özellik, ‘kamu’ nitelemesidir*”¹²⁶ diyerek benzer bir yaklaşımda bulunmuştur. Ayrıca Karasu, kamu yönetiminin kurucu unsuru olmasına rağmen kamu kavramı ve bu kavram ile ilişkili olan “*yurttaşlık, kamu yararı, ortak iyi (common good ya da common will)*” gibi kavramların normatif içerikleri nedeniyle kamu yönetimi alanında inceleme konusu yapılmadığını, alanın kendisine inceleme nesnesi olarak “örgüt”ü seçtiğini vurgulamıştır.¹²⁷

¹²¹ Jostein Gripsrud vd.’den aktaran Arthur Ringeling, 2015, s. 294.

¹²² Cullen C. Merritt, Kathleen Cordell, Morgan D. Farnworth, “Less is more? Publicness, Management Strategy, and Organizational Performance in Mental Health Treatment Facilities”, **Public Administration Quarterly**, 42(1), 2018, s. 4.

¹²³ Zhiyong Lan, Kathleen K. Anders, “A Paradigmatic View of Contemporary Public Administration Research: An Empirical Test”, **Administration & Society**, 32(2), 2000, s. 162.

¹²⁴ Charles T. Goodsell, 2017, s. 478.

¹²⁵ Koray Karasu, 2004, s. 23.

¹²⁶ A.k., s. 12.

¹²⁷ A.k., s. 23.

Piyasanın, hükümetten ve özeline kamudan üstün olduğuna dair görüşün hâkim hale gelmesiyle birlikte, hem kamu yönetimi disiplini hem de uygulamada kamu kavramı, önemini yitirmekte ve kaybolmaktadır.¹²⁸ Disiplinlerin birbiriyle etkileşimi zamanla bir kimlik çatışmasını beraberinde getirmiş, kamu yönetimi disiplini tarihsel olarak önce idare hukuku disipliniyle sonra işletme disipliniyle yaşadığı etkileşimin sonucu olarak kimlik çatışmasına girmiştir. Bu çatışma; bir tarafta kamu hizmeti, kamu yararı ve kamusal diğer tarafta karlılık ve verimlilik olan iki temel yaklaşım arasındadır. Disiplinler arası ilişki, araçsal olmaktan çıkıp amaçsal olmaya başladığı zaman, teori ve uygulamada kamu yönetimine işletmeci (managerialist) bir felsefe egemen olmuştur. Bu bağlamda, kamu yönetimi disiplini, işletme yönetimi gibi algılanır olmuş, örgüt olarak kamu yönetimi de kamusallığını yitirerek vatandaşlara değil müşterilere hizmet eden bir düzen haline almaya başlamıştır.¹²⁹

Bu düşünceye dayalı gerçekleştirilen reformların bir sonucu olarak günümüz kamu yönetiminde, kamusallaşmayı sağlayacak yönetim ilişkileri ve örgütlenme biçimlerinin yok olduğu, giderek piyasa örgütlerinin hâkim olduğu ‘kamu’suz bir kamu yönetimi ile karşı karşıya kalındığı ileri sürülmektedir.¹³⁰ Ayrıca, kamu yönetimi alanında Amerikan yazınının egemen olması, İngilizcesi “publicness” olan “kamusal” kavramının 1980’lerden bu yana “kamu yararı” kavramı yerine ikame edilmesine¹³¹ sebep olmuştur. Bu çalışma her ne kadar “kamusal” adlandırmasını seçmiş olsa da kastedilen halka/topluma ilişkin olan anlamındaki “kamu yararı”-“kamusal” sıfatıdır.

Kamu yönetiminde hakim hale gelen işletmeci görüşe göre; kamu girişimleri, özel refah ve özel çıkarlara indirgenerek mal ve hizmetler özel kişilere teslim edilmelidir.

¹²⁸ Arthur Ringeling, 2015, s. 292; H. George Frederickson, 1997, s. 4.

¹²⁹ Yeşim Edis Şahin, “Kamu Yönetimi Disiplininin Kamusal ve Karlılık Karşıtlığı Açısından Çözümlemesi” **Kamu Yönetimi Yöntem ve Sorunlar**, Editörler: Şinasi Aksoy, Yılmaz Üstüner, Ankara, Nobel Yayın Dağıtım, 2007, s. 49.

¹³⁰ Koray Karasu, “Kamu Yönetiminde Kamusallığın Yeniden İnşası”, **2023 Türkiye’si Sempozyumu Bildiri Özetleri**, Editör: Serdar Şahinkaya, 2018, s. 33.

¹³¹ Koray Karasu, “Yeni ‘Kamusal’ Örgütler: Kamu Yararı Şirketleri” **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, 69(3), 2009, s. 130.

Böylece, işletmeci ekonomik yaklaşımdan güçlü bir şekilde etkilenen “idare” zamanla “yönetim” haline gelmiştir.¹³²

Özelleştirme hareketinin söyleminde de benzer bir yaklaşım mevcuttur. Her ikisi de aynı ekonomik teşviklere ve caydırıcılara tabi olan kamu ve özel sektörün birbirine benzediği, tüm kamu sektörü faaliyetlerinin özel sektöre aktarılmaya uygun olduğu söz konusu hareket tarafından iddia edilmektedir.¹³³ Benzer şekilde, “piyasa güdümlü yönetim” de kamu hizmetinin amaçları, yapıları, işlevleri, biçim ve kullanıcılarında, kamu-özel ayrımını belirsizleştiren, kamunun sosyo-ekonomik rolünü küçülten, hizmet alanların bileşimini daraltan, hesap verebilirliği ve kamu örgütlerine duyulan güveni azaltan eğilimleri ile kamusalılığı etkilemektedir.¹³⁴

Modern devletin kuruluşundan bu yana kamusalılık tartışmaları kamu yönetimi ortamına egemen olmuştur. İlk önceleri gelişmiş ülkelerde örgütsel kamusalılığın (mülkiyet, finansman ve kontrol) kapsamı; yer yer artan veya azalan konumdayken savaş sonrası dönemi takiben yükselmeye başlamıştır.¹³⁵

Tarihsel olarak “20. yüzyılın ikinci ve üçüncü çeyreğinde, devletin çeşitli sosyo-ekonomik faaliyetlere artan müdahalesi, toplumsal oluşum ve ideolojik tercih farklılıklarına bakılmaksızın hemen hemen tüm ülkelerde kamu hizmetlerinin kapsamının eşi görülmemiş bir şekilde genişlemesine yol açmıştır.”¹³⁶ 20. yüzyılın son çeyreğinde ise kamusalılık, neoliberalizmin etkisinde; Yeni Sağ hükümet politikaları ve Yeni Kamu İşletmeciliği kavramlarının popülaritesi altına girerek kaybolmaya yüz tutmuş vaziyetteydi.¹³⁷ Ancak bazı dönemler, piyasa taraftarlarını kurtarmak ve bir bütün olarak

¹³² Arthur Ringeling, 2015, s. 293.

¹³³ Ronald C. Moe, “Exploring the Limits of Privatization” **Public Administration Review**, 47, 1987, s. 453.

¹³⁴ M. Shamsul Haque, “The Diminishing Publicness of Public Service under the Current Mode of Governance”, **Public Administration Review**, 61(1), 2001, s. 65.

¹³⁵ Rhys Andrews, George A. Boyne, Richard M. Walker, “Dimensions of Publicness and Organizational Performance: A Review of the Evidence”, **Journal of Public Administration Research and Theory**, 21, 2011, s. 301.

¹³⁶ M. Shamsul Haque, “Public Service Under Challenge in the Age of Privatization”, **Governance: An International Journal of Policy and Administration**, 9(2), 1996, s. 186.

¹³⁷ Rhys Andrews, George A. Boyne, Richard M. Walker, 2011, s. 301.

piyasaları istikrara kavuşturmak zorunda kalanın devlet olması ve kamusal yaklaşımlara başvurulmasıysa “acı bir ironi”¹³⁸ olarak sıklıkla karşılaşılan bir durum olmuştur.

Kamu-özel ayrımını örgütler üzerinden anlatmaya çalışırsak; kamu ve özel örgütler arasındaki ayırmda mülkiyet biçimi, finansman ve kontrol, üç kamusal kriteri olarak kullanılmaktadır. Özel örgütlere bireysel ve kurumsal hissedarlar sahipken, kamu örgütleri; belediye, ulusal hükümet şeklindeki siyasi topluluklara aittir. Özel örgütler doğrudan müşterilerden elde edilen ücret gelirleri ile finanse edilirken, kamu örgütleri vergilerle finanse edilmektedir. Özel örgütler piyasa tarafından kontrol edilirken, kamu örgütleri siyasi güçler tarafından kontrol edilir.¹³⁹

Marianne Antonsen ve Torben Beck Jorgensen, kamu örgütlerinin kendi içerisinde kamusal derecelerinin farklılık gösterdiğini ve bu örgütlerin kamusal olarak kabul edilmesinin hizmetlerin; genel kamu değerine sahip olması, yetkili ve çıkar gözetmeyen bir örgüt tarafından sağlanması, vatandaşlara ücretsiz olması, sosyal refahın bir parçası olması gibi nedenleri taşıması gerektiğini söylemişlerdir.¹⁴⁰

Jean Claude Thoenig, resmi statüye yapılan göndermenin sağlam bir zemin sağlamadığını savunmaktadır. Bunu tarihsel olarak, ortak hukuk geleneğindeki kamu hizmeti ve Roma hukuku perspektifindeki kamu yönetimi, kanun ve düzen, yangından korunma ve çevre koruma politikaları, eğitim, arazi kullanımı ve sosyal refaha kadar sayılabilecek kamu işlerinin yürütülmesininin tekelci bir şekilde sadece kamu yönetimi tarafından sağlanmadığına ve kontrol edilmediğine dayandırmaktadır. Bazı kamu kurumları piyasa bağlantılı bir şekilde faaliyet göstermekte ve hatta özel firmalarla açık bir şekilde rekabet etmektedir. Devletin kar odaklı bir mal sahibi gibi hareket ettiği de görülmektedir. Kimi zamanda, hükümet yetkilileri, kolektif mal yetkilerini taşeronlara verir

¹³⁸ Arthur Ringeling, 2015, s. 293.

¹³⁹ Rhys Andrews, George A. Boyne, Richard M. Walker, 2011, s. 302.

¹⁴⁰ Marianne Antonsen ve Torben Beck Jorgensen'den aktaran Wouter Vandenaabeele, “Government Calling: Public Service Motivation as an Element in Selecting Government as an Employer of Choice”, **Public Administration**, 86(4), 2008, s.1092.

ve kamu fonlarını kar amacı gütmeyen kuruluşlara tahsis eder ve bütçelerinin çoğunu da hayır kurumlarından veya müşterilerden-kullanıcılardan değil, vergi mükelleflerinden alır. Hatta bazı sivil toplum kuruluşları, çoğu zaman resmi olarak zorunlu tutulmadan, toplu malların tesliminde önemli bir rol oynamaktadır. Devlet, ele alınacak konuların tanımlanmasından fiili çözümlerin tasarlanmasına ve bunların uygulanmasına kadar kamu işlerinin münhasıran mülkiyetine ve kontrolüne sahip olmaktan uzak olduğu zamanları yaşamıştır.¹⁴¹

Literatürde, kamusal ve özel örgütler arasındaki farklar üzerine kamusallığın dört ana teorik etkisi tespit edilmiştir. Bunlar kamusalılık ile örgütsel ortamlar, örgütsel amaçlar, örgütsel yapılar ve yöneticilerin değerleri arasındaki ilişkiyle ilgilidir.¹⁴²

Kamusalılık ve örgütsel çevre: Kamu örgütleri, her biri yöneticilere talepler ve kısıtlamalar getiren çeşitli paydaşlarla karşı karşıya olan karmaşık, dış olaylardan kolayca etkilenen geçirgen bir yapıya sahiptir. Siyasi kısıtlamalar, politikalarda sık sık değişikliklere neden olur, bu nedenle istikrarsızdırlar. Hizmetlerin sağlanmasında çok az rakibi olduğu için rekabetçi baskılar yok denecek kadar azdır.¹⁴³

Kamusalılık ve örgütsel hedefler: Kamu örgütlerinin eşitlik ve hesap verebilirlik gibi özel sektörde olmayan kendine özgü hedefleri vardır.¹⁴⁴ Bu hedefler, kamu örgütlerinin ortak mülkiyetinden ve kolektif amaçlara ulaşmak için davranışlarını kontrol etme girişimlerinden kaynaklanmaktadır. Bu tür amaçların da kamu sektöründe farklı yönetim süreçleri ve değerleri gerektirdiğine inanılmaktadır.¹⁴⁵ Kamu yöneticilerinin çok sayıda paydaş tarafından kendilerine empoze edilen birden fazla hedefi vardır.¹⁴⁶ Ayrıca, kamu örgütlerinin hedefleri ve amaçları yöneticilerin kendileri tarafından seçilmesi yerine,

¹⁴¹ Jean Claude Thoenig, **Rescuing Publicness from Organization Studies**, 2006, s. 5, <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00140002> (ET: 30.10.2021).

¹⁴² George A. Boyne, "Public and Private Management: What's the Difference?", **Journal of Management Studies**, 39(1), 2002, s. 99-100.

¹⁴³ A.k., s. 100.

¹⁴⁴ Ferlie vd., 1996; Flynn, 1997'den aktaran George A. Boyne, 2002, s. 100.

¹⁴⁵ Ranson ve Stewart, 1994'ten aktaran George A. Boyne, 2002, s. 100.

¹⁴⁶ George A. Boyne, 2002, s. 101.

siyasi süreç aracılığıyla empoze edilmesinden kaynaklı olarak özel emsallerine göre daha belirsizdir.¹⁴⁷

Kamusallık ve örgütsel yapılar: Kamu örgütleri, özel sektördeki benzerlerine göre karar verme konusunda daha resmi prosedürlere sahiptir, daha az esnektir ve daha fazla riskten kaçınırlar. Bu yüzden daha fazla bürokratikler.¹⁴⁸ İdari özerklik açısından zayıftırlar. Yöneticiler, karşılaştıkları koşullara uygun gördükleri şekilde tepki verme konusunda daha az özgürlüğe sahiptir.¹⁴⁹

Kamusallık ve yönetsel değerler: Kamu ve özel örgütler arasındaki son temel fark, çalışanlarının hem işe hem de genel olarak hayata karşı tutumları ve istekleri ile ilgilidir.¹⁵⁰ “Kamu hizmeti ahlakı” olarak nitelendirilen¹⁵¹ bu yaklaşıma göre; kamu yöneticilerinin, özel muadillerine göre daha az materyalist olduklarına ve mali ödüllerle motive olma olasılıklarının daha düşük olduğuna inanılmaktadır. Bu nedenle performansla ilgili ödemeler veya finansal ikramiyeler ve diğer yan haklar gibi politikaların personel bağlılığını artırması veya kurumsal performansı iyileştirmesi pek olası değildir. Kamu yararına hizmet etme motivasyonu, kamuda daha yüksektir ve personel prosedürlerinin katılığı ve performans ile ödüller arasındaki zayıf bağ nedeniyle kamu sektöründe örgütsel bağlılık daha zayıftır.¹⁵²

Kamu ve özel örgütler arasındaki bu farklılıklar, yönetim tekniklerinin özel sektörden kamu sektörüne transferinin önünde engel teşkil etmektedir.¹⁵³ Kamusal ve özel örgütler arasındaki farklar üzerine kamusallığın dört ana teorik etkisini ampirik kanıtlar ile inceleyen George Boyne, mevcut kanıtların, kamu ve özel örgütlerin tüm önemli açılardan temelde farklı olduğu görüşüne açık bir destek sağlamadığını, ancak

¹⁴⁷ A.k., s. 101.

¹⁴⁸ Bozeman ve Kingsley, 1998; Farnham ve Horton, 1996'dan aktaran George A. Boyne, 2002, s. 101.

¹⁴⁹ A.k., s. 101.

¹⁵⁰ A.k., s. 102.

¹⁵¹ Pratchett ve Wingfield, 1996'dan aktaran George A. Boyne, 2002, s. 102.

¹⁵² George A. Boyne, 2002, s. 102.

¹⁵³ A.k., s. 102.

bunun da söz konusu örgütler arasında hiçbir fark olmadığı anlamına gelmediğini söyler. Ayrıca, teorinin daha fazla ampirik araştırma ile geçerliliğinin test edilmesi gerektiğini vurgular.¹⁵⁴

Stephanie Moulton, üç tür kamusalılık arasında ayırım yapmaktadır. Bunlardan ilki, kamusalılığın “a priori” olarak kamu olmasıyla ilgili olan “tanımlayıcı kamusalılıktır”. Devletten gelen kaynakların yüzdesi, devletle iletişimin sıklığı ve devletin örgütsel büyüme ve hayatta kalmadaki önemi bununla ilişkilidir. İkincisi, örgütlerin kamu değerlerine bağlılıklarını ifade etme ve/veya kamu değerlerini sağlama derecesinin değerlendirilmesiyle işlevsel hale getirilen “normatif kamusalılıktır”. Üçüncüsü ise örgütsel sonuçların veya hedeflerin kamusal değerlere ne ölçüde ulaştığını ölçerek işlevsel hale getirilen “gerçekleşmiş kamusalılıktır”.¹⁵⁵

Udo Pesch, kamu örgütlerini özel örgütlerinden ayırt etmek için Hal G. Rainey, Barry Bozeman & Stuart Bretschneider ve Patrick G. Scott & Santa Falcone’ye dayanarak bir dizi alternatif yaklaşım tespit etmiştir. Bu yaklaşımların ilki, kamu ve özel örgütlerin önemli ölçüde farklılık göstermediğini varsayan genel yaklaşımdır. İkincisi, ekonomik malların üretildiği alanlar olarak gösterilen devlet ve piyasa arasındaki ayırma dayanan ekonomik yaklaşımdır. Üçüncüsü, kamu örgütlerinin siyasi bir etkiye sahip olduğunu ve bu nedenle siyasi varlıklar olarak ele alınması gerektiğini varsayan siyasi yaklaşımdır. Dördüncü yaklaşım, üçüncü yaklaşımın uzantısı olan normatif yaklaşımdır ve kamu yararı kavramını merkeze alır. Son olarak beşinci yaklaşım, hem siyasi hem de ekonomik yaklaşımı birlikte ele alan boyutsal yaklaşımdır.¹⁵⁶

Udo Pesch’e göre, kamu ve özel örgütler arasında arasındaki ayırımı ele alan bu beş teorik yaklaşım, kamu yönetiminin kamusalılığının anlamı konusunda farklılıklar ortaya

¹⁵⁴ A.k., s. 118.

¹⁵⁵ Moulton’dan aktaran Tina Nabatachi, “The (Re)discovery of the Public in Public Administration”, **Public Administration Review**, 70(1), 2010, s. 311.

¹⁵⁶ Udo Pesch, 2008, s. 171.

koysa da bu yaklaşımlara daha yakından bakıldığında, kamu ve özel örgütleri birbirinden ayırmak için kullanılan yalnızca iki ilke olduğu görülmektedir.¹⁵⁷ Bu ilkelerden ilki, ekonomik yaklaşımda bulunabilir ve mal ve hizmetlerin üretimiyle ilgilidir. İkinci ilke, hem siyasi hem de normatif yaklaşımda bulunabilecektir ve örgütlerin; hükümetin ve toplumun gidişatını etkileme şekli ile ilgilidir. Yani bu örgütlerin, kamu yararını etkileme şekline dayanmaktadır.¹⁵⁸

Yine Pesch'e göre, kamu ve özel örgütleri birbirinden ayıran bu iki ilkeden, kamu yönetiminin kamusallığını kavramsallaştırmanın iki yolu olduğu sonucuna varılabilir. Kamu yönetiminin kamusallığı, ekonomik yaklaşımda kamu mallarının kamusallığına bağlıken siyasi yaklaşımda kamu yararının kamusallığına bağlıdır. Bu iki ilke arasında gerçekte bir fark olmadığı iddiası iki ilkenin birleştirilmesiyle desteklenmelidir. Kamu yararına üretilen kamu mal ve hizmetleri: hükümet tarafından bazı malların halka faydalı-kamu yararına olduğu tespit edilir ve bu nedenle bu mal ve hizmetlerin üretimi yapılır.¹⁵⁹

Udo Pesch, Hal G. Rainey'in devlet ile piyasa arasındaki katı ayrımı terk etmek için açıkladığı argümanlara dayanarak, kamusallığın bu iki yaklaşımının birbirinden farklı ve uyumsuz olduğunu, ekonomik ve siyasi yaklaşım arasındaki ayrımın net olmadığını, devlet müdahalesini meşrulaştırmak için kamusallığın organik kavramlarına değinmek gerektiğini söyler. Ona göre, organik kavramlar ekonomik teorinin kavramsal çerçevesiyle kıyaslanamaz ve "bireyci" bir görünüme kavuşturulmalıdır. Piyasa başarısızlığı teorisi, ekonomik teoriye organik unsurlar sokmak için retorik bir örtbas etme olarak görülmektedir. Bu nedenle, kamu yönetiminin kamusallığı, aslında kamusallığın organik ve bireyci kavramlarının bir karışımıdır.¹⁶⁰

¹⁵⁷ A.k., s. 176.

¹⁵⁸ A.k., s. 177.

¹⁵⁹ A.k., s. 177-178.

¹⁶⁰ A.k., s. 185-186.

Pesch'e göre devletin rolünü destekleyen iki temel argüman vardır: siyasi teoriye dayanan organik kamusal anlayışı, devletin güçlü olmasının kamunun ortak yararına olduğunu savunurken; piyasa başarısızlıkları teorisine dayanan bireyci kamusal anlayışı, devletin piyasanın yetersiz kaldığı durumlarda müdahale etmesi gerektiğini önerir. Bu iki yaklaşım birlikte değerlendirildiğinde, devletin artan rolü kamusallığın çift yönlü ontolojisine dayanır. Kamu yönetimi de bu çerçevede iki farklı kamusal biçimini temsil eder: “kamu için yönetim”, halkın ihtiyaçlarını karşılayan hizmet sunumuna; “kamunun yönetimi” ise bireylerin topluluk kimliği geliştirmesine ve kamusal yaşama katılımına odaklanır. Dolayısıyla kamu örgütleri yalnızca hizmet sağlayan kurumlar değil, aynı zamanda toplumun ortak örgütlenmesini mümkün kılan yapılardır. Her iki kamusal biçimi de birbirini tamamlar; kamu yönetimi hem halkın ihtiyaçlarını gözetmeli hem de kamusal birliğin ve katılımın ifadesi olmalıdır.¹⁶¹

Graham Allison, Wallace Sayre'nin kamu ve özel örgütlerin önemsiz tüm açılardan aynı olduğu, temel konularda farklılık gösterdiği¹⁶² şeklindeki ifadesinden şu sonuca varmıştır: “...*kamu ve özel yönetim en az benzer oldukları kadar farklıdır ve farklılıklar benzerliklerden daha önemlidir.*”¹⁶³ Barry Bozeman ise bu görüşü tersine çevirerek özel örgütlerin ve kamu örgütlerinin temelde birbirine benzediğini, yalnızca önemsiz şeyler açısından farklılık gösterdiğini iddia etmiştir.¹⁶⁴ Bozeman'a göre tüm örgütler kamusaldır ve bu bir örgütün siyasi otoriteden etkilenme derecesi anlamına gelir. Kamu ve özel örgütler kamusalıklarında birbirine benzemediği gibi kamu örgütlerinin kendi içerisinde kamusal olma derecesi de aynı değildir. Davranışlarına bağlı olarak kamu örgütlerinin özel olmaktan çok kamusal olduğunu söylemek çok kolaydır. Aksine, yarı-kamu örgütleri

¹⁶¹ A.k., s. 187-189.

¹⁶² Ronald C. Moe, 1987, s. 454.

¹⁶³ Allison'dan aktaran Arthur Ringeling, 2015, s. 297.

¹⁶⁴ Bozeman'dan aktaran Ronald C. Moe, 1987, s. 454.

gibi bazı özel örgütler, kamu örgütlerinden daha kamusaldır. Dolayısıyla, bu şekildeki bir ayrım yeterince net değildir.¹⁶⁵

Barry Bozeman'ın tüm örgütleri kamusal olarak gördüğü teori, “boyutsal kamusalılık” olarak adlandırılmaktadır. Teorinin arkasındaki temel fikir, kamu ve özel örgütleri, kendi sektörleri veya yasal statüleri ile farklılaştırılmış olarak düşünmek yerine, tüm örgütleri hem dış siyasi otoriteden hem de dış ekonomik otoriteden etkilenmiş olarak düşünmenin genellikle daha yararlı olacaktır.¹⁶⁶ Siyasi otorite, her zaman olmamakla birlikte genellikle hükümetle ilişkilendirilir ve özel otorite de benzer şekilde genellikle piyasa ile ilişkilendirilir ancak her zaman böyle değildir. Boyutsal kamusalılık modeli; kamu ve özeli ikilemler değil, boyutlar olduğunu ve örgütleri etkileyen siyasi ve ekonomik otoritenin belirli karışımını bilmenin çok yararlı olacağını savunur.¹⁶⁷

Bozeman, iki farklı kamu kavramını birleştirir: Bir yanda siyasi otoriteden etkilenme, diğer yanda kamusal işlevleri yerine getirme. Kamu görevleri, sadece kamu örgütleri tarafından gerçekleştirilmez. Hükümetlerin görevleri, sadece devlet tarafından yerine getirilmez. Yarı resmi ve özel örgütler, kamu hedeflerinin gerçekleştirilmesine katkıda bulunur. Ancak, hükümet içindeki ve hükümet dışındaki yapılanmaların kural yapıları farklıdır. Dolayısıyla, farklılıklar kademeli olanlardan daha fazlasını ifade eder. Bunu göstermek için, yeni kamu işletmeciliği hareketi, vatandaşların seçmen rolünü, vatandaş yerine tüketici olarak değiştirdi. Anlayış olarak, bu hareket ile kamu tercihi teorisi arasında bir yakınlık vardır. Ekonomik rasyonalite merkezde duruyor. Maksimize etmenin yerini optimizasyon almış olabilir, ancak taraftarları hâlâ maliyetten çok fayda elde etmekle ilgileniyor. Vatandaşların rolü, genellikle mecazi olarak müşteri olarak anılan, kamu mallarının ve hizmetlerinin pasif alıcılarıdır. Ancak müşteriler, farklı

¹⁶⁵ Bozeman'dan aktaran Arthur Ringeling, 2015, s. 298.

¹⁶⁶ Barry, Bozeman, **All Organizations are Public: Comparing Public and Private Organizations**, San Francisco, Jossey-Bass, 2004, s. xi-xii.

¹⁶⁷ Barry, Bozeman, “What Organization Theorists and Public Policy Researchers Can Learn from One Another: Publicness Theory as a Case-in-Point”, **Organization Studies**, 34(2), 2013, s. 176.

tedarikçiler arasında seçim yapma olanağına veya neyin teslim edildiğine ilişkin karar vermede bir role sahip değildir.¹⁶⁸

Kamu yönetimi alan yazınında olduğu gibi kamu yönetimine hâkim olan başta işletmecî yaklaşım ile Barry Bozeman'ın tüm örgütleri kamusal gören “boyutsal” yaklaşımı, ‘kamu yönetiminin felsefesini’ göz ardı etmektedir. Kamu örgütlerinin kuruluş amacı, toplumsal ihtiyaçların yani kamu hizmetlerinin karşılanmasıdır. Bu nedenle örgütler, bu ihtiyaçların karşılanmasına yönelik işlevlere sahiptirler. Toplumsal ihtiyaçların karşılanmasında da ölçüt olarak alınan ilke “kamu yararı” ilkesidir. Kamu örgütlerinin aynı zamanda bir insan topluluğu olarak örgütlenmesi ise insanların toplumda var olma kapasitesini artıran ve kendi kendilerini yönetmelerini sağlayan bir unsurdur.

3. Kamu Hukuku-Özel Hukuk

Hukuk kural ve kurumları (sistemleri) klasik bir bölümlenmeye göre ikiye ayrılmaktadır: Kamu hukuku kuralları ve kurumları ile özel hukuk kuralları ve kurumları. Bu bölümlenmede yer alan hukuk kurallarını inceleyen hukuk bilimi de ikiye ayrılmakta, kamu hukuku ve özel hukuktan oluşmaktadır. Kamu hukuku, devleti; özel hukuk, kişilerle ilgili hukuk kural ve kurumlarını inceleyen ve açıklamaya çalışan hukuk dalıdır.¹⁶⁹

Hukukun bu klasik bölümlenmesi, Roma Hukukuna kadar inmektedir. Doğu Roma İmparatoru I. Justinianus tarafından hazırlatılan Roma hukukunun derlemesi olan Corpus Juris Civilis'te, yazılarından alıntı yapılan ünlü Roma Hukukçusu Ulpianus'a göre “*hukuk öğreniminin iki bölümü vardır: Kamu hukuku Roma devletine, Özel hukuk ise fertlerin yararlarına ilişkindir. Çünkü bazı yararlar, kamu yararları niteliğindedir; bazıları da özel yararlardır.*”¹⁷⁰

¹⁶⁸ Arthur Ringeling, 2015, s. 298.

¹⁶⁹ Yahya Kazım Zabunoğlu, **Kamu Hukukuna Giriş: Devlet Tanım-Kaynak-Unsurlar**, Ankara, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, No. 328, 1973, s. 27-28.

¹⁷⁰ Mukbil Özyörük, **İdare Hukuku Dersleri**, Ankara, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi, 1972-1973, s. 1.

Leon Duguit, söz konusu hukuk dallarını birbirinden kesin olarak ayırmanın yanlışlığına dikkat çekmiştir. “Şüphesiz ki hukukun bu iki kısmını ayırt etmelidir, ama bunlar arasında vazgeçilmez bir duvar varmış gibi davranmak doğru değildir... anlaşma ister devletle özel kişi arasında, isterse iki özel kişi arasında olsun, sözleşme tamamıyla aynı mahiyeti ve aynı değeri taşır.”¹⁷¹ Duguit’in bu açıklaması daha çok, her iki hukuk dalının birbirine üstün olmadığını açıklamaya yönelik olup kamu hukukunun varlığının inkârı değildir. Her iki hukuk dalı arasındaki farklar, Mukbil Özyörük’e göre, “modern devletin kuruluşundaki ve sürmesindeki zorunluluklara ve özelliklere dayanmaktadır.”¹⁷²

Kamu hukuku kendisini asıl olarak, modern devletle birlikte, otoritenin dayanağının hâkimiyet/egemenlik haline gelmesiyle göstermeye başlamıştır. Çünkü feodal devlette, devlet otoritesinin (aynı zamanda hükümdarın kişisel otoritesi) kaynağı mülkiyetti ve bu durumda, özel hukuk kurallarına, devletin yönetimi için yeter gözüyle bakılıyordu.¹⁷³ Modern devlet, kendinden önceki feodal devletten farklı olarak sahip olduğu otoriteyi, toplumdaki (insan unsuru) almaktadır. Devletin rejimi, Anayasasını, devlet adına irade açıklayacak organları, vatandaşlar farklı şekillerde belirlemiştir.¹⁷⁴ İnsan toplumlarının bu unsurları belirleyebilmesi ve toplum devlet ilişkisinin kurulabilmesi de yine kamu hukuku aracılığıyla mümkün olabilir.

Mutlak bir ayırım kabul edilmese de Yahya K. Zabunoğlu’na göre, her iki hukuk dalının incelediği ve açıklamaya çalıştığı konuları teşkil eden hukuk kuralları arasında ‘mahiyet’ ayrılığı mevcut olduğu için iki ayrı şekilde incelenmesinde zorunluluk vardır.¹⁷⁵ Ona göre bu mahiyet ayrılığı, üç hususta belirgindir: Birincisi, her iki hukuk dalında ilkeler ayırıcıdır. Kamu hukukunda genel yararlarla sınırlı olan egemenlik ilkesi vardır. Özel hukukta irade özerkliği ve sözleşme serbestliği vardır. İkincisi, hak sahipleri

¹⁷¹ Leon Duguit, **Kamu Hukuku Dersleri**, Çeviren: Süheyp Derbil, Ankara, Ankara Hukuk Fakültesi Yayınları, 1954, s. 16.

¹⁷² Mukbil Özyörük, 1972-1973, s. 5.

¹⁷³ A.k., s. 4-5.

¹⁷⁴ A.k., s. 3.

¹⁷⁵ Yahya Kazım Zabunoğlu, 1973, s. 28.

yönünden ayrılık vardır. Kamu hukuku alanında hak sahibi, devlet ve devlet kudretini kullanmaya yetkili kılınan belediyeler gibi diğer kamu hukuku tüzel kişileridir. Özel hukukta hak sahipleri, hukuk önünde eşit iradelere sahip gerçek ya da tüzel kişilerdir. Bu kişiler arasında astlık-üstlük ilişkisi yoktur. Kamu hukukunda ise bireylerin iradesi ile devletin iradesi aynı hukuksal düzeyde bulunmamaktadır. Devlet kudretine sahip irade emir ve komuta etmek, bireylerin ise devletin emirlerine uymak, onun gereğini yapmak zorunda oldukları kabul edilmektedir. Üçüncüsü, her iki hukuk dalında düzenlenen menfaatler ayrıdır. Kamu hukuku alanında, sosyal ve genel yararların; özel hukukta, özel ve kişisel yararların düzenlenmesi söz konusudur.¹⁷⁶

Kamu hukuku-özel hukuk ayrımı, kendiliğinden var olan sabit ve değişmez bir çizgi gibi işlememekte; farklı hukuk düzenlerinde ve dönemlerde ihtiyaçlar, kurumsal yapılanmalar ve uyumsuzluk türleri değiştikçe sürekli yeniden kurulan bir sınır olarak ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle ayrım, çoğu zaman “kamu” ve “özel” alanları kesin biçimde ayıran tek bir ölçüte indirgenememektedir.¹⁷⁷

Kıta Avrupası hukuk sistemlerinin bazılarında ve Fransız İdare Hukukunda kamu idaresi, kamu hizmeti, kamu gücü gibi kavramların içeriği genişledikçe ve yeni hizmet görme biçimleri çoğaldıkça, ölçütlerin birbiriyle çakıştığı bir kavram ve ölçüt karmaşası doğmaktadır. Kıta Avrupası hukuk sistemlerinde ayrımın uzun süre kamu hizmeti ölçütü etrafında kurulmuş olmasına rağmen, kamu hizmetinin kapsamının zamanla genişlemesi ve sınırdan kalan örneklerin artması bu ölçütün tek başına yeterli olmaktan çıktığını göstermektedir.¹⁷⁸ Common law sistemlerinde (İngiltere, İskoçya) ise ayrım, kavramsal bir sınıflandırmadan ziyade, hangi uyumsuzluğun yargısal denetim (*judicial review*)

¹⁷⁶ A.k., s. 28-29. Belirtilen mahiyet ayrılıklarını örnekler üzerinden daha iyi anlayabilmek için bakınız: A.k., 1973, s. 29-31.

¹⁷⁷ Esin Örüçü, “Kamu Hukuku-Özel Hukuk: Kavram ve Ölçüt Karmaşası”, **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi**, 1991.

¹⁷⁸ A.k., s. 304-308.

kapsamına gireceği sorusu üzerinden şekillenmekte; burada belirleyici olan husus, kamu gücü kullanımı, yetki devri, takdir yetkisinin sınırları ve usul güvenceleri olmaktadır.¹⁷⁹

Hukukun Kamu Hukuku-Özel Hukuk şeklindeki ayrımı, günümüzde halen geçerliğini¹⁸⁰ korusa da iki ayırım arasındaki sınırların, özelleştirme politikaları¹⁸¹ ile bulanıklaşması ve belirsizleşmesi, kamu hukukunda bir aşınmaya sebep olmuştur.¹⁸² Aslında burada tarihsel süreç içinde, özel hukuka tabi görülen bir ilişkide kamu hukukunun da bu ilişkiye dâhil olduğundan bahsedilmektedir. Bu kapsamda, başta iş hukuku olmak üzere, aile hukuku, sözleşme hukuku gibi pek çok alanda kamusal etki ve sonuçlarla karşılaşılabilmesi için özel hukukun kamusallaşmaya başlamasından söz edilir.¹⁸³ Buna benzer olarak, modern devletin toplumsal işlevlerindeki genişleme, devletin hukukunun da genişlemesine sebep olmuştur.¹⁸⁴

Diğer taraftan Türkiye’de idari yargının son yıllardaki dönüşümü, kurumsal anlamda bir “özelleşme”den ziyade, idari uyuşmazlıkların çözüm yollarında yaşanan işlevsel ve usuli bir daralma olarak ortaya çıkmaktadır. Özellikle idari yaptırımlar, kamu hizmetinin yürütülmesinden doğan aksaklıklar ve idari sözleşmelere ilişkin uyuşmazlıklarda, idari yargının görev alanının daraltılarak adli yargının yetkilendirilmesi yönünde bir eğilim gözlenmektedir. 5326 sayılı Kabahatler Kanunu ile idari yaptırımlara karşı sulh ceza hâkimliklerinin yetkili kılınması, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nda “hizmetlerde aksama” gerekçesiyle idari nitelikteki

¹⁷⁹ A.k., s. 308-313.

¹⁸⁰ Ayırımın geçersizliğine ilişkin bir çalışma için bakınız: Emir Kaya, Furkan Aydın, “Kamu Hukuku-Özel Hukuk Ayırımının Geçersizliği”, **Hacettepe Hukuk Fakültesi Dergisi**, 14(1), 2024, ss. 50-90.

¹⁸¹ Özelleştirme kavramını, kamu mülkiyetinden özel mülkiyete geçiş ve özel sektör yöntem ve tekniklerinin kamuya aktarılması boyutlarıyla düşünmek gerekir.

¹⁸² Oğuz Sancakdar, “Özelleştirmenin Kamu Hukuku-Özel Hukuk Ayırımına Etkileri ve Bu Bağlamda Güncel Özelleştirme Tartışmalarındaki Başlıca Görüşler”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi** 8(1), 2006, s. 243.

¹⁸³ Detlef Schmidt’den aktaran D. Çiğdem Sever, 2013, s. 116.

¹⁸⁴ Onur Karahanoğulları, **Kamu Hizmeti (Kavram ve Hukuksal Rejim)**, Ankara, Turhan Kitabevi, 2015, s. 1. Karahanoğullarına göre, “Devletin işlevlerindeki ilk dönüşüm, hangi amaçla ve hangi itici güçle olsun toplumsal nitelikli bir genişlemeyi ifade ederken; ikinci dönüşüm, toplumsallık kaygısından uzak, salt düzen sağlama işlevine odaklanan bir etkenlik arayışını ifade etmektedir.” (Onur Karahanoğulları, 2015, s. 1)

uyuşmazlıkların adli yargıya taşınması ve özelleştirme ile yap-işlet-devret uygulamalarında tahkim yolunun anayasal güvence altına alınması, bu eğilimin somut örneklerini oluşturmaktadır. Turgut Tan'a göre bu gelişmeler, idari yargının kamu hizmeti, hizmet kusuru ve kamu yararı gibi kavramlara dayanan uzmanlaşmış denetim işlevini zayıflatmakta; idare hukukundan ve idari yargıdan kaçış olarak nitelendirilebilecek bir dönüşümü beraberinde getirmektedir.¹⁸⁵

Özelleştirme ve sözleşmeselleşme süreçleri kamu-özel ayırımındaki belirsizliği daha da görünür kılmakla birlikte, bir hizmetin özel hukuk kişileri eliyle veya özel hukuk sözleşmeleri aracılığıyla yürütülmesi, hizmetin kamusal niteliğini otomatik olarak ortadan kaldırmamakta; sermaye yapısı, kamusal denetim, görülen işin toplumsal işlevi ve yetki kullanım biçimi gibi unsurlar mahkemeler tarafından birlikte ya da ayrı ayrı değerlendirilerek kimi ilişkiler kamu hukuku ilişkisi olarak nitelendirilebilmektedir.¹⁸⁶

İdari rejimi benimsemiş bir sistemde, özel girişimcilerin kamu hizmeti alanında faaliyet göstermeleri, özel hukuk kişilerinin idare hukuku (kamu hukuku) alanına hızla girmesi, bu hukuk alanının bütünlüğünün dağılması sonucunu doğurmaktadır.¹⁸⁷ Jürgen Habermas bu durumu, devletin kamu hukuku alanından kaçışı olarak değerlendirmektedir:

Devletin kamu hukuku alanından “kaçışıyla” ve kamu yönetiminin görevlerinin özel girişime, kuruluşlara, korporasyonlara, yarı resmi özel hukuk işgüderlerine aktarılmasıyla, özel hukukun kamulaştırılmasının öteki yüzü, yani kamu hukukunun özelleştirilmesi kendini gösterir. Hele kamusal yönetim bizzat kendi paylaştırıcı, güvence sağlayıcı ve teşvikçi hizmetlerini yerine getirirken özel hukuk araçlarından yararlanırsa, kamu hukukunun klasik ölçütleri hükümsüzleşir. Çünkü, kamu hukuku nitelikli örgütlenme, ne örneğin belediyenin müteahhit olarak “müşterisiyle” özel hukuk ilişkisine girmesine engel olur; ne de böylesi bir hukuksal ilişkinin etraflı biçimde normlaştırılması onun özel hukuk doğasını dışlar. Tekelleştirme veya sözleşme mecburiyeti yoluyla olsun, hukuksal ilişkisinin bir idari tasarruf temelinde kurulması yoluyla olsun, kamu hukukuna eklemlenmeye dönük hiçbir zorlayıcı etken yoktur. Sermaye yoğunlaşması ve müdahalecilikle birlikte, devletin toplumsallaşması ve toplumun devletleştirilmesi süreçleriyle yeni bir alanın oluşması çerçevesinde, kamu yararının kamusal (unsuru) sözleşme formülasyonundaki özel hukuk unsuruyla kaynaşır.

¹⁸⁵ Turgut Tan, “İdari Yargı Özelleşiyor mu?”, **Demokrasi ve Politika: Hukuk, Yönetim ve İktisat Üzerine - Ruşen Keleş'e Armağan**, Editör: Ayşegül Mengi, Ankara, İmge Yayınevi, 2007, s. 101-108.

¹⁸⁶ Esin Örucü, 1991, s. 314-315.

¹⁸⁷ Onur Karahanoğulları, 2015, s. 287.

Oluşan bu alan, ne saf anlamda özel veya gerçek anlamda kamusal olarak kavranabilir, ne de açıkça özel hukuk veya kamu hukuku alanlarına eklemenebilir.¹⁸⁸

Gerçekten de devletin, ekonomik alanda faaliyet göstermek yerine düzenleyici ve denetleyici bir aktör haline gelmesi, ekonomik alandaki faaliyetlerini özelleştirmeler yoluyla özel girişimlere bırakması kamu hukuku aracılığıyla yerine getirilse de bunu, özel hukuka benzeyerek yapmaktadır. Bu yeni durum, bir ayrımı ya da ayrılığı değil her iki hukuk rejiminin bir arada uygulanması sonucunu doğurmaktadır.

Tezimiz kapsamında kamu hukuku, kamu yönetiminde kamusallaşmanın temel araçlarından biri olarak görüldüğü için kamu hukuku-özel hukuk ayrımına ilişkin tartışmayı burada sonlandırıp kamu hukukunun önemini bir sonraki başlıkta ele alacağız.

C. Kamu Yönetiminde Kamusallaşmanın Temel Araçları

Toplumların birlikte yaşama iradesi ve düzeni, tarih boyunca farklı yönetim anlayışlarının ve hukuk sistemlerinin gelişmesine neden olmuştur. Bu çerçevede, kamu yararı, kamu hizmeti ve kamu hukuku kavramları; hem devletin varlık nedeni olan hem de devletin toplumla kurduğu ilişkinin temelini oluşturan üç ana unsur temsil etmektedir. Bu kavramlar, her biri farklı isimler altında kullanılmış olsa da tarihsel süreç içinde birlikte evrilmiş ve birbirinden bağımsız düşünülemez kadar iç içe geçmiştir. Bu anlamda, söz konusu kavramları, devletin meşruiyetini ve toplumsal düzenin sürdürülebilirliğini sağlayan üç temel sacayağı olarak nitelendirebiliriz. Bu yapı içerisinde, kamu yararı, genel bir amaç olarak belirlenirken; kamu hizmeti, bu amaca ulaşmanın bir aracıdır; kamu hukuku ise bu sürecin kurallarını koyan, çerçevesini çizen, denetimini yapan kurallar bütünüdür.

Devletin, işlevlerini ve toplumsal görevlerini yerine getirmesinin bir aracı olan kamu yönetiminin temel amacı da kamu yararını sağlamaktır. Kamu yönetimi, kamusal ihtiyaçları karşılamak amacıyla topluma veya toplumu oluşturan kesimlere kamu hizmeti

¹⁸⁸ Jürgen Habermas, 2018, s. 265.

sunarlar. Kamu yönetiminin, hizmetleri düzenlerken bireylerden ziyade toplumu veya toplumun belirli kesimlerini dikkate alacağı, toplumsal çıkar ile bireysel çıkarın çatıştığı durumlarda ise toplumsal çıkarı gözetmesi gerektiği düşünülür.¹⁸⁹

Kamu yönetiminde kamusallaşma ise genel olarak devletin; kamu hizmetlerini, kamu yararı gözeterek, kamusal araç ve yöntemlerle yerine getirmesi süreci olarak ifade edilebilir. Bu süreçte kamu hizmetlerinin, kamu yararı amacıyla doğrudan devlet veya kamu örgütleri tarafından ya da bunların denetim ve gözetimi altında düzenlenmesi ve sağlanması gerekir. Kamu hizmetlerini, kamu yararını gözeterek gerçekleştirme ise kamu hukuku aracılığıyla mümkün olabilir. Bu nedenle kamu yönetiminde kamusallaşmanın temel araçları; kamu yararı, kamu hizmeti ve kamu hukuku şeklinde incelenecektir.¹⁹⁰

1. Kamu Yararı

Modern devletle birlikte siyasallaşan ve hukuksal bir içerik kazanan¹⁹¹ kamu yararı (public interest) kavramı, terminolojik olarak ilk kez Fransız Devrimi sürecinde literatüre girmiş olsa da taşıdığı anlam ve içerik bakımından insanlık tarihi kadar eski bir geçmişe sahiptir.¹⁹² Toplumların örgütlü yapılar hâlinde varlık göstermeye başladığı andan itibaren, “toplum yararı”, “ortak çıkar”, “genel yarar” gibi farklı adlar altında kullanılmış olan kamu yararı kavramıyla temel olarak “bireysel çıkar”dan farklı ve onun üstünde ya da dışında ortak bir yarar anlatılmak istenmektedir.¹⁹³

Ümit Doğanay, kamu yararını; kurulu düzenin korunmasındaki çıkar olarak tanımlamış ve kurulu düzen özel mülkiyete dayanıyorsa, kamu yararının bu özel mülkiyetin korunmasındaki çıkar anlamına geleceğini söylemiştir.¹⁹⁴ Doğanay ayrıca,

¹⁸⁹ Şeref Gözübüyük, **Kamu Yönetimi Hukuku**, Ankara, TODAİE Yayınları, No: 151, 1976, s. 11.

¹⁹⁰ Temel araçlara, kamu mülkiyeti ve kamu personeli de eklenebilir ancak bu araçların temel alınması, özellikle devletin değişen rolü bağlamında değişkenlik gösterebilir. Kamu örgütleri geleneksel öğelerini içerecek biçimde; “kamu hukukuna göre kurulan ve işleyen, kamu mülkiyetinde olan, kamu yararı amacıyla yönelik olarak kamu personeli eliyle kamu hizmeti sunan örgütler” olarak tanımlanmaktadır (Koray Karasu, 2004, s. 28).

¹⁹¹ Esra Dik, **Kamu Yararı**, Mersin, Mersin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2006, s. 3.

¹⁹² A.k., s. 5.

¹⁹³ Anayasa Mahkemesi Kararı - GK, E. 1992/13 K. 1992/50, T. 21.10.1992.

¹⁹⁴ Ümit Doğanay, “Toplum ve Kamu Yararı Kavramları”, **Mimarlık**, 7, 1974, s. 5.

ülkede yaşayan tüm insanların ortak çıkarını ifade eden kamu yararı kavramını ise “toplum yararı” şeklinde ifade ederek birbirinden ayırmış ve toplum yararı kavramını, kamu yararı kavramından daha genel bir kavram olarak tanımlamıştır.¹⁹⁵

Kamu yönetimi perspektifinden bir kamu yararı tanımı yapılacak olursa kavram; “*kamu yönetiminin eylem ve işlemlerinde yöneldiği ve toplumun bir kesiminin ya da tümünün yararını kollamaya dönük, temel ve genel hedef*”¹⁹⁶ şeklinde tanımlanabilir.

Soyut bir kavram olan kamu yararı kavramı, siyasal iradenin topluma yönelik politika ve faaliyetleri sonucunda somut hale gelmektedir. Siyasal iradenin taşıdığı ideolojinin topluma bakışı, kamu yararının tanımlanmasını ve şekillenmesini etkilemektedir.¹⁹⁷ Kavramın ideoloji barındırması, kamu yararını değersiz bir kavram haline getirmemektedir.¹⁹⁸

Esra Dik’e göre kamu yararı kavramı, kamunun bütününe yansıtan bir içeriğe sahiptir. Sadece idari ve teknik bir kavram olmayıp kamusallıkla doğrudan bağlantılıdır.¹⁹⁹ Kamusallık ise toplumdan devlete, devletten topluma giden bir süreci ifade etmektedir. Kamusallığı kamu yararı yerine kullandığımız göz önüne alınırsa kamu yararını belirleyen şey devlettir. Devlet olmadan kamusallık var olamayacağı gibi kamu yararı da var olamaz. Bu yüzdendir ki kamusallık toplumsallıktan ve kamu yararı toplum yararından farklıdır. Toplum yararı kavramına kamusallık bilincini yerleştirerek onu

¹⁹⁵ A.k., s. 5.

¹⁹⁶ Ömer Bozkurt, Turgay Ergun, Seriya Sezen, **Kamu Yönetimi Sözlüğü (Fransızca ve İngilizce Karşılıklarıyla)**, Ankara, TODAİE, 1998, s.132-133.

¹⁹⁷ Esra Dik, 2006, s. 5.

¹⁹⁸ Buket Karaman, **Acele Kamulaştırma**, Ankara, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek lisans Tezi, 2015, s. 72. “Sosyal bilimlerde bir süredir hakim olan pozitivist paradigma; ideolojiyi, değeri ve siyaseti sosyal bilimlerden aforoz ettiğinden beri hukuki kavramların mekanik, içerikten yoksun adeta bir dişlinin çarkları gibi determinize şekilde işleyeceği tahayyül edilmiştir. Aksi perspektifler ise bilim olmamakla suçlanmıştır. Ancak günümüzde doğa bilimlerinde bile bilimsel bilginin kesinliğinin sorgulanabildiği, farklı paradigmalara farklı sonuçlara ulaşılabilceği fikri yaygınlık kazanmaya başlamıştır. Bilimin iddialı kesin bilgi arayışı gerçekliği elde etme çabası yerini mütevazileşen birçok perspektifli yöntem arayışına bırakmıştır. Sosyal bilimlerin ve hukukun da bu nedenle değerden bağımsız ele alınma çabaları yerini disiplinlerarası bir yaklaşımla değer ve olgu boyutunu bağdaştırma girişimine bırakmak zorundadır.” (Buket Karaman, 2015, s. 72-73)

¹⁹⁹ Esra Dik, 2006, s. 3.

kamu yararına dönüştüren şey devlettir. Devlet kamu yararını; yasama, yürütme ve yargı organlarının faaliyetleri ile belirlemektedir.²⁰⁰

Mukbil Özyörük'e göre devlet, kendisini meydana getiren bireylerin menfaatleri (yarar-çıkar vb.) ile çelişen ve çatışan bir kuruluş değil, aksine bireylerin farklı yönlerdeki menfaatlerinin tümsel bir ifadesidir. Bu doğrultuda devlet, toplum/kamu yararını tesis ve temsil eder; bu yararı sürdürür ve onu gerçekleştirme yollarını arar. Bu düzende insanlar, bir arada yaşamak zorunluluğunda olduklarından ... birbiriyle ilişkilerinde bazı kısıtlama ve yasaklara razı olmak durumundadırlar. Özyörük, bu durumu "düzen (nizam)" kelimesi ile ifade eder. İnsan toplumunun yaşamasını ve sürmesini mümkün kıldığı için bunda toplumu meydana getiren herkesin asli ve hayati bir yararı vardır. Bu düzen, kamu yararının ta kendisidir. Devlet de bu düzeni korumak ve yeni şartlara uydurarak devam ettirmek için meydana getirilmiştir.²⁰¹

Kamu yararı, devletin, toplumsal gereksinimleri kamu hizmeti ile karşılama, toplumsal düzeni sağlama ve hatta iktidarını pekiştirme aracı olarak kullanıldığı gibi, yasama, yürütme ve yargı şeklindeki devlet faaliyetlerinin hukuka uygunluğunun ölçüsü olarak da kullanılmaktadır. Yasama organının çıkardığı yasaların, yürütme organının yaptığı idari eylem ve işlemlerin ve yargının hukuksal denetiminin dayandığı genel amaç, kamu yararıdır. Bu faaliyetler kamu yararı adına yapılmaktadır.²⁰²

Normatif ve soyut olarak adlandırılan kamu yararını görünür kılmak için yargı kararlarında kamu yararının nasıl tanımlandığına bakmak gerekir. Öyle ki İl Han Özay'a göre; "*...işlem ve eylemlerin maksat unsurunu anlatan kamu yararı kavramı, yargı yerleri tarafından her somut olayda tanımlanan hukukun genel ilkelerinden biri*" olarak ifade edilmiştir.²⁰³

²⁰⁰ Münci Çakmak, 2013, s. 45, 61.

²⁰¹ Mukbil Özyörük, 1972-1973, s. 1-2. Mukbil Özyörük'e göre devlet; "fertlere zorla kabul ettirilmiş değildir... insanlar, devleti kendileri isterler, kurarlar, yürütürler" (Mukbil Özyörük, 1972-1973, s. 2).

²⁰² Fatih Saraçoğlu, **Anayasa Mahkemesinin Vergiye İlişkin Kararlarında Kamu Yararı**, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2013, s. 25-29.

²⁰³ İl Han Özay, "Anayasa: Özgürlükler ve İdari Kolluk Etkinlikleri", **Anayasa Yargısı**, 18(1), 2002.

Danıştay bir kararında; *“kamu yararı kavramının, tüm devlet organlarının işlem ve eylemlerinin genel nitelikteki amacını ve aynı zamanda nedenini oluşturduğu, çeşitli hak ve özgürlükler açısından bir sınırlama nedeni niteliği de taşıdığı”*²⁰⁴ görüşünde bulunarak devletin tüm kurum ve kuruluşlarının yapacağı her türlü işlem ve eylemde genel amacının kamu yararını gerçekleştirmek olduğunu belirtmektedir. Diğer taraftan kavram, hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasında da kullanılacak bir gerekçedir. Yani devlet, bireylerin temel hak ve özgürlüklerine bir sınırlama getirmek istiyorsa, bu sınırlamayı, kamu yararı amacıyla yapabilecektir. Özünde karar, her türlü eylem ve işlemi yerine getirirken ve kişilerin hak ve özgürlüklerini sınırlandırırken devletin; keyfiliğe kaçmamasını ve hukuk kurallarına bağlı olmayı ifade eden hukuk devleti ilkesinin gerekliliğini vurgulamıştır.

Anayasa Mahkemesi ise bir kararında; *“kamu yararı kavramı, devlet organlarının takdir yetkisini de beraberinde getiren bir kavram olup objektif bir tanıma elverişli olmayan bu ölçütün her somut olay temelinde ayrıca değerlendirilmesi gerekir”*²⁰⁵ diyerek kavramın çok geniş, soyut ve genel olarak tanımlanması zor bir kavram olduğunu her durumda farklı şekillerde değerlendirilebileceğini ifade etmektedir. Kararda, kavramın, devletin organlarına takdir yetkisi veren bir değerlendirme ölçütü olduğu da belirtilmektedir. Yani bir kamu örgütü, önüne geldiği somut bir olayda, nasıl ve hangi yöntemle hareket edeceğini hukuk kuralları çerçevesinde belirleyemediği durumda, bir seçim serbestisine ve buna dayalı olarak takdire sahip olacaktır.

Anayasa Mahkemesi başka bir kararında; *“kamu yararı; bireysel, özel çıkarlardan ayrı ve bunlara üstün olan toplumsal yarardır. Kamu yararı düşüncesi olmaksızın yalnız özel çıkarlar için veya sadece belli kişilerin yararına kanun hükmü konulamaz”*²⁰⁶ diyerek bir önceki kararda tanımlanmasını zor olarak ifade ettiği kamu yararı kavramını, çok açık ve net bir şekilde tanımlama ve sınırını çizme girişiminde

²⁰⁴ Danıştay Kararı - İDDK., E. 2022/148 K. 2022/267 T. 2.2.2022.

²⁰⁵ Anayasa Mahkemesi Kararı - GK, E. 2023/48 K. 2023/72, T. 5.4.2023.

²⁰⁶ Anayasa Mahkemesi Kararı - GK, E. 2024/82 K. 2024/165, T. 24.9.2024.

bulunmuştur. Mahkeme kararında, kamu yararını toplumsal yarar ile eş anlamlı olarak kullanmış, kamu yararının tek tek bireylerin ve özel grupların çıkarı olmadığını, toplumun tamamının veya büyük çoğunluğunun ortak yararının farklı bireysel yararlar karşısında öncelikli ve daha değerli (üstün) olduğunu ifade etmiştir. Karar aynı zamanda, bir yasa ya da düzenleme yapılacaksa bunun mutlaka kamu yararına dayanması gerektiğini, devletin belli bir kişi ya da kesim için düzenleme yapmaması gerektiğini vurgulamıştır.

2. Kamu Hizmeti

Devletin varlık sebebini, kolektif ihtiyaçların giderilmesi ve halk için gerekli ve faydalı olan şeylerin yapılması zorunluluğu²⁰⁷ olarak düşündüğümüzde; kolektif ihtiyaçlar ve halk için gerekli ve faydalı olan şeyler, kamu hizmeti olarak vücut bulmaktadır. Sıddık Sami Onar, *“devlet veya amme hükmi şahısları tarafından veya bunların nezaret ve murakabaları altında umumi ve kollektif ihtiyaçları karşılamak ve tatmin etmek, amme menfaatini sağlamak için icra edilen ve umuma arzedilmiş bulunan devamlı ve muntazam faaliyetlere”*²⁰⁸ kamu hizmeti (amme hizmeti)²⁰⁹ demiştir.

Kamu hizmetlerinin, kamu yönetiminin (ya da devletin) kamusallaşma biçimine etkisini göstermek açısından Cem Çağatay Orak’dan yapılan şu alıntı önemlidir.

²⁰⁷ Sıddık Sami Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, İstanbul, İsmail Akgün Matbaası, 1960, s. 1.

²⁰⁸ A.k., s. 13.

²⁰⁹ Çalışmada, kamu hizmetinin verili bir ekonomik düzen olan kapitalist ekonomi bağlamında ele alındığını hatırlatmakta yarar var. Bu açıdan Onur Karahanoğulları’nın kamu hizmetini, kapitalist üretim biçimiyle ilişkili olarak ele aldığı şu yaklaşımı açıklayıcı olacaktır: “Kapitalist bir çerçevede, ortak ihtiyaçların karşılanması işlevinin toplumsallaştırılması, yani devlet tarafından üstlenilmesi, kapitalizm için zorunlu ve aynı zamanda çelişik bir nitelik taşır. Kapitalist üretim biçimi toplumsal ihtiyaçların özel üretim ve değişimle karşılanmasını kabul eder, bunun alabildiğine toplumsallaştırılması ise farklı bir üretim biçimine ve farklı bir toplumsal yapıya işaret eder. Kamu hizmeti konusunu sorunlu kılan da bu özelliğidir. Ortak ihtiyaçların toplumsallaştırılmasının, yani devletçe kamu hizmeti olarak üstlenilmesinin sınırları ve üstlenilen alanlarda işleyiş biçimleri kapitalist ilke ile tutarlı olmak zorundadır. Sistem içi ve sistem dışı zorlamalarla yaratılan sapmalar, sistemi açıcı ve dönüştürücü güce sahip değillerse yine sistem içi dinamikler tarafından düzeltilirler” (Onur Karahanoğulları, 2015, s. 3). Bu perspektiften tanımlamak gerekirse “kamu hizmetleri, toplumsal yaşamın sürdürülebilmesi için gerekli olan toplumsal ihtiyaçların karşılanması faaliyetinin devlet tarafından, üretim ilişkileri alanının kurallarından belirli oranda bağışık kılınarak üstlenilmesini ifade eder” (Onur Karahanoğulları, 2015, s. 5).

Kamu hizmeti kavramı da kamu yararı kavramı gibi tanımlanması zor bir kavramdır. Onur Karahanoğulları kamu hizmeti kavramını açıklamaya yönelik; iktisadi nesnellik olarak kamu hizmeti, devletin işlevleri/görevleri olarak kamu hizmeti ve devletin yarattığı işlevler olarak kamu hizmeti şeklinde üç yaklaşım tespit etmiştir (Onur Karahanoğulları, 2015, s. 9-44). İktisadi yaklaşım, kamu hizmetini malların niteliğine göre belirlerken; devletin işlevleri/görevleri şeklindeki yaklaşım, kamu hizmetini toplumsal yapıdan kaynaklanan devletin işlevleri arasında arar; üçüncü yaklaşım ise kamu hizmetini yönetenlerin iradesinde (devletin yaratımı) aramaktadır (Onur Karahanoğulları, 2015, s. 38).

Devletin gerek kendi örgütlenmesi ve gerekse toplum ile kurduğu ilişkiyi tanımlayan tüm terimlerde “kamu” nitelmesi olduğu görülmektedir. Toplumsal ihtiyaçları mal ve hizmet üretim faaliyetini üstlenerek kamu hizmeti alanları yaratması, devletin kamusallaşma biçimlerinden biridir. Bu bağlamda kamu hizmetleri esas olarak devletin işlevlerine denk düşmektedir.²¹⁰

Devletin toplumsal ihtiyaçları karşılamaya yönelik işlevleri ve bu ihtiyaçları kamu hizmeti haline getirmesi, kamusal bir çerçevede yapılmaktadır. Devlet, toplumla ilişkisini bir anlamda kamu kavramı üzerinden kurmakta; topluma, kamu hizmeti sunduğu ölçüde kamusallaşmaktadır.

Kamu hizmetleri, devletin bütünlüğü içerisinde devlet (kamu) tüzel kişiliği ve kamu tüzel kişileri tarafından veya bunların gözetimi ve denetimi altındaki kişilerce yerine getirilmektedir. Kamu hizmetlerinin pek çok gerçekleştirme biçimleri vardır: Ülkedeki tüm halkı ilgilendiren genel kamu hizmetlerinin yanı sıra belli bir yerde yaşayan halkın mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak için yerine getirilen yerel kamu hizmetleri, bu gerçekleştirme biçimlerindedir.²¹¹

Kamu hizmeti, kamu yararı ile bağlantılı ve farklı boyutlara sahip bir kavramdır. Kamu yararını gerçekleştirmek için kamu tüzel kişilerinin doğrudan veya onların gözetimi ve denetimi altında özel kişiler tarafından kamu hizmeti sunulması, kavramın hukuki (genellikle kamu hukuku) boyutuna ilişkindir. Bir hizmetin, kamu hizmeti olup olmayacağıın yasama organı tarafından belirlenmesi şeklindeki siyasi karar, kavramın siyasi boyutuna ilişkindir. Diğer bir boyut ise kamu hizmetlerinin kamu harcamalarına yol açıyor olmasından kaynaklanan mali boyuttur.²¹²

Kamu hizmetlerine egemen olan bazı temel ilkeler bulunmaktadır. Bunlar; süreklilik ve düzenlilik, değişkenlik ve uyarılma, eşitlik ve tarafsızlık ve bedelsizlik şeklindedir.²¹³ Kamu hizmetlerinin geçerliliği ve faaliyetin kamu hizmeti niteliğini

²¹⁰ Cem Çağatay Orak, 2007, s. 165.

²¹¹ Onur Karahanoğulları, “Kamu Hizmetinin Kurulmasında Yerel Yönetimlerin Yetkisi”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, 10(4), 2001, s. 23.

²¹² Aytuğ Altın, **Kamu Hizmeti: Kamu Hizmeti Anlayışında Değişim ve Kalite**, Ankara, Yetkin Yayınları, 2019, s. 19.

²¹³ Mehmet Göktüş, **Kamu Hizmeti: Kuram, Politika, Uygulama**, Konya, Çizgi Kitabevi, 2011, s. 25.

sürdürebilmesi için sayılan temel ilkelere ek yeni ilkeler ortaya konmuştur. Örneğin Fransa’da kabul edilen “Kamu Hizmetleri Şartı”nda temel ilkeler ile işleyiş ilkeleri ayırımına gidilmiş, işleyiş ilkeleri; şeffaflık, sorumluluk, yalınlık, ulaşılabilirlik, katılım, uyum ve güvenirlilik olarak sayılmıştır.²¹⁴

Kamu yararı tanımında olduğu gibi kamu hizmeti tanımında da yargı kararlarından yararlanmak mümkündür. Anayasa Mahkemesinin bir kararında kamu hizmeti çeşitli biçimlerde tanımlanmaya çalışılmıştır.

...kamu hizmeti, devlet ya da diğer kamu tüzel kişileri tarafından ya da bunların gözetim ve denetimleri altında, genel ve ortak gereksinimleri karşılamak, kamu yararı ya da çıkarını sağlamak için yapılan ve topluma sunulmuş bulunan sürekli ve düzenli etkinliklerdir. Toplumsal yaşamın zorunlu gereksinimlerini karşılayan hizmetler, nitelikleri gereği kamu hizmeti olarak görülmüştür. Düzenlilik ve süreklilik kamu hizmetinin önemli öğelerinden birini oluşturur. Çünkü bunun yokluğu toplum yaşamını altüst eder. Bir kamu hizmeti, ülke düzeyinde, tüm halkın gereksinmesine yanıt verebileceği gibi; belli bir yörede belli bir topluluğun gereksinmesini de karşılayabilir. Başka bir anlatımla, hizmetin ülkesel, yöresel veya toplumun bir kesimi için söz konusu olması onun kamu hizmeti olma niteliğini etkilemez. Kamu hizmeti kavramının gerek öğretide gerekse uygulamalarda devlet ve öteki kamu tüzel kişilerin genel idare esaslarına göre yürütülen hizmetler alanının dışına taşan ve yayılan bir kapsamı olduğu ve bunun da gittikçe genişlediği bir gerçektir.²¹⁵

Anayasa Mahkemesi yapmış olduğu bu tanımda, kamu hizmetlerinin sadece devlet eliyle değil, kamuya hizmet eden diğer kamu tüzel kişileri aracılığıyla da yürütülebileceğini, hatta devlette yaşanan değişimin kamu hizmetlerinin sağlayıcılarında da bir değişime yol açtığını ifade etmiştir. Devletin kamu kurum ve kuruluşları tarafından genel idare esaslarına göre sunmakta olduğu kamu hizmetleri artık farklı örgütler tarafından da sunulabilecektir.

Mahkemenin sonraki kararlarında da bu değişimi izlemek mümkündür.

Kamu hizmetinin yönetsel ögesi, genelde kamusal yönetim biçimi ise de idarenin özel hukuk hükümlerine göre yürüttüğü kimi etkinliklerin de bu nitelikte olduğu görülmektedir. Fakat bir hizmetin amacı kamu yararı ise kamu hukuku esaslarına bağlı kalacağı açıktır. Bu nedenle idarenin, toplumun yararına olarak genel ve ortak gereksinimlerini karşılamak için giriştiği etkinlikler hangi yol ve usulle yapılırsa yapılsın kamu hizmeti sayılacağından “kamu hizmeti” kavramının en önemli ögesi yönetim biçimi değil, hizmetin amacı ve bunun sorumluluğunu üstlenen organın niteliğidir. Böyle olunca, kamu hizmetleri, devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin toplumun genel ortak gereksinimlerini karşılamak amacıyla yürüttüğü veya buyruğu ve sorumluluğu altında başkalarına yaptırdığı etkinlikler olarak tanımlanabilir.²¹⁶

²¹⁴ Onur Karahanoğulları, 2015, s. 248-249.

²¹⁵ Anayasa Mahkemesi Kararı - GK, E. 1994/71 K. 1995/23 T. 28.6.1995.

²¹⁶ Anayasa Mahkemesi Kararı - GK, E. 1996/63 K. 1997/40 T. 26.3.1997.

Danıştay'ın vermiş olduğu bir karar ile de söz konusu örgütlere, sivil toplum örgütlerinin de eklendiğini görmekteyiz.

İdare hukukunun en temel kavramlarından olan kamu hizmeti; Devlet, kamu kurum ve kuruluşları ya da kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile bunların denetim ve gözetiminde sivil toplum kuruluşları tarafından toplum yararı gözetilmek suretiyle sunulan hizmet veya hizmetler olarak tanımlanabilir.²¹⁷

Kapitalist ekonomik sistemin gerekleri ile sistemin yaşadığı krizler, devleti değiştirmekte ve dönüştürmektedir. Devlette yaşanan değişim ve dönüşüm ile birlikte işlevlerini kamu hizmeti örgütlenmeleriyle gerçekleştiren devletin, bu işlevlerindeki genişleme, kamu hizmetlerinde bir genişlemeye; daralma ise kamu hizmetlerinde bir daralmaya neden olmaktadır.²¹⁸ Kamu hizmetlerinin genişlemesine veya daralmasına bağlı olarak kamu örgütlerinin sahip olduğu geleneksel öğeler, kamu örgütlerinin asli unsuru olmaktan çıkmıştır.²¹⁹ Kamu-özel ayrımının belirsizleştiği, kamunun sosyo-ekonomik rolünün küçüldüğü, kamusal mülkiyetin yerini özel mülkiyetin aldığı, özel sektör yöntem ve tekniklerinin kamuya aktarıldığı bir iklimde, kamu hizmetlerinin kamusal yönleri de aşınmış durumdadır.

Kamu hizmetlerinin kamusal yönlerinin aşındığı böyle bir durumda, M. Shamsul Haque, kamu hizmetlerinin kamusalına ilişkin beş ölçüt tespit etmiştir:²²⁰

- (a) özel sektörden farklılığının derecesi,
- (b) hizmet alıcılarının kapsamı ve bileşimi,
- (c) sosyoekonomik rolünün büyüklüğü ve yoğunluğu,
- (d) kamusal hesap verebilirliğinin derecesi,
- (e) kamusal güven düzeyi

²¹⁷ Danıştay Kararı - 15. D., E. 2014/1544 K. 2014/2130 T. 25.3.2014.

²¹⁸ Onur Karahanoğulları, 2001, s. 23.

²¹⁹ Koray Karasu, 2004, s. 28.

²²⁰ M. Shamsul Haque, 2001, s. 67. M. Shamsul Haque, kamu hizmetinin kamusalının ölçütlerinin nasıl kullanılabileceğine ilişkin şu açıklamaya yer verir: "Kamu-özel ayrımının daha az belirgin olduğu, çünkü birçok kamu örgütünün kar odaklı olduğu, özel firmaların ise kamu fonlarına bağlı yaptığı; hizmet alıcılarının dar yapısının sonunda sızma etkisiyle genişletilebileceği; kamu hizmetinin daha zayıf rolünün olumlu toplumsal sonuçlar doğurabileceği ileri sürülebilir. Kamu sektörünün karının sonunda kamu yararı için olduğu, özel sektörün başarısının ise daha fazla kar elde etmek için imajını iyileştirmek için olduğu; deneyimlerin zengin sınıfın yararlandığı faydaların yoksullara pek yansımadağını gösterdiği; kamu sektörünün rolündeki bir azalmanın (örneğin özelleştirme yoluyla) olumlu olabileceği veya olmayabileceği, ancak kesinlikle kamu mülkiyetini daralttığı yönündeki ters argümanlar ileri sürülebilir" (M. Shamsul Haque, 2001, s. 78).

Haque'nin kamu hizmetlerinin kamusalılığına ilişkin tespit ettiği beş ölçütü yine onun çalışmasına dayanarak açmaya çalışalım. Birinci ölçütün öz olarak kamu-özel ayırımına dayandığını söyleyebiliriz. Özel örgütlerin aksine kamu örgütleri; kamu yararı, tarafsızlık, eşitlik, siyasal temsil ve karar verme, sunulan hizmetin sosyal etkilerinin geniş olması gibi benzersiz kamusal niteliklere sahiptir. İkinci ölçüte göreyse kamu hizmetinden yararlananların, yani hizmet alıcıların çok fazla sayıda veya geniş kapsamda olması yüksek derece bir kamusalılık demektir. Başka bir deyişle kaç vatandaş ve hangi kesimler kamu hizmetinden faydalanacaktır. Üçüncü ölçüte göre, bir kamu hizmetinin geniş ve yoğun bir toplumsal etkisi bulunmakta ise bu kamu hizmetinin kamusalılık derecesi yüksek olacaktır. Dördüncü ölçüte göre, bir kamu hizmeti kamusal hesap verebilirliğin şartlarına ne derece uygundur. Kamuoyu yoklamaları, toplantıların herkesin izleme ve denetimine açık olması, medyanın takip edebilmesi, bilgi edinme ve şikayet prosedürlerinin varlığı, yargısal denetim gibi süreçler, kamusal hesapverebilirliği artıran unsurlardır. Burada en önemli nokta belki de hizmet alıcılarının kapsamı ve bileşeni ölçütün de olduğu gibi, kamusal hesapverebilirliğin hangi kesimlere ve vatandaş sınıflarına yönelik olduğudur. Beşinci ölçüt, kamu hizmetinin halka hizmet etme konusundaki güvenilirliğine, öncülüğüne ve duyarlılığına duyulan kamu güvenidir. Bir kamu hizmeti özel bir işletme gibi davranmaya başladığında güvenilirliği zayıflar, dolaylı ve sınırlı bir rol oynarsa öncülüğü sorgulanır ve tüm vatandaşların ihtiyaçlarına cevap vermeyi başaramazsa genel kamu duyarlılığı tehlikeye girer.²²¹

3. Kamu Hukuku

Kamu yönetiminde kamusallaşmanın temel araçlarından bir diğeri de kamu hukuku rejiminin varlığıdır.

Devletin örgütlenmesini organlar, merciler ve otoriteler şeklinde ifade edebilmesi; bu birimlere farklı görev, yetki ve imkânlar vermesi; buradan doğan faaliyetleri kontrol

²²¹ M. Shamsul Haque, 2001, s. 66-67.

etmek için mekanizmalar kurması; kişilere sıfatlar, yetkiler ve vatandaşlık zorunlulukları yüklemesi; iktisadi süreçlerden gelir elde etmesi gibi faaliyetler, hukuk aracılığıyla mümkün olmaktadır. Kıta Avrupa'sında, uzman mahkemelerin görev alanına giren bu konularla ilgilenen ve giderek büyüyen yönetmelikler ve yasama organlarını ifade etmek için kullanılan kavram, Roma Hukuku kökenli 'Kamu Hukuku'dur.²²²

Kamu hukuku, devletin kamu yararını sağlamak amacıyla yurttaşlarla olan ilişkilerinde kamu gücünü kullanmasını düzenleyen ve sınırlandıran bir hukuk dalıdır. Bu bağlamda, kamu hukukunda yetki (kamu gücü) özel hukuktaki yetkiden farklı özellikler taşır ve özel düzenlemeler gerektirir. Benzer şekilde, kamu gücünün içerdiği yetkilerin bireyler üzerinde olası olumsuz etkilerini veya hak ihlallerini önlemek amacıyla bireyi koruyacak mekanizmaların geliştirilmesi de kamu hukukunun temel unsurlarından biridir ve hukuk devleti ilkesiyle yakından ilişkilidir.²²³

Gianfranco Poggi'ye göre *“Devlet, yasaların yapılması, uygulanması ve yaptırımının sağlanması için yasal olarak düzenlenmiş”* bir organ olarak görülmektedir. Resmi bir örgüt olarak ortaya çıkan devletin, mekanizması içinde görev yapan kişiler ve aldıkları kararlar, devletin kurum ve makamlarının güç ve yetkilerini temsil etmektedir. Bu nedenle genel yasalar tarafından, devletin kurum ve makamlarının güç, yetki ve faaliyetlerinin belirlenmesi ve denetlenmesi gerekliliği doğmuştur. Devletin, faaliyetlerini, birliktelik, uyum ve düzen içinde sağlayabilmesi, bu faaliyetler için genel kurallar oluşturması ve uygulaması sürecinin sonunda, kamu hukuku ortaya çıkmıştır. Böylece Hukuk, *“devletin standart ifade biçimi, dili, etkinlik aracı”* olmuştur. Devlet ve hukuk arasındaki ilişkinin bu boyutu, Kıta Avrupası hukuk kuramı ve pratiğinde, kamu hukuku ve özel hukuk şeklinde ortaya çıkan devlet hukukunun kamu hukukunu

²²² Gianfranco Poggi, **Devlet: Doğası, Gelişimi ve Geleceği**, Çeviren: Aysun Babacan, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2014, s. 41.

²²³ D. Çiğdem Sever, 2013, s. 20-21.

ilgilendiren yönü olarak tanımlanır.²²⁴ Kısacası kamu hukuku, “*devlet yetkisinin kullanılmasını düzenleyen hukuktur.*”²²⁵

Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde kural; kamu hizmeti, kamu faaliyeti ve kamu hukukunun birlikteliği şeklindeyken devlet faaliyetlerinin piyasaya doğru genişlemesi, piyasa yöntem ve hukukunun kamuya girmesine ve hukuki rejimin özelleşmesine yol açmıştır.²²⁶ Ancak, kamu yönetiminde uygulanan hukuki rejimin özel hukuktan yana evrilmesi kanıksanacak bir konu değildir. Öyle ki genel olarak hukuk ve onun uygulanması kamusal eylem gerektirdiğinden hukuk alemindeki düzenlemeler özele ilişkin düzenlemeler olsa dahi, bir anlamda kamusaldır.²²⁷

Tarihsel süreç içinde özel kesim tarafından görülen faaliyetlerin, kamu yönetimi tarafından görülmeye başlaması ve bir kamu hizmeti haline gelmesi veya bu faaliyetlerin zamanla özel kesim tarafından yapılmaya başlaması, bu kapsamda özel kesimin denetlenmesi, kamu yönetiminde özel sektör yöntem ve tekniklerinden faydalanılması şeklindeki kamu yönetimi ve özel kesim arasındaki ilişkiler, hukuk aracılığıyla kurulmaktadır. Gerçekleşen dönüşümün, devleti, devlet-toplum ilişkisini düzenlediği düşünüldüğünde araç olarak kamu hukukunun kullanılması kaçınılmazdır.²²⁸

Devlet, bütün ülkeye yayılmış bir teşkilata sahip olup kişilerin toplumsal ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik faaliyetlerde bulunmakta, başka bir deyişle kamu hizmeti sunmaktadır. Kamu hizmetinin yerine getirilmesi için her şeyden önce örgütlenmek gerekir. Ayrıca, kamu gücü kullanma ayrıcalığına, kamu görevlilerine, hizmetin yerine getirilmesine tahsis edilmiş kamu mallarına ve bütçeye ihtiyaç vardır.

²²⁴ Gianfranco Poggi, **Modern Devletin Gelişimi: Sosyolojik Bir Yaklaşım**, Çevirenler: Şule Kut, Binnaz Toprak, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2012, s.124.

²²⁵ Mukbil Özyörük, 1972-1973, s. 63.

²²⁶ Onur Karahanoğulları, 2015, s. 288, 298.

²²⁷ Paul R. Verkuil, “Public Law Limitations on Privatization of Government Functions”, **North Carolina Law Review**, 84(2), 2006, s. 404.

²²⁸ Kamu hizmetinin kamu hukukunda merkezi bir rol oynadığı Fransa ve İtalya gibi devletlerin hukuk geleneğinin de etkisiyle özel hukukun esas alındığı Birleşik Krallıkta, kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi sürecinde özelleştirmeye eşlik eden düzenleyici reformun “kamu hizmeti hukuku” olarak ayrı bir disiplinin gelişmesini mümkün kıldığı iddia edilmektedir (Tony Prosser, “Public Service Law: Privatization’s Unexpected Offspring”, **Law&Contemporary Problems**, 63(4) 2000, s. 63).

Varlık sebebi kamu hizmeti olan ve karşımıza merkezi idare teşkilatı olarak çıkan en büyük kamu tüzel kişisi devlettir. Gerek merkezden yönetim, gerekse yerinden yönetim esasının uygulandığı ülkelerde devlet, mahalli müşterek kamu hizmetlerini, mahalli idarelere devretmiştir. Bu idareler, devlet bütünlüğü içinde yer alan kamu tüzel kişiliğine sahip yer yönünden yerinden yönetim kuruluşlarıdır. Kuruluş dayanaklarını, doğrudan anayasadan almaktadırlar.²²⁹

Kamu hizmetleri neden devlet tüzel kişiliği altında değil de kamu tüzel kişiliği altında verilmektedir? Bunu gerektiren faktörler nelerdir? Devlet iktidarının toplumsal olarak yaygınlaştırılmasında kamu hizmetleri bir araçtır. Devlet, bu aracı etkin kullanabilmek için birçok idari yapıya ihtiyaç duymaktadır. Devletin kamusal faaliyetlerin tamamını tek merkezden, yani devlet tüzel kişiliği altında yürütme çabası, yetkili birçok yapının bir arada veya belirli bir hiyerarşide sıralanmasına yol açar. Bu durum, etkinsiz bir yapıya sebebiyet verir. Kamusal faaliyetlerin nitelik ve niceliğinde yaşanan artış uzmanlaşmayı gerektirmiş, buradaki faaliyetlerin vatandaşa daha kolay ulaşması hedeflenmiştir. Devlet ise bu hususlardan kaynaklı olarak kendi belirlediği faaliyetler içerisinde kamu idareleri ve kamu kurumlarına kamu tüzel kişiliği statüsü vermek suretiyle belirli hizmetleri devretmiştir. Devlet tüzel kişiliğinin kamu tüzel kişileri üzerinde denetim yetkisi bulunmakla birlikte artık bir kamu idaresi ya da kamu kurumu, kendisine belirli kamu gücü ayrıcalıklarının verilmesi suretiyle kamu tüzel kişiliğini kazanmış olacaktır. Kamu tüzel kişiliğini haiz bir kuruma; mülkiyet, özel çıkar ve birçok alanda daha fazla hareket serbestisi tanıyan bu unsurların varlığı ile devlet ve toplumun kaynaşması bir biçimde sağlanmış olacaktır. Çünkü devlet kamu hizmeti üreterek kamusallaşmakta, halkı etkilediği ölçüde de kamusalılık kazanmaktadır. Bunun yolu da etkin, hızlı, kararların toplumla birlikte alındığı kamu hizmetlerinin yerine

²²⁹ Bahtiyar Akyılmaz, Murat Sezginer, Cemil Kaya, **Türk İdare Hukuku**, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2023, s. 239.

getirilmesinden geçmektedir. Kamu tüzel kişiliği ile hukuki bir süje haline gelen kurumlar özneleşmekte toplumla giderek birleştiği ölçüde de devlet kamusallaşmaktadır.²³⁰

Kamu hukuku, kısaca devlet ile vatandaş arasındaki ilişkiyi düzenleyen bir hukuk dalı olarak; kamu hizmetlerinin kamu yararına yürütülmesini sağlamakta, hukuk çerçevesinde kamu gücünü sınırlayarak idarenin keyfilğini engellemekte, toplumsal yaşamda bireysel çıkarların değil, toplumun genel yararının gerçekleştirilmesinde aracı bir işlev görmektedir.

Kamu yönetiminde kamusallaşmanın üç temel aracını, inceleme nesnemiz olan belediyeler bağlamında değerlendirecek olursak, yerel halk, imar planları, ulaşım, temizlik gibi yerel kamu hizmetlerinden doğrudan etkilenmektedir. Bu hizmetlerden belki de en önemlisi, bir yandan diğer hizmetleri de etkilemesi nedeniyle imar işlemidir. İmar planları ve uygulamalarının, genel anlamda insanların sağlıklı ve düzenli bir çevrede yaşamasını sağlamak gibi kamusal bir amacı bulunmaktadır. Bu amaç doğrultusunda, vatandaşların mülkiyet hakkına müdahale edilmektedir. Bu süreçte, mülkiyet hakkına sahip bireylerin yararı ile imar işleminden etkilenecek olan birçok insanın yararı üzerinde hukuksal bir anlam kazanan kamu yararı çatışmaktadır. İmar işlemi yapan belediyenin öncelikle bu iki yarar arasındaki dengeyi sağlaması gerekmektedir. Bunun için belediyenin imar planını yapma ve uygulama esnasında; arazi ve arsa düzenlemelerinin eksiksiz ve yeterli bir şekilde yapılması, yapılan planların vatandaşlara tam olarak duyurulması, imar işlemine ilişkin yapılan tüm idari eylem ve işlemlerin halkın gözetim ve denetimine açık olması, yargı organlarınca denetlenebilir olması şeklindeki hususlara dikkat edilmesi gerekmektedir. Kısacası, insanların sağlıklı ve düzenli bir çevrede yaşamasına yönelik belediyelerin hizmetlerinden biri olan imar işleminin kamu yararına aykırı olmaması gerekir. Kamu hizmeti-kamu yararı birlikteliğini sağlayan, kamu yararı

²³⁰ **Devletin Kamusallaşması Yorumu**; Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yönetim Bilimleri Doktora Programında alınan Kamu Örgütlenmesi Dersi (Dersin Hocası: Prof. Dr. Koray Karasu) kapsamında tarafımdan hazırlanan metinden derlenmiştir.

ile bireysel yarar arasındaki dengeyi kuran kamu hukukunun da bu süreçteki önemi büyüktür. Bu süreçte, imar işlemini halkın bilgisine ve itirazına sunmak, gerektiğinde kamulaştırma işlemi yapmak kamu hukukunu gerekli kılar. Ayrıca kamu hukuku aracılığıyla belediye organlarının kararları yargı yoluyla gözden geçirilebilecektir.

II. Belediyelerin Doğası ve Kamusalılığı

Yerel yönetim, kendi kendini yöneten bir yapı mı yoksa devletin oluşturduğu ve sınırlarını belirlediği bir yapı mıdır? William Hardy Wickwar, bu zıt görüşlerin yerel yönetim teorisinin tüm gelişimi boyunca varlığını sürdürdüğünü, Orta Çağ (11. Yüzyıl sonları) Batı Avrupa'sında yerel özgürlüklerin uygulamada kendi kendine elde edildiği bir geleneğin varlığını taşıdığını; ancak zamanla egemen gücün (*sovereign*) yerel yönetimleri bünyesine dahil etmesiyle birlikte bu geleneğin “yasal bir doktrin” tarafından gölgede bırakıldığını belirtir.²³¹ O aynı zamanda bu tür görüşlerin, “klasik siyasi teorisinin” yerel yönetimleri devletin yarı egemen bileşenleri ya da egemen ile tebaası arasındaki ikincil aracı yönetimleri olarak gördüğü erken modern devletin ortaya çıkışına kadar uzanabileceğini söyler.²³²

Bu genel bilgilerin dikkate alınmasıyla birlikte belediyelerin (vb. yapıların) tarihsel süreçteki gelişim evrelerini, Osman (Nuri) Ergin'den yapılan şu alıntı ile öğrenebiliriz:

Şehirciliğin Cite, Muncipe, Commune adları ile üç terakki merhalesi geçirdiğini ve bunlardan medine veya şehir denilen Cite'nin Yunanlılar; serbest veya imtiyazlı şehir denilen Muncipe'in Romalılar ve müşterek idare denilen Commune'ün Romalılar'dan sonraki hükümetler zamanında tatbik edildiğini ve nihayet 1789'da Fransızların büyük ihtilalini müteakip bu idarelerin eskiden haiz oldukları kudretler ve salahiyetler ellerinden alınarak, ancak hükümetin tayin edeceği hadler dahilinde olmak ve onun murakabesine tabi bulunmak şartıyla şehirlere mahalli ve beledi işlerde biraz serbesti verilmiş ve bunun adına belediye Municipalite denilmiş olduğunu cihan belediye tarihinde görüyoruz.²³³

²³¹ William Hardy Wickwar, **The Political Theory of Local Government**, Columbia, The University of South Carolina Press, 1970, s. 1.

²³² A.k., s. 1.

²³³ Osman (Nuri) Ergin, “Türkiye’de Şehirciliğin Tarihi İnkişafı”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi İktisat ve İktimaiyat Enstitüsü Neşriyatı**, No. 3, İstanbul, Cumhuriyet Gazete ve Matbaası, 1936, s. 4.

* Metinde geçen “Muncipe” ifadesi, Roma İmparatorluğu’nda yerel idari birimleri ifade eden Latince “municipium” kavramına karşılık gelmektedir. Aynı şekilde “Municipalite” terimi, Fransız Devrimi sonrasında ortaya çıkan modern belediye anlayışını ifade etmek üzere kullanılan bir kavramdır.

Osman Ergin, kent yönetimlerinin egemen siyasal birim (*cit /polis*) olmaktan çıkıp imparatorluk düzeni içinde özerk yerel birime (*municipium*), oradan da komünal özyönetime evrildikten sonra, modern ulus-devlet çağında merkezi otoritenin belirlediği sınırlar içinde ve onun denetiminde, mahalli ve beledi işlerde sınırlı serbestlik/özgürlük verilmiş bir yerel yönetim birimine evrildiğini anlatmaktadır. Bu kısa anlatı üzerinden söz konusu yönetim yapılarını konumuz bağlamında incelemeye geçebiliriz.

A. Antik Yunan “Polis (Cite)” Yönetimleri

Belli bir toprak parçası üzerinde yaşayan insan topluluklarının kendi kendini y netiği en küçük demokratik yönetsel alanlardan biri olarak g r len²³⁴ Antik Yunan Polis (*Cite*) yönetimleri (ilk ortaya  ıkı ı milattan önce 8. yüzyıl) Batı’da kent yönetimlerinin başlangıcı olarak kabul edilmektedir. Buna sebep olarak “*kent yönetimlerinde sağlanabilen önemli politizasyon ile sahip oldukları farklı sosyo-ekonomik ve siyasal yapının bir sonucu olarak kent demokrasisinin ortaya çıkışına be iklik etmesi*”²³⁵ görülmektedir.

Antik Yunan’da Polis, “yerleşim yeri” ve “topluluk” anlamına gelecek şekilde kullanılmaktaydı. Yerleşim yeri olarak Polis, evlerden oluşuyordu ve büyük çekirdekli yerleşim yerlerine, yani şehirlere tekabül ediyordu. Topluluk olarak ise insanlardan oluşuyordu ve kurumsalla mı  siyasi bir topluluk olarak devlete karşılık geliyordu.²³⁶

Polis’in kendinden önceki kent deneyimlerinin aksine, çevresindeki ya da egemenliği altındaki kırsal alanı kapsayıcı ve kent-kır sürekliliğine sahip bir yapıda olduğu ve hem d  nsel hem de pratik açıdan kent surları ile sınırlı olmayan bir mekân olarak kent devleti olma özelliği taşıdığı d  n lmektedir.²³⁷ Aynı zamanda ölçeğin tek

²³⁴ Hazal I. Ba ceci Ba armak, **Türkiye’de Kentlerin Demokrasi Tarihi**, Ankara, İmge Kitabevi Yayınları, 2023, s. 16.

²³⁵ A.k., s. 28.

²³⁶ Mogens Herman Hansen, **Polis: An Introduction to the Ancient Greek City-State**, New York, Oxford University Press (eBook Collection (EBSCOhost)), 2006, s. 56.

²³⁷ Can Giray  zg l, “Yerel Yönetimlerin Evrimi”, **Yerel Yönetim ve Yerel Siyasal G c Kuramları**, Yazar: Melih Ersoy, Ankara, İmge Kitabevi, 2023, s. 19.

bir yönetsel ve siyasal kademedan oluşması, kent devleti olmasının doğrudan sonucu olarak görülmekte ve bu nedenle devlet ve kent yönetiminin, tek bir siyasal odak tarafından kontrol edildiği söylenmektedir.²³⁸

Ian Morris'e göre Polis, yurttaşlık kavramı etrafında kurulmuş köylü hanelerinden oluşan karmaşık bir hiyerarşik toplum yapısına sahipti. Bu köylü haneleri, merkezileşmiş bir idareye kamusal aidatlar ödemedikleri gibi, yaşamlarını sürdürmek için bir devlete bağımlı olmak zorunda da değillerdi. Üretim araçlarına sahip olan üreticilerin bulunduğu bu toplumda, merkezileşmiş idarenin geliri, doğrudan köylülerden alınan vergiler veya kiralarla sağlanmıyordu. Yurttaşların hepsinin Polis içinde bir hissesi vardı ki bu da ekonomik olarak taşınabilir kölelik kurumuna dayanıyordu. Bu durumda eğer yurttaşlar özne olduysa topluluk Polis olmaktan çıkıyordu.²³⁹

Antik Yunan toplumsal ve siyasal örgütleniş biçimi olarak görülen Polis'de²⁴⁰ Atina'da Aristokrat olan Kleisthenes tarafından gerçekleştirilen ve demokratik olduğu düşünülen reformlar sonucu, aristokratik kabile örgütlerinin (*genos*) “kan bağına dayanan” örgütlenmesi yerine “yer bağına dayanan” mahalle (*deme*) örgütleri kurulmuş; seçim çevreleri de “genos”lardan değil “mahalleler”den oluşmuştur.²⁴¹ Demokrasi olarak adlandırılan bu sisteme, tüm kenttaşların (yurttaş) yönetimde söz hakkı olduğu, her birinin Polis'e karşı yükümlülüklerinin bulunduğu ve kararların da Polis'in yararına alındığı ideal bir model gözüyle bakılmaktadır.²⁴²

Polis'in aynı zamanda karar alma gücü ve yetkisine sahip olduğu; toplumun her kesiminin yaşadığı mekâna dair politikalara katılımı mümkün olmasa da bu yönetimlerin toplumsal, siyasal, ekonomik, idari ve askeri açılardan özerk yapılarının demokrasi

²³⁸ A.k., s. 19.

²³⁹ Ian Morris, “Kent ve Devlet Olarak Erken Polis”, **Antik Dünyada Kırsal ve Kent**, Derleyenler: John Rich, Andrew Wallace-Hadrill, Çeviren: Lale Özgenel, İstanbul, Homer Kitabevi, 2000, s. 26.

²⁴⁰ Alaeddin Şenel, **Siyasal Düşünceler Tarihi: Tarihöncesinde İlkçağda Ortaçağda ve Yeniçağda Toplum ve Siyasal Düşünüş**, Ankara, Bilim ve Sanat Yayınları, 1995, s. 113.

²⁴¹ A.k., s. 118-119.

²⁴² Can Giray Özgül, 2023, s. 18.

düşüncesinin gelişmesine katkı sağladığı düşünülmektedir.²⁴³ Lewis Mumford'a göre Antik Yunanlar, köy yönetimlerindeki doğrudan yurttaşlık sorumluluğunu ve katılımını kent yaşamına taşımaya çalışmışlardır. Onlar, bütün yurttaşların eşit olduğuna inanarak kent meclisinde ve jürilerde yer alan alt mevkilerdeki görevleri kura ile paylaşmış, yılda bir ya da daha sık görev değişimi yapmışlardır.²⁴⁴ Ayrıca bu kent yönetimlerinde, kenttaşların bir araya geldiği komünal buluşma noktası olarak görülen “*agora*”lar bulunmaktadır.²⁴⁵ E. J. Owens'e göre agoranın varlığı Polis'in siyasal ve yönetsel bağımsızlığının göstergelerinden biridir.²⁴⁶

Tüm bu gelişmelere rağmen zamanla Polis çökmeye başlamıştır. Polis'in çöküşüne birçok sebep sayılabilir. Ancak Mumford Polis'in çöküşünü hızlandıran nedenler olarak; Polis'in yurttaşların büyük bir bölümünü yurttaşlık hakkından yoksun bırakma tavrı, yurttaşlara kendilerine yarayan ekonomik faaliyetleri geliştirme dışında hiçbir iş verilmemesi ve yönetebilecekleri faaliyetlerde bir amaç veya yükümlülükten bağımsız tutulmaları olduğunu ileri sürmektedir.²⁴⁷

B. Roma “Municipium”ları

Zayıflayan Antik Yunan yönetimleri olan Polis'ler, zamanla Roma İmparatorluğu'nun egemenliği altına girmişlerdir. Fustel De Coulanges'e göre Polis rejimini yıkan Roma, yıkılanın yerine yenisini koymuyor, insanların kullanabileceği yeni kurumlar yaratmayı da düşünmüyordu. İmparatorluk boyun eğdirdiği halklardan “teslim olanlar” ile “bağımlılık”; “müttefikler” ile “ittifak” şeklinde iki bağ kurmuştur.²⁴⁸

²⁴³ Hazal I. Bahçeci Başarmak, 2023, s. 16.

²⁴⁴ Lewis Mumford, **Tarih Boyunca Kent: Kökenleri, Geçirdiği Dönüşümler ve Geleceği**, Çevirenler: Gürol Koca, Tamer Tosun, İstanbul, Ayrıntı Yayınları, 2007, s. 197.

²⁴⁵ Can Giray Özgül, 2023, s. 19.

²⁴⁶ E. J. Owens'den aktaran Can Giray Özgül, 2023, s. 19.

²⁴⁷ Lewis Mumford, 2007, s. 233.

²⁴⁸ Fustel De Coulanges, **Antik Site: Yunan'dan Roma'ya Kadar Tapınma, Hukuk ve Kurumlar Üzerine Bir İnceleme**, Çeviren: İsmail Kılınç, Ankara, Epos Yayınları, 2011, s. 352-354.

Teslim olanlar, “*kişiliklerini, kendi surlarını, topraklarını, sularını, evlerini, tapınaklarını, tanrılarını Roma halkına teslim ediyorlardı.*”²⁴⁹ Onlar, birlikte yaşamaya devam etseler bile kendi aralarında bir toplum düzeni ve siyasi bir birlik oluşturamıyorlar; kurumlarından, belediye rejimlerinden, dinlerinden, özel hukuklarından, yasalarından ve yüksek görevlilerinden vazgeçmek zorunda kalıyorlardı. Müttefikler ise teslim olanlara kıyasla daha bağımsızdı. Roma egemenliği altında, “*belediye rejimlerini ve site örgütlerini koruma ayrıcalığı*” elde eden müttefikler aynı zamanda, “*her kent için, özel yasa, yüksek görevliler, Senato, site başkanlığı ve yargıç hakkını korumaya devam ettiler.*”²⁵⁰ Ayrıca bu kentlerin en özel ve en hassas işleri, her yıl Roma’ya gönderilen heyetle Roma Senato’sunda düzenleniyordu.²⁵¹

Ülkenin genişlemesiyle devlet ve kent yönetiminin ayrıldığı Roma İmparatorluğu döneminde, çevresindeki tarım alanları, kasaba ve köylerle küçük bir bölgeyi kapsayan “*civitas*” veya “*urbs*” adı verilen kent yerleşimleri oluşmaya başlamış; bu yerleşim yerlerinin yönetimine de “*municipium*” denmiştir.²⁵² Roma İmparatorluğu bir anlamda “*urb*”un hukuki genişlemesi olarak görülmüştür.²⁵³ R. Lopez’e göre bu kent yerleşimi, “*bir eyalet yönetimi iskeletinin biraraya getirdiği, ancak iç işlerinde tümüyle özerk bir kent hücreleri konfederasyonu*” işlevi görmekteydi.²⁵⁴

Roma imparatorluğu’nda devlet yönetimi ile kent yönetimi ayrılığından sonra tüm yerleşim yerlerine merkez tarafından imparator vekili olarak “*praefectus*” (kaymakam benzeri) ve “*proconsul*” (vali benzeri) isimlerinde devlet görevlileri atanmıştır.²⁵⁵ Roma’dan devlet yetkilisi olarak gönderilen “*praefectus*” teslim olanlar arasındaki maddi

²⁴⁹ A.k., s. 353.

²⁵⁰ A.k., s. 353.

²⁵¹ A.k., s. 354.

²⁵² Can Giray Özgül, 2023, s. 22.

²⁵³ Leonardo Benevolo, **Avrupa Tarihinde Kentler**, Çeviren: Nur Nirven, İstanbul, Alfa Yayıncılık, 1995, s. 21.

²⁵⁴ R. Lopez’den aktaran Leonardo Benevolo, 1995, s. 21.

²⁵⁵ Can Giray Özgül, 2023, s. 22-23.

düzeni sağlarken; müttefik olan kentler ve kentlerin yüksek görevlileri, “proconsul”e itaat ediyor ve hesap veriyordu.²⁵⁶

Roma yönetiminde, halk kuruluşları zayıflamış, kent merkezi ile çevresinin özerk yönetimi, “curia (*boule*)” ismindeki meslise bırakılmıştır.²⁵⁷ Yine bu dönemde, hukuksal ve yönetsel yetkilerle donatılmış bir yüksek görevliler kurulu olan “decurio (*decurio*)”lar kurulmuştur.²⁵⁸ Kentlerin varlıklı yönetici gruplarının “decurio”ların kentte oturan hemşerileriyle olan ilişkileri ve toplumun kolektif yaşamındaki rollerine ilişkin görüşleri değişikliğe uğramış²⁵⁹; bu kurula “*yalnızca vergilerin toplanmasına değil harçların dağıtımının örgütlenmesi, vergi ürünlerinin taşınması ve depolanması, yevmiyelerin ödenmesi ve hesapların tutulması*”²⁶⁰ görevleri de yüklenmiştir. Kurulun bu görevleri yerine getirmediği durumda, fiziki ceza almaları ya da açığı kendilerinin ödemesi yoluna gidildiği söylenmektedir.²⁶¹

Wolfgang Liebeschuetz’e göre toplumun kolektif ihtiyaçlarını karşılayan “decurio”ların taşınmazlardan ve yerel vergilerden kaynaklanan kent gelirlerine el konulması ve sur inşaatının gerektirdiği yeni harcama kalemlerinin varlığı, bu kent meclislerinin geleneksel projelere kaynak bulma ve varolan yapıların bakımını sağlama yeteneğini büyük ölçüde azaltmıştır. Azalan kent gelirleri karşısında, kendilerine verilen görevlerin artması ve bu görevleri yapmadıkları durumda bireysel ceza almaları, “decurio”lar için hizmeti çekilmez kılmış ve onların hizmetten kaçma arayışını beraberinde getirmiştir. Zamanla “decurio”lar, eyalet kentlerinde devlet işlerini yöneten “honoratii”lerin ve askeri örgütte karargah merkezinde olan “principales”lerin etkisi

²⁵⁶ Fustel De Coulanges, 2011, s. 353-354.

²⁵⁷ Wolfgang Liebeschuetz, “Antik Kentin Sonu”, **Geç Antik Çağda Kent**, Derleyen: John Rich, Çevirenler: Suna Güven, Ertuğrul Güven, İstanbul, Homer Kitabevi, 1999, s. 2.

²⁵⁸ Henri Pirenne, **Ortaçağ Kentleri: Kökenleri ve Ticaretin Canlanması**, Çeviren: Şadan Karadeniz, İstanbul, İletişim Yayınları, 2014, s. 18.

²⁵⁹ Wolfgang Liebeschuetz, 1999, s. 5-6.

²⁶⁰ A. H. M. Jones’dan aktaran Wolfgang Liebeschuetz, 1999, s. 6.

²⁶¹ Wolfgang Liebeschuetz, 1999, s. 6.

altına girmişler, bir zamanlar kentlerinin “ruhu” olma özelliklerini yitirip yönetim mekanizmasının herhangi bir parçası olmuşlardır.²⁶²

Lewis Mumford’a göre, kentin varoluşunun sürekliliği için gerekli olan ekonomik etkenler ve insan unsuru üzerinde denetimin kaybolmasına yol açan aşırı büyümenin sonucunda, Roma İmparatorluğu çözülmeye başlamıştır. Ona göre Roma, yasa ve sistem konusundaki yeteneği sayesinde gerekli evrensellik unsurunu sağlayabilirdi. Ancak, Roma’nın merkezde olduğu kadar yeni koloni kentlerinde de uygulanacak olan içselleşmiş bir denetim sistemi kuramamış olması bunu engellemiştir.²⁶³ Mumford bu denetim sisteminin kurulamayışını şu sözlerle açıklamıştır: *“Roma’nın büyümesinin denetlenmesini sağlayacak bir nokta ararken insan sorununun cevabının bir bütün olarak siyasal sistemde yattığını fark eder... Roma’nın sorunu, bütün imparatorluğu dengeli ve karşılıklı iletişimi olan bir sistem haline getirmek ve bütün kentsel ve kırsal unsurlar arasında çift taraflı ilişki ve işbirliği yaratmak üzere gücünü ve düzenini yayacak bir araç bulamamasıydı.”*²⁶⁴

Mumford bu sözleriyle Roma İmparatorluğu’nun büyümesiyle birlikte ortaya çıkan sorunların temelinde coğrafi değil, siyasal bir yetersizlik olduğuna işaret eder. Roma, geniş topraklara hükmetse de bu büyüklüğü etkin bir şekilde yönetebilecek; bütün parçalar arasında uyum ve iş birliği sağlayabilecek bir siyasal yapı kuramamıştır. Ona göre aynı zamanda kentler ve taşra da demokratik biçimde özyönetimli ve kendi kendine yeterlilik noktasına ulaşamamıştır; çünkü kaynaklarının çoğu vergi toplayıcılar ve askeri yöneticiler aracılığıyla merkeze aktarılmaktaydı. Kentlere bir dereceye kadar bağımsızlık tanıyıyordu, ancak asıl eksik olan bölgelerinin merkezde etkili bir şekilde temsil edilmesini sağlayacak bir yöntemin olmamasıydı.²⁶⁵

²⁶² A.k., s. 6-11.

²⁶³ Lewis Mumford, 2007, s. 300.

²⁶⁴ A.k., s. 301.

²⁶⁵ A.k., s. 301.

Batı Roma İmparatorluğu'nun yıkılması ile Orta Çağ'ın ilk yarısı başlamış; yaklaşık altı yüzyıl süren bu dönemde Germen, Macar, Arap ve İskandinav kavimleri Avrupa kıtasına saldırılar gerçekleştirmiştir.²⁶⁶ Bu durumun doğal sonucu olarak Roma İmparatorluğu döneminde gelişen kentler küçülerek ortadan kalkmıştır.²⁶⁷ Orta Çağ'ın ilk yarısında kentsel hayatın yok olmasına karşın kent benzeri yerleşim yerlerinin varlığı devam etmiştir. Oldukça sınırlı sayıda ve küçük ölçekli olan bu kent benzeri yerleşim yerlerinin temsili, “feodaller” ve “kilise” tarafından üstlenilmiştir. Kenti temsil yeteneği bulunan “decurio”ların (kent meclisleri) Roma'nın yıkılma döneminde gücünü yitirmesiyle oluşan boşluk da bu iki kurum tarafından doldurulmuştur.²⁶⁸

C. Orta Çağ Batı Avrupası “Komün”leri

Henri Pirenne'ye göre, 10. yüzyıldan itibaren Avrupa'da ticaretin yeniden canlanması, Eski Roma kentlerinin de yeniden hayat bulmasına yol açmıştır. Ticaretle uğraşan topluluklar, askeri kalelerin çevresinde, deniz kıyılarında, nehir kenarlarında ve doğal ulaşım yollarının kesiştiği noktalarda yerleşmişlerdir.²⁶⁹ Başlangıçta bu kentler yalnızca ırmak boyları ve kıyılarda kurulurken, ticaretin genişlemesiyle bu merkezleri birbirine bağlayan yeni kentler doğmuştur.²⁷⁰ Her kent bir pazar yeri haline gelmiş, çevresine ekonomik canlılık kazandırmış ve kırsal bölgelerle karşılıklı bir iş bölümü ilişkisi kurmuştur; kırsal kesim gıda üretirken kentler ticari mallar ve mamul eşyalar sağlamıştır.²⁷¹

Pirenne, Orta Çağ ticaretinin niteliğinin, gezgin tüccarları belirli yerlerde toplanmaya zorladığını belirtir. Özellikle kötü hava koşulları ya da güvenlik endişeleri, tüccarların kale-kentler ve ulaşımı kolay kasabalar çevresinde yoğunlaşmasına neden olmuştur. Bu durum, doğal olarak ekonomik dolaşımın odak noktaları haline gelen

²⁶⁶ Can Giray Özgül, 2023, s. 24-25.

²⁶⁷ Leonardo Benevolo'dan aktaran Can Giray Özgül, 2023, s. 25.

²⁶⁸ Can Giray Özgül, 2023, s. 26.

²⁶⁹ Henri Pirenne, 2014, s. 79.

²⁷⁰ A.k., s. 101.

²⁷¹ A.k., s. 79-80.

bölgelerde ilk ticaret topluluklarının oluşmasını sağlamıştır.²⁷² Ticaretin hızlanmasıyla birlikte bu tüccar kolonileri, kasabaların ve kalelerin eteklerinde büyüyerek nüfusça ve ekonomik bakımdan gelişmiştir. Başlangıçta kale dışında yaşayan bu gruplar, zamanla “dış-kent” ya da “yeni kent/banliyö” adını verdikleri yerleşim alanlarını kurmuşlardır.²⁷³ En geç 11. yüzyıl başlarında burada yaşayanlar “kentsoylu/burjuva” olarak adlandırılmıştır; ancak bu kavram henüz yaygınlaşmadığı için geleneksel yurttaş (*cives*) kelimesi kullanılmaya devam etmiştir.²⁷⁴

Yine Pirenne’ye göre bu yeni toplumsal sınıf, yani tüccarlar ve kentsoylular, yerleştikleri alanlarda toprak sahipleri, ruhban sınıfı ve feodal beylerle çatışmalar yaşamıştır. Başlangıçta kentsoylular bu çevreler tarafından istenmeyen kişiler olarak görülmüş, mülkiyet ve adalet yetkilerinin derebeyliklerce kullanıldığı ortamlarda hak arayışı zorlu olmuştur. Ancak ticaretin sağladığı ekonomik güç, zamanla bu sınıfa toplumsal ve siyasal bir meşruiyet kazandırmıştır.²⁷⁵ Öte yandan tüccarlarla birlikte kente göç eden toprak köleleri (ileride zanaatkârlara dönüşecek olanlar) feodal düzenden tam olarak kurtulamamıştır. Kasabalara geldiklerinde bile eski efendilerinin yasal bağlarından kurtulamadıkları, dolayısıyla toprak köleliği statüsünü kısmen sürdürdükleri görülmüştür.²⁷⁶

Kentin zanaatkar nüfusu çekmesiyle birlikte kent üretime başlamış; bunun sonucu olarak tüccarlar, satma işinin dışında satın alma işiyle de uğraşmaya başlamışlardır. Kentte oturan tüccarlar ve zanaatkârlar, derebeyler ile çıkarlarının oldukça farklı olduğunu görmüşler ve bağımsız bir kent örgütlenmesi ve ticari ayrıcalıklar elde etmek için derebeyi ile mücadeleye girişmişlerdir.²⁷⁷

²⁷² A.k., s. 102-103.

²⁷³ A.k., s. 105-107.

²⁷⁴ A.k., s. 113.

²⁷⁵ A.k., s. 117-118.

²⁷⁶ A.k., s. 120.

²⁷⁷ Can Hamamcı, **Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim Ekseninde Belediyelerimizin Yapısı ve Demokratikleşme Eğilimi**, Ankara, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, Yayınlanmamış Doktora Tezi, 1981, s. 83.

Feodal kısıtlamalar ile karşılaşan tüccarlar, “lonca” (*guild*)/*hanse*) isimindeki birlikleri kurarak bu birlikler aracılığıyla gelişmeleri açısından gerekli özgürlüğü elde etmeye çalışmışlardır.²⁷⁸ Bu özgürlüklerin başında, derebeylerin şehirlerinin genişlemesine karışmaması vardı. Mücadele sonrası, tamamen bağımsız şehirler, bağımsızlık derecesi değişen komünler, derebeylerin denetimi altında kalan şehirler varlık kazanmıştı. Hepsinin ortak özelliği, şehirlilerin ellerinde haklarının yazılı olduğu bir “berat”ın (*charter*) bulunmasıydı. Lord ya da temsilcileri, verdikleri hakları unutacak olursa burjuvalar bu hakları kavga etmeden savunabileceklerdi.²⁷⁹

1050-1250 yılları arasında, birçok ilçe (*brough*) ve komünün (*commune*) ortaya çıkmasına sebep olan bu berat, derebeylerin malikâne köylerine tanıdığı ayrıcalıklardan daha fazla özgürlüğü içermekteydi: “*Serbest mülkiyete yakın bir arazi mülkiyeti; yıllık panayıra ve haftalık pazara ücretsiz erişim; lordların Reeve (memurları) tarafından şimdiye kadar toplanan gelirin ‘çiftliği’; çalışanlarının bir mülk gibi muamele görmekten muaft tutulması; özgürlüklerini silahlı saldırılara karşı korumak için bir duvar ve çan kulesi; gelenek ve tüzüklerini uygulayacakları bir mahkeme; bu ortak çıkarları yönetmek için kendi seçtikleri memurlar ve işlerine dışarıdan müdahaleden muafiyet.*”²⁸⁰

Henri Pirenne, komünlerin ortaya çıkış sürecini şu şekilde açıklamıştır:

Tüccar ya da zanaatçıların gidip-gelme, diledikleri yerde yaşama, kendilerinin ve çocuklarının derebeylik otoritesince korunmasına olanak sağlayacak olan *kişisel özgürlüktü*. Bundan sonra, kentsoyluları birden çok yargılama kurulundan ve eski hukukun, onların toplumsal ve ekonomik etkinliğine uyguladığı biçimci yöntemden doğan güçlüklerden kurtaracak bir *özel mahkemenin kurulması* geliyordu. Daha sonra, kentte, güvenliği sağlayacak olan bir “barış”ın yani *bir ceza yasasının oluşturulması* geliyordu. En sonra da, ticaret ve sanayi, toprak mülkiyeti ve toprak edinme ile hiç bağdaşmayan yükümlerin ortadan kaldırılması geliyordu. Sonuç olarak, istedikleri, az ya da çok *genişletilmiş siyasal özerklik ve yerel özyönetimdi*.

...

Orta sınıfların katlandıkları düzene karşı doğrudan doğruya giriştikleri ilk eylem ancak 11. yüzyılın başında yer aldı. Bundan sonra çabaları aralıksız sürdü. Değişikliklere, tersine dönmelere rağmen, reform hareketi, gerektiğinde yoluna çıkan direnişi kırarak

²⁷⁸ Leo Huberman, **Feodal Toplumdan Yirminci Yüzyıla**, Çeviren: Murta Belge, İstanbul, İletişim Yayınları, 2013, s. 39.

²⁷⁹ A.k., s. 42-43.

²⁸⁰ William Hardy Wickwar, 1970, s. 2.

duraksamaksızın ilerlemiş ve 12. yüzyılda, kasabalara, anayasalarının temelini oluşturacak olan başlıca belediye kurumlarını sağlamlaştırmakla sona ermiştir.²⁸¹

Henri Pirenne, tüm bu özgürlük isteklerinin insan ve yurttaş hakları kavramına uzak olmadığını belirtmekle birlikte, kişisel özgürlüklerin doğal bir hak olmasından dolayı değil de istekte bulunanların kendilerine sağladıkları yararlar açısından istendiğinin farkındaydı. Ona göre Orta Çağ'daki bu demokrasi, kendi programlarını halkın karşı beklentilerine dayandıran bir avuç seçkin kişinin yol göstericiliğinde ortaya çıkmıştı.²⁸² Ticaret merkezi ve pazar olarak kentin, kendi sınırları içindeki üretimi ve alışverişini düzenleyip izlemesi için tüccar loncalarının üstünde; tüm loncaları temsil eden, onlar adına hareket eden, loncalar arası hakem rolü oynayan kentin genel çıkarı düzeyinde bir örgütlenme ihtiyacı doğmuştu.²⁸³

Genel anlamda kentlilerin (burjuva ve zanaatkârlar) çıkarlarının korunması için kaçınılmaz hale gelen örgütlenme; kentsel düzeni sürdürmek, güven sağlamak, barışı yerleştirmek, derebeyine karşı korunmak üzere “komün” denilen birliklerle gerçekleşmiştir.²⁸⁴ Komün, tüm üyelerinin birbirlerine karşı sorumlu oldukları ve ayrılmaz parçalarını oluşturdukları bir topluluk (*communio*) anlamına gelmekteydi.²⁸⁵ Jacques le Goff, komünü oluşturan yeminin aşağıdakini yukardakine bağlayan bir türden olmadığını, eşitçi olduğunu; hiyerarşik değil, yatay bir toplumsal yapı sağladığını belirtmiştir.²⁸⁶

Henry Pirenne, Orta Çağ kentlerini; “*kale duvarlarıyla çevrili bir kapalı alanın sığınağında yaşayan; ona toplumsal, ayrıcalıklı bir kişilik kazandıran, kendine özgü bir yasa, yönetim ve hukuk bilimine sahip bir ticaret ve sanayi toplumu*”²⁸⁷ olarak tanımlamıştır. Yine Pirenne'ye göre; “Ortaçağ kentleri, yalnızca bireylerin toplamından

²⁸¹ Henri Pirenne, 2014, s. 126-127.

²⁸² A.k., s. 127-128.

²⁸³ Raymond Ledrut'dan aktaran Can Hamamcı, 1981, s. 84.

²⁸⁴ Can Hamamcı, 1981, s. 84.

²⁸⁵ Henri Pirenne, 2014, s. 133.

²⁸⁶ Jacques le Goff'den aktaran Kürşat Bumin, **Demokrasi Arayışında Kent**, İstanbul, Ayrıntı Yayınları, 1990, s. 53.

²⁸⁷ Henri Pirenne, 2014, s. 155.

oluşmuyordu; kendisi de bir birey, ama kolektif bir birey, bir tüzel kişiydi. Komünlerden yana, dar anlamda, bütün söylenebilecek olan şey; kurumların birbirinden ayrı oluşu, piskoposun ve kentsoyluların haklarını açıkça bir birinden ayılması ve kentsoyluların haklarını güçlü bir toplu örgütlenmeyle güvence altına almak için uğraşmalarıdır.”²⁸⁸

Kürşat Bumin'e göre başlangıçta kont, düklük veya piskoposluk gibi bir veya birkaç senyörün bölgesi üzerinde kurulmuş olan bu Orta Çağ kentlerinin sakinleri, yani burjuvalar, ilk sahiplerle zaman zaman savaşarak, zaman zaman anlaşarak, sonradan modern devletin üzerinde yükseleceği farklı bir uygarlık geliştirdiler. Orta Çağ kentleri, zenginleştikçe ve güçlendikçe yargısal ve yönetsel özerklikler elde ettiler. Kent insanlarının her şeyden önce onları feodal otoriteden kurtaran ve onlara diledikleri yerde yaşama olanağı veren kişisel özgürlük hakkını kazanmaları gerekiyordu. Böylece kentler, “havasının insanı özgür kıldığı” yerler haline geldi.²⁸⁹

Pirenne'ye göre Orta Çağ'da özgürlük, kentsoylu orta sınıfın evrensel niteliği haline gelmiştir. Her kent, sakinlerine ayrıcalık tanımış; kent duvarları içinde kölelik kalıntıları ortadan kalkmış ve ekonomik farklılara rağmen herkes hukuksal bakımdan eşit sayılmıştır. Artık kent toprağında yaşamak özgür olmanın koşulu olmuş, başlangıçta yalnız tüccarlara tanınan bu hak kısa sürede tüm kentlilere yayılmıştır.²⁹⁰

Kent yönetimi, seçilmiş “konsüller” eliyle örgütlenmiş; bu yöneticiler “communio civitas” (yurttaşlar topluluğu) adına hareket etmiştir.²⁹¹ Orta sınıfın, tanınan bir toplumsal grup haline gelmesiyle birlikte kent mahkemeleri kurulmuş, barış ilkesine dayalı bir ceza düzeni geliştirilmiştir.²⁹²

²⁸⁸ A.k., s. 133-134.

²⁸⁹ Kürşat Bumin, 1990, s. 51. Paragrafta yer alan “havasının insanı özgür kıldığı” sözü, yüksek ihtimalle Yazarın Henri Pirenne (2014, s. 142)'nin eserinde geçen “Kent havası özgür kılar” (Die Stadtluft macht frei) şeklindeki Alman atasözünden esinlenerek yazılmıştır.

²⁹⁰ Henri Pirenne, 2014, s. 142-143.

²⁹¹ A.k., s. 130.

²⁹² A.k., s. 139, 146.

Ticaretin güvenliği için vergiler sadeleştirilmiş, pazarlar ve ölçü sistemleri belediye denetimine verilmiştir; belediye başkanları ticareti düzenleme görevi üstlenmiştir.²⁹³ Komün üyeleri kamu harcamalarına katkıda bulunmakla yükümlüydü; vergisini ödemeyen yurttaş kentin korumasından mahrum bırakılırdı. Bu nedenle “kent bir komün, zorunlu bir birlik, bir tüzel kişilik” haline gelmiş; yurttaşlık, ekonomik dayanışma ve hukuksal eşitliğe dayanan bir kurum olarak biçimlenmiştir.²⁹⁴ Yani kent, “*dağıtılamayan, kendisini oluşturan tüm üyelerinin isteklerinin bağımsız olarak var olması zorunlu bir toplumdur.*”²⁹⁵

Orta Çağ kentleri, olağan yönetim görevini yürüten bir kurul tarafından yönetiliyordu. Bu kurul kimi zaman yargıçlar kuruluna denk düşüyor; aynı kişiler hem yargıç hem de orta sınıfın yöneticileri olabiliyordu. Kurul üyeleri yetkilerini komünden alıyordu. Maliye, ticaret ve sanayi işlerinden sorumlu olan kurul; kamu işlerini düzenliyor, denetliyor, kentin beslenme gereksinimlerinin karşılanmasını örgütleyiyor, kent ordusunu yönetiyor, okullar yaptırıyor, yaşlı ve yoksullar için yapılan yurtların bakım giderlerini karşılıyordu.²⁹⁶

Kent yönetiminde, belediye başkanı ve meclis yer almakta; belediye başkanı, komün veya tüccarlar birliğinin (lonca) seçimiyle göreve gelebileceği gibi, bir aileden miras yoluyla veya krala sunulan bir listeden kral tarafından seçilerek de bu göreve getirilmekteydi. Adli, mali ve yönetsel yetkiler belediye başkanında toplanmıştır. Ayrıca belediye başkanı, kentin askeri gücünün komutanı, kent kapılarının koruyucusu, hazinenin yöneticisi ve kentteki tüm toplantıların başkanı olarak görev yapmıştır. Belediye başkanının üstünde kent burjuva heyetince seçilen temsilciler bulunmaktaydı. Bu temsilciler, ekonomik ve hukuki işleri düzene bağlama, günlük işleri yürütme

²⁹³ A.k., s. 144.

²⁹⁴ A.k., s. 148.

²⁹⁵ Beaumanoir'den aktaran Henri Pirenne, 2014, s. 148.

²⁹⁶ Henri Pirenne, 2014, s. 150-151.

yetkisine sahipti. Komün beratı (*charte*) olan kentlerde ayrıca burjuva meclisi vardı. Bu meclis, diğer belediye organlarını seçer, önemli kararlar alırdı. Alınan kararlar, tüm kent burjuvazisini bağlardı.²⁹⁷

Jacques Ellul'a göre 13. yüzyılın ortasından itibaren farklı nedenlere bağlı olarak kentsel gelişmenin durması, belediyeler ile meslekler arasındaki çıkar birliğinin sona ermesi, mali güçlükler, kilisenin hoşnut olmaması, kralın komün bağımsızlığına kısıtlama getirme isteği ve kent oligarşisinin varlığı, komünün güç kaybetmesi ve parçalanmasının nedenleri olarak görülmektedir.²⁹⁸

Ticaretin gelişmesi sonucu, tüccarlar ve zanaatkârlar arasında çatışmalar ortaya çıkmış; ticari kapitalizmin başlaması, ticaret ile endüstriyi birbirinden ayırmış ve iş bölümü genişlemiştir.²⁹⁹ Raymond Ledrut'a göre ticaretin uluslararası boyuta ulaşması, şehirler arası iş bölümünün başlaması ve manüfaktürün (üretim) ortaya çıkışı, lonca sisteminde köklü değişikliklere neden olmuştur. Kendilerini diğer burjuvalardan ayıran varlıklı tüccarların oluşturduğu egemen sınıf, şehir içindeki işlerin idaresini ele almıştır. Bu durum artık, şehri toplu bütünleşmeyi sağlayan bir mekân olmaktan çıkarıp ayrımcı bir mekâna dönüştürmüştür. Toplumsal denetim dağılmış ve bütünleştirici karakterini yitirmiştir. Şehirdeki bu bölünme sonucunda özel çıkar ile kamu çıkarı net bir şekilde ayrılmıştır. Kent düzeni, kentsel topluluğun tümünün düzeni olma özelliğini kaybederek şehir işlerini yürüten egemen sınıfın sınırlayıcı düzeni haline gelmiştir. Komünlerin güç kaybetmeye başladığı dönem ile merkezi otoritelerin (monarşilerin) gelişmeye başladığı dönemin çakışmasıyla birlikte merkezi otorite kentleri etkilemiş, güdümüne almış ve böylece komünlerin özerkliği giderek zayıflamaya başlamıştır.³⁰⁰

²⁹⁷ Can Hamamcı, 1981, s. 91.

²⁹⁸ Jacques Ellul'dan aktaran Can Hamamcı, 1981, s. 93-94.

²⁹⁹ Karl Marx ve Friedrich Engels'den aktaran Can Hamamcı, 1981, s. 94.

³⁰⁰ Raymond Ledrut'dan aktaran Can Hamamcı, 1981, s. 94-95. Yazar ya da aktaran tarafından metinde "merkezi yönetim" kavramı kullanılmış olmakla birlikte söz konusu dönemdeki siyasal yapı ile günümüzdeki merkezi yönetim yapılanmasının karıştırılmaması amacıyla "merkezi otorite" kavramı tercih edilmiştir.

Wickwar'a göre Roma hukukunun yeniden canlanmaya başladığı 13. yüzyılın yarısında, ilçeler ve komünlerin tüzel kişilikleri tartışılmaya başlanmış, yerel yönetimler artık egemen (merkezi otorite) tarafından yaratılan "persona ficta" (tüzel kişi) olarak görülmüştür. Bu bakış açısı, yerel özgürlüklerin bir sözleşmeden ziyade egemenin lütfu olduğu düşüncesine dayanmaktadır. Bu değişim, tüzel kişiliğin "kapalı birlikler" benzeri yapılar tarafından temsil edilmesiyle sonuçlanmış; böylece halktan kopuk yerel yönetim yapıları ortaya çıkmıştır. Bu doktrinsel dönüşüme farklı tepkiler gelişmiştir. Almanya'da bazı şehirler, imparatorun yetkisini sadece kullanılmadığı sürece tanımış ve özgür şehirler olarak özerkliklerini korumuştur. Ancak zamanla bu şehirler, mutlak egemenliğe sahip bölgesel prensliklere bağlanmış, yerel özerklik büyük ölçüde ortadan kalkmıştır.³⁰¹ Giderek güçlenen monarşilerde, kentlerin özgür yurttaşları biraz da kendi katkılarıyla inşa edilen merkezi devletlerin uyrukları hâline gelmiştir. Olası bir çözüm olarak, kentlerin bağımsızlıklarını koruyarak bir birlik çatısı altında toplanmaları mümkünken, bu yönde bir gelişme sağlanamamış; bunun yerine, söz konusu kentler giderek "prens kentleri" kimliğini kazanmıştır.³⁰²

1550-1650 yılları arasında modern devlet teorisinin gelişimiyle birlikte yerel toplulukların devletle ilişkisi yeniden değerlendirilmiştir.³⁰³ İngiltere, Fransa ve Aşağı Ülkeler (bugünkü Hollanda, Belçika ve Lüksemburg)'de yerel yönetimler, devletin mutlak egemenliği karşısında temsil edilme ve rızaya dayalı bir anayasal ilişki içerisinde tanımlanmıştır. Bu dönemin düşünürleri, yalnızca Roma hukukunun kategorileriyle yetinmemiş, yerel yönetimleri devletin işleyişinde aktif ve karşılıklı etkileşim içinde olan bileşenler olarak ele almışlardır. Bu bağlamda birçok düşünür görüş belirtmekle birlikte temel olarak Fransa'da Jean Bodin yerel organların egemenin yaratımı olduğunu

³⁰¹ William Hardy Wickwar, 1970, s. 3-5.

³⁰² Kürşat Bumin, 1990, s. 56.

³⁰³ William Hardy Wickwar, 1970, s. 5-6.

savunurken; Johannes Althusius Aşağı Ülkeler’de egemenliğin yerel topluluklardan türediğini öne sürmüştür.

D. Belediye Yönetimleri

İlber Ortaylı, yerel yönetimlerin siyasal ve hukuksal bir kavram ve sosyal ve idari bir örgüt olarak ancak Geç Orta Çağ Avrupasının ürünü olabileceğini ifade etmiştir. Ona göre, ne Antik Yunan-Roma şehir yönetimini, ne de Orta Çağ İslam ülkelerindeki veya Bizanstaki belediye yönetimini, modern yerel yönetimin başlangıcı ve kaynağı olarak görmek doğrudur. Ayrıca şehir uygarlığını birkaç bin yıl önceden bahsedilen yönetimlerde görmekle birlikte, buralardaki şehir yönetiminin; ister demokrasi, ister onun bozulmuş biçimi tiranlık olsun, modern yerel yönetim olgusuyla olan ilgisi zayıftır.³⁰⁴ Yine Ortaylı’ya göre, özerk bir mali ve idari yapı ve bu yapının tüzel kişilik kazanması yoluyla şehirlerin özgürleşmesi, 12. yüzyıl Avrupasında başlayıp boyutları bugüne kadar uzanan tarihsel bir olgudur.³⁰⁵

Ulus-devlet anlayışı, yurttaşlık düşüncesi ve milliyetçilik ideolojisinin gelişmesiyle birlikte devlete atfedilen önemin artması; tüm kurumların devletin güçlenmesi için var olduğu bir perspektifi öne çıkarmıştır.³⁰⁶

İlber Ortaylı, modern yerel yönetim ve demokrasinin, ancak geniş bir alanda ve toplumun bütün kurum ve kuruluşları üzerinde denetim görevini yürüten “merkezi yönetimin” varlığı karşısında var olabileceğini söyler. Yani, bir bölgenin veya şehrin mali-idari alanda özerklik elde edip bunu güçlendirerek yerel yönetim denen hukuki varlığın ortaya çıkması modern devletin varlığıyla mümkün olmuştur.³⁰⁷

Benzer şekilde Birgül Ayman Güler, yerel yönetimlerin var oluşunu, “merkezi yönetimlerin” varlığına bağlamıştır. Çünkü ona göre, bir merkez yoksa, yerel olanın

³⁰⁴ İlber Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840-1880)**, Ankara, Türk Tarih Kurumu, 2018, s. 1.

³⁰⁵ A.k., s. 23.

³⁰⁶ Can Giray Özgül, 2023, s. 39.

³⁰⁷ İlber Ortaylı, 2018, s. 1.

kendisinin merkez olması ya da var olmaması gerekir.³⁰⁸ Güler ayrıca, yerel yönetimlerin örgütlenmesini, merkeze yerleşmiş iktisadi-siyasal-yönetsel iktidarın kendi varlığını mümkün kılacak bir “memleket” zemini yaratma zorunluluğunun bir sonucu olarak görmüştür. Bu zorunluluk ona göre, farklı güç odakları arasında kaynakların, hangi coğrafi alanda ve nasıl kullanılacağına karar verme gücünün paylaşılmasıyla gerçekleştirilecektir.³⁰⁹ Bu karar verme gücünün paylaşımı, her devletin (üniter, federal vb.) kendine özgü şartlarına göre değişmekle birlikte merkezîyet ve adem-i merkezîyet usulleri çerçevesinde şekillenmektedir.³¹⁰

Güler’e göre, devletin yönetim usullerinin niteliği ülkeden ülkeye farklılık gösterse de “*merkezi yönetim ile yerel yönetim kurumunun ait oldukları bütün devlet*” olarak görülmekte ve “*devlet, merkezi ve yerel parçaların bütünü...*” olup tümüyle “*topluma ait*” olacak şekilde nitelendirilmektedir.³¹¹ Bu ifadeler, devletin kamusal niteliğini göstermesi açısından önemlidir. Hem merkezi yönetim hem de yerel yönetimler, farklı yönetsel alanlarda, farklı görevleri yerine getirseler de yine de bu yönetimler aynı çatıya, yani devlete aittir. Devlet ise insan topluluklarının ortak iradesi doğrultusunda, bu topluluklara hizmet etmek amacıyla kurulduğundan dolayı yine topluma aittir. Bu yapı içerisinde, yerel nitelikteki kamu hizmetlerini yapmakla görevli örgütler, yerel yönetimlerdir. Bu durum aynı zamanda yerel yönetimleri, “yönetim birimi”³¹² vasfına sokmaktadır.

Ruşen Keleş’e göre toplumların tarihsel gelişimine bağlı olarak birtakım amaçlara ulaşmak ve yerel halkın birtakım gereksinimlerini karşılamak üzere ortaya çıkan belediye

³⁰⁸ Birgül Ayman Güler, **Yerel Yönetimler: Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım**, Ankara, İmge Kitabevi, 2013, s. 17.

³⁰⁹ Birgül Ayman Güler, **Türkiye’nin Yönetimi-Yapı**, Ankara, İmge Kitabevi, 2021, s. 394.

³¹⁰ Merkezîyet, yetki ve gücün belirli bir noktada yoğunlaştığı yönetim usulüdür. Adem-i merkezîyet ise çok sayıda yarı bağımsız özerk birimin bir merkezden yönetilme usulüdür. Her örgütlenme ve yönetim sistemi, bu iki usulü birlikte kullanmakta olup bu usullerin nitelik ve ağırlıklılarını içinde buldukları esas belirlemektedir. Merkezîyet ile adem-i merkezîyet usulleri birbirinin karşısı değil, tamamlayıcıdır (Birgül Ayman Güler, “Sunuş”, **Osmanlı’da İki Tarz-ı İdare Merkezîyetçilik-Adem-i Merkezîyetçilik**, Cenk Reyhan, Ankara, İmge Kitabevi, 2007, s. 10).

³¹¹ Birgül Ayman Güler, 2013, s. 15.

³¹² Can Hamamcı, 1981, s. 3.

örgütlenmesinin yerine getirdikleri gereksinimler ve gelişmelerini sağlayan etmenler birtakım siyasal, yönetsel ve toplumsal nitelikler taşır.³¹³

Belediyelerin ortaya çıkışı Atilla Nalbant'a göre; ulusçuluk, belediyeçilik ve bölgecilik şeklinde üç siyasal harekete bağlanmaktadır. Ulusçuluk hareketi, 18. yüzyılda ulus devletlerin kuruluşunu hazırlayan siyasal harekettir. Bütünleşmeye yönelik bu ulusçuluk hareketi, belediyeçilik hareketiyle birlikte değerlendirilir. Günümüz batı toplumunda, yerel yönetimlerin ilk örneği olan belediyeler, merkezi devlet kurulmadan önce (tüccar kentlerinin ayrıcalıklarının korunması gibi sebeplere bağlı olarak) değişik ayrıcalıklar ve örgütlenme yapılarıyla var olmaktadır. Merkezi devletin kuruluşunda, bu örgütler ya kaldırılacaktı ya da bunlara yeni bir statü verilecekti. Merkezi devletler, yeni devlet yapılanması sürecinde belediyelerin var olmaları yolunu seçti. Belediyelerin devlet yapılanmasındaki yerinin belirlenmesinde, yerel çıkarların devlet tarafından tanınması gerektiğini belirten fizyokratlar etkili olmuştur. Ulusal yarardan farklı olarak yerel yarar, bir topluluğa tanınan özerklikle ilişkilidir. Ulusçuluk bütün toplumu ulusal yarar ekseninde toplamışken; yerel yarar kavramı, ortak bir coğrafi alanda yaşayan, ortak yararlarla sahip ve dolayısıyla ortak işleri bulunan bir topluluğa tanınan özerkliğin temeli olmuştur. Bu topluluğun örgütüne, devletten ayrı bir tüzel kişilik tanınmış, yetki ve görevleri de ortak, yerel işler ölçüsüyle belirlenmiştir.³¹⁴

Yönetsel nedenleri inceleyecek olursak; Ruşen Keleş'e göre tüm kamu hizmetlerinin merkezden yürütülmesi küçük devletler dışında neredeyse zor görülmüştür. Merkezin yükünü hafifletecek ve yerel halkın taleplerini karşılayacak bir dengenin merkez-yerel ilişkisinde sağlanması gerekmiştir. Yine Keleş'e göre yerel yönetimlerde etkinliği artırmanın üç yolu bulunmaktadır: Birincisi en uygun optimal hizmet alanının büyüklüğünün ve sınırlarının tespiti; ikincisi, yerel yönetim birimlerinin sayısının

³¹³ Ruşen Keleş, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, İzmir, Cem Yayınevi, 2019, s. 31.

³¹⁴ Atilla Nalbant, **Üniter Devlet: Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye**, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, 2012, s. 43-46.

azaltılması yoluyla kaynak israfının önlenmesi; üçüncüsü de yerel yönetim birimlerinin her birine en iyi yerine getirebilecekleri işlerin bırakılmasıdır. Öte yandan, kimi hizmetler diğerlerine göre daha çok yerel nitelik taşırlar. Hizmetlerden her birinin ne ölçüde büyük örgütlerin varlığını gerekli kıldığı ya da hangilerinin küçük örgütler tarafından yerine getirileceği önemlidir. Temizlik, kanalizasyon, kent içi yolların yapımı, bakımı ve onarımı, imar işleri, açık ve yeşil alanların üretilmesi, besin maddelerinin sağlık açısından denetimi ve kent içi ulaşım gibi hizmetlerin, genellikle yerel nitelikte oldukları kabul edilmektedir. Her hizmetten halkın yeterli bir düzeyde yararlanması gerekir. Belediyeler, birçok hizmetin halka sunulmasında çabukluk ve kolaylık sağladığı gibi yerel toplulukları oluşturan bireylere, kendi sorunlarını çözmenin çeşitli yollarını deneme fırsatı sunar.³¹⁵

Keleş'in toplumsal nedenlere ilişkin açıklaması ise yerel yönetimlerin varlığı ve gelişme düzeyi ile yakından ilgilidir. Bir ülkenin gelişmekte, sanayileşmekte ve hızla kentleşmekte oluşu, yerel yönetimlerin de gelişmesine yol açabilir. Diğer taraftan, bir yöre halkının demokratik, eşitlikçi, katılımcı vb. eğilimlere sahip olması yerel yönetimlerin gelişmesini de etkileyecektir.³¹⁶

Belediye kelimesi, Arapça kökenli “*kente ait olan, kentsel*” anlamındaki “*baladi*” kelimesinden türetilmiştir. Arapça “*bld*” kökünden gelen “*balad*” ise “*şehir, devlet*” kelimesinin nisbet halidir. Kelimenin Eski Yunancada aynı anlama gelen karşılığı “*politeia*”dır ve Eski Yunanca “*müstahkem yer, kent*” anlamındaki “*polis*” kelimesinden türetilmiştir.³¹⁷

Fransızca “*municipalite*”, İngilizce “*municipality*”, dilimizdeki eski bir kavram olan “*şehremaneti*” olarak kullanılan belediye: “*Kent niteliği taşıyan bir yerleşim yerinde yaşayanların ortak yerel gereksinmelerini karşılamakla görevli, kamu tüzel kişiliğine*

³¹⁵ Ruşen Keleş, 2019, s. 31-34.

³¹⁶ A.k., s. 34.

³¹⁷ Türkçe Etimoloji Sözlüğü, “Belediye”, <https://www.etimolojiturkce.com/kelime/belediye> (ET: 07.02.2024).

sahip ve karar organları halk tarafından seçimle oluşturulmuş yerel yönetim birimi”dir.³¹⁸ Diğer bir tanım; “*belirli bir beldede yaşayan insanların, ortak yerel ihtiyaçlarını, kendi öz-yönetimlerinde ve özerklik içinde karşılamaları*”³¹⁹ şeklindedir. Yine benzer bir içerikle ancak özerklik-idari vesayet ilişkisi üzerinden yapılan bir belediye tanımı ise şu şekildedir; “*belde sınırları içinde yaşayan insan topluluğunun oluşturduğu ve merkezi idare karşısında belli bir özerkliğe sahip, ama onun vesayetine tabi olan kamu tüzel kişisidir.*”³²⁰

Bu tanımlamalar üzerine belediyelerin unsurlarını şu şekilde sayabiliriz:³²¹ Birincisi, belediyenin toprak unsuru olup belediye sınırları içinde kalan coğrafi alandan oluşmaktadır. İkincisi, insan unsuru olup belediye sınırları içinde yaşayan bütün vatandaşları kapsar. Üçüncüsü, belediyelerin kamu tüzel kişiliğine sahip olmasıdır. Dördüncüsü, belediyeler merkezi yönetim karşısında belli bir özerkliğe sahiptir. Beşincisi belediyeler, merkezi yönetimin vesayet denetimine tabidir. Üçüncü ve dördüncü unsurları, belediyelerin insan topluluklarının kendi kendini yönettiği (ya da karar organlarının seçimle iş başına geldiği) yapılar olmasıyla; beşinci unsuru da vesayet denetiminin idarenin bütünlüğü ilkesinin bir gereği olmasıyla ilişkilendirebiliriz.

Kemal Gözler’e göre, yerel yönetimlerin sahip olduğu toprak, insan topluluğu ve kamu tüzel kişiliği unsurları; onları kamu kurumlarından ayırmaya yeterliyken, devlet idaresinden ayırmaya yeterli değildir. Çünkü kamu kurumları, insan topluluğu ve toprak unsurlarını içermezken devlet idaresinde tıpkı yerel yönetimlerde olduğu gibi toprak, insan topluluğu ve kamu tüzel kişiliği unsurları bulunmaktadır. Devlet idaresi ile yerel yönetimler arasındaki fark, iktidar unsurunda yatmaktadır. Devlet, egemen bir iktidara sahipken yerel yönetimler sadece sınırlı bir iktidara sahiptir. Devletin iktidarı, egemen

³¹⁸ Ömer Bozkurt, Turgay Ergun, Seriy Sezen, 1998, s. 31.

³¹⁹ Selahattin Yıldırım, “Yerel Yönetim ve Demokrasi”, **Türk Belediyeciliğinde 60 Yıl, Uluslararası Sempozyum Bildiri ve Tartışmalar**, Ankara, 1990, s. 8-9.

³²⁰ Kemal Gözler, **Türkiye’nin Yönetim Yapısı**, Bursa, Ekin Basım Yayın Dağıtım, 2019, s. 188.

³²¹ A.k., s. 188-189.

yani asli ve en üstün bir iktidarken yerel yönetimlerin iktidarı, sınırlı ve türemiş bir iktidardır. Bu iktidar, onlara devlet tarafından verilmiştir. Devlet idaresi, kendi kendini örgütleyebilirken yerel yönetimler devlet tarafından kurulmakta ve yetkileri kendilerine yasalarla verilmektedir. Buna rağmen yerel yönetimler egemen olmasalar bile devlet idaresi karşısında belli özerkliklere sahiptir.³²²

Günümüzde ülkeden ülkeye değişen farklı belediye model ve yaklaşımları mevcuttur. Ülkelerin yapıları benzer dahi olsa belediyelerin merkezi yönetimle, belediye sakinleriyle ya da kendi iç yapısındaki organlar arasındaki ilişkilerde farklılıklar olması doğaldır. Çünkü her ülkenin belediye örgütünü ortaya çıkaran ve şekillendiren toplumsal, ekonomik ve siyasal dinamikler de birbirinden farklıdır. Sanayi Devrimi öncesi şehirlerdeki yerel yönetim uygulamalarından gelen tarihsel birikimin de bu farklılığa katkısı bulunmaktadır.³²³

Bugün dünya genelinde uygulanan yerel yönetim modelleri, esas itibarıyla 18. yüzyılın sonlarında Avrupa’da ortaya çıkan modellerden türetilmiştir.³²⁴ Çalışma kapsamında Anglosakson model (İngiltere) ile Fransız modeline kısaca değinebiliriz.

Anglosakson modelinin, yerel yönetimlerde ilk olarak Jeremy Bentham’ın faydacılık kuramı temel alınarak geliştirildiği söylenmektedir. Bu yaklaşımda, yönetsel açıdan merkezi yönetimin altında alt birimler oluşturulması ve bu birimlere belirli sorumlulukların verilmesi savunulmaktadır. Yerel düzeyde teşkil edilen bu birimlerin, sorumluluklarını hem üst yönetim kademelerine karşı hiyerarşik olarak hem de alt kademe yer alan seçmenlere karşı yerine getirmeleri gerektiği vurgulanmaktadır.³²⁵

³²² Kemal Gözler, 2019, s. 158.

³²³ Tarkan Oktay, “Belediye Kurumunun Tarihsel Gelişimi”, **Türkiye’de Yerel Yönetimler**, Editörler: Recep Bozlağan, Yüksel Demirkaya, Ankara, Nobel Yayın Dağıtım, 2008, s. 119.

³²⁴ Can Giray Özgül, 2023, s. 39.

³²⁵ A.k., s. 39-40.

Anglosakson modelin uygulandığı İngiltere’de yerel yönetimler, modern biçimini kazandığı 19. yüzyıldan itibaren merkezi yönetimin denetimi altında gelişmiştir.³²⁶ İngiltere’de yerel yönetimler anayasal güvenceye sahip değildir ve parlamentonun denetimi altındadır. Parlamento, yerel yönetimlerin karar organlarını dağıtabilir, yetkilerini sınırlayabilir. Yetki aşımı ilkesi (*ultra vires*) gereği yerel yönetimler, kendilerine yasalarla verilen işlevlerin dışına çıkamamaktadırlar. Merkezi yönetim, yerel yönetimlerin hizmet kapsamını ve hizmetlere ilişkin standartları belirleyebilmekte, yerel hizmetleri düzenli olarak kontrol etmektedir. Hizmetlerin denetimini bakanlıkların, mahkemelerin ve bağımsız denetim birimlerinin gözetimi altında yürütülmektedir.³²⁷

İngiltere’de yerel yönetimler; eğitim, ulaştırma, sosyal hizmetler, konut, güvenlik ve koruyucu hizmetler, kültür, planlama ve kalkınma, çevre ve idari işlevler gibi geniş bir yelpazede görev ve sorumluluk alanına sahiptir. Bu hizmetler, okul yönetiminden toplu taşımaya, konut politikalarından polis ve itfaiyeye kadar uzanmaktadır.³²⁸ Yerel yönetimler, yasalar tarafından kendilerine verilen görevleri yerine getirmedikleri takdirde mahkemeler tarafından bu hizmetleri yapmaları için zorlanabilmektedir.³²⁹ Merkezi yönetimde yerel yönetimlerin ‘yetersiz görüldükleri’ hizmet alanlarındaki işlevlerini başka bir yerel yönetim birimine ya da diğer kamu örgütlerine aktarılabilir.³³⁰

İngiltere’de yerel demokrasi ise daha çok gündelik yaşam boyutuyla sınırlı kalmış, yerel seçimlere katılım düşük seviyelerde gerçekleşmiştir. Buna rağmen yerel topluluklar ve yurttaşlar, yerel karar süreçlerinden bilgi sahibidirler. Onlar bu süreçlerde aktif bir biçimde yer alarak yerel meclisleri denetlerler. Yerel yönetimler alınacak kararlar

³²⁶ Koray Karasu, “İngiltere’de Kamu Yönetimi”, **Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri**, Yayına Hazırlayan: Koray Karasu, Ankara, İmge Kitabevi, 2020, s. 260-261. Karasu, modern devletin oluşumu öncesinde İngiltere’de yerel güç odaklarının ekonomik, siyasal ve yönetsel açılarından yerel düzeyde bir merkez konumunda bulunduğunu; ancak 19. yüzyıldan itibaren yerel yönetimlerin merkezi yönetimin denetimi altına girdiğini belirtmektedir (Koray Karasu, 2020, s. 260-261).

³²⁷ Koray Karasu, 2020, s. 257-258.

³²⁸ Department for Communities and Local Government(DCLG)’den aktaran Koray Karasu, 2020, s. 246.

³²⁹ J. A. Chandler’den aktaran Koray Karasu, 2020, s. 258.

³³⁰ Koray Karasu, 2020, s. 258.

öncesinde birçok konuda yöre halkına bilgilendirme formları göndermektedir. Doğrudan demokrasi araçları sınırlı olup bazı durumlarda referandum uygulamaları görülmüştür.³³¹

İngiltere’de yerel yönetimlerin gelirleri; devlet bütçesinden aktarılan paylar (*grants*), merkezi yönetim tarafından yeniden dağıtılan (*redistributed*) vergi gelirleri, yerel vergiler (*local tax*), yerel hizmet hizmet karşılığı alınan ücretler, satış gelirleri ve harçlardan oluşmaktadır.³³² Devlet bütçesinden aktarılan paylar, nüfus ve hizmet yükümlülükleri dikkate alınarak merkezi yönetim tarafından dağıtılmakta; genel amaçlı ödeneklerle mali denkleştirme hedeflenmektedir. Özel amaçlı ödenekler ise belirli bir proje ya da hizmet için kullanılmaktadır.³³³ Bu çerçevede İngiltere’de yerel yönetimler, hukuksal ve yönetsel açıların yanı sıra mali açıdan da merkezi yönetime bağlı, sınırlı özerklik alanına sahip kurumlar olarak konumlanmıştır.³³⁴

Yerel yönetim modellerinden bir diğeri olan Fransız Modeli ise Anne Robert Jacques Turgot reformlarına dayandırılmaktadır. Turgot, 1775 yılındaki yerel idari reformu, kapsamlı mali reform planının öncelikli bir aşaması olarak görüyor ve daha üst düzeylere taşımadan önce halkın yerel düzeyde reforma alışmasını istiyordu. Bu plan,

³³¹ A.k., s. 260.

³³² A.k., s. 249.

³³³ A.k., s. 252-256. Devlet bütçesinden aktarılan paylar “doğrudan merkezi yönetim transferleri” olarak tanımlanmakta, nüfus ve hizmet yükümlülükleri dikkate alınarak merkezi yönetim tarafından dağıtılmaktadır. Bu transferlerden genel amaçlı ödenekler kapsamında her yıl Gelir Desteği Yardımı (*Revenue Support Grant*) yapılarak harcamalar ile gelirler arasındaki fark kapatılmaya ve birimler arasındaki dengesizlikler giderilmeye (mali denkleştirme) çalışılmaktadır. Özel amaçlı ödenekler ise belirli bir proje ya da hizmet için kullanılmaktadır. Ancak 2005 sonrası genel amaçlı tahsisler azalırken özel tahsislerin artması merkezi kontrolü güçlendirmiştir. Bunun yanı sıra, yerel yönetim sınırları içinde toplanan bazı vergiler (özellikle işletme vergileri) merkezi havuza aktarılmakta ve daha sonra belirli kriterlere göre yerel birimlere yeniden dağıtılmaktadır; işletme vergisi (*business rate*) bu anlamda önemli bir gelir kaynağıdır ve 1988 Yerel Yönetim Finansmanı Yasası ile merkezi yönetimin denetimine alınmış, 2013-2014 düzenlemeleriyle yerel birimlere sınırlı yeni yetkiler verilse de merkezi kontrol devam etmiştir. Yerel gelirler (öz gelirler) ise belediye vergisi (*council tax*), yeniden dağıtılan işletme vergileri, hizmetlerden elde edilen gelirler, satış ve harç gelirleri ile kira gelirlerinden meydana gelmektedir. Diğer öz gelirler arasında ise yolcu taşımacılığı, park ücretleri, okul yemekleri, çeşitli konulardaki harçlar ve kira gelirleridir (A.k., s. 252-256). 1980’lerde çıkarılan Yasa (*Rates Act*) ile merkezi yönetime bütçeler üzerinde doğrudan sınırlama yetkisi (yerel yönetimlerin harcama ve borçlanma limitlerini belirleme ve limitlerin aşılması durumunda yaptırım uygulama yetkisi) verilmiş bu yetki genel ve seçili olmak üzere iki şekilde kullanılmıştır. 1980’li ve 1990’lı yıllarda bu yetkinin sıkça kullanılması yerel harcamaların azalmasına ve yerel vergilerin artmasına yol açmıştır. 1999 Yerel Yönetim Yasası ile bazı kısıtlamalar kaldırılrsa da yerel yönetimlerin bütçe ve harcamaları üzerindeki sıkı mali denetim devam etmiştir (A.k., s. 258).

³³⁴ A.k., 2020, s. 262. Özellikle Thatcher dönemi politikalarının yerel yönetimlerin mali yetkilerini daralttığı ve bu durumun yerel yönetimleri mali açıdan merkezi yönetime daha bağımlı hale getirdiği vurgulanmaktadır (A.k., 2020, s. 262).

“dört belediye seviyesi” olarak adlandırılan bir piramit öngörüyordu. En altta, tüm krallık, köy (*village*) belediyelerine bölünecekti. Bunlardan on beş kilometreden daha kısa bir yarıçap içinde bulunan yaklaşık otuz tanesi bir seçim bölgesi oluşturacaktı. Yine daha uzun bir yarıçap içinde bulunan yaklaşık otuz tanesi il belediyesi oluşturacaktı. Son olarak, bunlardan yaklaşık otuz tanesi de nihayetinde büyük kraliyet genel belediyesini oluşturacaktı. Köyde mülkü olan herkesin seçeceği alt belediye, vergileri dağıtacak ve yerel kamu işleriyle ilgilenecekti. Ayrıca, afet durumlarında köylere yardım edecek ve üst kademeler için temsilci seçecekti; bu sistem daha üst düzey yönetimlerde de aynı şekilde uygulanacaktı.³³⁵ Turgot’un önerdiği belediyeler, geçmişten farklı olarak ayrıcalığa değil genel kurallara, tesadüfi çeşitliliğe değil tek tipliliğe, kentselliğe değil kırsallığa dayanıyor ve yurttaşlık eğitimi sağlamayı amaçlıyordu.³³⁶

22 Aralık 1789 tarihli bir kararnameyle Fransa’da aşağıdan yukarıya üç kademeli bir yönetim yapısı oluşturulmuştur: Belediye (*commune*), ilçe (*arrondissement*) ve il (*department*). Her il ve ilçe genel meclis, yürütme kurulu ve “procureur-general syndic” olmak üzere üç organa sahip olacaktı. Belediyelerde ise “procureur” ile yörenin ileri gelenlerinden oluşacak meclis, belediye başkanı ve belediye aygıtı iş görecekti.³³⁷

Fransa’da 1792 yılında Jakobenlerin iktidara gelmesiyle yerel kademelenmede üçlü yapı korunmakla birlikte sahip oldukları ağırlıklar değiştirilmiştir. Soylular ile büyük burjuvazinin tekelinde bulunan il yönetimlerinin yetkileri önemli oranda kısıtlanmış. İl meclisleri kaldırılmış, ilçe ve belediyeler birer “agent national” haline getirilmiştir.³³⁸ 1794’te Thermidor döneminin başlamasıyla “seksiyonlar”, halk dernekleri ve devrim

³³⁵ William Hardy Wickwar, 1970, s. 14-16. Wickwar’a göre yerel yönetimlerin vergileri dağıtma sorumluluğu reformun özünde ekonomik ve mali olduğunun bir göstergesi olarak yorumlanmaktadır (A.k., s. 16).

³³⁶ A.k., s. 16. Ancak Turgot’un bu yerel düzeydeki idari ve anayasal reform planı çeşitli sebeplerle krala sunulmasında gecikmeler yaşamıştır; plan, resmen açıklanmadan önce Turgot görevinden alınmıştır. Her ne kadar kamuoyuna duyurulmamış olsa da taslak belge, özel olarak dolaşıma sokulduktan sonra kayda değer bir etki yaratmıştır. Ayrıca, söz konusu taslak Fransa dışında farklı ülkelere de ulaşmıştır (A.k., s. 16).

³³⁷ Birgül Ayman Güler, 2013, s. 88.

³³⁸ Albert Soboul’dan aktaran Birgül Ayman Güler, 2013, s. 91.

komiteleri kaldırılmıştır. Yönetim gücü ilçelerden tekrar illere geçmiş, ancak il meclisleri kurulmamıştır. Yerine, ikinci derece seçmenlerin seçtiği ve hükümetin görevden alabileceği beş kişilik kurullar getirilmiştir. Kararlar hükümet tarafından iptal edilebiliyordu. Büyük kentlerde belediyeler bölünmüş ve tüm belediyeler il kurullarına, bunlar da bakanlıklara bağlanmıştır.³³⁹

Bonapart yönetiminde, 17 Şubat 1800'den itibaren üç kademeli yönetsel yapıya dönülmüş; İmparator tarafından her ilin başına bir vali (*prefet*), her ilçenin başına bir kaymakam (*sousprefet*), her belediye-köye (*commune*) ise valinin önerisi üzerine İçişleri Bakanınca ya da doğrudan valilerce bir başkan (*maire*) atanmıştır. Bu dönemde belediye meclislerinin görevleri görüş bildirmekle sınırlıdır, belediyeler ise nüfus ve güvenlik ile ilgili sorumlulukları üstlenmiştir. Alınan tüm kararlar, vali veya kaymakam onayına tabidir.³⁴⁰

Fransa yerel yönetimleri parlamenter cumhuriyetten çok fazla etkilenmemiş, ancak özyönetim ilkesi burjuvazinin kendisi tarafından terk edilmiştir.³⁴¹ Yerel kurumların demokratikleştirilmesi üçüncü cumhuriyet döneminde; 1871 yılında iller, 1884 yılında belediyeler düzeyinde uygulanmaya başlamıştır.³⁴²

1871 ve 1884 yasalarıyla merkezi güce karşı bir denge kurma arzusuyla yerel özerklik yoluyla idari ademi merkeziyetçilik liberal anayasacılar arasında bir inanç maddesi haline gelmiştir. Bu yasalar, daimi daire komisyonları kurulmasını ve belediyelerin seçimli hale getirilmesini içeriyordu. Ancak 19. yüzyılın sonlarında merkeziyetçilik ve ademi merkeziyetçilik arasında sağlanmaya çalışılan bu denge, merkezi idare mahkemesi olan Danıştay'ın bazı müdahaleleri ve valilerin genel idari denetimi sonrasında birincisinden tarafa kaymıştır.³⁴³

³³⁹ Birgül Ayman Güler, 2013, s. 92.

³⁴⁰ Brian Champan'dan aktaran Birgül Ayman Güler, 2013, s. 93.

³⁴¹ Karl Marx'dan aktaran Birgül Ayman Güler, 2013, s. 96.

³⁴² Birgül Ayman Güler, 2013, s. 96.

³⁴³ William Hardy Wickwar, 1970, s. 27.

Günümüz Fransa'sında yerel yönetimler, seçilmiş meclisleri aracılığıyla, yasada öngörölmüş şartlar doğrultusunda ve hükümet temsilcilerinin yönetsel denetimine tabi olarak kendilerini özgürce yönetme hakkına sahiptirler.³⁴⁴ Belediyeler (*commune*), Eski Rejim'deki kilise çevrelerinin kalıçları olup günümüzdeki hukuksal yapıları 5 Nisan 1884 tarihli yasaya dayanmaktadır. Yönetsel yapısı, karar organı olan belediye meclisinden ve yürütme organı olan başkandan oluşur.³⁴⁵ Belediyelerin kendi alanlarına ilişkin “genel yetkisi” bulunmakta olup yol, hijyen, çevre koruması, cenaze hizmetleri

³⁴⁴ Fransa Anayasası m. 2; Onur Karahanoğulları, Nazile İrem Yeşilyurt, “Fransa’da Kamu Yönetimi”, **Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri**, Yayına Hazırlayan: Koray Karasu, Ankara, İmge Kitabevi, 2020, s. 83. Fransa’da 2003 Anayasa değişikliğinden itibaren “yerelleştirme” ve “yerel yönetim” (*collectivite locale*) terimleri yerine “özeksizleştirim” (*decentralisation*) ve ülkesel yönetim (*collectivite territoriale*) terimleri kullanılmaktadır. Böylece ulusal yönetim karşısında belediyeler, iller ve bölgeler yerelin yönetimi olmaktan çıkarılmış; “özeksiz” ülkesel örgütlenmenin kolektivitelerinden biri haline getirilmiştir (A.k., s. 101-102).

Fransa’da 1982 yılından günümüze kadar “özeksizleştirime” yönelik birtakım yasal gelişmeler olmuştur. Bunlardan bazıları şu şekildedir: 1992-2002 döneminde yerel demokrasinin ve işbirliğinin güçlendirilmesi hedeflenmiş; bu kapsamda yerel seçmenlerin bilgi alma ve girişimde bulunma hakları geliştirilmiş, ülkesel yönetimlerin aralarında işbirliği yapma imkanlarını güçlendirmek için yerel kamu kurumları oluşturmalarına olanak tanınmıştır. 2003 yılında gerçekleştirilen Anayasa değişikliğiyle, söz konusu özeksizleştirimin yanı sıra ülkesel yönetimlerin düzenleme yetkileri ve mali özerklikleri artırılmıştır. Bu kapsamda yönetimlere, belirlenen alanlarda yasalara bağlı olmaksızın hizmet üretme yetkisi tanınmış ve “yetkide yakınlık ilkesi” (*subsidiarite*) anayasal düzeye taşınmıştır. Ayrıca, karar alma süreçlerinde karar alıcı etkisi bulunan yerel referandum uygulamasına geçilmiş ve yerel seçmenlerin dilekçeler yoluyla girişimde bulunmaları imkanı sağlanmıştır. Yerel vergilerin oran ve matrahlarının belirlenmesi ile vergi toplama konularında ülkesel yönetimlerin yetkileri güçlendirilmiş; devlet tarafından ülkesel yönetimlere yapılacak her türlü yetki devrinin yeterli mali kaynakla desteklenmesi anayasal bir kural olarak düzenlenmiştir. 2010 yılındaki yasa değişiklikleriyle tüm ülkesel yönetimlerin birlikler aracılığıyla eşgüdömlenmesi hedeflenmiş; örneğin bir yerel yönetim birliği olarak anakent (*metropole*) oluşturulmuş, bölge ile ilin genel meclisleri birleştirilmiştir. 2013 yılında tekrar ayrılan bölge ve ilin genel meclisleri yerine iki isimli eşitlikçi sistem ile seçilen il meclis üyeliği (*conseiller departemental*) getirilmiştir. 2014 yılında, ülkesel yönetimlerarası işbirliği kamu kurumu niteliğinde anakentler kurulması kolaylaştırılmıştır. Ayrıca anakent statüsünde olmayan özel statülü ülkesel yönetim (Paris) oluşturulmuştur.

2015 yılında çıkarılan “Belediyelerin Güçlendirilmesi ve Yaşatılması için Yeni Belediye Rejiminin İyileştirilmesine İlişkin Yasa” ile 2016 yılında çıkarılan Yeni “Belediye Kurulduğunda, Birleşmiş Belediyelerin Yetkilendirilmiş Belediyeler Biçiminde Sürdürölmesine Olanak Tanıyan Yasa”, eski belediyelerin yeni belediye altında birleşmelerini sağlamıştır. 2010 Yasası’nın yarattığı yeniden yapılandırma dalgası ile “belediyeler ve bölgeler birleştirme ve sayı azaltma yöntemiyle güçlendirilmeye çalışılmakta, kamu harcamalarında verimlilik sağlama aracı olarak ülkesel yönetimleri özellikle ekonomik kalkınma konusunda yerel kamu kurumları içinde işbirliği yapmaya zorlayan yeni mekanizmalar geliştirilmekte, aynı zamanda söz konusu yerel kamu kurumlarının anakente dönüşmesini kolaylaştıracak kurallar getirilmektedir” (A.k., s. 84-87).

³⁴⁵ A.k., s. 102-103. Belediye meclisi (*conseil municipal*) nüfusa göre değişkenlik gösteren iki türlü çoğunlukçu liste yöntemi ya da iki türlü karma liste yöntemine göre 6 yıllığına seçilmektedir. Belediye başkanı (*maire*), 28 Mart 1882 tarihinden beri (Paris dışında) belediye meclisi tarafından seçilmektedir. Belediye meclisi genel yetkiye sahip olup bütçe hakkında karar verme, yıllık kesin hesapları oylama, yerel hizmetlerin kurulmasına karar verme, belediye mallarını yönetme ve belediyenin yaptığı sözleşmeler hakkında karar verme görevlerini yerine getirmektedir. Belediye başkanının ise meclisin kararlarını hazırlama, alınan kararları yürütme, belediyenin malvarlığını yönetme, belediye adına sözleşme yapma, icraatları hakkında meclise hesap verme gibi görevleri bulunmaktadır (A.k., s. 102-103).

gibi bazı alanlarda yetki konuları ismen belirtilmiş; görevleri de zorunlu ve ihtiyari olarak ayrılmıştır.³⁴⁶

2 Mart 1982 tarihinde çıkarılan “Belediyelerin, İllerin ve Bölgelerin Hak ve Özgürlüklerine İlişkin Yasa” ile valinin yerel yönetimler üzerinde sahip olduğu vesayet yetkisi, “yasallık denetimi” ile sınırlanmış, valinin sahip olduğu yürütme gücü, genel meclis başkanına verilmiş, bölge yönetimi yerel yönetim haline getirilmiştir.³⁴⁷

E. Belediyelerin İkili Doğası: Özyönetim ve Mahalli Müşterek İhtiyaçların Karşlanması

Tarihi seyir içinde görülen; Antik Yunandaki Polis (*Cite*) adı verilen kent devleti, Roma İmparatorluğunda görülen “Municipium” yönetim modeli, 11. yüzyılın sonlarında Batı Avrupa’da gelişen “Komün”ler³⁴⁸ ve 19. yüzyıl Avrupasında varlık bulan “Yerel Yönetim” (Local Government)³⁴⁹ şeklindeki modern belediye örgütünün doğuşundan gelişimine etkisi bulunan bu uygulamalardan³⁵⁰ “Cite” ve “Komün”ler, yerel demokrasiyi sağlayan birer araç ve özgürlüklerin temel dayanağı; “Municipe” ve “Yerel Yönetim”ler ise kamusal nitelikli yerel hizmetlerin sunumunda etkinliğin sağlanmasının birer aracı olarak görülmektedir.³⁵¹

Uygulamalara ilişkin genel bir perspektif sunan ve uygulamaların kamusal niteliğini de ortaya koyan bu sınıflandırma iki açıdan değerlendirilmesi gerekir. Birincisi, merkezi otoriteye bağımlı olmakla birlikte Roma Municipium’ları ile günümüz yerel yönetimleri, kendi kendini yöneten ya da karar organları seçimle iş başına gelen sınırlı özerk yapılar olmaya yönelik bir sıfatla tanımlanagelmışler ve zaman zaman bunun

³⁴⁶ A.k., s. 103. Özeleştirime ilişkin yasalar ile ilkokullar, hijyen ve sağlık, yerel kalkınma ile kentleşme (imar planları), konularındaki merkezi yönetim (devlet) yetkileri belediyelere aktarılmıştır (A.k., s. 103.)

³⁴⁷ A.k., s. 84. Anayasa çerçevesinde, devletin ülkesel yönetimlerin işlemleri üzerinde yasallık denetimi gerçekleştirmesinin amacı; devletin tekçi (üniter) yapısını, ulusal çıkarlarını ve ülke genelindeki hukukun bütünlüğünü korumak olarak görülmektedir (A.k., s. 122).

³⁴⁸ Tarkan Oktay, 2008, s. 120.

³⁴⁹ Can Giray Özgül, 2023, s. 14.

³⁵⁰ Tarkan Oktay, 2008, s. 120.

³⁵¹ Can Giray Özgül, 2023, s. 14.

gereğini gerçekleştirmişlerdir. İkincisi, bugün adına yerel kamu hizmeti dediğimiz toplumsal gereksinimleri karşılama amacının yalnızca bu iki yerel yönetim biçimine özgülendiğini söylemektir. Aslında, başta bu toplumsal gereksinimler, farklı yerel yönetim biçimlerinin örgütlenme nedenidir. Bu örgütlerin kendi kendini yönetmesi ya da karar organlarının seçimle iş başına gelmesi, biryerde toplumsal gereksinimleri karşılamının bir sonucudur. Bu toplumsal gereksinimlerin ne olması gerektiği ile nasıl ve kimler tarafından karşılanacağına yönelik irade (belirleme ve karşılama iradesi), bu örgütlerin kendi kendilerini yöneten özgür yapılar olmasını sağlamıştır.

Bu perspektif doğrultusunda belediyelerin genel anlamda iki temel doğaya³⁵² sahip olduğu söylenebilir. Bunlardan ilki, insan topluluklarının kendi kendini yönetme iradesine dayanır. Bu yönüyle belediyeler, tarihsel süreç içinde özyönetim, temsil ve katılım uygulamalarıyla şekillenmiş ve meşruiyet kazanmıştır. İkincisi, belediyelerin belirli sınırlar içerisinde kamu hizmeti sunma göreviyle ilişkili olup birtakım kentsel hizmetleri karşılama amacına özgülülmüş olmalarıdır. Bu görev, yer ve zamana göre farklılık göstermekle birlikte genel olarak yerel kamu hizmetleri (mahalli müşterek ihtiyaçlar) şeklinde somutlaşmıştır. Belediyelerin bu iki temel doğasını, bir terazinin iki kefesi gibi düşünmek mümkündür: Terazinin bir kefesinde “insan toplulukları - yerel halk”, diğer kefesinde ise “mahalli müşterek ihtiyaçlar - yerel kamu hizmetleri” yer almaktadır. Belediyelerin varlığı ve meşruiyeti, bu iki kefenin dengesiyle doğrudan ilişkilidir (bkz. Şekil 1).

³⁵² Belediyelerin doğasına ilişkin örnek olabilecek diğer yaklaşımlar için bakınız: Ulaş Bayraktar, “Kamuyu Kamusallaştıran Toplumcu Belediyeler için Geçmişten Alınabilecek İlham Üzerine”, **Katılımcı Yerel Yönetim**, Derleyen: İnan İzci, İstanbul, Kalkedon Yayınları, 2014, s. 52; Selahattin Yıldırım, **Yerel Yönetim ve Demokrasi: Kavramlar-Yaklaşımlar**, İstanbul, Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları, 2015, s. 38; Can Giray Özgül, 2023, s. 13.



Şekil 1: Belediyelerin İkili Doğası

Antik Yunan Polis deneyiminde yerel topluluğun siyasal birlik olarak “kendisi” olması (kent devleti ölçeğinde özerk karar alma ve yurttaşlık); Roma’nın municipium düzeninde yerel idarenin imparatorluk bünyesinde kısmen korunmakla birlikte giderek mali-idari işlerin yürütülmesine (vergiler, harcamalar, kentsel düzen) indirgenmesi; Orta Çağ Batı Avrupası komünlerinde kentlilerin güvenlik, barış, ticaretin düzenlenmesi ve kamusal ihtiyaçların finansmanı etrafında kolektif bir tüzel kişilik kurarak özyönetimi yeniden üretmesi; modern devlet döneminde devletin yönetim yapısı içinde yer alıp insan toplulukları tarafından seçilmiş temsilciler aracılığıyla yerel kamu hizmetlerini sunması, belediyelerin bu ikili doğasının tarihsel sürekliliğini göstermektedir. Ancak aynı süreç, özyönetimin hiçbir dönemde saf ve kesintisiz bir özgürlük alanı olmadığını da ortaya

koyar. Belediyeler, bir yandan yurttaşlık ve komünal birliktelik üzerinden kendi kendini yönetme iddiası taşıırken, diğer yandan egemen gücün (merkezi otoritenin) yerel yönetim birimini hukuken tanımlaması, sınırlandırması ve denetlemesi (merkezi otoritenin yükselişi, persona ficta doktrini, vesayet/denetim ilişkisi) ile devletin parçası haline gelir.

Bu nedenle belediyeler sadece mahalli müşterek ihtiyaçları karşılayan değil, aynı zamanda halk iradesine dayalı bir özyönetim aracı; her iki boyutu bir arada taşıyan özgün bir yönetim yapısıdır. Belediyeler ile yerel halk arasındaki karşılıklı ilişkiyi ifade etmek üzere kullanılan kamusalılık kavramı ise belediyelerin yerel halkın yararına mahalli müşterek ihtiyaçları karşılamasını ve yerel halkın bu yararın oluşumuna doğrudan, temsili veya katılımcı yollarla dahil olmasını ifade eden bir süreçtir.

III. Belediye Kamusalılığının Değişkenleri

Bu başlık altında belediyelerin doğasından hareketle oluşturulacak olan belediyelerin kamusalılığına ilişkin birtakım değişkenlere yer verilecektir. Öncelikle belirtmek gerekir ki bunların birer “değişken” olarak nitelendirilmesinin sebebi, belediyelerin ne olduğu ya da ne olması gerektiği konusunda test edilebilir hipotezler sunan genel bir normatif teori bulunmamasıdır.³⁵³ Ancak yukarıda yer verdiğimiz belediyelere ilişkin tarihsel özellikler ile farklı uygulama ve tanımlamalar doğrultusunda şekillenen belediyelerin ikili doğası, belediyelerin ne olduğu veya ne olması gerektiğine ilişkin birtakım işaretler sunmaktadır. İnsan topluluklarının kendi kendini yönetmesi, karar organlarının seçimle iş başına gelmesi ile yine bu toplulukların ortak ihtiyaçlarının belirlenmesi ve karşılanması gibi unsurlar bu işaretlerin başlıcalarıdır. Bu unsurlar doğrultusunda, belediyelerin kamusalılığının incelenmesi için birtakım değişkenler geliştirilebilecektir.

³⁵³ William James Millar Mackenzie, “Theories of Local Government”, **Explorations in Government Collected Papers 1951-1968**, Londra, Palgrave Macmillan (eBook), 1975, s. 68’deki yerel yönetimler teorisine ilişkin anlatımdan yararlanılmıştır.

Belediye kamusalının değişkenlerine geçmeden önce belediyelerin doğasının ve buna bağlı olarak da kamusalının değişmesine ilişkin birkaç şey söylemek gerekir.

Küreselleşmenin etkisinde gelişen yerelleşme politikaları ve neoliberal politikaların, belediyelerin doğasında yaptığı değişime karşı dikkatli olmaya çalışırken “belediye kamusalının tarihsel alternatiflerine” kapılmamak ve kamu yönetimde yaşanan paradigma değişiklikleriyle birlikte gelen yeni yaklaşımların³⁵⁴ araçlarına karşı da dikkatli olmak gerekmektedir. 1980 sonrasında neoliberal ve küreselleşmeci politikaların etkisiyle farklı bir boyut kazanan yerelleşme politikaları çerçevesinde; yerellik, yönetim ve ademi merkezileşme kavramlarına sıkça vurgu yapıldığı, bu yöndeki gelişmeler incelendiğinde ise insan topluluklarının kendi kendini yönetmesi ve mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanmasında bu kavramların birer araç haline geldiği görülmektedir.

Hizmette halka yakınlık ya da yerellik ilkesi,³⁵⁵ kamu hizmetlerinin görülmesinde kaynakların daha akılcı kullanılması ve halkın demokratik eğitiminin sağlanmasına yardımcı olma amaçlarını taşıyan kavramlardan biri olarak görülmektedir. Bu görüşe göre

³⁵⁴ Kamu yönetiminde paradigma değişikleri; “public administration” (kamu yönetimi), “public management” (kamu işletmeciliği), “new public management” (yeni kamu işletmeciliği) ve “public governance” (kamu yönetimi) şeklindedir (Birgül Ayman Güler, “Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye”, **Praksis Dergisi**, 9, 2003, s. 101).

³⁵⁵ İngilizce “principle of subsidiarity” olarak kullanılan yerellik (sübzidiarite) ilkesi, Türkçede; “yetki ikamesi”, “yetki paylaşımı”, “hizmette yerellik, halka yakınlık” şeklinde kullanılmıştır (Ömer Bozkurt, Turgay Ergun, Seriyeye Sezen, 1998, s. 226-227. Türkçedeki karşılıklar sırasıyla; Can Baydarol, Ömer Bozkurt, Ruşen Keleş tarafından önerilmiştir).

Kamu Yönetimi Sözlüğünde Yerellik: “Devlet ya da herhangi bir üst yetke ile onun kuşattığı yerel veya işlevsel toplumsal gruplaşmalar arasındaki ilişkide, özerklik ve bağımlılık sınırlarının çiziminde, bir yandan aktörlerin azami bağımsızlığının diğer yandan da genel kamusal yararın gözetilmesi ilkesi. Bir üst otoritenin müdahale ya da yetkisini ancak yakın merci ya da otoritenin yetersiz kaldığı noktada öngören ilke” şeklinde tanımlanmıştır (Ömer Bozkurt, Turgay Ergun, Seriyeye Sezen, 1998, s. 227).

TODAİE tarafından hazırlanan Kamu Yönetimi Araştırması Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporunda; “yerel nitelikte olan ve öncelikle yerel halkın gereksinmelerine yanıt veren hizmetler, yerel halkın katkısını gerektiren ya da bu katkıya açık olan hizmetler, bölgesel ya da ulusal düzeyde bir eşgüdüm gerektirmeyen hizmetler, yerel yönetim biriminin gücünü çok aşacak biçimde, büyük yatırımları ya da özel teknik ve uzmanlığı gerektirmeyen hizmetler, yerel yönetim birimince yürütülmesinde hizmet etkinliği ve rasyonel kaynak kullanımı sağlanan hizmetler” (TODAİE Kamu Yönetimi Araştırması, Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu (1992)’ndan aktaran Ruşen Keleş, “Hizmette Halka Yakınlık (Subsidiarity) İlkesi ve Yerel Yönetimler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, 4(1), 1995, s. 14) yerel yönetimlere verilecek kamu hizmetlerinin seçiminde dikkate alınması uygun görülen ilkeler olarak belirtilmiştir. Buradaki yaklaşım, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev bölüşümü değerlendirilirken, yerel nitelikli kamu hizmetlerinin yerelleştirilmesi ve halka olabildiği ölçüde çok yaklaştırılması anlayışının dikkate alınmasıdır (Ruşen Keleş, 1995, s. 14).

buradaki asıl amaç hizmetin yerinden görülmesidir.³⁵⁶ Yani bu ilke çerçevesinde hizmetin halka en yakın birim tarafından sunulması gerekir.

Birgül Ayman Güler, halka yakınlığın, “*coğrafi değil toplumsal mesafeyle ilgili bir konum*” olduğunu söyler. Ona göre yerel yönetim birimleri; “... *hizmetlerini yerel halkın ortak gereksinimlerini karşılamak güdüsüyle, kendi personeli eliyle, vergi gelirleri toplamından finanse ederek ve hizmetten herkesin koşulsuz yararlanması yoluyla veriyorlarsa hizmette halka yakınlık*” sağlanmış yani toplumsal mesafe yakın tutulmuş olacaktır.³⁵⁷ Aksi durumda “*fiziksel yakınlık, toplumsal uzaklık aşılamıyorsa anlamsız*”dır.³⁵⁸

Birgül Ayman Güler’in yaklaşımı, “hizmette halka yakınlık” ilkesini yalnızca coğrafi veya yönetsel bir ölçüt olarak değil, esasen toplumsal bir mesafe meselesi olarak görür. Güler’e göre, yerel yönetimlerin halka yakınlığı, hizmetlerin yerel halkın ortak gereksinimlerinden doğması, bu hizmetlerin belediyenin kendi personeli eliyle yürütülmesi, vergi gelirleriyle finanse edilmesi ve hizmetten herkesin koşulsuz yararlanabilmesi koşullarına bağlıdır. Bu unsurların bir arada bulunması durumunda, yerel yönetim ile yurttaşlar arasındaki toplumsal mesafe azalarak gerçek anlamda “hizmette halka yakınlık” sağlanmış olur. Aksi halde, yani hizmetin piyasalaştırıldığı, hizmetin kapsamının daraltıldığı ve yararlanma koşullarının toplumsal eşitsizlikler doğrultusunda şekillendiği durumlarda, fiziksel yakınlık anlamını yitirir ve toplumsal uzaklık artar. Dolayısıyla burada belediye kamusalının ölçütü, yalnızca yönetsel ölçek değil, hizmetin nasıl, kim için, hangi değerler ve araçlar temelinde yürütüldüğüdür.

Bu perspektif, 1980 sonrası dönemde yaygınlaşan neoliberal yerelleşme anlayışının “katılımcılık”, “erişilebilirlik”, “şeffaflık” ve “hesap verebilirlik” kavramlarını biçimsel düzeyde kullandığı, buna karşın belediye kamusalının içeriğini boşalttığı eleştirisini de

³⁵⁶ Ruşen Keleş, 1995, s. 4.

³⁵⁷ Birgül Ayman Güler, 2013, s. 12.

³⁵⁸ A.k., s. 13.

içermektedir. Bu bağlamda, 1980 sonrası dönemde kamu yönetiminde egemen hale gelen yönetim anlayışı,³⁵⁹ söz konusu kavramları merkeze alarak yeni bir yönetim dili üretmiş; ancak bu dil, kamusalılığın içeriksel dönüşümünü de beraberinde getirmiştir.

Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP), yönetimi bir ulusun işlerini yönetmek için siyasi, ekonomik ve idari otoritenin kullanılması olarak tanımlamaktadır. Bu çerçevede yönetim; vatandaşların ve grupların çıkarlarını dile getirdikleri, haklarını ve yükümlülüklerini kullandıkları ve farklılıklarına aracılık ettikleri mekanizmalar, süreçler, ilişkiler ve kurumların bir karışımı olarak görülür.³⁶⁰

Yönetim kavramı, en genel anlamıyla gücün yalnızca devlet tarafından değil, sivil toplum ve piyasa aktörleriyle birlikte kullanılmasına işaret eder.³⁶¹ Bu anlamda yönetim, yönetim sürecine yeni aktörlerin katılımını ifade ettiği kadar, bu aktörler arasındaki sınırların belirsizleşmesine de işaret etmektedir. “Yönetim” kavramından farkı ise devlet, sivil toplum ve piyasa arasındaki geleneksel ayrımları aşarak bu üç aktörün birlikte yönetim sürecine dâhil olmasını vurgulamasıdır.³⁶²

Bu tanımlar birlikte ele alındığında, UNDP yönetimi yalnızca devletin yürüttüğü bir etkinlik olarak değil, sivil toplum ve piyasa aktörlerinin de sürece katıldığı çok aktörlü bir yönetsel yapı biçiminde kavrar. Dolayısıyla UNDP’nin yönetim anlayışı, “iyi

³⁵⁹ Yönetim yaklaşımıyla devlet artık hizmet sunan bir birim olmaktan çıkmakta ve “hizmet sunumunu düzenleme” rolünü üstlenmektedir. Burada “dikey hizmet sunumu” yerine “yatay bir koordinasyon” söz konusudur. Bu model çerçevesinde gerçekleştirilmek istenenler şöyle sıralanabilir: “Kamu sektöründe etkinliğin sağlanması, rekabetin ve piyasaların desteklenmesi ve özel teşebbüs için uygun ortamın yaratılması amacıyla devlet içinde ve dışında girişimciliğin geliştirilmesi; kamu kuruluşlarının özelleştirilmesi; kamu personel sayısının azaltılarak kamu hizmetlerinde reforma gidilmesi; bütçenin kontrol edilmesi; idarenin adem-i merkezileşmesi ve devletin dışındaki aktörlerin daha fazla kullanılması.” Bunların gerçekleşebilmesi için; sivil toplumun geliştirilmesi, merkezden yerele yetki devrinin sağlanması ve devletin rolünün; kamu, özel, gönüllü kuruluşlar adı da verilen hükümet dışı örgütlenmeler ile paylaşımı gerekmektedir. Yönetim anlayışı hakkında, merkeziyetçilik yerine yerelliği; katı bürokrasi yerine katılımı; kapalılık yerine açıklığı; hiyerarşi yerine hesap verebilirliği ve sorumluluğu getirerek, 20. yüzyılın yönetim anlayışını, kapsamlı bir değişime uğrattığı ifade edilmektedir (Hikmet Kavruk, “Yönetim”, **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, Düzenleyen: Eyüp Günay İsbir, Eskişehir, Anadolu Üniversitesi Yayınları, 2019).

³⁶⁰ Ali Farazmand, “Governance Reforms: The Good, The Bad, and The Ugly; and The Sound: Examining The Past and Exploring The Future of Public Organizations”, **Public Organization Review**, 17, 2017, s. 600.

³⁶¹ Sonay Bayramoğlu, **Yönetim Zihniyeti: Türkiye’de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü**, İstanbul, İletişim Yayınları, 2018, s. 113.

³⁶² A.k., s. 113.

yönetişim” paradigması doğrultusunda katılımcılık, şeffaflık ve hesap verebilirlik gibi ilkeleri öne çıkaran, kalkınma odaklı bir yaklaşımı yansıtır. Ancak Birgül Ayman Güler’e göre yönetim, bu söylemsel çerçevenin ötesinde, kamusal kudretin kapitalist piyasa aktörleri lehine yeniden düzenlenmesini sağlayan bir yönetim modelidir. Katılımcılık ve şeffaflık gibi ilkeler aracılığıyla meşrulaştırılan bu model, özünde kamu otoritesinin ve karar alma gücünün sermayeye devrini kurumsallaştırmaktadır.³⁶³

Yerelleşme ise PSIRU araştırmacısı Jane Lethbridge’ye göre, neoliberal yaklaşımın temel önermelerinden biri olarak, yerel demokrasiyi, yerel kamu hizmetlerini ve istihdamı desteklemeye eğilimli olarak görülse de uygulamada çoğunlukla bütçe kesintileri, özelleştirme ve kamu hizmetlerinde azalmaya yol açmaktadır.³⁶⁴ David Harvey ise yerelleşmeyi, neoliberalleşme sürecinin daha derin toplumsal ve mekânsal eşitsizlikler yaratmada kullandığı temel araçlardan biri olarak değerlendirmektedir.³⁶⁵

Her iki yazar da yerelleşme söyleminin yüzeyde demokratikleşme ve yerel katılımı güçlendirme iddiası taşısa da gerçekte sermaye birikiminin mekânsal yeniden örgütlenmesini kolaylaştırarak kamusal hizmetlerin daralmasına ve toplumsal eşitsizliklerin derinleşmesine hizmet ettiğini vurgular. Lethbridge, bu sürecin uzun vadede kamu hizmetlerinin ülke genelinde eşitsiz biçimde dağılmasına neden olabileceğini; bunun da bölgesel eşitsizlikleri ve yolsuzluk risklerini artırarak, kamu çalışanlarının örgütlenmesini zayıflatabileceğini ve istihdamın azalmasına yol açabileceğini belirtmektedir.³⁶⁶

Neoliberal yerelleşme politikalarının kamu hizmetlerini daraltıcı etkisi, 2000’li yıllarla birlikte yeni bir söylem biçimi altında, “küresel şehirler” ve “ağ yönetişi” kavramları üzerinden yeniden üretilmeye başlanmıştır. Bu çerçevede, yerelleşme yalnızca

³⁶³ Birgül Ayman Güler, 2003, s. 113-115.

³⁶⁴ Jane Lethbridge, 2016, s. 9.

³⁶⁵ David Harvey, **Asi Şehirler: Şehir Hakkından Kentsel Devrime Doğru**, Çeviren: Ayşe Deniz Temiz, İstanbul, Metis Yayınları, 2013, s. 136.

³⁶⁶ Jane Lethbridge, 2016, s. 9.

ulusal düzeyde bir yönetsel yeniden yapılanma değil, aynı zamanda küresel ölçekte şehirlerin özerk aktörler olarak konumlandırıldığı yeni bir yönetim biçimine dönüşmüştür.

Benjamin Barber'in (If Mayors Ruled the World: Dysfunctional Nations, Rising Cities, 2013) ve Bruce Katz ile Jennifer Bradley'in (The Metropolitan Revolution: How Cities and Metros Are Fixing Our Broken Politics and Fragile Economy, 2013) çalışmalarında, küresel ölçekte yaşanan krizler karşısında ulus-devletlerin giderek işlevsiz hale geldiği ileri sürülmektedir. Barber, iklim değişikliği, göç ve güvenlik gibi küresel sorunların çözümünde şehirlerin ve belediye başkanlarının öncülüğünde, sınır ötesi kent ağları ve yerel liderliklerin daha etkili bir yönetim biçimi sunabileceğini savunmaktadır.³⁶⁷ Bruce Katz ile Jennifer Bradley ise metropoliten yönetimleri, küresel ölçekte "çözüm üretme kapasitesi" yüksek, liderlerin küresel zorluklar ve güçlükler karşısında kararlı bir şekilde performans gösterebilecekleri bir yer olarak konumlandırmaktadır.³⁶⁸

Ancak Jane Lethbridge, bu tür küresel şehir ağlarının yüzeyde iş birliği ve dayanışma temelli bir model sunsa da gerçekte küresel sermaye ve özel sektörün etkisi altında şekillendiğini vurgular. Ona göre bilgi ve iletişim teknolojileri, şehirler arasında küresel ölçekte bir ağ oluşturmayı kolaylaştırmakta; fakat bu ağlar, kamu-özel sektör ortaklıkları üzerinden piyasacı ilişkilerle kuşatılmaktadır. Bu durum, uzun vadede yerel demokrasinin zayıflamasına, kamu hizmetlerinin piyasa mantığına göre yeniden düzenlenmesine ve şehirlerin neoliberal küresel ekonominin bir parçası haline gelmesine yol açmaktadır.³⁶⁹ Böylece Barber ve Katz-Bradley'in çalışmalarında "küresel şehirler", ulus-devletin sınırlarını aşan yeni bir demokratik kapasite olarak görülürken;

³⁶⁷ Benjamin Barber, 2013.

³⁶⁸ Bruce Katz, Jennifer Bradley, 2013.

³⁶⁹ Jane Lethbridge, 2016, s. 10.

Lethbridge'in eleştirisinde aynı olgu, neoliberal yönetişimin kurumsal düzeyde derinleşmesinin bir aracı olarak değerlendirilir.

Neoliberal yerelleşme ve yönetim söylemleri, belediyelerin toplumsal sorumluluklarını ve kamusal işlevlerini piyasa temelli tanımlama eğilimi taşımaktadır. Oysa belediyeler gibi kamu örgütlerinin, halkın iradesiyle var oldukları ve tümüyle topluma ait örgütler oldukları unutulmamalıdır. Topluma katkılarıyla değerlendirilmesi gereken belediye organlarının karar, politika ve eylemleri, yeniden seçilme kaygısından ya da piyasa aktörlerinin beklentilerinden çok, toplumun ortak yararını ve kamusal çıkarlarını gözetme amacına dayanmalıdır.³⁷⁰

Bu çerçevede belediyenin kamusal niteliğini anlamak, yalnızca yönetsel yapısı ya da hizmet sunma işleviyle sınırlı değildir. Asıl olarak, belediyelerin halkla kurduğu siyasal ve toplumsal ilişki biçimini; yani bir yandan insan topluluklarının özyönetimi, temsili ve katılımı, diğer yandan mahalli müşterek ihtiyaçların belirlenmesi ve karşılanması süreçlerini anlamayı gerektirir.

A. İnsan Topluluklarının Özyönetimi, Temsili ve Katılımı

Demokrasinin genel kabul gören “halkın, halk için, halk tarafından yönetimi”³⁷¹ şeklindeki kısa tanımı, konumuz bağlamında “insan topluluklarının, insan toplulukları için, insan toplulukları tarafından yönetimi” biçiminde uyarlanabilir. Topluluk halinde yaşayan insanların ortak yaşamdan doğan birtakım müşterek ihtiyaçları bulunmaktadır. Bu müşterek ihtiyaçların belirlenmesi ve karşılanması süreci, tarihsel olarak başlangıçta insan topluluklarının doğrudan kendisi tarafından yürütülürken, zamanla seçilmiş temsilciler aracılığıyla yürütülmeye başlanmıştır. Bu dönüşüm, insan topluluklarının ortak yaşamlarını düzenleme ve mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılama işlevinin

³⁷⁰ Murat Sezgin, “Belediyelerde Halkla İlişkiler ve Halka Dönük Yönetim”, **Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 1(1), 2011, s. 94.

³⁷¹ Söz, 1809-1865 yılları arasında yaşamış olan Amerika Birleşik Devletleri 16. Başkanı Abraham Lincoln tarafından söylenmiştir.

kurumsallaşmış bir yerel yönetim örgütü olarak belediyeler eliyle yerine getirilmesini beraberinde getirmiştir. Bu yönüyle belediyeler, insan topluluklarının kendi kendini yönetme iradesinin yerel düzeyde somutlaştığı temel kamusal örgütlenme biçimini ifade etmektedir.³⁷²

19. yüzyıldan bu yana devletin bir parçası olarak gelişmekte olan yerel yönetim, merkezi otoriteler tarafından anayasal ve yasal olarak tanımlanmış hukuki ve kurumsal bir çerçeve içinde faaliyet göstermektedir. Devletin egemen olduğu bir dünyada, yerel yönetim egemen değildir; kendi hukuki ve siyasal işleyiş olanaklarının tamamını kendisi belirleyemez. Faaliyetlerinin çerçevesi, hatta varlığının kendisi, adı devlet olan merkezi otoritelere bağlıdır.³⁷³ İşleyişinin, örgütsel ve yasal çerçevesinin kuralları devlet tarafından tanımlandığı için de yerel yönetimin gücünü, aşağıdan değil yukarıdan aldığı varsayılmaktadır.³⁷⁴ Haliyle bu görüş, yerel yönetimi ikincil bir yönetim konumuna sokmaktadır.

Ancak yerel olmak, insan topluluklarının kararlar üzerinde kontrol sahibi olması anlamına gelmektedir. Temsili demokrasi ilkesi, insan topluluklarının kararlar üzerindeki kontrolün, kısmen yerel vatandaşları ve grupları temsil etmesi beklenen demokratik olarak seçilmiş yetkililer aracılığıyla sağlandığını varsaymaktadır. Yerel seçilmiş temsilciler, ayrıca doğrudan vatandaş katılımı veya çıkar grubu faaliyetleri yoluyla katılımcı demokrasi biçimleri için odak noktası sağlayabilir. Yerel yönetimlerin topluluk tarafından kontrol edildiğine dair bu kavramlar, onun ikincil bir yönetim olduğu

³⁷² Bu çalışmada kamusal, belediyelerin yerel halkın yararına mahalli müşterek ihtiyaçları karşılama ve yerel halkın bu yararın oluşumuna doğrudan, temsili veya katılımcı yollarla dahil olmasını ifade eden bir süreç olarak tanımlanmaktadır. Bu çerçevede özyönetim, belediye kamusalının en önemli ve kurucu biçimini oluştururken; temsil ve katılım, özyönetimin fiili olarak uygulanmasının mümkün olmadığı koşullarda devreye giren, sınırlı telafi işlevi gören ancak ikame niteliği taşımayan mekanizmalar olarak ele alınmaktadır. Dolayısıyla bu çalışmada temsil ve katılım, gerçekleşmemiş ya da sınırlandırılmış özyönetimin farklı biçimleri olarak değerlendirilmiştir.

³⁷³ Lukasz Swiecicki, "Local Self-Government as a Problem of Political Theory", **Polish Political Science Yearbook**, 48(4), 2019, s. 532-533.

³⁷⁴ A.k., s. 539. Yazar yerel yönetim kavramı yerine "yerel özyönetim" kavramını kullanmıştır.

gerçeğiyle çelişmektedir.³⁷⁵ Bu durumda yerel yönetim gücünü, yukarıdan değil aşağıdan almaktadır.

Belediyeler başta olmak üzere yerel yönetimler, tarihsel süreç içinde farklı biçimlerde konumlan(dırıl)mış olsalar da insan topluluklarının ortak yaşamlarına ilişkin kararların alındığı; bu kararların seçilmiş temsilciler aracılığıyla yürütüldüğü ve katılım mekanizmaları yoluyla şekillendirildiği yerel kamusal örgütler olma niteliğini korumaktadır. Bu çerçevede belediyeler, kamusal yönetim, temsil ve katılım boyutlarının incelenebileceği temel yerel yönetim birimleri olarak değerlendirilmiştir.

1. Özyönetim

Belediyelerin tarihsel olarak edindiği en temel kamusal unsurlarından biri, yerel toplulukların kendi kendilerini yönetebilmelerine imkân tanıyan özyönetim anlayışına dayanmasıdır. Bu anlayış genel olarak yerel topluluğun kendisini ilgilendiren kararların alınması ve uygulanması süreçlerinde belirleyici ve özgür olmasını ifade eder.

Özyönetim, kendi kendini yönetme anlamına gelen Sırpça “Somooupravlenie” kelimesinden gelmektedir.³⁷⁶ Kavram Türkçeye, Fransızca “autogestion” ve İngilizce “self-management” kelimelerinden etkilenecek geçmiştir.³⁷⁷ Bu doğrultuda bir özyönetim tanımı; “*bütün insanların ‘kendi’ bütün işlerini doğrudan ve bütün düzeylerde ‘kendi’ ellerine almalarına olanak verecek bir toplumsal yapılaşma sistemi*”³⁷⁸ şeklinde

³⁷⁵ Edward C. Page, **Localism and Centralism in Europe: The Political and Legal Bases of Local Self-Government**, New York, Oxford University Press, 1992, s.1.

³⁷⁶ Daniel Chauvey’den aktaran Kadir Cangızbay, **Sosyalizm ve Özyönetim: Reel Sosyalizmden Sosyalist Realiteye**, Ankara, Ütopya Yayınevi, 2003, s. 149.

³⁷⁷ Kadir Cangızbay, 2003, s. 149. Zira “gestion” ve “management” hükümet etme anlamında değil, daha çok “verilmiş yapılar içinde iş yürütme” anlamına gelmektedir (Daniel Chauvey’den aktaran Kadir Cangızbay, 2003, s. 149). Özyönetim genel anlamda, bir işletmenin çalışanlarının tümü veya işçileri tarafından demokratik yönetimi olarak tanımlanmaktadır (Alain Guillerm ve Yvon Bourdet’den aktaran Kadir Cangızbay, 2003, s. 155.) Özyönetimin genelde işçilerin işyeri yönetimine katılmaları kategorisi içinde ale alınması (Orhan Türkdoğan’dan aktaran Kadir Cangızbay, 2003, s. 149) Cangızbay’a göre kavramın “katılma” ve “işyeri” yönlenleriyle sınırlandırılmasına sebep olmaktadır (Kadir Cangızbay, 2003, s. 149.) Ona göre bu anlayış, kavrama sadece alansal-nicel bir sınırlama getiriyor gibi görünse de aslında kavramın niteliğini de değiştirmektedir. Yani kavram, işyeri yönetme-örgütlenme tekniğine indirgenmiş olmaktadır. Oysa özyönetim, ekonomik üretim sisteminin ötesinde, tüm toplumsal kurumları kapsayan ulusal bir sistem olarak ele alınmalıdır (A.k., s. 155).

³⁷⁸ Georges Gurvitch’den aktaran Kadir Cangızbay, 2003, s. 155.

yapılabilir. Diğer bir tanıma göre; “özyönetim, her şeyden önce toplulukların belediyeler, işletmeler, bölgeler-kendi düzeylerine tekabül eden ve devlet işi niteliği taşıyan görevlerin taban tarafından yönetimidir. Fakat aynı zamanda siyasi kararları uygulayıp denetleyen bir iktidar biçimidir.”³⁷⁹

Özyönetim aynı zamanda özerklik ile yakın anlamlı bir kavramdır. Özerk kelimesi etimolojik olarak; ‘kendi, ben, tin, temel, kişiliği oluşturan varlık’ anlamlarını taşıyan öz ve ‘güç, yeti, yetenek’ anlamlarını taşıyan erk kelimelerinin birleşiminden türemiştir. Batı dillerindeki ‘öz, kendi’ anlamındaki *autos* ve ‘kural, düzen, hukuk, yönetim’ anlamlarını taşıyan *nomos* kelimelerinin birleşmesinden oluşan *autos-nomos*’un tam karşılığıdır. Özerk kelimesi ile aynı anlamı taşıyan muhtar kelimesi de Arapça ‘hayır/seçmek’ kökünden gelmekte ve ‘kendi kendini seçen’ anlamına sahiptir. *Olma halini* ifade eden ‘-lik’ eki ile birleşerek özerklik halini alan kelime, ‘kendi işlerinde özgür davranış’, kendi istencine göre davranan’, ‘kendi kendini yönetme durumu’, ‘kendi kurallarına ya da hukukuna sahip olma’ anlamlarına gelir.³⁸⁰

Özerklik, yönetim ilişkisi içinde en az iki yapının varlığını gerektiren ve bu yapılar arasında kurulan bir otorite ilişkisine işaret eder. Bu yönüyle özerklik, ilkesel düzeyde eşit ve tam serbestiyeye sahip yapıların varlığını ifade eden bağımsızlık kavramından ayrılmaktadır. Zira herhangi bir üstün yapının bulunmadığı bir durumda özerklik ilişkisinden söz etmek mümkün değildir. Özerklik, üstün olan yapının egemenlik yetkisini koruduğu; buna karşılık alt yapının, belirlenmiş kurallar çerçevesinde kendi eylem alanına ilişkin hareket serbestisine sahip olduğu görelî ve sınırlı bir özyönetim hakkına karşılık gelmektedir. Bu ilişki, bir yandan özerk yapının eylem alanını tanımlarken, diğer yandan dışsal müdahalenin sınırlarını belirlemektedir.³⁸¹

³⁷⁹ Denis de Rougemont’dan aktaran Henry Arvon, **Özyönetim**, Çeviren: Fikret Başkaya, İstanbul, İletişim Yayınları, 1991, s. 8.

³⁸⁰ Koray Karasu, “Merkezi Yönetim Yerel Yönetim İlişkileri: Özerklik”, **Beşinci Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu**, Ankara, 2013, s. 397.

³⁸¹ A.k., s. 398-399.

Yönetim ilişkisi bağlamında tanımlanan yerel özerklik, merkez referanslı merkez-yerel ilişkisinde, yönetsel örgütlenme ve iş bölümü ile belirli bir yerleşim yerinde yaşayan insan topluluğunun temsili çerçevesinde değerlendirilmektedir. Bu özerklik biçimi, hem yönetim alanı hem de hizmetlerin niteliği bakımından kendisinden daha üstte yer alan yönetsel yapıya bağlı olma koşuluyla var olan yönetsel bir serbestlik durumuna işaret etmektedir. Yerel özerklik, devletin üniter, federal ya da bölgesel yapıda olmasından bağımsız olarak, siyasal nitelikten çok yönetsel içerikle tanımlanmakta; yetki, görev, sorumluluk ve denetim unsurlarının birlikte var olduğu bir siyasal-toplumsal düzen içinde tartışılmaktadır.³⁸² Bu bağlamda yerel özerklik, üst otoritenin belirli güç ve sorumlulukları devretmesiyle ortaya çıkmakta; devredilen bu yetkilerin egemen tarafından geri alınabilir veya değiştirilebilir olması nedeniyle de göreceli bir nitelik taşımaktadır. Aynı zamanda yerel özerklik bir dereceye kadar kontrol anlamına geldiğinden dolayı da belirli alanlarda kimin yetkiye sahip olduğu konusunda merkezi yönetim ve yerel yönetim arasında gerilime sebep olmaktadır.³⁸³

Lawrence Pratchett, yerel özerkliğe ilişkin üç yaklaşım tespit etmiştir:³⁸⁴ Bu yaklaşımlardan ilki, daha yüksek otoritelerden özgür/bağımsız (freedom from) olmak; ikincisi, yerel yönetimin etkileri ve belirli sonuçlara ulaşma özgürlüğü (freedom to);

* Özyönetime benzer şekilde bir özerklik tanımı Oxford English Dictionary’de yapılmıştır: “Bir topluluğun, bir kuruluşun kendi kendini, oluşturduğu yasalara göre, özgürce yönetme hakkı ve durumu” (Oxford English Dictionary, “Autonomy”, <https://www.oed.com/?tl=true> (ET: 02.11.2024).

³⁸² Ozan Zengin, “Kavramlar Üzerinden Yerel Özerkliği Tartışmak”, **Kentsel Politikalar**, Editörler: Ayşegül Mengi, Deniz İşçioğlu, Ankara, Palme Yayıncılık, 2018, s. 662-663.

* Özerklik kapsamında yetki idari alanda kaldığında idari özerklikten, siyasal alana uzandığında ise siyasal özerklikten söz edilmektedir. Federatif özerklik; bir birliğin kuruluşunda, bütün devletlerin özerkliğinin korunması olup bu özerklik derecesi idari ve siyasi özerklikten çok daha gelişkindir (Atilla Nalbant, 2012, s. 47). Merkezi devletlerde (üniter) geçerli özellik ilkesiyle federasyonlarda geçerli özerklik ilkesi arasındaki temel fark, birincisinde egemen olan merkez devlet kendi altındaki birimleri özerkleştirirken; ikincisinde egemen siyasal otoriteler özerkliklerini koruyarak bütünleşirler (A.k., s. 40).

** Özerklik ilkesine, İdare Hukuku perspektifinden bakan Onur Karahanoğulları, özerkliğin teknik ve toplumsal özellikleri nedeniyle tüzelkişilik sahibi olan örgütlenmelerin, hükümetin siyasi etkisine tabi olmadan kamu hizmeti üretebilmesi için kullanıldığını belirtir (Onur Karahanoğulları, “Yerel Özerklik: Mahalli Müşterek İhtiyaçların Yerinden Yönetimi”, **Beşinci Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu**, Ankara, 2013, s. 65).

³⁸³ Lawrence Pratchett, “Local Autonomy, Local Democracy and the ‘New Localism’”, **Political Studies**, 52(2), 2004, s. 362. Yazar merkezi yönetim ve yerel yönetim kavramları yerine ulusal ve ulus altı yönetim birimleri kavramlarını kullanmıştır.

³⁸⁴ Lawrence Pratchett, 2004, s. 363.

sonuncusu ise yerel kimliğin yansıması (reflection of local identity), yani toplulukların yerellikler içinde kendi yer ve anlam duygusunu yansıtmaya yeteneğidir.

Yerel yönetimlerin daha yüksek otoritelerden bağımsız olması şeklindeki ilk yaklaşımda yerel özerklik, merkez-yerel ilişkilerinin anayasal ve yasal anlayışlarına dayanır. Bu yaklaşım yerel özerkliği, yerel yönetimlerin merkezi yönetim karşısında sahip olduğu takdir yetkisinin derecesi olarak tanımlar. Buna göre yerel özerklik, büyük ölçüde yukarıdan aşağıyadır ve merkezi yönetimlerin merkezi olmayan yönetim birimlerine güç ve yetki devretmeye ne ölçüde hazır olduklarıyla ilgilendir.³⁸⁵

Özgürlük yaklaşımı, yerel özerkliğin yönetim sistemlerine göre değişebileceğini vurgular. Ancak bu yaklaşım, takdir yetkisinden ziyade yerel yönetimlerin merkezi yönetimi etkileme kapasitesine odaklanır. Yerel yönetimler, geniş anayasal, ekonomik ve politik kısıtlamalar altında var olsa da kendi bölgelerinde daha fazla takdir yetkisine sahip olduklarında gerçek anlamda özerklik elde edebilirler.³⁸⁶

Yerel kimliğin yansıması şeklindeki son yaklaşım ise yerel özerkliği, yerelliklerin siyasi ve toplumsal etkileşim yoluyla bir yer duygusunu yansıttığı ve geliştirdiği aşağıdan yukarıya bir olgu³⁸⁷ olarak kavramsallaştırır. Bu bakış açısına göre yerel özerklik, belirli yasal veya diğer kısıtlamalarla ilişkili bir özgürlük değil, daha geniş anlamda, yerel kimliği siyasi faaliyetler yoluyla tanımlama ve ifade etme kapasitesidir. Bu yaklaşım, ulus devletin etkisini tamamen reddetmeden, yerel özerkliğin toplulukların kendi tercihleri ve temsilcileri üzerinden belirlendiğini savunur ve toplulukların kendi özerkliklerini tanımlama faaliyetlerine çok daha fazla vurgu yapar. Yerel özerkliğin derecesi, topluluğun amaçlarına ve bağımsızlık arayışına göre değişir.³⁸⁸

³⁸⁵ A.k., s. 363. Yazar merkezi yönetim ifadesi yerine ulusal hükümet ifadesini kullanmıştır.

³⁸⁶ A.k., s. 366.

³⁸⁷ R. W. Lake'den aktaran Lawrence Pratchett, 2004, s. 366.

³⁸⁸ Lawrence Pratchett, 2004, s. 366-367.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda (European Charter of Local Self-Government)³⁸⁹ özerk yerel yönetim kavramı; *“yerel makamların, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkânı”*³⁹⁰ olarak tanımlanmaktadır. Yine Şart'a göre, *“bu hak, doğrudan, eşit ve genel oya dayanan gizli seçim sistemine göre serbestçe seçilmiş üyelerden oluşan ve kendilerine karşı sorumlu yürütme organlarına sahip olabilen meclisler veya kurul toplantıları tarafından kullanılacaktır.”*³⁹¹

Ruşen Keleş'e göre yerel özerkliğin iki yönü bulunmaktadır: Birincisi, yerel yönetimlerin kendi işlerini merkezi yönetimin müdahalesi olmaksızın kendi olanaklarıyla görebilmeleridir. İkincisi, seçimle iş başına gelen yerel yönetim organlarının halkı gereği gibi temsil edebilmelerini ve temsil yönteminin de halkı gereği gibi temsil edebilecek nitelikte kişilerin seçilmesine elverişli olmasını anlatır.³⁹²

Lawrence Pratchett'in yerel özerkliğe ilişkin tespit ettiği üçlü yaklaşımı, kavramı hukuki, yönetsel ve toplumsal-siyasal boyutlarıyla daha geniş bir analitik çerçeve içinde ele alırken; Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile Ruşen Keleş'in yaklaşımı, yerel özerkliği daha çok yönetsel yetki alanı ve demokratik temsil ekseninde normatif ve kurumsal bir çerçeveye oturtmaktadır.

Bu çalışmada ise yerel özerklik, yalnızca mahalli müşterek ihtiyaçları belirlemek ve karşılamak için verilmiş bir yetki devri ya da serbest karar alma alanı olarak değil; yerel insan topluluklarının kendi yaşam biçimlerini, değerlerini ve müşterek ihtiyaçlarını ifade etme ve bu doğrultuda eyleme geçme imkânı olarak değerlendirilmektedir. Buna

³⁸⁹ Bu şart kimisine göre, yerel özerklik kavramını teorik bir çerçeveden çıkarıp hukuk disiplininin ve daha önemlisi uluslararası hukukun, sözleşmeler sisteminin içerisine dâhil eden tek sözleşme olma özelliği taşımaktadır (Zülfiye Yılmaz, **Yerel Yönetimlerin Özerklik Hakkı**, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, 2019, s. 1).

³⁹⁰ 15.10.1985 tarihli, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, m. 1.

³⁹¹ A.k., m. 1.

³⁹² Ruşen Keleş, 2019, s. 59.

göre yerel özerklik, hukuki veya idari bir statüden çok, yerel halkın kendi yaşam çevresi üzerinde söz, karar ve sorumluluk sahibi olma hakkının ve bu hakkı kullanma koşullarının güçlenmesiyle anlam kazanmaktadır. Dolayısıyla yerel özerklik burada, merkezi otoriteden ayrışma değil; yerel insan topluluklarının kendi kendini yönetmesi durumunun güçlenmesi anlamına gelmektedir.

Özyönetim ve yerel özerkliğin kavramsal çerçevesi ortaya konulduktan sonra, bu ilkelerin belediyelerde hangi denetim ilişkileri çerçevesinde ve hangi karar yapıları aracılığıyla işlediği sorusu önem kazanmaktadır.

Belediyeler, yer yönünden yerinden yönetim birimleri olarak merkezi yönetimden ayrı ve ona karşı görece özerkliğe sahip kamu tüzel kişileridir. Ancak bu özerklik, belediyelerin merkezi yönetim karşısında bağımsız olduğu anlamına gelmemektedir. Zira hiyerarşik denetimin bulunduğu yerde yerel yönetimden söz edilemeyeceği gibi, tam bağımsızlığın söz konusu olduğu bir durumda da yerel yönetim değil, federe ya da ayrı bir devlet yapısı ortaya çıkar. Bu nedenle yerel yönetimlerin sahip olduğu özerklik, idarenin bütünlüğü ilkesini güvence altına alan ve sınırlı bir denetim yetkisini ifade eden idari vesayet denetimi ile dengelenmektedir. Bu yönüyle idari vesayet ve yerel özerklik, yerinden yönetim sisteminde birbirini tamamlayan iki unsur olarak değerlendirilebilir.³⁹³

Belediyelerin sahip olduğu özerklik, devletin tüzel kişiliğinden ayrı bir kamu tüzel kişiliğine ve siyasal temsile dayalı bir iradeye sahip olmalarıyla somutlaşmaktadır. Belediyeler, kendilerine ait örgütleri, bütçeleri, malvarlıkları ve personeli bulunan kamu idareleri olmakla birlikte, bu durum idareler arasında ayrı bir hukuki rejim yaratmamaktadır. Çünkü devlet tüzel kişiliği idarenin bütünlüğünü sağlamak amacıyla belediyeler üzerinde vesayet yetkisine sahiptir. İdare içinde yer alan tüm tüzelkişi ve birimlerin bütünlük ilkesine tabi olması gerekir. Bu ilkenin bir gereği olarak belediyeler,

³⁹³ Kemal Gözler, 2019, s. 158-159. Yazar tarafından yerel yönetim kavramı yerine “mahalli idare” kavramı kullanılmıştır.

siyasal iktidar tarafından ülkede uygulanan siyasi ve ekonomik programların genel kapsamı içinde yer alabilir. Bu gereklilik, yerinden yönetim ilkesine aykırı olmamak ve idari vesayetın temel ilkelerine tabi olmak üzere gerçekleştirilmelidir. Örneğin ayrı tüzel kişilikler olmasına rağmen belediyeler, devletin genel maliye politikası kapsamında sınırlandırılabilir. ³⁹⁴

Bu çerçevede idari vesayet, yerel özerkliği ortadan kaldıran değil; belediyelerin mahalli müşterek ihtiyaçları belirleme ve karşılama sürecindeki yetki kullanımını hukuki ve yönetsel sınırlar içinde tutan bir denetim mekanizması olarak işlev görmektedir. Ancak yerel özerkliğin niteliği, yalnızca merkezi yönetimin hangi araçlarla ve ne ölçüde denetim yetkisine sahip olduğu üzerinden değerlendirilemez. Yerel özerklik, belediyelerin karar alma süreçlerinin ne ölçüde vatandaş katılımına, kamusal tartışmaya ve denetime açık olduğu ile yakından ilişkilidir.

Belediyelerde karar yapısının kamusal niteliği, yalnızca kararların kimler tarafından alındığıyla değil; bu kararların hangi süreçler aracılığıyla görünür, tartışılabilir ve denetlenebilir hale geldiğiyle ilişkilidir. Yerel düzeyde karar yapılarının kamusal niteliğinin nasıl kurulabileceğine ilişkin bu tartışmada, Alexis de Tocqueville'nin yerel özyönetimi somutlayan tarihsel çözümlenmeleri ile Robert Dahl'ın karar alma süreçlerine ilişkin kuramsal çerçevesi belediye karar yapısının analizinde önemli referanslar sunmaktadır.

Alexis de Tocqueville, Amerika'da Demokrasi adlı eserinde Amerikan demokrasinin temelini New England kasabalarına dayandırır. Tocqueville'ye göre Amerikan siyasal ve idari yaşamı, en alt basamakta kasaba (*township/la commune*), onun üzerinde ilçe/idari bölge (*county/le comté*) ve en üstte eyaletlerden (*state/etat*) oluşan bir

³⁹⁴ Onur Karahanoğulları, 2013, s. 67-69.

yapı içinde örgütlenmiştir.³⁹⁵ Kasaba/komün, insan topluluklarının birlikte var olduğu her yerde kendiliğinden ortaya çıkan, doğal ve evrensel (yöntemleri ve yasaları ne olursa olsun tüm halklarda bulunan) bir birlikteliktir (müşterekliktir); krallıklar ve cumhuriyetler insan ürünü iken kasaba doğal bir varoluşa sahiptir.³⁹⁶

New England örneğinde, tamamıyla ve kesin bir biçimde kurulan müşterekliğin etrafında ilgiler, tutkular, ödevler ve haklar kümelenmiş, birbirine bağlanmıştır. Kasabanın merkezinde, aktif, demokratik ve cumhuriyetçi bir siyasal yaşam hüküm sürmekte, kasaba her türlü yüksek görevliyi kendisi atamakta, kendisini vergilendirip vergisini dağıtmakta ve toplamaktadır.³⁹⁷ Herkesi ilgilendiren meseleler, kamusal alanda ve yurttaşların genel kurulunda ele alınmaktadır.³⁹⁸

New England kasabası, bağımsızlık ve kuvvet gibi iki avantaja sahiptir. Kasaba sınırlı bir çevrede etkili olsa da buradaki tüm hareketlerinde özgürdür. Kasabası güçlü ve bağımsız olduğu için de halkı kasabasına bağlıdır. Çünkü kasabayı yönetmeye kendisi katkıda bulunur. Hükümetleri, kendi seçimlerine göre olduğu kadar kendi eğilimlerine göre de biçimlenmiştir. Hükümeti uyarmak kolaydır. Çünkü bu yapı gerçekte yönetilenlerden türemiştir. Bu nedenle kasabalarda halk egemenliği temeldir.³⁹⁹

Ayrıca kasabalarda yasalar ve yönetimle ilgili faaliyetler doğrudan halk tarafından yürütülür, temsilcilik yasası uygulanmaz ve belediye konseyleri bulunmaz. Kasaba meclisi yani halk, aynı zamanda memurları ve belediyenin diğer yüksek görevlilerini de seçer. Yüksek görevlilerin seçilmesinden sonra seçmenler, eyalet yasalarının uygulanmasına girmeyen diğer tüm konuları kendileri yönetirler. İdari kuvvetlerin büyük

³⁹⁵ Alexis de Tocqueville, **Amerika'da Demokrasi**, Çeviren: Seçkin Sertdemir Özdemir, İstanbul, İletişim Yayınları, 2016, s. 81-82. Bu çeviride township/la commune kavramları yerine kent kavramı kullanılmış olup konunun özünün ortaya konulması açısından kasaba kavramının kullanılması yerinde görülmüştür. Kavramların terminolojisi için ayrıca bakınız eserin Fransızca "De la democratie en Amerique" ve İngilizce "Democracy in America" baskılarına.

³⁹⁶ Alexis de Tocqueville, 2016, s. 82.

³⁹⁷ 1650 Kanunnamesi'nden aktaran Alexis de Tocqueville, 2016, s. 64-65.

³⁹⁸ Alexis de Tocqueville, 2016, s. 65.

³⁹⁹ A.k., s. 88-90.

bir kısmı, her yıl kasaba meclisi tarafından seçilen “select-menler” tarafından yerine getirilmektedir. Belediye başkanının belediye meclisinin kararlarını uygulaması gibi select-menler de halk iradesinin uygulayıcılarıdır. Genel eyalet yasaları bu görevlilere belli yükümlülükler dayatır. Bu yükümlülükleri yerine getirirken yönetilenlerin iznine ihtiyaç duymayan görevliler, kurulu düzende herhangi bir değişiklik yapmak istediklerinde ya da yeni bir girişimde bulunmak istediklerinde kuvvetlerinin kaynağına yani seçmenlere gitmektedirler. Select-menler, kasaba toplantısı (*town-meeting*) için kendileri ya da kendilerinden istenmesiyle seçmenleri, belirlenen gün ve yerde toplantıya çağırır; ihtiyaçları, ihtiyaçları giderecek yöntemleri, harcanacak parayı, seçilmesi gereken yeri de ifade ederler. Meclis, tüm bu konuları inceleyip karara bağlar ve kararların uygulanması işini select-menlere bırakır.⁴⁰⁰

Bu tarihsel örnek, yerel özyönetimin küçük ölçekli topluluklarda doğrudan katılım ve yüz yüze karar alma pratikleri üzerinden nasıl kurulduğunu göstermektedir. Ancak nüfusun artması, yerleşim alanlarının genişlemesi ve toplumsal ilişkilerin karmaşıklaşması gibi sebeplere bağlı olarak, bu tür doğrudan demokratik karar yapılarının aynı biçimde sürdürülmesi güçleşmektedir. Bu durum, yerel özyönetimin ve halk egemenliğinin büyük ölçekli toplumlarda hangi kurumsal düzenlemeler aracılığıyla gerçekleştirilebileceği sorusunu gündeme getirmektedir. Dolayısıyla Tocqueville'nin yerel düzeyde doğrudan demokrasiye dayalı çözümlemesi, çağdaş toplumlarda temsil ve katılım ilişkisini birlikte ele alan kuramsal yaklaşımlarla tamamlanmaya ihtiyaç duymaktadır.

Robert Dahl, çağdaş büyük ölçekli toplumlarda doğrudan demokrasi yerine uygulanabilir olan yapının “poliarşi” (*polyarchy*) olduğunu savunur. Toplumsal ölçeğin büyümesiyle geniş ölçekte uygulanacak olan demokrasi, poliarşi kurumlarını gerektirir. Bu kurumlar; seçilmiş yetkililer, özgür ve adil seçimler, kapsayıcı oy hakkı, göreve aday

⁴⁰⁰ A.k., s. 84-85.

olma hakkı, ifade özgürlüğü, alternatif bilgi kaynaklarına erişim ve örgüt özerkliğinden oluşmaktadır.⁴⁰¹ Dahl'ın bu yaklaşımında temsilcilerin (örneğin belediye meclisi) ve halkın dâhil olduğu bir karar yapısı önerilmektedir. Bu karar yapısında, temsilin varlığı, iktidarın meşru olarak el değiştirmesi, vatandaşın katılımı, siyasal çoğulculuk, kamusal tartışma zemini ve çıkarların kamusal temsili söz konusudur.

Robert Dahl, kararların alınacağı temsil yapısının belirlenmesinden sonra bu yapıda demokratik bir sürecin işleyebilmesi için etkili katılım, oy eşitliği, aydınlatılmış anlayış ve gündem denetimi olmak üzere dört temel ölçüt bulunduğunu ileri sürer. Bağlayıcı karar alma sürecinde vatandaşların nihai sonuca ilişkin tercihlerini ifade edebilmeleri için yeterli ve eşit fırsatlara sahip olmaları gerekir. Aksi halde tercihlerin doğru biçimde algılanması ve dikkate alınması mümkün değildir. Toplu kararların belirleyici aşamasında her vatandaşın tercihi, diğerleriyle eşit ağırlıkta sayılmalı ve sonuçlar yalnızca bu tercihlere dayanmalıdır. Ayrıca vatandaşlar, karar verilecek konuya ilişkin seçeneklerin kendi yararları ve kamusal sonuçları hakkında bilgi edinme ve değerlendirme konusunda eşit imkânlarla sahip olmalıdır. Son olarak gündem denetimi ölçütü, demokratik süreçte hangi konuların karara bağlanacağına halkın karar verme yetkisini ifade eder. Bu dört ölçütü birlikte karşılayan bir sistem, tam anlamıyla demokratik bir süreç olarak değerlendirilebilir.⁴⁰²

Belediye karar yapısının değerlendirilmesinde başvurulan bu anlatılar, yukarıda anlatılan kamusal alan tartışmalarından bağımsız değildir. Kamusal alan, farklı yaklaşımlarda ortak biçimde, kamusal meselelerin görünür olduğu, tartışmaya açıldığı ve yurttaşların bu süreçlere eşit koşullarda katılımına imkân tanıyan bir alan olarak kavramsallaştırılmaktadır. Bu bağlamda kamusal alan, yalnızca kararların kamu adına

⁴⁰¹ Robert Alan Dahl, **Democracy and Its Critics**, New Haven, Yale University Press (eBook Collection (EBSCOhost)), 1989, s. 220-221.

⁴⁰² A.k., s. 109-113.

alınmasını değil; karar süreçlerinin aleniyetini, tartışmaya açıklığını ve denetlenebilirliğini içermektedir.

Bu bağlamda özyönetime sahip bir belediyenin karar yapısı, yerel halkın karar alma süreçlerine doğrudan ya da dolaylı biçimde etki edebildiği mekanizmalar üzerine kurulmalıdır. Bu karar yapısının tüm vatandaşların sürece katılımına imkân tanıyan ve bilgiye erişim hakkını güvence altına alan, gündemi kamuya açık ve değiştirilebilir biçimde düzenlenen ve denetlenebilen bir şekilde yapılandırılması gerekmektedir.

2. Temsil

Belediye kamusalının temel unsurlarından biri, insan topluluklarının kendi kendini yönetebilme kapasitesi iken zamanla nüfusun artması, yerleşim alanlarının genişlemesi, toplumsal ilişkilerin karmaşıklaşması gibi etkenler, bu kapasitenin doğrudan kullanımını giderek sınırlandırmıştır. Bu sınırlılık, insan topluluklarının yerel düzeyde karar alma süreçlerini doğrudan yürütmesi yerine, temsil mekanizmalarının öne çıkmasına yol açmıştır.⁴⁰³

John Stuart Mill, toplumsal ihtiyaçların tümünü karşılayabilecek yönetim biçimini, halkın yönetime katıldığı bir sistem olarak kurgular; hatta en küçük kamu işlevlerinde dahi katılımı yararlı görür. Katılımın düzeyi ise toplumun genel gelişmişlik seviyesi ölçüsünde belirlenmeli; herkesin devletin egemenliğinde pay sahibi olması ideal kabul edilmelidir. Buna rağmen, büyük topluluklarda kişisel katılımın mümkün olmaması nedeniyle, Mill'e göre en uygun yönetim biçimi, katılım idealini bütünüyle dışlamadan, onu uygulanabilir kılan temsili bir yapıya dayanmak durumundadır.⁴⁰⁴

Yerel yönetimlerde temsil, çoğu zaman ulusal ölçekteki siyasal temsilin daha küçük ölçekteki bir yansıması olarak nitelendirilir. Bu değerlendirmeye göre yerel yönetimler,

⁴⁰³ Yerel halkın temsili, seçim öncesi, seçim süreci ve seçim sonrasına uzanan çok boyutlu bir yapıya sahiptir. Ancak bu çalışmada temsile ilişkin tüm bu boyutların birlikte ele alınması, çalışmanın amacı ve kapsamını aşacağı için gerekli görülmemiştir. Bu nedenle konu kapsamında, yerel halkın temsiline seçim sonrasına uzanan boyutu incelenmiş; temsilcinin kimi/neyi temsil ettiğine odaklanılmıştır.

⁴⁰⁴ John Stuart Mill, **Demokratik Yönetim Üzerine Düşünceler**, Çeviren: Özgüç Orhan, İstanbul, Pinhan Yayıncılık, 2017, s. 117.

merkezi yönetimi bütünleyen; ancak siyasal ve yönetsel önem bakımından ikincil konumda görülen alt örgütlenmelerdir. Bu nedenle yerel ve ulusal temsil arasında hiyerarşik bir ilişki kurulur: Hiyerarşinin üst basamağında ulusal temsilciler, alt basamağında ise yerel temsilciler yer alır. Ayrıca aday belirleme ve seçmen-tercih mekanizmalarının her iki düzeyde de büyük ölçüde siyasal partiler aracılığıyla işlemesi bu benzerliği güçlendirir; seçmenler, partilerin hazırladığı listelerde yer alan temsilciler arasından tercih yapar.⁴⁰⁵

Diğer taraftan temsilin tanımından işlevi ve geçerliliğine kadar farklı görüş ve yaklaşımlar geçmişte olduğu gibi günümüzde de varlığını sürdürmektedir.⁴⁰⁶ Temsil kavramı, siyasal bağlamda bir kişinin ya da grubun daha geniş bir insan topluluğu adına hareket etmesini sağlayan bir ilişki biçimi olarak tanımlanır. Bu ilişki sayesinde, bireyler veya gruplar başkalarının görüşlerini ve çıkarlarını savunarak yönetim ile yönetilen arasındaki bağlantının oluşmasını sağlar. Bu noktada, seçilen temsilcinin kimi veya neyi temsil ettiği sorusu önem taşır.⁴⁰⁷

Temsil edilen şey, temsil edilenlerin görüşleri, çıkarları, ait oldukları gruplar ya da başka şeylerden hangisidir? Demokrasi açısından, temsil edilecek şeyin temsilciye göre öncelik kazanması daha önemli görülmektedir. Temsil ilişkisi kapsamında, temsilcinin seçmenlerle aynı özelliklere sahip olmasından ziyade, onların yargılarına uygun davranması, çıkarlarını savunması ve taleplerine duyarlılık göstermesi hususları öne çıkmaktadır.⁴⁰⁸

⁴⁰⁵ Oya Çitçi, **Yerel Yönetimlerde Temsil: Belediye Örneği**, Ankara, TODAİE, 1989, s. 25-27. Yerel yönetim sistemlerinde karar organlarının oluşumu incelendiğinde; temsilcilerin tamamının halk tarafından seçildiği yapılar kadar, kimi temsilcilerin seçimle belirlenip kimilerinin atama yoluyla göreve geldiği karma modeller ile tüm seçmenlerin karar alma sürecine doğrudan katıldığı temsil modellerinin de bulunduğu görülmüştür (Samuel Humes ve Eileen Martin'den aktaran Oya Çitçi, 1989, s. 27).

⁴⁰⁶ Oya Çitçi, 1989, s. 18.

⁴⁰⁷ Tarkan Oktay, **Belediye Organları: Meclis, Encümen, Başkan**, İstanbul, Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları, 2019, s. 21.

⁴⁰⁸ A.k., s. 21.

Bu odağın kavramsal ve kuramsal temelini kurmak için temsile ilişkin yaklaşımların hangi açılardan eksik kaldığını ve temsil faaliyetinin hangi asgari koşullarla düşünülebileceğini tartışan Hanna Fenichel Pitkin'in çözümlemesi yol gösterici olabilir.

Pitkin, temsili “başkaları adına, onların yararına ya da onların temsilcisi olarak hareket etme” (*acting for*) olarak tanımlar. Ona göre önceki yaklaşımlar, temsilciye ne yapması gerektiğini söylemez, temsil performansını değerlendirecek ölçütü üretmez. Yani bu yaklaşımlar “yanlış” değil ama temsilin “başkaları adına hareket etme” şeklindeki kritik anlamını verme konusunda eksiktirler. Burada odaklanması gereken ise temsil süreci boyunca gerçekleşen faaliyetin kendisi, başkaları adına hareket etmenin özü ve içeriğidir.⁴⁰⁹

Pitkin'in biçimselci yaklaşımıcılar olarak adlandırdığı yaklaşımıcılardan biri olan yetkilendirme yaklaşımıcıları (Hobbes gibi), temsilcinin “temsilci olarak” özel bir rolü, faaliyeti ya da yükümlülüğü bulunmadığını ve başkaları üzerinde bağlayıcı sonuçlar doğurduğu sürece serbest olduğunu ileri sürerler. Diğer biçimselci yaklaşımıcılardan olan hesap verebilirlik yaklaşımıcıları ise “gerçek temsilin” temsil edilene duyarlılığı içerdiğini göstermek isterken temsili, hesap verebilirliğin özü üzerinden tanımlayarak temsil fikrini davranış için rehber olmaktan çıkarırlar. Yani temsilciyi “bir gün hesap verecek kişi”ye indirgediklerinde, temsilcinin fiili davranışı temsilen önemsizleşir.⁴¹⁰

⁴⁰⁹ Hanna Fenichel Pitkin, **The Concept of Representation**, Berkeley, Los Angeles, London, University of California Press (eBook Collection (EBSCOhost)), 1972, s. 112-113. Hanna Pitkin'in temsil tartışması; biçimsel temsil (*formalistic representation*) kapsamında yetkilendirme (*authorization*) ve hesap verebilirlik (*accountability*) ilişkilerini; betimleyici/tanımlayıcı temsil (*descriptive representation*) kapsamında temsilci ile temsil edilen arasındaki toplumsal benzerliği; sembolik temsil (*symbolic representation*) kapsamında temsil edilenlerin temsilciyi nasıl algıladığını ve özsel temsil (*substantive representation*) kapsamında temsilcinin temsil edilenlerin çıkarları doğrultusunda eylemde bulunmasını (*acting for*) içermektedir (A.k., s. 38-144).

⁴¹⁰ A.k., s. 113. Yetkilendirme yaklaşımıcılarına göre temsil, temsil edilenin bir kişiye belirli bir alanda hareket etme yetkisi vermesiyle kurulur. Bu işlemle temsilci, daha önce sahip olmadığı bir hareket etme hakkı kazanır; temsil edilen ise temsilcinin bu yetki kapsamında yaptığı eylemlerin sonuçlarını, sanki eylemi kendisi yapmış gibi üstlenmiş sayılır. Bu çerçevede temsilci lehine eğilimlidir: Temsilcinin hakları genişlerken sorumlulukları azalabilir; temsil edilenin sorumlulukları artabilir ve bazı haklarından vazgeçmesi söz konusu olabilir. Temsilci, kendisine verilen yetkinin sınırları içinde kaldığı sürece yaptığı her şey temsil olarak kabul edilir; yetki sınırlarını aştığında artık temsil ediyor sayılmaz (A.k., s. 38-39). “Hesap verebilirlik yaklaşımıcılarına göre temsilci, hesap vermekle yükümlü olan, yaptığı şeyler için bir başkasına cevap vermek zorunda olan kişidir. Nihayetinde hesap vermesi gereken kişi ya da kişiler, onun temsil ettiği kimselerdir” (A.k., s. 55).

Benzer biçimde temsil, betimleyici ya da sembolik temsilciyle özdeşleştirildiğinde, temsilci çoğu kez eylemiyle değil “ne olduğu” veya “nasıl algılandığı” ile temsil eden, adeta cansız bir nesne gibi düşünülür; böylece rol, görev ve performans tartışması anlamsızlaşır. “Yerine geçerek temsil” anlayışı, temsil ya da sembol yaratmayı bir faaliyet gibi düşünmeye imkân verse de faaliyet; sembol yaratma söz konusu olduğunda kabul görmekte/ikna etmekte başarılı olmak gibi tek bir ölçüte, betimleyici temsil üretiminde ise bir şey hakkında doğru ve eksiksiz bilgi vermeye indirgenecektir.⁴¹¹

Pitkin’in asıl kritik katkısı, temsili bir “durum”dan ziyade bir faaliyet/eylem ilişkisi olarak düşünmesidir. Yani temsil özsel (*substantive*) anlamda, temsilcinin temsil edilenler adına/yararına eylemesi (*acting for*) ile ilgilidir. Bu yaklaşımda belirleyici olan temsilcilerin yalnızca temsil edilenlerin yerine geçme durumu olmaması, temsil edilenlerle temsilci arasında hem bir mesafe hem de temsili mümkün kılan bir bağ bulunmasıdır.⁴¹²

Bu çerçevede temsil faaliyeti, temsilcinin temsil edilenin çıkarını/yararını iletmesiyle tanımlanır; ancak bunu yapma biçimi, temsil edilenin isteklerine duyarlı olmayı da içerir.⁴¹³ Duyarlılık, “çatışma durumu varken kalıcı çatışmanın ortaya çıkmaması” şeklinde işleyen bir ölçüte dayanır: Temsilci bağımsız bir muhakemeye hareket eder ama temsil edilenin istekleri de (fiilen her zaman ifade edilmemiş olsa bile)

⁴¹¹ A.k., s. 113. Betimleyici/tanımlayıcı yaklaşımda temsil, temsilci organın temsil ettiği topluluğu çarpıtmadan yansıtmasıyla tanımlanır. Bu yüzden bir yasama organının “gerçekten temsilci” sayılabilmesi, bileşiminin bütün ulusun bileşimine doğru biçimde karşılık gelecek şekilde kurulmasına bağlıdır. Temsil, temsilcinin ne yaptığına değil, ne olduğuna/nasıl biri olduğuna; yani “bir şey yapmak”tan çok “bir şey olmak” durumuna dayanır. Temsilci, başkaları adına eyleyen bir fail değil; örtüşme, benzerlik, bağlantı ve yansıtma sayesinde onların “yerine duran” bir figürdür. Bu nedenle siyasal açıdan belirleyici olan meclisin icraatı değil, nasıl oluştuğudur: Savunucularına göre meclis ülkenin “mümkün olan en doğru imgesi” olmalı, toplulukla bileşimi bakımından örtüşmeli ve bütünün bir “yoğunlaştırılması” olarak ulusun genel kanaatini yansıtmalıdır (A.k., s. 60-63). Sembolik temsil ise betimleyici temsilden farklı olarak temsil edilen hakkında bilgi verme ya da doğru-yanlış iddiası kurma amacı taşımaz; bu yüzden semboller “yanlış temsil” gibi doğruluk ölçütleriyle değerlendirilmez. Sembolün işlevi, temsil ettiği şeye yönelik uygun görülen duygu, tutum ve davranışların odağı olmaktır; bayrak veya marşa yönelik ritüellerde sembole yapılanın temsil edilene yapılmış sayılması bu mantığa dayanır. Sembol-gönderge bağı çoğunlukla benzerlikten değil, sembolün öyle kabul edilmesinden doğar; dolayısıyla sembolik temsil, birilerinin inanması ya da kabul etmesiyle belirli bir durumda “ya vardır ya yoktur” (A.k., s. 99-100).

⁴¹² A.k., s. 114-116.

⁴¹³ A.k., s. 156.

potansiyel olarak ilgili ve hesaba katılabilir kalır.⁴¹⁴ Bu nedenle temsil, temsil edilenin her konuda önceden oluşmuş bir iradesini varsaymaz; çoğu konuda böyle bir irade yoktur ve temsili yönetimde liderlik, acil karar alma ya da halkın bilmediği konularda hareket etme, temsilden sapma değil, başkaları adına hareket etmenin olağan parçalarıdır.⁴¹⁵ Buna karşılık temsilci, temsil edilenin bilinen isteklerine aykırı hareket ettiğinde bu otomatik olarak “kötü temsil” sayılmaz; fakat temsil ilişkisi açısından gerekçelendirme gerektiren “normal dışı” bir ayrışmadır: Temsilci, ayrışmanın nedenini açıklamak, kendi yargısını yeniden sınamak ve eylemin temsil edilenin yararıyla bağımlı savunmak zorundadır.⁴¹⁶ Böylece Pitkin, temsilin sınırlarını şu şekilde çizer: Temsilci eylemde bulunacak kadar bağımsız olmalı; ancak temsil edilenin eylem içinde “hazır” sayılabilmesi için, temsilci ile temsil edilen arasında sürekli ve alışkanlık hâlinde bir karşıtlık da yerleşmemelidir.⁴¹⁷

Her ne kadar Pitkin’in yaklaşımında betimleyici ya da sembolik temsil, temsilciye ne yapması gerektiğini söylemediği için temsilin eylemsel boyutuna ilişkin doğrudan bir normatif ölçüt üretmese de temsili “başkaları adına/yararına eyleme” olarak düşünmenin kendisi, temsilcinin kimlerden oluştuğu sorusunu ikincil bir ayrıntı olmaktan çıkarır. Çünkü temsilin eylemsel boyutunu, yani temsilcinin hangi çıkarlar doğrultusunda hareket ettiğini çözümlenebilmek; temsilcilerin temsil süresi boyunca kimleri (temsilcinin toplumsal konumu) nasıl temsil ettikleri (temsilcinin faaliyetleri) göz ardı edilerek açıklanamaz. Zira temsil edilenin kimlerden oluştuğu (sosyodemografik özellikler) ile temsilcinin özellikleri arasında dolaylı da olsa bir bağ bulunmaktadır. Temsilcinin cinsiyeti, yaşı, eğitim düzeyi ve mesleki profili gibi nitelikler, belediye başkanı ve belediye meclisi üyeleri gibi aktörlerin gündemleri ve öncelikleri üzerinde sınırlı ölçüde de olsa etkide bulunabilir. Bu nedenle, temsilcilerin toplumun hangi kesimlerinden

⁴¹⁴ A.k., s. 156.

⁴¹⁵ A.k., s. 162-163.

⁴¹⁶ A.k., s. 163-164.

⁴¹⁷ A.k., s. 151-153, 156.

oluştugu sorusu bütünüyle önemsiz değildir. Bu çerçevede Pitkin'in "başkaları adına/yararına eyleme" (*acting for*) olarak kavramsallaştırdığı temsil anlayışı, temsil edilen toplumsal çeşitliliğin temsilcilerde ne ölçüde karşılık bulduğunu sorgulayan betimleyici bir okuma ile ele alındığında daha anlamlı bir çerçeve sunabilir.

Bu noktada Anne Phillips, temsil tartışmasını "fikirlerin temsili" ile "varlığın temsili" arasındaki gerilim üzerinden yeniden ele almaktadır. Phillips'e göre liberal demokrasilerde temsil uzun süre, temsilcilerin hangi fikirleri savunduğu üzerinden değerlendirilmiş; temsilcilerin kimlerden oluştuğu meselesi ikincil görülmüştür.⁴¹⁸ Ancak belirli toplumsal grupların siyasal karar alma organlarında sistematik biçimde dışlandığı koşullarda, bu yaklaşım siyasal eşitlik sorununu görünmez kılmaktadır.⁴¹⁹ Phillips, bu nedenle temsilde toplumsal çeşitliliğin bir nevi temsilin özsel boyutunun yerine geçmeyen ancak onu tamamlayan bir unsur olarak ele alınması gerektiğini savunur.

Phillips'in katkısı, temsilde toplumsal çeşitliliğin önemini çıktı garantisi üzerinden değil, kamusal gündemin nasıl oluştuğu sorusu üzerinden temellendirmesidir. Temsil organlarının toplumsal bileşimi, hangi sorunların siyasal olarak meşru ve konuşulabilir kabul edildiğini; hangi ihtiyaçların kamusal gündeme girebildiğini etkilemektedir.⁴²⁰ Bu yaklaşım, temsilin kamusal niteliğinin yalnızca alınan kararlarla değil, hangi toplumsal sorunların ve gereksinimlerin karar konusu hâline geldiğiyle birlikte değerlendirilmesini mümkün kılar.

Temsil ile toplumsal sorun ve gereksinimlerin tanımlanması arasındaki ilişki, Iris Marion Young'un çalışmasında kapsayıcılık normu üzerinden daha da derinleştirilir. Young'a göre demokratik kararların normatif meşruiyeti, yalnızca oy eşitliği ya da temsilcilerin seçilmiş olmasıyla açıklanamaz; asıl belirleyici olan, kamusal kararlardan

⁴¹⁸ Anne Phillips, **The Politics of Presence**, New York, Oxford University Press (eBook Collection (EBSCOhost)), 1995, s. 1-4.

⁴¹⁹ A.k., s. 5-13.

⁴²⁰ A.k., s. 14-25.

etkilenenlerin karar alma süreçlerine ne ölçüde dâhil edildiği ve sonuçları etkileme fırsatına ne kadar sahip olduğudur. Bu nedenle temsil, belirli çıkarların ya da görüşlerin “aktarımı”ndan çok, dışlanma deneyimlerinin görünür kıldığı sınırlar karşısında, karar süreçlerinin kapsamını genişletme -yani etkilenenlerin sürece dahil olabildiği ve tartışma koşullarını etkileyebildiği bir kapsayıcılık zemini- olarak düşünülmelidir. Kapsayıcılık çağrıları da tam bu noktada, temel siyasal haklardan, katılım fırsatlarından ve hegemonik tartışma koşullarından dışlanma deneyimlerinden beslenir.⁴²¹

Young’un özgün katkısı, toplumsal farklılığı özsel bir kimlik listesi olarak değil, kamusal müzakereyi besleyen konumlanmış bilgi ve deneyim olarak kavramsallaştırmasıdır. Farklı toplumsal konumlar, kamusal sorunlara ilişkin başka türlü sorulmayan soruları gündeme getirir; kimi etkileri görünür kılar ve karar alma süreçlerinde başlangıç noktalarını dönüştürür. Bu nedenle perspektif temsili, belirli bir politika sonucunu dayatmaktan çok, kamusal gündemin kapsamını genişletme ve tartışmanın niteliğini değiştirme potansiyeli taşır.⁴²² Bu çerçevede temsil, belirli çıkarların ya da görüşlerin aktarımından ziyade, farklı toplumsal konumlardan kaynaklanan deneyim ve bilgi türlerinin kamusal müzakereye taşınması olarak kavramsallaştırılmaktadır.

Young, temsili belirli çıktılar üreten bir mekanizma olarak değil, kamusal müzakerenin nasıl kurulduğunu belirleyen süreçsel ve ilişkisel bir pratik olarak kavrar. Toplumsal perspektiflerin temsile dâhil edilmesi, belirli hizmet ya da politika sonuçlarını kendiliğinden garanti etmez; ancak tartışmaya hangi sorularla başlanacağını, hangi deneyimlerin rapor edileceğini ve hangi etkilerin görünür kılınacağını değiştirerek kamusal müzakerenin bilgi zeminini genişletir.⁴²³ Bu genişleme, toplumsal ihtiyaçların

⁴²¹ Iris Marion Young, **Inclusion and Democracy**, New York, Oxford University Press (eBook Collection (EBSCOhost)), 2000, s. 5-6.

⁴²² A.k., s. 135-141.

⁴²³ A.k., s. s. 6-7; 139-141.

nasıl tanımlandığına ve hangi ihtiyaçların önceliklendirileceğine ilişkin değerlendirmeleri etkileme olasılığını artırabilir.

Bu kuramsal çerçeve birlikte değerlendirildiğinde, belediye kamusalının yalnızca seçilmiş organların varlığıyla ya da hukuki yetkilerle açıklanamayacağı ortaya çıkmaktadır. Temsilin kamusal niteliği, yerel karar alma süreçlerinde hangi toplumsal perspektiflerin görünür olduğu, hangi ihtiyaçların “mahalli müşterek ihtiyaç” olarak tanımlandığı ve hangi sorunların kamusal öncelik kazandığı ile yakından ilişkilidir. Temsilde toplumsal çeşitliliğin sınırlı olduğu durumlarda, belediyelerin kamusalı biçimsel olarak varlığını sürdürse dahi kamusal gündemin dar bir deneyim ve bilgi seti üzerinden şekillenmesi riski ortaya çıkabilmektedir.

Bu nedenle belediye kamusalının değerlendirilmesinde temsil, yalnızca sayısal dağılımlar ya da hukuki temsil ilişkileri üzerinden değil; mahalli müşterek ihtiyaçların tanımlanması, önceliklendirilmesi ve gerekçelendirilmesi süreçleriyle ele alınmalıdır. Pitkin’in temsilin eylemsel boyutuna, Phillips’in temsilde varlık ve görünürlük vurgusuna ve Young’un toplumsal perspektif yaklaşımına dayanan bu çerçeve, temsil ile kamu hizmetleri arasında doğrudan nedensellik kurmadan, belediye kamusalının süreçsel ve içeriksel boyutlarını analiz etmeye imkân tanımaktadır.

3. Katılım

Yerel düzeyde temsilin yalnızca seçim süreçleriyle sınırlı kalması, yerel halk ile belediye yönetimi arasında süreklilik arz eden bir ilişki kurulmasını engellemektedir. Seçilen temsilcilerin, görev süreleri boyunca hangi ihtiyaçlara öncelik verdiklerinin ve bu ihtiyaçların gerçekten mahalli müşterek ihtiyaçlara karşılık gelip gelmediğinin etkin biçimde denetlenememesi, belediye kamusalı açısından temel bir sorun alanı oluşturmaktadır. Bu nedenle katılım, yalnızca tamamlayıcı bir unsur değil; temsil ilişkilerinin kamusal niteliğini sürdürülebilir kılan zorunlu bir mekanizma olarak ele alınmalıdır.

Yerel düzeyde alınan kararlar, yerel halkın gündelik yaşamlarını doğrudan etkilemektedir. Demokrasi, bu kararların alınma sürecine etkilenenlerin katılımı olarak değerlendirildiğinde, katılımın yalnızca oy verme davranışıyla sınırlandırılması yeterli değildir.⁴²⁴ Katılım, karar alma süreçlerinin farklı aşamalarına yayılan ve yerel halkın görüş, talep ve eleştiriler yoluyla yönetime müdahil olabilmesini sağlayan daha geniş bir çerçevede ele alınmalıdır.

Bu çerçevede katılım, belediyelerin kamusalılığı açısından belirleyici bir işleve sahiptir. Katılım mekanizmalarının işlerliği, belediye yönetiminin yalnızca hukuki yetkilerle değil, yerel halkla kurulan sürekli etkileşim üzerinden şekillenmesini mümkün kılmaktadır. Böylece temsil ilişkileri dönemsel seçimlerle sınırlı kalmamakta; yerel topluluğun kamusal süreçlere dâhil olduğu dinamik bir yapı kazanabilmektedir.

Ancak katılımın bu işlevi yerine getirebilmesi, bireysel taleplerin ötesine geçerek kolektif bir zeminde örgütlenmesine bağlıdır. Ulaş Bayraktar'a göre yerel siyasetteki temel eksiklik, "mahalli müşterekler" in karar alma süreçlerinde yeterince görünür olamamasıdır. Yerel siyasetin demokratik bir niteliğe kavuşabilmesi, kent sakinlerinin hemşehrilik temelinde müşterek bir yaşam alanı olan kentte bir araya gelerek "müştereklik" duygusunu güçlendirmeleriyle mümkündür.⁴²⁵ Bu yaklaşım, katılımı bireysel bir hak olmaktan çıkararak, yerel halkın müşterek ihtiyaçlar etrafında kolektif bir siyasal özne haline gelmesinin aracı olarak konumlandırmaktadır.

Katılımın yalnızca talep iletme ya da görüş bildirme düzeyinde kalmaması, karar alma süreçlerine etkide bulunabilmesi için belirli mekanizmalar aracılığıyla kurumsallaşması gerekmektedir. İnsan topluluklarının kendi kararlarını doğrudan alamadığı koşullarda, bu mekanizmaların başında "kamusal sorgulama" gelmektedir.

⁴²⁴ İhsan Kamalak, Hüseyin Gül, Eylem Beyazıt, "Sosyal Demokrat İlkelerin Yerel Düzeyde Uygulanması Üzerine Bir Deneme: Türkiye Örneği", **Yerel Yönetimlerde Sosyal Demokrasi, Toplumcu Belediyecilik Teorik Yaklaşımlar, Türkiye Uygulamaları**, Derleyenler: İhsan Kamalak, Hüseyin Gül, İstanbul, Kalkedon Yayıncılık, 2013, s. 37.

⁴²⁵ Ulaş Bayraktar, "Sürdürülebilir Kentler Yerel Müşterekler Siyaseti için e-Katılım", **TESEV Sürdürülebilir Kalkınma Raporları**, İstanbul, TESEV Yayınları, 2016, s. 23-25.

James Bohman'a göre demokratik yönetimin sağlanabilmesi için "kamusal sorgulama" vazgeçilmez bir unsurdur. Yerel yönetimler tarafından alınan kararların vatandaşlara dayatılmaması, yönetimin kamusal sorgulamaya açık olmasıyla mümkündür. Kamusal sorgulama, vatandaşların karar alma süreçlerine doğrudan ya da dolaylı biçimde katılabilmelerini sağlayarak yönetim ile toplum arasındaki ilişkinin rıza temelinde kurulmasına katkı sunar. Bu noktada hukuka uygunluk ile meşruiyet arasındaki ayrım belirleyici hale gelmektedir. Yerel yönetimlerin rasyonel-yasal otorite çerçevesinde karar almaları, kararların yasal olduğunu gösterse de bu durum tek başına meşruiyetin sağlandığı anlamına gelmemektedir. Meşruiyet, yönetilen bireylerin alınan kararlarla kendi talepleri arasında bir uyum bulunduğu kanaatini benimsemeleriyle oluşur. Vatandaşların kamusal alanda yürüttükleri sorgulama ve tartışmaların karar alma süreçlerine yansıdığını görmeleri, bu uyumun kurulduğunun göstergesi olarak değerlendirilebilir. Bu bağlamda kamusal sorgulama, yerel yönetim ile yerel halk arasında "paylaşılmış bir toplum"un ortaya çıkmasına aracılık eden bir süreçtir. Katılım, bu süreç aracılığıyla yalnızca kararların içeriğini değil, karar alma süreçlerinin meşruiyetini de üretmektedir.⁴²⁶ Dolayısıyla belediyelerin kamusalılığı, hukuki yetkilerden ziyade, bu yetkilerin kamusal sorgulama yoluyla sürekli olarak sınanabilmesine bağlıdır.

Katılımın yerel yönetim süreçlerine bu biçimde dâhil edilmesi, karar alma süreçlerinin niteliği üzerinde de doğrudan etkili olmaktadır. Karar alma süreçlerine katılımın; yerel yönetimlerin daha demokratik ve adil kararlar alabilmesini, hizmet kalitesinin artırılmasını ve kamu kaynaklarının etkin ve verimli biçimde kullanılmasını desteklediği kabul edilmektedir.⁴²⁷ Bu nedenle belediyelerin, halkın ihtiyaç ve

⁴²⁶ James Bohman'dan aktaran, Hasan Bülent Kahraman, E. Fuat Keyman, Ali Yaşar Sarıbay, **Katılımcı Demokrasi, Kamusal Alan ve Yerel Yönetim**, İstanbul, 1999, s. 55.

⁴²⁷ Nilay Yavuz, "Yerel Yönetimlerde Vatandaş Katılımının Etkinliği: Bursa Nilüfer Belediyesi Üzerinden Bir Değerlendirme", **Kamu Yönetiminde Katılım Üzerine Güncel Tartışmalar**, Editör: Ezgi Seçkiner Bingöl, Ankara, Gazi Kitabevi, 2022, s. 117.

beklentilerini doğrudan halktan öğrenmeleri ve hizmet politikalarını bu doğrultuda şekillendirmeleri önem taşımaktadır.⁴²⁸

Katılımın belediyelerin kamusallığını güçlendiren bir unsur olduğu kabul edilmekle birlikte, bu ilişkinin her koşulda aynı biçimde kurulabildiğini söylemek mümkün değildir. Özellikle yerel yönetimlerin ölçeği büyüdükçe, katılımın uygulanabilirliği ve etkinliği tartışmalı hale gelmektedir.⁴²⁹

Belediyeler, hizmet verdikleri ölçeğin görece küçük olması ve halka yakınlıkları nedeniyle çoğu zaman demokratik örgütler olarak değerlendirilmektedir. Halka yakın bir örgütlenme biçimi, karar alma süreçlerine katılımı, erişilebilirliği ve denetlenebilirliği kolaylaştırmaktadır. Ancak günümüzde küçük ölçekli yerel yönetimler yerine, kentsel nüfusa sunulacak kamu hizmetlerini daha etkili ve verimli biçimde yerine getirebileceği düşünülen büyük kent yönetimleri ön plana çıkmaktadır.⁴³⁰

Ölçeğin büyümesi, karar alma süreçlerine katılımın ve hizmetlere erişimin zorlaşması riskini beraberinde getirmektedir. Nüfusun artması ve çeşitlenmesi, mahalli müşterek ihtiyaçların belirlenmesini güçleştirmekte; hizmet edilen topluluk giderek daha fazla heterojen bir nitelik kazanmaktadır. Bu durum, ihtiyaçların çeşitlenmesine ve zaman zaman birbiriyle çatışmasına yol açabilir; hangi hizmete öncelik verileceği sorusunu yerel yönetimler açısından temel bir siyasal ve yönetsel problem haline getirebilir.

Bu bağlamda katılım, belediyelerin kamusallığını otomatik olarak garanti eden bir unsur olmaktan ziyade, ölçekle birlikte yeniden düşünülmesi gereken bir değişken olarak varlığını sürdürmektedir. Özellikle büyükşehir belediyelerinde katılımın nasıl

⁴²⁸ Murat Sezgin, 2011, s. 95.

⁴²⁹ Bu son anlatımlar, özyönetim ve temsil değişkeni açısından da geçerliliğini korumaktadır.

⁴³⁰ “Yerel nitelikteki kamusal hizmetlerin yerel yönetimler tarafından sunulmasının iktisadi gerekçesi, kaynakların optimum etkinlikle kullanılmasını gerçekleştirmek, kısacası kıt kaynaklardan mümkün olan en fazla faydayı sağlamaktır. Belediyeler, yerel ihtiyaçları merkezi yönetime göre daha iyi tespit ederek, yerel kaynakları daha verimli ve etkin kullanarak kamu hizmeti üretebilirler. Böylece, vatandaşlardan toplanan kaynakların topluma yeniden ve dengeli şekilde dağıtılmasında, adil bir gelir dağılımının sağlanmasında ve ekonomik istikrarın temininde etkin rol oynarlar. Bu noktada yerel yönetimin optimum ölçek büyüklüğüne göre yapılandırılmış olması önemli bir unsurdur” (Tarkan Oktay, 2019, s. 18).

sağlanacağı, hangi araçlarla kurumsallaştırılacağı ve kamusal sorgulamanın nasıl işletileceği soruları, belediye kamusalılığının sınırlarını belirleyen temel unsurlar arasında yer almaktadır.

Demokrasinin vatandaşların yalnızca belirli aralıklarla yapılan seçimlere katılımıyla sınırlı olmadığı kabul edildiğinde, halkın belediye faaliyetlerinin tüm aşamalarına katılımı, belediyelerin kamusalılığını güçlendiren temel unsurlardan biri olarak ortaya çıkmaktadır. Vatandaş katılımı; mahalli müşterek ihtiyaçların belirlenmesini, alınan kararlarda karar verici ya da kararlara etki edici bir konumun oluşmasını ve belediyelerin yönetim ile karar organlarının denetlenmesini mümkün kılmaktadır. Bu süreç, belediyelerin seçilmiş ya da atanmış yönetim organlarına sahip olmasından bağımsız olarak, yerel halk ve onun müşterek ihtiyaçları için var olan kamu örgütleri oldukları bilincini pekiştirmektedir.

Aynı zamanda katılım, yerel halkın da belediyeleri kendi yaşam alanları ve müşterek ihtiyaçlarının karşılanması için kurulmuş örgütler olarak kavramasını; belediyelerin gerçek anlamda yöneticisi ve denetleyicisinin kendileri olduğu yönünde bir bilinç geliştirmesini sağlamaktadır. Bu bilinç, belediye kamusalılığının yalnızca hukuki ya da kurumsal düzenlemelerle değil, katılım ve denetim pratikleri aracılığıyla somutlaştığını göstermektedir.

Bu çerçevede yerel halkın yerel politikaların belirlenmesinde ne ölçüde karar verici ya da karar süreçlerine etki edici bir konumda olduğu; belediye toplantılarına katılabilme veya bu süreçleri izleyebilme imkânına sahip olup olmadığı; alınan kararlar ile idari eylem ve işlemler hakkında zamanında ve açık biçimde bilgi edinip edinmediği vb. sorular, katılımın belediye kamusalılığını ne ölçüde geliştirdiğini değerlendirmede ikincil unsurlar olarak önem kazanmaktadır.

B. Mahalli Müşterek İhtiyaçların Belirlenmesi ve Karşılanması

Yerel yönetim sistemlerinin temel işlevlerinin büyük bölümü, coğrafi olarak birbirine yakın yaşayan ve bireysel olarak bu hizmetleri temin edemeyen topluluklara ortak hizmetler sunmakla ilgilidir.⁴³¹ Belediyeler de kentsel hizmetlere yönelik gereksinimlere yanıt vermek amacıyla ortaya çıkmış kent yönetimleridir. Bu yönetimler, var oldukları günden bu yana farklı gerekçelerle kentsel hizmetleri üstlenmişlerdir. Bu gerekçelerin görünür tarafı; kentte yaşayanların hizmetleri farklı hizmet sunucularından almalarının kaynak savurganlığına yol açması ve kentlerde asgari düzeyde bir ortak yaşam alanı yaratmak şeklinde sıralanmaktadır.⁴³² Birtakım kentsel hizmetleri karşılama amacına özgülünmüş olan belediyelerin bu niteliği, zamana ve mekâna göre değişkenlik göstermekle birlikte genel olarak yerel kamu hizmetlerini ya da mahalli müşterek ihtiyaçları karşılama şeklinde karşımıza çıkmaktadır.

Mahalli müşterek ihtiyaçlar, belediyelerin varlık sebebinin hem hukuksal hem de toplumsal zeminini oluşturur. Bu ihtiyaçların belirlenmesi ve karşılanması süreci, yalnızca teknik bir hizmet üretimi değil, aynı zamanda kamusal bir irade ve tercih meselesidir. Dolayısıyla belediyelerin kamusalılığı, bu süreçlerin nasıl işletildiğine, hangi aktörlerin sürece dâhil edildiğine, belediyelerin hizmet tercihlerine, kimlerin belediye hizmetlerinden yararlandığına, belediyecilik faaliyetlerinin hangi araç, yöntem ve gelirlerle yürütülüp nasıl bir kaynak tahsisi ile yapıldığına bağlıdır. Bu bağlamda belediye kamusalığının mahalli müşterek ihtiyaçların belirlenmesi ve karşılanması değişkeni, üç temel alt değişken üzerinden değerlendirilebilir: (1) hizmet tercihleri ve hizmetten yararlananların kapsamı, (2) hizmet görme yöntemleri, (3) belediye gelir ve kaynaklarının kullanımı ve yönlendirilmesi.

⁴³¹ L. J. Sharpe, "Theories and Values of Local Government", *Political Studies*, XVIII(2), 1970, s. 153.

⁴³² Can Giray Özgül, *Türkiye'de Kentsel Hizmetler Alanında İmtiyazlı Şirketler ve Beledileştirme (1850-1950)*, Ankara, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2011, s. 1.

1. Hizmet Tercihleri ve Hizmetten Yararlananların Kapsamı

Mahalli müşterek ihtiyaçların belirlenmesi ve karşılanması sürecinin kamusallık bakımından değerlendirilmesinde, belediye hizmetlerinin yalnızca ne ölçüde etkin ve ekonomik üretildiği değil; bu hizmetlerin kimler için ve hangi toplumsal kesimler açısından adil/eşit sonuçlar doğurduğu sorusu da belirleyicidir. George Frederickson, sosyal eşitliği (*social equity*) kamu yönetiminde etkinlik (*efficiency*) ve ekonomi (*economy*) ile üçüncü bir normatif değer/sütun olarak konumlandırırken, bu yaklaşımın temel sorularını “kimin için...? (*for whom...?*)” üzerinden kurar: “Örgüt kimin için iyi yönetilmektedir? Kimin için etkindir? Kimin için ekonomiktir? Kamu hizmetleri kimin açısından daha az ya da daha fazla adil biçimde sunulmaktadır?”⁴³³ Bu nedenle bu çalışmada toplumsal adalet ve toplumsal eşitlik, kamu hizmetlerinin “kimler için (*for whom*)” sorusu üzerinden değerlendirilmesini merkeze alan bu normatif yaklaşım çerçevesinde ele alınmakta; söz konusu yaklaşım belediye hizmetleri bağlamına analitik olarak uyarlanmaktadır.

Bu uyarılama, mahalli müşterek ihtiyaçların tanımlanması ve hizmet önceliklerinin belirlenmesi gibi karar alanları ile bu kararların hizmetten yararlananlar bakımından doğurduğu dağıtımsal sonuçları birlikte değerlendirmeye imkân tanımaktadır. Zira sosyal eşitlik perspektifi, kamu görevlilerinin daha adil kamu mal ve hizmet tahsisleri için çalışmasını ve politika süreçlerine erişimi olmayanların temsil edilmesini de kamusal bir yükümlülük olarak görür.⁴³⁴

Bu doğrultuda toplumsal adalet, mahalli müşterek ihtiyaçların nasıl tanımlandığına ve belediyelerin hizmet önceliklerini belirlerken hangi toplumsal talepleri görünür kıldığına odaklanır. Belediyelerin hizmet tercihlerinin hangi ihtiyaçları kamusal kabul

⁴³³ H. George Frederickson, **Social Equity and Public Administration: Origins, Developments, and Applications**, New York and London, M.E.Sharpe, 2010, s. xv. Frederickson, kamu yönetiminde sosyal eşitliği (*social equity*) hakkaniyet, adalet ve eşitlik (*fairness-justice-equality*) ilkelerini birlikte kapsayan temel bir değer olarak ele almaktadır (Frederickson, 2010, s. xiv, 77).

⁴³⁴ A.k., s. 72.

ettiği ve hangi kesimleri karar süreçlerinde fiilen dikkate aldığı, toplumsal adaletin yerel düzeydeki görünümünü oluşturmaktadır. Toplumsal eşitlik ise bu tercihlerin sonucunda üretilen hizmetlerin ve kamusal kaynakların farklı toplumsal gruplar ve kentsel alanlar arasında nasıl dağıldığına; hizmetlere erişimde ve hizmetten yararlanma düzeyinde ortaya çıkan farkların hangi yönde şekillendiğine işaret eder. Bu noktada “eşitlik” değerlendirmesi bakımından Frederickson’ın (Chitwood üzerinden) tartıştığı dikey eşitlik (heterojen gruplar arasında hizmet dağıtımını için ölçüt geliştirme) ve yatay eşitlik (eşitlere eşit muamele) ayrımı, hizmet tercihleri ile hizmetten yararlananların kapsamını birlikte çözümlenmeye elverişli bir ölçüt çerçevesi sunmaktadır.⁴³⁵

Dolayısıyla mahalli müşterek ihtiyaçların belirlenmesi ve karşılanması değişkeni, belediyelerin kamusal rolünü değerlendirmede, hizmet tercihleri ile hizmetten yararlananların kapsamını birlikte ele alan bir analiz zemini sunar. Bu nedenle mahalli müşterek ihtiyaçların belirlenmesi ve karşılanması değişkeninin ilk alt boyutu olarak hizmet tercihleri ve hizmetten yararlananların kapsamı, belediyelerin hangi hizmetleri hangi önceliklerle seçtiğini ve bu hizmetlerin fiilen kimlere ulaştığını incelemek bakımından önemli bir analitik alan oluşturmaktadır.

Mahalli müşterek ihtiyaçların belirlenmesinde belediyelerin hizmet tercihleri, hangi ihtiyaçların “mahalli müşterek” sayıldığı ve bu ihtiyaçlara hangi önceliklerin verildiği üzerinden şekillenir. Kamusalılık bakımından bu tercihlerin, yalnızca belediye organlarının tercihleri ile değil, yerel halkın farklı kesimlerini kapsayan katılım mekanizmalarının ürettiği kamusal taleplerin etkisiyle oluşması beklenir. Ne var ki katılım tasarımında belirleyici soru “kimlerin katıldığı”dır: Her ne kadar toplantılar “herkese açık” olsa da fiili katılımcılar çoğu zaman genel nüfusu temsil etmeyebilir; özellikle daha varlıklı ve daha eğitilmiş gruplar katılım kanallarında daha görünür hâle

⁴³⁵ A.k., s. 46-48.

gelebilir.⁴³⁶ Benzer biçimde katılım, yalnızca “istek” meselesi değildir; katılımı mümkün kılan zaman/para/sivil beceriler gibi kaynaklar ve “davet-örgütlenme” ağları eşitsiz dağıldığında, yerel hizmet öncelikleri “kolektif talep” adı altında belirli grupların talebine daha duyarlı biçimde kurulabilir.⁴³⁷ Bu nedenle hizmet tercihleri, kamusallık açısından hem ihtiyaçların belirlenmesi ve önceliklendirilmesinde hem de bu tercihlerin olduğu yapılarda toplumsal eşitlik ilkesinin ne ölçüde sağlandığını izlemeyi gerektirir.

Mahalli müşterek ihtiyaçların belirlenmesinin yanı sıra, belediye hizmetlerinden kimlerin yararlandığı da kamusallığın kritik bir boyutudur. Hizmetler, yerel halka mı yönelmektedir, yoksa yerel halk dışındaki kesimler (yatırımcılar, turistler, piyasa koalisyonları vb.) için mi cazip hâle getirilmektedir? Kent yönetiminde “girişimci” yönelimin güçlenmesiyle birlikte, kentin imajını parlatmaya dönük turizm/eğlence/alışveriş odaklı projeler, “yerelde yaşam koşullarını iyileştirme” hedefiyle kurulan klasik belediyeçilik ihtiyaçlarının önüne geçebilmektedir; hatta bu tür “yer-inşası” projeleri siyasal dikkat ve kaynakları daha geniş ve temel kentsel sorunlardan saptıran bir odak hâline gelebilmektedir.⁴³⁸ Bu çerçevede kamusallık değerlendirmesi, hizmet üretiminin teknik yönünü aşarak, belediye tercihlerinin kamu yararı iddiasını kimler üzerinden kurduğunu; hizmet kalitesi/ucuzluğu gibi ölçütlerin yerel halk mı yoksa yerel halk dışı kullanıcılar lehine mi önceliklendirildiğini; ayrıca kamu hizmetlerinin sürekliliği ve toplumsal ihtiyaçlara göre uyarlanması gibi ilkeler bakımından hizmetin kesintisiz, öngörülmesi ve ihtiyaçlara duyarlı biçimde yürütülüp yürütülmediğini birlikte değerlendirmeyi mümkün kılar.⁴³⁹

⁴³⁶ Archon Fung, “Varieties of Participation in Complex Governance”, **Public Administration Review**, 66(Special Issue), 2006, s. 67.

⁴³⁷ Sidney Verba, Kay Lehman Schlozman ve Henry E. Brady, **Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics**, Cambridge, London, Harvard University Press (eBook Collection (EBSCOhost)), 1995, s. 269-272.

⁴³⁸ David Harvey, “From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism”, **Geografiska Annaler: Series B, Human Geography**, 71(1), 1989, s. 7, 14.

⁴³⁹ Ahmet Bağrıaçık, “Kamu Hizmetinin Uyarılma İlkesi Üzerine Bir Değerlendirme”, **Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 26(3), 2018, s. 160-164.

Bu iki eksen birlikte ele alındığında, hizmet tercihleri ile hizmetten yararlananların kapsamı, belediye kamusalının hem süreç (ihtiyaçların tanımlanması ve önceliklerin belirlenmesi) hem de sonuç (hizmetlerin kimlere ulaştığı ve hangi dağıtımsal etkileri doğurduğu) boyutlarını aynı anda görünür kılar. Dolayısıyla kamusallık değerlendirmesinde esas mesele, yalnızca hangi hizmetlerin üretildiği değil; bu hizmetlerin hangi ihtiyaç tanımı ve hangi önceliklendirme mantığıyla seçildiği, kimleri kapsadığı/dışarıda bıraktığı ve farklı toplumsal kesimler bakımından ne tür fayda-yük dağılımları ürettiğidir.

2. Hizmet Görme Yöntemleri

Belediyeler kentsel hizmetleri farklı hizmet görme usulleri ile yerine getirmektedir. Bunlar; emanet yöntemi, imtiyaz yöntemi, ruhsat yöntemi ve şirket kurma yöntemi olarak sayılabilir. Emanet yöntemi; kamu hizmetlerinin belediyelerin kendilerine ait mal varlığı (taşınır, taşınmaz, araç ve gereçler vb.) ile kendisine bağlı personeli tarafından yerine getirilmesidir. İmtiyaz yöntemi; belediyelerin, özel kişilerle yaptığı sözleşmeler çerçevesinde bazı kamu hizmetlerini bu özel kişilere gördürmesidir. Ruhsat yöntemi; belediyelerin bazı kamu hizmetlerini, sözleşme ile değil de ruhsat verme dediğimiz izin yöntemiyle özel kişilere gördürmesidir. Özel halk otobüsleri, bu yöntemin en yaygın kullanımlarından biridir. Şirket kurma yöntemi de belediyelerin bazı hizmetleri yerine getirmek için şirket kurmasıdır. BİT'ler şirket kurmanın en sık kullanılan yöntemidir.⁴⁴⁰ Bunun dışında yap-işlet, yap-işlet-devret, Kamu Özel İşbirliği gibi görece yeni yöntemler de kullanılmaktadır.

Günümüz koşullarında elbette belediyelerin, tüm beledi hizmetleri, kendi araçları, mal varlığı ve personeli ile yerine getirmesi beklenmemektedir. Ancak burada, kamusallık açısından sorun, emanet yöntemi dışındaki yöntemlerin “asıl”, emanet yönteminin ise “istisna” halini almasıdır. Bunun nedeni aslında, günümüz kapitalizm

⁴⁴⁰ Can Giray Özgül, 2011, s. 11-15.

koşullarında belediyelerin “sermaye birikimine katkı işlevini” yerine getirmesidir. Bu hizmet görme yöntemlerinin getirdiği esneklik sayesinde belediyeler tarafından, belli toplumsal tabakalara ve sermayenin belli kesimlerine kaynak aktarılabilecektir.⁴⁴¹ Mal ve hizmet alımlarında başvurulan yöntem olarak ihale, etüt-proje işlerinden yapı-tesise, makine-donanımdan çöp toplatmaya kadar birçok hizmette sermaye gruplarına kamudan kaynak aktarılması demektir.⁴⁴²

Kadrolu yerine sözleşmeli ya da taşeron personel çalıştırılması da sermayeye, merkezi yönetime ve yerel yönetimlere bir esneklik kazandırmaktadır. Memur istihdamına getirilen kısıtlamalar ve “rasyonellik”, “etkililik”, “verimlilik” gibi nedenlerle kurumlar, sözleşmeli istihdamına yönelmişlerdir. Benzer şekilde, hizmet alımı yoluyla (taşeron) kamu hizmetlerinin gördürülmeye başlaması da kadro kullanımını azaltan bir başka uygulamadır. Yukarıdaki nedenler bir tarafa, esnek istihdamın yaygınlaştırılma sebebi neoliberal politikalarla ilişkilidir. Memurluğa alternatif olarak sunulan sözleşmeli istihdam biçimine gerekçe olarak kamuda aşırı personel sayısı ve düşük nitelik (niteliksiz personel) gösterilmiş ve memurluğa göre güvencesiz olan bu istihdam biçimi desteklenmiştir. Ancak bu istihdam farklılaştırması, aynı iş yerinde benzer işi yapan farklı statülere sahip kişiler üzerinde yasal, sosyal ve mali haklar açısından eşitsizliğe yol açmakta, iş verimini ve çalışma barışını bozmaktadır. Sözleşmeliler açısından iş sözleşmesinin feshi, güvencesiz istihdam olarak bir tehdit aracı şeklinde kullanılmaktadır.⁴⁴³ Hizmet alımı yöntemiyle işçi çalıştırılması da kamudan sermayeye kaynak aktarım yöntemi olarak kullanılmaktadır. İşçi ile idare arasında aracı görevi gören taşeron firmalar, emeği ve sermayesi olmadığı halde bu ilişkiden kazanç elde etmektedir.

⁴⁴¹ Birgül Ayman Güler, 2013, s. 274.

⁴⁴² A.k., s. 296.

⁴⁴³ İpek Özkal Sayan, Süha Oğuz Albayrak, “İstisnailikten Genelliğe, Geçicilikten Sürekliliğe: 4/B Sözleşmeli Personel İstihdamı”, **Amme İdaresi Dergisi**, 44(3), 2011, s. 168-169.

İstihdam sistemindeki esnekliğin, siyasal kayırmacılığa, kamu örgütlerinde verimsizliğe ve sendikasızlığa neden olan başka boyutları da bulunmaktadır. Bir taraftan güvencesiz çalışan personel farklı ya da aynı partiden başka birilerinin yönetime gelmesiyle işine son verilmekte iken; diğer taraftan genel olarak kamu, özel olarak da belediyelerde liyakat sahibi olmayan ve çalıştırılmayan kişilerin var olmasına neden olmaktadır. Sendikasızlaşma ise; daha fazla eşitliğin faydalarını elde etme ve kaynakların daha adil bir şekilde dağıtılmasını zorlamada, örgütlü istihdamın gücünün kırılması demektir.

Toplumsal demokratikleşmenin gerçekleşmesi ile kamusal hizmetlerin eşit, adil, etkili ve verimli sunumu; güvenceli ve örgütlü ancak denetlenebilir, liyakatli, adil bir istihdam sisteminin varlığıyla mümkündür.

3. Gelir ve Kaynakların Kullanımı ve Yönlendirilmesi

Belediyelerin kendilerine ait gelir ve vergi kaynaklarına sahip olmaları, belediye özerkliğinin ya da demokratik belediyeciliğin şartlarından biri olarak görülmektedir.⁴⁴⁴ Belediyelerin genel olarak üç tür mali kaynağı bulunduğu söylenebilir. Kaynaklardan biri, yerelden elde edilen öz gelirlerdir. Bunlar, belediyelere tahsil etme yetkisi tanınmış; vergiler, harçlar, katılma payları, ücretler, belediyeye ait taşınmazları satmak-kiralamak yoluyla elde edilen gelirler ve işletme karlarından oluşmaktadır. İkincisi, merkezi yönetimden (kamu kaynaklarından) pay, yardım ve borç şeklindeki transfer niteliği taşıyan gelirlerdir. Üçüncü gelir kaynağı, bankacılık sektörü ile mali piyasadan alınan kredilerdir.⁴⁴⁵

Toplumsal eşitliği tesis etmenin önemli araçlarından biri olan kamu maliyesi, geliri ve kaynakları üç şekilde yeniden dağıtmaktadır. Yeniden dağıtmanın ilk şekli olan vergiler, insanlar tarafından gelirlerine veya harcamalarına göre ödenir. Uygulamada, bu

⁴⁴⁴ Kemal Görmez, **Yerel Demokrasi ve Türkiye**, Ankara, Vadi yayınları, 1997, s. 106.

⁴⁴⁵ Birgül Ayman Güler, "Belediye Gelirlerinin Yapısı: 1925-1989", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, 3(1), 1994, s. 19.

çoğu ülkede geliri çok fazla yeniden dağıtmaz. İkincisi, sosyal transfer harcamalarıdır. İşsiz veya emekli olan veya çocuklara veya hastaya bakan kişiler için sosyal güvenlik yardımları aracılığıyla dağıtılır. Daha fakir haneler bu avantajlardan daha fazlasını alır ve üst ve alt harcanabilir gelirler arasındaki fark azalır. Üçüncü yeniden dağıtım şekli olan kamu hizmetleri aracılığıyla dağıtım, diğer ikisinden daha güçlü bir etkiye sahiptir. Çünkü halk sağlığı hizmetleri, halk eğitimi, çocuk bakımı, yaşlılar için bakım ve toplu ulaşım gibi hizmetlerin herkes için eşit olduğu varsayılır. Düşük gelirli olanlar için kamu hizmetleri, en az fayda veya gelir kadar değerlidir. Sonuç olarak, hizmetlere yapılan harcamalardaki kesintiler, düşük gelirli haneler üzerinde orantısız bir etkiye sahiptir. Su, elektrik, yollar ve telekomünikasyon gibi altyapılara, bu hizmetleri kullanan herkesin geçim kaynaklarını iyileştirmesini mümkün kıldığı için eşitliği sağlar gözüyle bakılır. Bu nedenle, kamu hizmetlerinin sağlanması, piyasanın fiyat ve talebe göre tahsis ilkesini reddeder.⁴⁴⁶

Belediyelerin, kent halkının gerçekten ihtiyacı olan hizmetleri kamu yararını gözeterek en üst kalitede üretmek ve hizmetleri üretirken belediye halkının vergilerini ve belediyenin gelirlerini israf etmeden verimli şekilde kullanması gerekir.⁴⁴⁷

Belediyelerin gelirlerinin büyük oranda yerel vergi, harç ve ücretlerden oluşması, giderlerin de aynı oranda yerel halk tarafından karşılanması demektir. Belediyelerin öz gelire dayalı olarak yönetilmeleri tek başına demokratikleşmeye yol açmamaktadır. Bu nedenle yerel halkın hangi kesimi ne ölçüde vergilendirilecek ve vergi yükü emek ve sermaye kesimleri arasında nasıl dağıtılacak soruları önemlidir. Yerel sınırlar içerisinde yer alan toplum kesimleri arasında ayırım yapılmaksızın öz gelire dayalı belediyecilik

⁴⁴⁶ Dave Hall, **Why We Need Public Spending**, Public Services International Research Unit (PSIRU), European Federation of Public Service Unions (EPSU), France, 2014, s. 38, www.world-psi.org; www.epsu.org (ET: 30.10.2021).

⁴⁴⁷ A.k., s. 106.

formülünün demokratikleşme sürecine katkıda bulunma olanaksızlığı bir tarafa bu tür bir formülün uygulanması toplumsal eşitsizliği daha da derinleştirecektir.⁴⁴⁸

Belediye gelirleri, yerel vergiler dışında merkezi bütçeden gelen vergilerden mi oluşmaktadır? Eğer öyleyse genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere pay verilmesi sürecinde bu payın hesaplanması ve pay oranları nedir? Bu payların dağıtımında merkezi yönetimin vesayeti ile karşılaşılmakta mıdır? Belediye faaliyetlerinin yapıldığı yerlerdeki halkın mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere, belediyelerin kullanımına bırakılan bir verginin; oranının azaltılması, geç ödenmesi veya bir süre için bile olsa belediyelerin elinden alınması, belediyelerin hizmet yapamaz duruma ve dolayısıyla yerel halkın ödediği vergilerin karşılığını alamaz hale gelmesine yol açacaktır.

Belediyelerin diğer gelirleri iç ve dış borçlanma gibi araçlarla mı elde edilmektedir? Bu borçlanma yönteminde belediyeler, ne ölçüde kaynak toplayabiliyor, borcu edinirken ne kadar özerk davranabiliyorlar? Borçlanma altına girmeleri, bağımsızlıklarını etkilemekte midir? Borçlanma, kente ilişkin hizmetlerin belirlenmesi ve yapılması aşamasında negatif yönde bir etkiye neden olmakta mıdır?

Belediye gelirlerinin kamusalılığı, gelirin “kaynağı” kadar “bağımlılık ilişkisi” bakımından da değerlendirilmelidir. Öz gelirlerin payı düştüğünde belediye ya merkezi transferlere daha bağımlı hale gelir ya da borçlanmaya yönelir. Her iki eğilim de farklı biçimlerde yerel özerklik alanını daraltabilir; ancak borçlanmanın büyümesi, hizmet sunumunu borç geri ödeme ve finansman koşullarına daha doğrudan bağlayarak mahalli müşterek ihtiyaçlar aleyhine bir kaynak tahsisi baskısı üretebilir.

Belediye kaynaklarının yönlendirilmesi de kamusalığın başka bir boyutu olup belediyelerin hizmet tercihleriyle de ilişkilidir. Belediye gelirleri hangi hizmet alanına yönlendirilmiş, en çok hangi giderlerde kullanılmıştır. Yani belediyenin mali kaynakları

⁴⁴⁸ Birgül Ayman Güler, **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi: Yapısal Uyarılama Politikaları 1980-1995**, Ankara, İmge Kitabevi, 2016, s. 281-282.

nasıl tahsis edilmiştir. Çünkü mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanması için ayrılan bütçe kalemleri, belediyenin toplumsal önceliklerini yansıtmaları açısından önemlidir.

IV. Belediyecilikte Farklı Yaklaşımların Kamusal Açısından İncelenmesi

Belediye hizmetlerinin yalnızca teknik bir işlem olarak değil, ekonomi politik bağlamdan bağımsız düşünülmemeyeceğini vurgulayan Sonay Bayramoğlu'nun yaklaşımından hareketle, farklı belediyecilik yaklaşımlarını tartışmak mümkündür. Bayramoğlu'nun işaret ettiği temel soru, yani “*Bir kentte gündelik yaşama dönük belediye hizmetleri nasıl olmalıdır?*” sorusu, tarihsel olarak kamucu ve piyasacı iki ana eksen üzerinden yanıtlanmıştır.⁴⁴⁹ Bu eksen, liberal belediyecilikten neoliberal belediyeciliğe, sosyal belediyecilikten toplumcu belediyeciliğe uzanan geniş bir yelpazeyi şekillendirmiştir. Günümüzde ise bu tartışmaya yeniden beledileştirme yaklaşımı da eklenmiştir. Böylece, belediyelerin kamusal hizmet üretiminde hangi aktörlerin belirleyici olacağı, hizmetin hangi yöntemlerle ve hangi amaçlara dönük olarak örgütleneceği sorusu, yerel yönetim literatüründe farklı yönelimlerle ele alınmaya devam etmektedir. Bu başlık altında söz konusu yaklaşımlar incelenerek kamusal açıdan değerlendirilecektir.

A. Liberal Belediyecilik

Liberal yaklaşım, *belediye* çözümlemesini, temel olarak özgürlük, demokrasi, etkinlik ilkelerine dayandırmaktadır.⁴⁵⁰ Bu yaklaşımda yerel yönetimler, “*yerel halk tarafından seçilmiş kişilerce yönetilen, bir tüzelkişiliği olan, bağımsız ya da özerk bir konumu ve kendisine ait bir maliyesi bulunan yönetsel kurum*”⁴⁵¹ şeklinde tanımlanır.

Yerel yönetim kurumunun liberal kavramsallaştırması, John Stuart Mill tarafından 19. yüzyıl ortalarında ortaya konulmuştur.⁴⁵² Mill'e göre, merkezi otoriteler, kamu

⁴⁴⁹ Sonay Bayramoğlu, 2015, s. 16.

⁴⁵⁰ Birgül Ayman Güler, 2013, s. 43-44.

⁴⁵¹ A.k., s. 44. Bu tanım Birgül Ayman Güler'e göre, evrensel geçerliği olmayan Batı tipi yerel yönetim kurumunu betimleyen bir tanımdır (Birgül Ayman Güler, 2013, s. 44).

⁴⁵² Birgül Ayman Güler, 2013, s. 48.

işlerinin yalnızca küçük bir kısmını iyi veya güvenli bir şekilde yürütebilirler.⁴⁵³ Yerel işlerin nasıl daha iyi yönetileceği ve bunun yurttaşların kamusal bilincini geliştirmede nasıl bir rol oynayabileceği sorusu önemlidir. Çoğu insan, ülke çapındaki genel meselelere doğrudan katılamaz. Ancak yerel düzeyde durum farklıdır. Burada insanlar sadece oy vermekle kalmaz, aynı zamanda seçilme şansına da sahiptir. Pek çok yurttaş, seçimle ya da dönemsel görev değişimiyle yerel yönetim kademelerinde görev alabilir. Bu görevler, sadece uygulamaya değil, aynı zamanda kamu yararına düşünmeye ve tartışmaya dayanır. Bu tür bir düşünme, başkasına devredilemez. Ulusal temsil organlarında olduğu gibi, yerel temsil organları da seçimle oluşmalıdır. Yerel yönetimlerin temel görevi, yerel halktan toplanan vergileri yönetmek olduğundan, vergi ödeyen herkese oy hakkı tanınmalı; vergi ödemeyenler ise bu haktan yararlanmamalıdır.⁴⁵⁴

Yerel temsilin asıl amacı, genel toplumdaki ayrı herhangi bir ortak yarara sahip kişilerin, bu ortak yararı tek başlarına yönetebilmeleridir. Her kentin kendine özgü ve sakinlerini ilgilendiren yerel yararlar vardır. Bu nedenle her kentin bir belediye meclisine sahip olması zorunludur. Üstelik bu meclis tek olmalıdır; çünkü kentin farklı bölgeleri arasında yerel yararlar bakımından önemli farklılıklar yoktur. Aynı hizmetler, tüm mahalleler için geçerlidir. Sadece dini hizmetler gibi bazı istisnai alanlar dışında, tüm düzenlemeler bütün kent için ortak olmalıdır. İş bölümü, işleri doğrudan bölmekten ziyade, uygun görevleri birleştirmeyi ve farklı kişiler tarafından daha verimli yapılabilecek işleri ayırmayı ifade eder. Yerel meclisin görevi, ulusal parlamentoda olduğu gibi, yörenin yararını göz önünde bulundurmaktır ve farklı çıkarları uyumlu bir şekilde değerlendirmektir.⁴⁵⁵

⁴⁵³ John Stuart Mill, 2017, s. 327.

⁴⁵⁴ A.k., s. 329-331.

⁴⁵⁵ A.k., s. 333-335.

Tamamen yerel nitelikli işler (örneğin sokakların döşenmesi, temizliği, kanalizasyon işleri) yerel yönetimlere bırakılmalıdır. Ancak bazı yerel görevler (polis, cezaevi, adliye) ulusal öneme sahiptir ve ülke genelinde tutarlı bir şekilde merkezi otorite tarafından düzenlenmeli, uzman ellerce yürütülmelidir. Diğer yandan, bazı işler (yoksullukla mücadele, halk sağlığı gibi) genel yararı ilgilendirir ama yerinden yönetim olmadan etkili şekilde yürütülemez. Bu tür işlerde merkezi denetim korunmakla birlikte, yerel yönetimlere belirli bir takdir yetkisi tanınmalıdır. Yerel yönetimler her ne kadar bilgi açısından merkezden geri olsa da sonuçlara doğrudan muhatap oldukları için daha fazla sorumluluk ve dikkat gösterirler. Yerel kamu/halk, yerel yöneticiler üzerinde daha etkili bir denetim sağlar. Bu nedenle merkezi yönetimin görevi, genel ilkeleri koymak ve denetlemek; yerelin görevi ise bunları uygulamaktır. Güç yerelleşebilir; ancak bilgi en fazla yarar için merkezileşmelidir. Genel yararı etkileyen her yerel yönetim alanına karşılık gelen bir merkezi organ bulunmalı; bu organ yörelerle sürekli iletişim içinde olmalı, karşılıklı bilgi alışverişi sağlamalı, gerektiğinde rehberlik etmeli, işlemlerin şeffaflığını ve kayıt altına alınmasını gözetlemeli ve yerel yönetimlerin yasalara uygun hareket etmesini sağlamalıdır. Yörelerin her ne kadar kendi yararlarını yanlış idare etmelerine izin verilse de başkalarının yararına zarar vermesine veya insanlar arasındaki adalet ilkelerinin ihlal edilmesine devlet tarafından izin verilmemelidir.⁴⁵⁶

Mill'in çıkış noktası, insanın özgürlüğünü ve ilerlemesini engelleyen "merkezleştirilmiş güç ve zekânın sınırlarını" saptama kaygısı olmuştur.⁴⁵⁷ Mill'e göre çözüm, "*verimliliği bozmamak koşulu ile gücü mümkün olduğu kadar dağıtmak, buna karşılık bilgiyi olanakların el verdiği kadar merkezde toplamak ve merkezden yaymak*"tır.⁴⁵⁸ Ona göre temel sorun, gücün devletin merkezinde toplanması ve yerel parçalar eliyle uygulamaya geçirilmesidir. Birgül Ayman Güler'in deyişiyle Mill'in temel

⁴⁵⁶ A.k., s. 339-345.

⁴⁵⁷ Birgül Ayman Güler, 2013, s. 48.

⁴⁵⁸ John Stuart Mill'den aktaran Birgül Ayman Güler, 2013, s. 48-49.

sorunu günümüzün yerleşik akademik kavramı olan “etkinlik” sorunudur. Mill’in önerisinde saydığı, “*siyasi olmayan davalarda jüri usulü yargılama, sanayiye ait ya da insani amaç güden girişimlerin bireylerin gönüllü olarak kurdukları ortaklıklar ve dernekler tarafından yönetilmeleri*”⁴⁵⁹ gibi yerel yönetimler, bir vatandaşın özel bir biçimde yetiştirilmesini sağlayacak, başka bir deyişle var olan sisteme siyasal-ideolojik kitlesel destek üreteceklerdir. Böyle bir işlevin gerçekleşme aracıysa “katılma” mekanizmasıdır.⁴⁶⁰

Mill, insanın özgürlüğünü ve ilerlemesini engelleyen “merkezileştirilmiş güç” olduğunu, yerel yönetimlerin bu gücü sınırlandırmaya ve özgürlüğü güvence altına almaya yardımcı olacağını söylese de yerel özgürlük konusuna açıklık getirmiş değildir.⁴⁶¹

Yerel yönetimler konusundaki bir başka görüş, liberal yaklaşımın diğer bir temsilcisi olan Friedrich August von Hayek tarafından dile getirilmiştir. Hayek’e göre, yerel yönetim, serbest piyasa kadar etkin olmasa da bir hizmet özel girişim tarafından sağlanamadığında, yerel yönetim bir sonraki en iyi çözümdür; çünkü merkezi yönetim potansiyel olarak, hatta belki de doğası gereği bireysel özgürlüğe bir tehdittir.⁴⁶² Hayek şöyle ifade etmiştir:

Belirli hizmetlerin sağlanması için özel girişime güvenilemeyen ve bu nedenle bir tür kolektif eyleme ihtiyaç duyulan durumlarda, yerel yönetimlerin eylemlerinin genellikle bir sonraki en iyi çözümü sunmasının güçlü nedenleri vardır; çünkü yerel yönetimler, özel girişimin birçok avantajına sahipken, hükümetlerin zorlayıcı eylemlerinin tehlikelerinden çok azını taşır.⁴⁶³

Başka liberallerce bu görüş kabul edilmemiş; müşterilerin bir yerel yönetim biriminin hizmet alanından, daha iyi olanaklar sağlayan bir başkasının yetki alanına

⁴⁵⁹ A.k., s. 50.

⁴⁶⁰ Birgül Ayman Güler, 2013, s. 50.

⁴⁶¹ A.k., s. 51.

⁴⁶² Friedrich Von Hayek’den aktaran L. J. Sharpe, 1970, s. 157.

⁴⁶³ A.k., s. 157-158.

kayma bakımından hareketliliklerinin sınırlı olduğu ve bu birimlerin merkezi yönetim kadar tekelci oldukları görüşüne yer verilmiştir.⁴⁶⁴

Liberal yaklaşım, belediyeyi bir yerel/beledi işletme ya da kurum olarak görmekte; devletin değil, sivil toplumun bir parçası olarak algılamaktadır. Bu nedenle bireyler ve özel kuruluşlar gibi yerel yönetimler devlet karşısında özerk olmalıdır.⁴⁶⁵ Başka bir görüş ise yerel yönetimleri, merkezi devletin uzantısı, kuruluşu ya da birimi olarak değerlendirmektedir.⁴⁶⁶ Bu değerlendirmeye, temel siyasi otoritenin merkezinin parlamento değil, yerel yönetimler olduğu ileri sürülerek karşı çıkmaktadır.⁴⁶⁷

Liberal yaklaşıma göre belediyeler, “*öncelikli olarak özgürlük, eşitlik, kardeşlik, siyasal sorumluluk ve katılım gibi demokratik değerlerin besleyicisi*”⁴⁶⁸ ve hizmette verimliliğin izleyicisidirler. Belediyeler, sınırlı stratejik alanlarda doğrudan hizmet sunucu role sahipken diğer alanlarda özel ve gönüllü girişimlerin desteklenmesine öncelik vermelidir.⁴⁶⁹

Genel anlamda, 19. yüzyılda liberalizmin amacı, yerel yönetimlere yapılacak yetki ve kaynak transferiyle uygulayıcı birimler olarak yerel yönetimlerin, genel kamusal işlerin yürütülmesinde etkinliği sağlaması ve sermaye birikimine uygun ortam için gerekli koşulları hazırlamaya katkıda bulunmasıdır.⁴⁷⁰

Liberal yaklaşım, belediyecilikte kamusalılığı özgürlük, demokrasi ve etkinlik ilkeleri üzerinden tanımlamakta; yerel yönetimleri devletin bir uzantısı değil, sivil toplumun bir parçası olarak görmektedir. Bu çerçevede yurttaşların yalnızca oy vermekle değil, seçilme ve yönetimde görev alma yoluyla da yerel kararlara katılımı, kamusal bilincin gelişmesi ve yerel yararın tartışılması açısından merkezi bir önem taşır. John

⁴⁶⁴ Birgül Ayman Güler, 2013, s. 51.

⁴⁶⁵ Hegel'den aktaran Selahattin Yıldırım, 1990, s. 13-14.

⁴⁶⁶ J. Bentham'dan aktaran Selahattin Yıldırım, 1990, s. 14.

⁴⁶⁷ J. T. Smith'den aktaran Selahattin Yıldırım, 1990, s. 14.

⁴⁶⁸ J. S. Mill, De Tocqueville, J. Bryce'den aktaran Selahattin Yıldırım, 1990, s. 14.

⁴⁶⁹ Selahattin Yıldırım, 1990, s. 14.

⁴⁷⁰ Birgül Ayman Güler, 2013, s. 51-52.

Stuart Mill'in vurguladığı üzere, güç mümkün olduğunca yerelde dağıtılmalı, bilgi ise genel yararı gözetmek üzere merkezde toplanmalı ve denetlenmelidir; böylece yerel özgürlük korunurken etkinlik de sağlanır. Bu anlayış, belediyeleri hem kamu yararını doğrudan temsil eden demokratik kurumlar hem de piyasa ile devlet arasında ara bir toplumsal alan olarak konumlandırır. Ancak liberal yaklaşımda kamusalılık, esasen vergi ödeyen yurttaşların temsil hakkı üzerinden tanımlandığından, toplumsallaşma geniş bir kapsayıcılıktan ziyade sınırlı ve ölçülü bir katılım biçimiyle gerçekleşmektedir.

B. Neoliberal Belediyecilik

Liberalizmin 20. yüzyıldaki görünümü neoliberalizmdir. David Harvey, neoliberalizmi; *“politik-ekonomik pratikler teorisi olarak tanımlar.”* Bu teoriye göre insan refahını artırmanın en iyi yolu; güçlü özel mülkiyet hakları, serbest piyasalar ve serbest ticaretin temel alındığı bir kurumsal çerçeve içinde bireysel girişim, beceri ve hürriyetlerini serbest bırakmaktır.⁴⁷¹

Devletin bu süreçteki rolü ise bu uygulamalara uygun bir kurumsal çerçeve yaratıp bu çerçeveyi korumaktır. Bu süreçte korunacak şeylerden bazıları şunlardır; paranın kalite ve itibarı, özel mülkiyet hakları, piyasaların düzgün işleyişi (gerekirse zorla garantilemek için gereken ordu, savunma, emniyet ve hukukla ilgili yapı ve işlevleri düzenlemelidir). Dahası, toprak, su, eğitim, sağlık, sosyal güvenlik ya da çevre kirliliği gibi alanlarda piyasalar mevcut değilse, bu faaliyetler devlet eliyle yapılmalı, ancak devlet bu görevlerin ötesinde bir işe girişmemelidir. Devletin bu faaliyetlere müdahalesiyse en alt sınırdaki tutulmalıdır. Teoriye göre bunun nedeni, devletin piyasa sinyallerini (fiyatları) tahmin etmesini sağlayacak yeterli bilgiye sahip olmamasıdır. Ayrıca bir başka neden, özellikle demokrasilerde güçlü çıkar gruplarının devlet müdahalesini kendi yararına saptırması ve etkilemesinin kaçınılmaz olmasıdır.⁴⁷²

⁴⁷¹ David Harvey, **Neoliberalizmin Kısa Tarihi**, Çeviren: Aylin Onacak, İstanbul, Sel Yayıncılık, 2015, s. 10.

⁴⁷² A.k., s. 10.

Genel olarak bu şekilde tanımlanan neoliberalizm, 1970'lerden bu yana her yerde politik-ekonomik düşünce ve uygulamalara etki etmiş, düzenleyici önlemlerin sınırlanması, özelleştirmeler ve devletin pek çok sosyal hizmet alanından çekilmesi gibi biçimlerde kendini göstermiştir.⁴⁷³ Özellikle 1980'li yıllarda uygulanmaya başlayan neoliberal politikaların devleti ve kamu örgütlerini dönüşüme uğratması belediyelerin de bu politikalarından etkilenmesine sebep olmuştur. Neoliberal politikalar sonucu gerçekleşen liberalleşme ve özelleştirme, belediyeler tarafından üstlenilen kentsel hizmetlerin yeniden özel girişimlere devrine yol açmıştır. Yeni kamu işletmeciliği anlayışının sonucu olarak; *“belediye yurttaş ilişkisi, belediye müşteri ilişkisine dönüşmüştür. Bir bakıma neoliberalizm toplumcu belediyeciliğin sonunu ilan etmiştir.”*⁴⁷⁴

Neoliberal anlayış, belediyelerin hizmet anlayışında ciddi değişimlere yol açmıştır. Belediyelerin hizmet sunumunda artan rekabetçi teklif yöntemi ile özel sektörden yararlanması ve bu çerçevede belediyelerin hizmet sunan örgütler olmaktan çok hizmet sunumuna yetki veren ve hizmetleri denetleyen birimler haline gelmeleri, hizmetlerin fiyatlarının piyasa koşullarına göre belirlenmesi, vatandaş odaklı hizmet anlayışından müşteri memnuniyetine dönük hizmet anlayışına geçiş, belediyelerin özel sektör yöntem ve tekniklerini benimsemesi (taşeronlaşma, sözleşmeli personel çalıştırma, performans esaslı çalışma vb. yöntem ve teknikler) bu değişimlerden bazılarıdır.⁴⁷⁵ Bu süreçte belediyeler, yerel kamu hizmetlerinin üretilmesine ya özel sektörü kendi bünyesine katarak ya da doğrudan özel sektöre bu işi devrederek sermayenin kent mekânında kendisini üretmesine hizmet eder hale gelmiştir.⁴⁷⁶

⁴⁷³ A.k., s. 10.

⁴⁷⁴ Can Hamamcı, 2016, s. 165.

⁴⁷⁵ Şenay Gökbayrak, “Belediyelerce Sunulan Yerel Hizmetlerin Özelleştirilmesinde Farklı Ülke Deneyimleri”, **Emek Araştırma Dergisi**, 2003, s. 101.

⁴⁷⁶ Hakan Yaş, Yasin Usta, “Sermayenin Kent Mekânındaki Yeni Aracı Olarak Büyükşehir Yönetimleri”, **KAYSEM-10 Kamu Yönetimi Sempozyumu “Büyükşehir Yönetimi ve İl Yönetiminin Yeni Yüzü”**, Editörler: Zerrin Toprak Karaman, Yunus Emre Özer, İbrahim Güray Yontar, Gökhan Tenikler, İzmir, 2016, s. 627.

Neoliberal belediyeçilik, kamu yararı ilkesini tersyüz ederek kamu hizmetlerinin piyasa kuralları içerisinde üretilmesini öngörmektedir.⁴⁷⁷ Bu doğrultuda, özgürlük ve katılımdan çok ekonomizm ve merkezîyetçiliğe dayalı ve kaynak kullanımında salt verimliliğe odaklanan bir yaklaşım sunar. Yerel yönetimlerin genel yetki ve sorumlulukları bölünerek; seçilmiş yerel yönetimlerin hizmet sunumlarını ve düzenleyici-stratejik sorumluluklarını diğer kurum ve kuruluşlarla paylaşır. İhale düzenlerinde rekabet artmıştır. Hizmet yetki ve sorumluluğu ile hizmet sunumu ayrılmıştır. Bir hizmet için yapılan ödeme ile o hizmetten yararlanma arasında doğrudan ilişki kurulmaktadır. Müşteri tercihleri dikkate alınmakta ve yerel topluluk üyeleri “müşteri” olarak değerlendirilmektedir. Yerel hizmet sunumunda bireysel ve özel sektörün rolü artırılmıştır. Yerel yönetim faaliyetleri, kamunun “gerçek ihtiyaçları” üzerinde yoğunlaştırılmış; bazı işlevler kaldırılarak bu alanlar bireysel ve özel girişimlere açılmıştır.⁴⁷⁸

Ayrıca, üretici grupların yerel yönetim üzerindeki etkileri denetlenmekte; kamuya ait sendika ve meslek gruplarının etkisi kontrol altına alınmaktadır. Yönetim kültüründe “iş adamı” yaklaşımı öne çıkmış; yerel yöneticiler stratejik görüş ve belirgin politikalar belirleyen yöneticiler olarak desteklenmiştir. Üst düzey yöneticiler hedef belirleme ve iş değerlendirme yöntemlerini kullanırken, hizmet sunucular piyasa kurallarına uygun iş planları ve pazarlama becerilerini geliştirmeye teşvik edilmektedir. Yerel yönetimin merkezi yönetim ve belirli toplum kesimleriyle ilişkisi yeni biçimler kazanmış; yerel yönetimler ve kuruluşlar arasında sözleşmeler yapılabilen, kaynak tahsisinde seçim olanağı tanınmakta ve hedefler belirlenebilmektedir. Yerel vergilendirme ve harcamalara sınırlar getirilmiş, mali sorumluluk anlayışı geliştirilmiştir.⁴⁷⁹

⁴⁷⁷ Sonay Bayramoğlu, 2015, s. 17.

⁴⁷⁸ Stewart-Stoker; Lowe; Semtin'den derleyen Selahattin Yıldırım, 2015, s. 90-91.

⁴⁷⁹ A.k., s. 91-92.

Neoliberal belediyeçilikte kamusalılık, yurttaşlık ve eşitlik temelli bir hak anlayışından uzaklaşarak piyasa mantığına dayalı bir biçim kazanır. Belediyelerle toplum arasındaki ilişki, hak sahibi yurttaştan müşteri memnuniyetine kayar; kamu yararı ilkesi tersyüz edilerek hizmetler piyasa kurallarına göre fiyatlandırılır. Hizmet sunumu ihale, taşeronlaşma, sözleşmeli istihdam ve performans odaklı yöntemlerle ticarileşir; demokratik katılım gerilerken verimlilik ve stratejik yönetim öne çıkar. Böylece belediyelerin kamusal kaynakları, özel girişimlerin kent mekânında sermaye üretmesine aracılık edecek şekilde yönlendirilir ve kamusalılık, piyasa kuralları içinde yeniden tanımlanmış olur.

Sadece bunlarla sınırlı bir dönüşüme sahip olmayan neoliberalizm, aynı zamanda kapitalizmin mekânsal örgütlenmesinde de köklü bir değişimi beraberinde getirmiştir.

Kentsel mekânların sermaye birikimine katkı sağlaması için sermaye tarafından şekillendirilmesi, neoliberal politikalarla birlikte ivme kazanmış, küresel sermaye, ulus-devlet ölçeğinden daha çok kent mekânında kendini gerçekleştirmeye başlamıştır.⁴⁸⁰ Kentsel ölçekte siyasetin, ekonomik ve toplumsal olmak üzere iki ana işlevi bulunmaktadır. Siyasetin ekonomik işlevi, kentsel mekânların sermaye birikiminin bir aracı olarak kullanılmasını sağlayarak ekonomik gelişimi ilerletmekken; toplumsal işlevi, kentsel alan içinde yaşayan nüfusun refahının artırılmasına yönelik barınma, dinlenme, kolektif tüketim ve hizmet gereksinimlerinin karşılanmasıdır. Bunlardan hangisinin öne çıkacağı, siyasal toplumsal aktörlerin mücadeleleriyle belirlenmektedir.⁴⁸¹

Birbiriyle çelişik gibi gözüken bu iki işlevin bir arada olmasının sebebi, neoliberalizmin küresel ölçeğe yayılan egemenliğinin düzenleyici uygulamalarda ve kurumsal yapılarda basit bir benzeşmeyi zorunlu kılmamasıdır. Aksine kapitalizm, neoliberal küreselleşme sürecinde sürekli kendini yenilemek için eşitsizlikten

⁴⁸⁰ Hakan Yaş, Yasin Usta, 2016, s. 619.

⁴⁸¹ Ali Ekber Doğan, “Neo-Liberal Belediyeçiliğin Çelik Zırhı: Yerel Kalkınma”, **Mülkiye Dergisi**, 29(246), 2005, s. 77.

beslenmektedir. Bu yüzden neoliberalleşme hem eşitsiz gelişmeye dayanmakta, hem de eşitsiz gelişme üzerinden kendini tekraren gerçekleştirilmektedir. Neoliberalleşme için devamlı olarak istikrarsız ve eşitsiz gelişen bir coğrafyanın varlığı önemlidir.⁴⁸² Böylece neoliberalizm, sosyo-mekânsal farkı hem istismar edebilecek, hem de üretebilecektir.⁴⁸³

Kapitalizmin 20. yüzyılda ulaştığı boyut, kaynak ve yetkilerin etkin dağılımını da tam tersine çevirmeye başlamıştır. Yeni süreçte, teknik gelişmişlik nedeniyle mevcut yerel yönetimlerin hizmet alanlarının etkinliği bozacak şekilde küçük olduğundan yakınılmış, teknik gelişmelerin merkezi düzeyde uzmanlaşmayı artırdığı, bu durumun ise yerel yönetimlerle olan eşgüdüm sorununu çetrefil bir duruma getirdiği ifade edilmiştir. Bu yakınmalar sonucunda ölçek sorunu, yerel yönetimlerin büyük ölçüde birleştirilmesi ve sayılarının azaltılması ile çözümlenmeye çalışılmıştır.⁴⁸⁴

Kapitalist kentleşme süreci, bir taraftan toplumsal, siyasal, yaşamaya elverişli müşterek alan olan kentleri sürekli tahrip etme eğilimindeyken⁴⁸⁵ diğer taraftan neoliberal politikalarla birlikte küresel dünya ekonomisinde karmaşık mekânsal oluşumlar üretilmekte, sosyal, ekonomik ve politik mekânlar yeniden ölçeklendirilmektedir.⁴⁸⁶ Küreselleşme sürecinde coğrafyanın önemi giderek artmakta, büyük kent-bölge takımadaları apaçık ortaya çıkmaktadır.⁴⁸⁷ Bir başka deyişle büyükşehirler (metropolitan alanlar), küreselleşmenin yeni mekânsal birimleri haline gelmektedir.⁴⁸⁸

⁴⁸² Nik Theodore, Jamie Peck, Neil Brenner “Neoliberal Kentçilik: Kentler ve Piyasaların Egemenliği”, Çeviren: Şerife Geniş, **İdealkent**, 7, 2012, s. 25.

⁴⁸³ A.k., s. 26.

⁴⁸⁴ Birgül Ayman Güler, 2013, s. 52.

⁴⁸⁵ David Harvey, 2013, s. 133.

⁴⁸⁶ Pauline Mcguirk; Tassilo Herrschel ve Peter Newman’dan aktaran Tayfun Çınar, “Yerel Yönetimlerde Neoliberal Reform: Büyükşehir Belediyelerinin Yeniden Ölçeklendirilmesi”, **Toplum ve Hekim Dergisi**, 24(4-5), 2009, s. 282.

⁴⁸⁷ Allen J. Scott, “Küreselleşme ve Kent-Bölgelerin Yükselişi”, Çeviren: Kübra Cihangir Çamur, **Planlama Dergisi**, 3, 2004, s. 26.

⁴⁸⁸ Ayda Eraydın, Ali Türel, Nil Uzun, Bilge Armatlı Köroğlu, Anlı Ataöv, Hilal Erkuş Öztürk, **Kentsel Bölgeler İçin Yeni Örgütlenme Modelleri ve Gelişme Stratejileri: Türkiye’de Yeni Dönemde Ortaya Çıkan Kentsel Bölgelerde Rekabetle Sosyal Bütünleşmeyi Uzlaştıran Çok Katmanlı Yönetişim Modellerinin Geliştirilmesi**, Ankara, TÜBİTAK Projesi, 2008, s. 2.

Metropoliten yönetim alanları, bu yeniden ölçeklendirme ve mekânsallaştırma sürecinde ekonomik rekabetin anahtarına dönüşmüştür. Bu dönüşüm değişik yaklaşımlarla normatif olarak olumlanmaktadır. Bunlardan “girişimci kentler” yaklaşımıyla geleneksel metropoliten planlama anlayışından neoliberal bir içeriye sahip “rekabetçi kent anlayışı”na geçiş anlatılmaktadır. Bunun dışında, küresel kapitalizmle metropol merkezli bir yeniden mekânsallaştırma arayışı öne çıkmıştır. Bu anlayışa göre metropoliten alanlar, küresel birikimin temel odakları konumunda olup bu konumları gereği içinde yer aldıkları ülkenin de uluslararası rekabetini artırmak için kilit öneme sahiptirler. Bu nedenle metropoliten ölçeklendirme ve planlama küresel sermayeyi kendine çekmek için de önemli bir işlev kazanmaktadır.⁴⁸⁹

Günümüz kentleşme ve büyükşehirleşme süreçlerinde kamusalılık, kentsel siyasetin sermaye birikimi ve küresel rekabet hedefleri ile topluma hizmet ve refah sağlama işlevi arasındaki gerilim içinde şekillenmektedir. Neoliberal dönemde kentler küresel sermaye için birikim mekânlarına dönüştükçe, kamusalılık toplumsal kesimleri önceleyen bir içerikten uzaklaşıp sermaye çekme ve rekabetçi kent üretimi doğrultusunda yeniden tanımlanmıştır. Büyükşehirleşme ise hizmetlerin etkin ve verimli sunulması söylemleriyle meşrulaştırılarak metropoliten alanları küresel kapitalizmin yeni mekânsal birimleri haline getirmiş; bu süreçte kamusalılık, yerel halkın müşterek ihtiyaçlarından çok küresel ekonomiyle uyum ve birikim önceliği üzerinden içerik kazanmıştır.

C. Sosyal Belediyecilik ve Toplumcu Belediyecilik

Sosyal belediyecilik (dönemsel olarak refah belediyeciliği), toplumcu/halkçı belediyecilik gibi sıfatlarla anılan birbirlerine benzer⁴⁹⁰ gibi gözükten belediyecilik türleri, temel felsefeleri yönünden birtakım farklılıklar taşımaktadır. Bu belediyecilik türlerini,

⁴⁸⁹ Pauline McGuirk; Tassilo Herrschel ve Peter Newman'dan aktaran Tayfun Çınar, 2009, s. 282.

⁴⁹⁰ Örneğin; İhsan Kamalak, Hüseyin Gül, Eylem Beyazıt, “Sosyal Demokrat İlkelerin Yerel Düzeyde Uygulanması Üzerine Bir Deneme: Türkiye Örneği”, **Yerel Yönetimlerde Sosyal Demokrasi, Toplumcu Belediyecilik Teorik Yaklaşımlar, Türkiye Uygulamaları**, Derleyenler: İhsan Kamalak, Hüseyin Gül, İstanbul, Kalkedon Yayıncılık, 2013.

felsefi açıdan derinlemesine tartışmak, çalışmanın temel konusunu oluşturmadığı için sosyal belediyeçilik ile toplumcu belediyeçilik aynı ana başlık altında alt başlıklar halinde incelenmiş, söz konusu belediyeçilik türlerinin anlayış farklılıklarına kısaca değinilmiştir.

Sosyal belediyeçilik, mevcut ekonomik ve toplumsal sistemin temel yapısını değiştirmeye yönelmeden, özellikle gelir dağılımındaki adaletsizliklerin doğurduğu sonuçları hafifletmeyi amaçlayan bir belediyeçilik anlayışıdır. Genellikle sosyal demokrat ideolojiden beslenir; sosyal yardımlar ve dezavantajlı gruplara yönelik destekler gibi telafi edici politikalarla öne çıkar. Buna karşılık toplumcu belediyeçilik, sadece sonuçlarla değil, bu eşitsizliklerin kaynağı olan sistemin temel dinamikleri ve üretim ilişkileriyle de ilgilenir. Katılımcı demokrasiyi esas alır; karar alma süreçlerinde halkın doğrudan katılımını ve yerel dayanışma ağlarının güçlendirilmesini hedefler. Böylece, daha adil, eşitlikçi ve dönüştürücü bir yerel yönetim modeli ortaya koyar.⁴⁹¹

1. Sosyal Belediyeçilik

Sosyal belediyeçilik, sosyal devlet anlayışı doğrultusunda belediyeçiliğin sosyal politika yönünü içeren bir türü olup daha çok yerel halka yapılan sosyal yardımlar odaklı bir anlayışa sahiptir. Bu anlayışı doğuran şey, neoliberal politikaların devleti dönüştürmesiyle devletin yapması gereken sosyal hizmet ve yardımları yapmaktan kaçınmasıdır. Öyle ki devletin bu alandan çekilmesi veya bu faaliyetlerin yapılması işinin başka toplumsal ya da kamusal örgütlere kaydırılması, yerelleşme politikaları kapsamında yapılan yetki devirleriyle mümkün olmuştur. Bu durum aynı zamanda, yerelleşmenin devletin ve uzantılarının sosyal politikalardan kaçınmasının bir yöntemi olduğunu ve yerelleşmeyi salt demokratikleşme süreci olarak yorumlamamız gerektiğini anlatmaktadır. Bu süreçte merkezi hükümet, sosyal güvenliğin ikamesini

⁴⁹¹ Fidan Kılavuz, Cihan Yüksel, “Yerel Yönetimler Maliyesi Çerçevesinde Toplumcu Belediyeçilik: Fatsa ve Ovacık Örneği”, **Toplum ve Demokrasi**, 11(23) Ocak-Haziran, 2017, s. 124.

sosyal yardımlarda görmüş, bu görevini belediyelere devrederek “sosyal yardım dağıtıcısı” şeklindeki işlevi belediyelerin üstlenmesine yol açmıştır.⁴⁹²

Sosyal belediyecilik, sosyal devlet ilkesinin yerel yönetimlerdeki bir yansıması olarak; belediyelerin, toplumun yaşam kalitesini yükseltmeye ve vatandaşların bütçelerine sosyal adalet gözetilerek katkı sağlamaya yönelik sosyal nitelikli mal ve hizmetler sunmasını ifade etmektedir. Belediyeler, geliştirdikleri sosyal politikalar ve uygulamalar aracılığıyla kent sakinlerinin refah, huzur ve esenliğini artırarak sosyal barışı, adaleti ve toplumsal dengeyi sağlamakta, yerel düzeyde sosyal kalkınmanın gerçekleşmesine katkıda bulunmaktadır.⁴⁹³

Sosyal belediyecilik, sosyal devletin geri çekildiği alanlarda belediyelerin ön plana çıkarak sosyal yardım ve hizmetleri üstlenmesiyle birlikte kamusallaşmayı/toplumsallaşmayı yerel düzeyde yeniden üreten bir anlayış olarak tanımlanabilir. Bu yaklaşımda belediyeler, yalnızca teknik hizmet sağlayıcı kurumlar değil, aynı zamanda sosyal adaletin, toplumsal barışın ve yerel refahın kurucu aktörleri hâline gelmektedir. Sosyal nitelikli mal ve hizmetler aracılığıyla yurttaşların yaşam standartlarını yükseltmeye ve hane bütçelerine katkı sağlamaya yönelik sosyal belediyecilik, toplumsal eşitlik ve adaletin yerel ölçekte inşasına katkıda bulunurken; aynı zamanda yurttaşların belediyeyle doğrudan temasını artırarak aidiyet, dayanışma ve toplumsal bütünleşme süreçlerini güçlendirmektedir. Böylelikle sosyal belediyecilik, bir yandan devletin sosyal politikadan çekilmesinin boşluğunu doldururken, diğer yandan yerel düzeyde sosyal kalkınmayı hedefleyen, refah ve adaleti kolektif fayda üzerinden örgütleyen kamusal bir yönelim ortaya koymaktadır.

⁴⁹² Sonay Bayramoğlu, 2015, s. 18.

⁴⁹³ Murat Aygen, “Sosyal Belediyecilik Üzerine Bir İnceleme: Elazığ Belediyesi Örneği”, **Fırat Üniversitesi Harput Araştırmaları Dergisi**, 1(1), 2014, s. 174.

2. Toplumcu Belediyecilik

Toplumcu belediyecilik, sosyal belediyecilikten farklı olarak kökü Orta Çağ'a kadar uzanan komün özerkliği ile sosyalist düşünceden beslenmektedir. Bu aynı zamanda, sosyalizmin yerel boyutta kurgulanıp uygulanması, yani bir komünal sosyalizm tahayyülü olarak görülmektedir. 19. yüzyılın son çeyreğinde, elektrik, su, gaz, ulaşım vb. hizmetler özel kesim tarafından sağlanmakta, hizmetten yararlanma bedeli, serbest piyasa koşullarında belirlenmekteydi. Barınma ve sağlık koşullarının da oldukça düşük olduğu bu dönemde, sorunlara çözüm bulma çabaları toplumcu belediyecilik hareketinin başlangıcı sayılmaktadır.⁴⁹⁴ Toplumcu belediyeciliğin ilk örneği, belediye hizmetlerinin kamulaştırıldığı Glasgow kentinde görülmektedir. 1855'te başlayan su hizmetlerinin beledileştirilmesi gaz ve elektrikle devam etmiş ve beledileştirilen hizmetler kar amacı gütmeksizin halka sunulmuştur.⁴⁹⁵ Kent halkının iyi koşullarda yaşamasını sağlayacak refah artırıcı politikalar üretmek ve uygulamak, piyasa girişimcilerinin hizmet sunumunda ortaya çıkan hoşnutsuzluğa teknik çözümler bulmak, toplumcu belediyeciliğin çıkış biçimi olmuştur.⁴⁹⁶

Belediye sosyalizminin temel savlarından biri de belediye yönetiminin demokratikleştirilmesidir. Eşitçi, sosyal adaletçi, dayanışmacı bir belediye demokrasisi, katılımcı ve çoğulcu demokrasiye ulaşmanın da yolunu açmıştır. Özyönetim, birlikte yönetim, halk komiteleri, halk meclisleri vb. araçlarla karar mekanizmasına katılımcı, şeffaf yönetim yöntemleri toplumcu belediyeciliğin iktidar pratiğinin ürünü olarak ortaya çıkmıştır.⁴⁹⁷

⁴⁹⁴ Can Hamamcı, "Toplumcu Belediyecilik", **Prof. Dr. Oğuz Onaran'a Armağan**, Editörler: Şulenur Özkan Erdoğan, Ozan Zengin, Ankara, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayını, 2016, s. 161.

⁴⁹⁵ Sonay Bayramoğlu, 2015, s. 34.

⁴⁹⁶ Can Hamamcı, 2016, s. 161.

⁴⁹⁷ A.k., s. 164.

Belediye Sosyalizmi olarak da anılan toplumcu belediyeciliğin tarihsel serüveni içerisindeki temel özelliklerini, Can Hamamcı şu şekilde açıklamıştır:⁴⁹⁸

- Su, elektrik, gaz, ulaşım, temizlik gibi kentsel hizmetlerin üretimi, işletilmesi, yenilenmesinin belediye tarafından yönetilmesidir.
- Sosyal konut, halk sağlığı ve diğer sağlık hizmetlerini belediyenin sahiplenmesidir.
- Kültürel, sosyal ve sportif faaliyetlerin belediyece düzenlenmesidir. Kitaplık, müze, tiyatro ve konser salonları gibi kültürel yapıların, stadyum, yüzme havuzu vb. spor alanlarının belediyece hizmete açılması ve yönetilmesidir.
- Eğitsel ve toplumsal bir eylemdir. Anaokulu vb. okul eğitimi, laik eğitim kurumlarındaki dar gelirli öğrencilerin eğitimine destek, mesleki eğitim, halk eğitimi, istihdam ve işsizlik sorunlarını sahiplenme gibi.
- Ya da özet olarak; Hiçbir türden ayrımcılık yapmayan, eşitlikçi, akılcı, yoksulluk ve yoksunluğa yol açmayan sosyal adaletçi, bütünleştirici bir şehirciliktir.

Örneğin Türkiye’de toplumcu belediyecilik, 1970’lerde “Yeni Belediyecilik Anlayışı” olarak anılmıştır. İlhan Tekeli, bu anlayışa sebep olan beş temel ilkeye yer vermiştir. Bunlar; demokratik belediye, üretici belediye, tüketimi düzenleyici belediye, birlikçi ve bütünlükçü belediye, kaynak yaratıcı belediye şeklindedir.⁴⁹⁹

Toplumsal belediyecilik günümüzde, kapitalizmin 20. yüzyılın sonlarına doğru evrilmiş olan ve devam eden neoliberal küreselleşmeci kapitalizmin yarattığı tahribata karşı bir belediyecilik anlayışı olarak varlık göstermektedir. “Piyasaya Karşı Halkı Korumak için Toplumcu Belediye” adlı çalışmanın “Toplumcu Belediyecilik Bildirgesi” konulu sonuç bölümünde; kapitalizmin çok boyutlu krizinin yarattığı tahribata karşı, halkı koruyan ve insanın üretken, sağlıklı ve mutlu yaşayacağı kenti yaratan belediye olarak toplumcu belediyecilik çıkış noktası olarak görülmüş ve bu doğrultuda bazı ilkelere yer verilmiştir.⁵⁰⁰ Çalışmadaki çıkış ilkeleri üzerinden tanımlanan günümüz toplumcu belediyeciliğin ilkelerini şu şekilde özetleyebiliriz:⁵⁰¹

Daha önceleri belediyelere ait olup başka kuruluşlara devredilen, piyasalaştırılan ya da tamamıyla ortadan kaldırılan hizmet ve yetkilerin, yeniden beledileştirme kapsamında

⁴⁹⁸ A.k., s. 162-163.

⁴⁹⁹ İlhan Tekeli, **Cumhuriyetin Belediyecilik Öyküsü (1923-1990)**, İstanbul, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 2010, s. 17.

⁵⁰⁰ İlyas Osmanağaoğlu (Yayına Hazırlayan), **Piyasaya Karşı Halkı Korumak için Toplumcu Belediye**, Ankara, Memleket Yayınları, 2014, s. 723.

⁵⁰¹ A.k., s. 725-728.

belediye bünyesine kazandırılması gerekmektedir. Her kentli, kentin sahibi ve ortağı olarak görülmeli, toplumsal eşitlik sağlanmalıdır. Toplumcu belediye, kentte her düzeyde dayanışmaya öncülük etmelidir. Belediye karar organlarının seçim ve çalışma sisteminin demokratikleştirilmesi; halkın örgütlenmesine öncülük edilmesi; örgütlü toplum kesimlerinin karar, yönetim ve gözetim sürecine katılması, belediye uygulamalarının toplumsal yararını her an sorgulayabilmeleri toplumcu belediyenin temeli olmalıdır. Belediyenin sorumluluğunda planlama, karar alma; uygulama sürecinde yurttaş, üniversite, meslek kuruluşu, demokratik örgüt ve belediye çalışanlarının katılımı; siyasi ve mali çıkarıcılığın ortadan kaldırılması toplumcu belediyenin yönetim ilkesidir. Toplumcu belediye; kaynak yaratan, üreten ve üretime yön veren belediyedir. Toplumcu belediyecilik, yerelde toplum yararına planlama ve kalkınmanın ulusal ölçekte toplum yararına planlama ve kalkınma ile mümkün olabileceği düşüncesinden hareket eder. Toplumcu belediyecilik, ortak yaşam kültürüne ve kentlilik bilincine sahip bireyler yetişmesi için olanaklar yaratır. Böylece belediye, toplumsal birlikteliklerde ve etkinliklerinde bireyi bir araya getirerek üretici, dayanışmacı ve paylaşımcı, kentine sahip çıkan, talepkâr ve sorgulayıcı, bilinçli bir hemşeri yaratım sürecine katkıda bulunur. Toplumcu belediye, nitelikli hizmet üreten, üretken emeğe sahip olan ve bu emeğin nitelikli çalışma koşullarına sahip kılındığı bir belediyedir. Doğal ve tarihi çevrenin korunması ve bu yönde toplumsal bir bilinç oluşturulması, toplumcu belediyenin temel görevidir. Toplumcu belediye, kapitalizmin yarattığı çok boyutlu tahribata karşı mücadele etmek için gelişmeye açık olmalıdır. Toplumcu belediye, toplumdaki engelli, yardıma muhtaç, yaşlı, çocuk, kadın, herkesi gören ve onlar için gerekli çalışmaları yapan belediye olmalıdır. Toplumcu belediye, tüketiciyi korumalı, toplumsal cinsiyet eşitliğini sağlamalı, kültürel ve sanatsal faaliyetleri desteklemelidir.

Toplumcu belediyecilik yaklaşımı, kamusallaşmayı yalnızca kentsel hizmetlerin belediye eliyle sunulmasıyla sınırlamayıp, eşitlikçi, dayanışmacı ve katılımcı bir

toplumsal yaşamın inşası olarak kavramsallaştırmaktadır. Bu çerçevede, su, elektrik, gaz, ulaşım gibi temel hizmetlerin beledileştirilerek kar amacı gütmeksizin tüm yurttaşlara eşit biçimde sunulması; sosyal konut, sağlık, eğitim, kültür ve spor hizmetlerinin kamusal sorumluluk alanına dâhil edilmesi; halk meclisleri, komiteler ve özyönetim araçlarıyla karar süreçlerinin demokratikleştirilmesi toplumcu belediyeciliğin kamusal yönünü göstermektedir. Kentin her bireyi, kentin ortağı ve sahibi olarak görülmekte, belediye ise toplumsal eşitlik, dayanışma ve ortak yaşam kültürünü güçlendiren bir aktör hâline gelmektedir. Böylelikle belediye, hem üretici ve kaynak yaratan bir kurum olarak neoliberal piyasa bağımlılığına alternatif oluşturmakta hem de farklı toplumsal kesimleri kapsayıcı, toplumsal eşitlikçi ve çevreyi koruyucu politikalarla kentsel yaşamın bütününe kamusal bir çerçevede yeniden kurmaktadır.

D. Yerel Kamu Hizmetlerinin Görülmesinde Kamunun Yeniden Keşfi: “Yeniden Beledileştirme”⁵⁰²

19. yüzyılın başlarında, belirli kamu hizmetleri, belediyeler ve belediyeye ait işletmeler tarafından sağlanarak yerelde bir refah devleti oluşturulmuştu. 1980’lerden günümüze bu hizmetler, neoliberal politikaların, yeni kamu işletmeciliği kavramlarının, Avrupa Birliği gibi kurumların piyasa liberalizasyon politikalarının ve küreselleşme sürecinin etkisi altına girmiştir.⁵⁰³ Bu dönemden sonra, kamu sektörü hizmet sunumu, enerji şirketleri gibi kamu işletmelerinin özel sektöre doğrudan satışı veya su temini, atık yönetimi, temizlik gibi hizmetlerde dış kaynak kullanımı şeklindeki çeşitli özelleştirme biçimleriyle daraltılmıştır.⁵⁰⁴

⁵⁰² Literatürde aynı kavramı tanımlamak için “Yeniden Beledileştirme” kavramı kullanılsa da bu kavram yeni belediye kurma ve bir yeri belediye statüsüne kavuşturma anlamlarına gelebileceğinden tercih edilmemiştir.

⁵⁰³ Hellmut Wollmann, “Provision of Public Services in European Countries: From Public/Municipal to Private and Reverse?”, *Croatian & Comparative Public Administration*, 11(4), 2011, s. 889.

⁵⁰⁴ David Hall, *Re-municipalising Municipal Services in Europe*, A report commissioned by EPSU to Public Services International Research Unit (PSIRU), 2012, s. 4, www.world-psi.org (ET: 30.10.2021).

Bu süreç siyasi, yasal ve mali faktörler tarafından yönlendirilmiştir. 1980'lerden bu yana siyaset ve ekonomi politikası, neoliberalizm tarafından giderek daha fazla yönetilmeye başlanmış; bunun sonucu olarak piyasalar, her zaman prensipte herhangi bir soruna en iyi çözüm, kamu sektörü faaliyetleri ise ekonomi için verimsiz bir yük olarak sunulmuştur. Avrupa Birliği düzeyinde iç pazara ilişkin mevzuat, doğrudan kamu hizmetlerini etkilemiştir. 1993'te tanıtılan tedarik direktifleri ve Avrupa Adalet Divanı'nın müteakip kararları, kamu makamlarına hizmetleri ihaleye sunmaları için daha fazla baskı uygularken; elektrik, gaz ve diğer ağ hizmetlerinin serbestleştirilmesine ilişkin direktifler, entegre kamu sektörü enerji şirketlerinin dağılmasını zorlamıştır. Kamu maliyesi üzerindeki baskı, özellikle büyük sermaye harcamalarını, devlet bilançolarından uzak tutmanın bir yolu olarak kamu-özel sektör ortaklıklarının yayılmasını teşvik etmiştir. Mali ve ekonomik kriz, bu mali baskıları daha da sıkılaştırmak ve kamu harcamalarında ağır kesintiler talep etmek için kullanılırken; özelleştirme, Avrupa Birliği, Uluslararası Para Fonu, Avrupa Merkez Bankası programlarına tabi ülkeler için bir hedef haline getirilmiştir.⁵⁰⁵

Mali baskılara rağmen, Almanya, Fransa ve Birleşik Krallık da dâhil olmak üzere Avrupa'daki bir dizi ülkede belediyelerin özelleştirme yerine "devletleştirme"yi tercih etmeye başladığı gözlemlenmiştir.⁵⁰⁶ Zamanla belediyeler, giderek artan sayıda daha önce özel yatırımcılara sattıkları varlıkları geri satın almaya, yeni tesisler kurmaya veya mevcut olanları genişletmeye başlamıştır.⁵⁰⁷ Bu sürecin adı, "yeniden beledileştirme" (remunicipalization) olarak adlandırılmıştır.

Yeniden beledileştirme; *"mal, hizmet ve finans konularında özel sektör desteği sonlandırılarak belediyelerin görev, yetki ve sorumlulukları içerisinde bulunan yol, su, kanalizasyon, ulaşım, altyapı gibi kentsel kamu hizmetlerinin doğrudan kendisinin*

⁵⁰⁵ A.k., s. 4.

⁵⁰⁶ A.k., s. 4.

⁵⁰⁷ Hellmut Wollmann, 2011, s. 900.

göndürmesi sürecini”⁵⁰⁸ ifade etmektedir. Ayrıca “*piyasa serbestisi mantığı çerçevesinde metalaştırılarak özel sektöre devredilen kamu hizmetlerinin özel sektörle yapılan imtiyaz ve benzeri sözleşmelerin sonlandırılarak tekrardan kamulaştırıldığı, zamana ve mekâna bağlı reflekslere yönelik süreci anlatan girişimler...*”⁵⁰⁹ şeklinde tanımlanmaktadır.

Yeniden beledileştirme başlangıçta, özel sektörün su ve enerjide kamu hizmetleri sunmadaki başarısızlığı sonucu ortaya çıkmış; ancak giderek artan bir şekilde, toplu taşıma ve sosyal hizmetler gibi diğer kamu hizmetleri de yeniden beledileştirmenin kapsamına dâhil edilmeye başlanmıştır. Bu anlayış doğrultusunda Paris’te su hizmetleri, Suez ve Veolia tarafından düzenlenen iki sözleşmenin sona ermesinin ardından Ocak 2010’da yeniden beledileştirilmiştir. Kamu denetim organları tarafından defalarca eleştirilen mali şeffaflık ve hesap verebilirlik eksikliği nedeniyle özel sözleşmeler yenilenmemiştir. Faaliyete geçtiği ilk yılda, yeni belediye işletmecisi Eau de Paris’in, 35 milyon Euro’luk verimlilik tasarrufu yaptığı ve bunun, 1985’ten 2008’e kadar özel işletmede %260’lık bir artışın aksine, tarifelerde %8’lik bir azalmaya olanak sağladığı tespit edilmiştir.⁵¹⁰

Yeniden beledileştirmenin öncelikli alanları, ülkeden ülkeye farklılık göstermekle birlikte genel olarak; su, temizlik, elektrik, toplu taşıma, kanalizasyon ve arıtma gibi hizmetleri içermektedir. Bunların yanı sıra, sosyal konut, kültür ve sanatsal faaliyet alanları da yeniden beledileştirmenin kapsamı içerisine dâhil etmek mümkündür.⁵¹¹ Yeniden beledileştirmenin tetikleyicilerinden bazıları özel sektörün başarısızlığı, yolsuzluk, şeffaflık eksikliği, ulusal veya yerel seçimlerde özel sektörün başarısızlığını

⁵⁰⁸ Cihan Kaymaz, “Yeniden Beledileştirme (Remunicipalization)”, **Kamu Yönetimi Ansiklopedisi (Cilt II)**, Editörler: Yasemin Mamur Işıklı, Esmeray Alacadağlı, Emre Akcağündüz, Ankara, Astana Yayınları, 2021, s. 1094.

⁵⁰⁹ A.k., s. 1094.

⁵¹⁰ Anne Le Strat’dan aktaran Jane Lethbridge, 2016, s. 13.

⁵¹¹ A. Muhammet Banazılı, “Yerel Kamu Hizmeti Sunumunda ‘Yeniden Beledileştirme (Remunicipalisation)’: OECD Ülkeleri ve Türkiye’den Uygulama Örnekleri”, **Medeniyet Araştırmaları Dergisi**, 3(6), 2018, s.119.

üstlenmeye yönelik siyasi istek ve yeni hizmet sunum biçimlerine duyulan ihtiyaçlar olarak görülmektedir.⁵¹²

Yeniden beledileştirmenin birçok nedeni olabilir.⁵¹³ Nedenlerden biri işlevsel başarısızlıklardan kaynaklanmaktadır. Kamu hizmetlerinin karşılanması ve sunulması yeterli ölçüde değildir. Bu nedenle vatandaşlar, söz konusu hizmetlerin tekrar belediyeler tarafından yerine getirilmesini isteyebilirler. Bir diğer neden, kamu hizmetlerinin aksatılmasından kaynaklıdır. Bu neden, işlevsel başarısızlıklarla da ilişkili olup belediyeler tarafından kamu hizmetlerinin sunulması amacıyla taşeronlara yetki verilmesi ve bu hizmetlerin taşeron tarafından tam olarak yerine getirilememesinden kaynaklanmaktadır. Ayrıca, hizmet bedellerinin yükselmesi de bir neden olarak görülmektedir. Çünkü özelleştirmeye bağlı olarak özel teşebbüslerin aşırı kar elde etme amacıyla hizmet bedellerini yükseltmesi vatandaşların tepkisine yol açmaktadır. Başka bir neden, belediyelerin kamu hizmetlerini özel teşebbüslere kıyasla daha ekonomik ve verimli bir şekilde sunabileceğine ve bunun sonucu olarak da bütçeden tasarruf sağlayabileceğine yönelik düşüncedir. Tüm bunlara ek olarak çevre sorunlarında kamu yararının gözetilmesi, belediyelerin güvenceli istihdamın sağlayıcısı olarak görülmesi, kamusal hizmetlerin kamusal araçlarla sunulması gerektiğine dair inancın belediyelerde etkin olması ve bu araçlarla kamu hizmeti sunarak belediyelerin toplum nezdinde varlık gösterilmesi sayılabilir.

Yeniden beledileştirme, genellikle altyapı yatırımlarının eksikliği, tarife artışları ve çevresel tehlikeler dâhil olmak üzere, su özelleştirmesi ve Kamu Özel İşbirliklerinin başarısızlıklarına karşı kolektif bir yanıt olarak görülmektedir. Bu başarısızlıklar toplulukları ve politika yapıcıları, kamu sektörünün vatandaşlara uygun fiyatlı, erişilebilir ve kaliteli hizmetler sunmak için daha iyi bir konumda olduğuna ikna etmiştir. Her bir

⁵¹² Jane Lethbridge, 2016, s. 13.

⁵¹³ A. Muhammet Banazılı, 2018, s.119-124.

yeniden beledileştirme vakası farklı sonuçlar ortaya koysa da maliyet tasarrufu, operasyonel etkinlik, su sistemlerine daha fazla yatırım ve daha yüksek şeffaflık seviyeleri getirdiğine dair güçlü kanıtlar bulunmaktadır. Birçok durumda, yeniden beledileştirme politikası, kamusal su hizmetlerini daha hesap verebilir ve katılımcı hale getirme ve çevresel olarak sürdürülebilir modeller oluşturma şansı sunmuştur.⁵¹⁴

“Yeniden beledileştirme” yaklaşımı, kamusal açılarından birkaç temel özelliğe sahiptir. İlk olarak bu yaklaşım, özelleştirme ve piyasa mekanizmaları üzerinden parçalanmış ya da ticarileştirilen kamu hizmetlerini yeniden “kamusal” nitelikte tanımlama ve bunları yerel yönetimlerin doğrudan sorumluluğu altına alma çabasıdır. Bu nedenle yeniden beledileştirme, hizmetlerin yerel halkın ortak ihtiyaçlarına dayalı, piyasa mantığından arındırılmış ve kamu yararı merkezli biçimde örgütlenmesini ifade eder. İkinci olarak, özel sektörün şeffaflık, hesap verebilirlik ve maliyet kontrolündeki yetersizliklerine karşılık, belediyelerin hizmet sunumunda daha denetime açık, hesap verebilir ve toplumsal katılımı güçlendiren bir mekanizma kurabileceği kabul edilmektedir. Üçüncü olarak, sadece hizmetlerin belediye eliyle sunulması değil, aynı zamanda kentsel hizmetlerin fiyatlandırma, erişim ve kalite ölçütlerinin kamu yararı ve eşitlik ilkeleriyle uyumlu biçimde belirlenebilmesi anlamına gelmektedir. Bunun yanı sıra, çevresel sürdürülebilirlik, güvenceli istihdam yaratma, kentsel altyapıya yeniden yatırım yapma gibi unsurlar da bu yaklaşımın kamusal/toplumsal boyutunu pekiştirmektedir. Dolayısıyla yeniden beledileştirme, neoliberal özelleştirme dalgasına karşı, yerel hizmetlerin kamusal mülkiyet, toplumsal denetim ve eşit erişim ilkeleri etrafında yeniden inşasını hedefleyen bir kamusallaşma süreci olarak değerlendirilebilir.

⁵¹⁴ Satoko Kishimoto, “Remunicipalization: Putting Water Back into Public Hands”, **Reclaiming Policies for the Public**, Editors: Barbara Adams, Roberto Bissio, Chee Yoke Ling, Kate Donald, Jens Martens, Stefano Prato, Sandra Vermuyten, Spotlight on Sustainable Development 2017, Public Services International Research Unit (PSIRU), 2017, ss. 76-77, PSI, www.world-psi.org (ET: 28.02.2022).

İKİNCİ BÖLÜM

2000'Lİ YILLAR TÜRKİYE'SİNDE BELEDİYELERİN KAMUSALLIĞI

Türkiye'de belediyelerin kamusalılığına ilişkin tartışmalar, Cumhuriyetin kuruluş yıllarından günümüze uzanan süreçte hem toplumsal, ekonomik ve siyasal dönüşümler hem de yönetsel yapılanmalar üzerinden şekillenmiştir. 1980'li yıllarda başlayan ve ilerleyen yıllarda yaygınlaşarak devam eden neoliberal politikalar doğrultusunda uygulanan özelleştirme süreçleri, 1990'lı yıllarda başlayan ve 2000'li yıllarda hız kazanan küreselleşme sürecinin etkisindeki yerelleşme politikaları ile bu politikaların yansımalarından biri olan büyükşehirleşme süreci, belediyelerin kamusallığını kamu yönetiminde gerçekleştirilen reformlar aracılığıyla yeniden biçimlendirmiştir.

2019-2024 yılları arası ise belirli tarihsel dönemlerden ayrılan bazı özel yönleriyle belediye-merkezi yönetim ilişkilerinde ve mahalli müşterek ihtiyaçların belirlenmesi ve karşılanmasında hem sürekliliği hem de farklılaşmayı bir arada barındıran özgün bir dönem olarak dikkat çekmektedir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçiş, bu dönemde yapılan belediyelere ilişkin mevzuat düzenlemeleri ve 2019 yerel seçimleriyle muhalefet partilerinin birçok büyükşehir belediyesini kazanarak siyasi haritayı değiştirmesi bu dönemin ayırt edici özelliklerinden bazılarıdır.

Bu bölümde, kamu ve kamusalılık kavramları ile kuramları doğrultusunda ve belediyelerin ikili doğasından hareketle geliştirilen “belediye kamusalılığının değişkenleri” ile farklı belediyecilik yaklaşımları (“liberal”, “neoliberal”, “sosyal”, “toplumcu”, “yeniden beledileştirme”) çerçevesinde Türkiye düzleminde önce belediyelerin kamusalılığına ilişkin Cumhuriyetin ilk yıllarından 2000'lere uzanan tarihsel bir değerlendirme yapılacak, ardından 2000'li yıllardaki kamu yönetimi reformlarındaki belediyelere yönelik genel eğilimler ele alınacak ve son olarak 2019-2024 yılları arasında büyükşehir belediyeleri odağında kamusalılık güncel örnekler üzerinden incelenecektir.

I. Cumhuriyetin Kuruluşundan 2000’li Yıllara Kadar Belediyelerin Kamusalılığına İlişkin Genel Bir Değerlendirme

29 Ekim 1923 tarihinde kurulan Cumhuriyet ile gelen rejim değişikliği, egemenliğin kuruluş biçimi açısından bir kopuşu işaret etmektedir. Egemenliğin biçimindeki kopuş ile yönetsel teşkilatın da dönüştürülmesi ve yeniden yapılandırılması beklenir. Ancak ilk başlarda, Osmanlı Devleti’nin tanzimat döneminde kurumsallaşan ve gelişen belediyeçilik yapısı Cumhuriyete devredilmiştir.⁵¹⁵ Bu nedenle Türkiye’de Cumhuriyet’in 1930 yılına kadar olan ilk dönemindeki belediye yapısı, Osmanlı Devleti’nden miras kalan sistemin devamı niteliğindedir. 1923-1930 yılları arasında belediyelerin temel hukuki yapısı, Osmanlı Devleti Dönemi’nde çıkarılan kanunlara dayanmaktadır. İstanbul’da 1877 tarihli Dersaadet Belediye Kanunu ile 1912 tarihli Dersaadet Teşkilat-ı Belediyesi Hakkında Kanun-ı Muvakkat, taşrada 1877 tarihli Vilayet Belediye Kanunu hükümleri, 1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı Belediye Kanunu’na kadar geçerliliğini korumuştur.⁵¹⁶

Osmanlı Devleti’nde yerel düzeydeki kimi hizmetler; kadı, muhtesip, lonca teşkilatı, vakıflar, muhassallık meclisleri tarafından yapılmaktaydı.⁵¹⁷ Kadı, yerel işlerin baş yetkilisi ve yargıcı olup vakıfların ve loncaların denetimini üstlenir; aynı zamanda yerel kolluk hizmetlerinden sorumlu olur. Ayrıca, kent ile çevre köy ve nahiyelerin mülki amiri ve yargıcı olarak görev yapar. Merkez bürokrasisinin üyesi olan kadı, tayin edildiği bölgede yargı, kolluk, mali işler ve şehir yönetiminden belirli bir süre için sorumlu olur. Vakıflar, şehirde hastane, medrese, han, hamam, çeşme ve köprü gibi sağlık, eğitim, kültür ve sosyal yardım tesislerinin inşasını gerçekleştirir. Loncalar ise çarşı ve pazarların

⁵¹⁵ Aslı Yılmaz Uçar, “Osmanlı’dan Türkiye’ye Belediyeçiliğin Kuruluşu ve Gelişimi: Temel Bilgiler, Kaynaklar ve Savlar”, **Quo Vadis: Kamu Yönetimi**, Derleyenler: Veysel Erat, Cengiz Ekiz, İbrahim Arap, Ankara, Nika Yayınevi, 2018, s. 89.

⁵¹⁶ Tarkan Oktay, 2019, s. 28.

⁵¹⁷ Hasan Yaylı, **Türkiye’de Belediyelerin Yeniden Yapılandırılması: 2004 Belediye Reform Çalışmalarının Değerlendirilmesine Yönelik Bir Çalışma**, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi, 2008, s. 18-26.

düzeni, temizliği ve aydınlatmasında rol alır; kentte oluşan fiyatları belirler ve mahallelerde ortak ihtiyaçların karşılanmasına katkıda bulunurdu.⁵¹⁸ Muhtesip narhın (fiyat üst sınırı) belirlenmesine katkı sağlayıp narha uyulup uyulmadığını kontrol etmek, çarşı ve pazarları denetlemek, kullanılmakta olan paraların değerlerini belirlemek gibi görevleri yapar.⁵¹⁹ Muhassallık meclisleri ise vergi toplama işiyle uğraşırlardı.⁵²⁰

1923-1930 arası dönem, Cumhuriyet'in belediyeçilik anlayışının oluşumuna bir çeşit hazırlık dönemi olarak görülmektedir. Bu dönemde devlet yönetimi, önemli belediyeçilik ve imar sorunlarıyla karşı karşıya kalmış, bu sorunlar ve sorunlara getirilen çözümler Cumhuriyet belediyeçiliğinin oluşumunda etkili olmuştur. Yeni dönemde, Cumhuriyet yönetimini bekleyen iki sorun alanı tespit edilmiştir:⁵²¹ Bunlardan birincisi, savaş sonrası Batı Anadolu kentlerindeki yangınlardan dolayı kentlerin imar edilmesi gerekliliği ve nüfus mübadelesinden dolayı kentlerde oluşan küçük üretim ve hizmet kesimindeki açıklardır. İkincisi, Ankara'nın başkent yapılmasıdır. Bu kararın başarıya ulaşması için yeni rejimin ideolojisiyle tutarlı çağdaş bir kentin kurulması gereklidir. Böylece, Cumhuriyet rejiminin devrimci ve antiemperyalist yanı ve rejimin başarısı; dışa açık, kozmopoliten ve Osmanlılık imgesi ile bütünleşmiş İstanbul'dan başkentin Ankara'ya taşınmasıyla somut olarak gösterilebilecektir.

Cumhuriyet yönetimi, bu iki sorun alanına çözümler getirmeye çalışırken bazı durumlara maruz kalmıştır.⁵²² İlki, Osmanlı Devleti'nden miras alınan ve sığ görülen belediyeçilik yasaları ve uygulamalarına ilişkindir. Bu dönemde belediyelerin mali güçleri oldukça zayıf, karar organlarında kentin üst tabakaları temsil edilmekte, vakıflar idaresinin işlevleriyle belediyelerin işlevleri çakışmaktadır. Ayrıca, kentsel alt yapı neredeyse yok gibidir ve kentsel hizmetleri yerine getirecek kaynak gerekmektedir.

⁵¹⁸ A.k., s. 1.

⁵¹⁹ A.k., s. 21.

⁵²⁰ A.k., s. 25.

⁵²¹ İlhan Tekeli, İlber Ortaylı, **Belediyeçilik Araştırma Projesi: Türkiye'de Belediyeçiliğin Evrimi**, Editör: Ergun Türkcan, Ankara, 1978, s. 27-28.

⁵²² A.k., s. 28-31.

İkincisi, İttihat ve Terakki'nin belediyeler etrafında oluşturduğu politik güçtür. Bu grup, şehremaneti ve belediyeler etrafında esnaf loncalarını örgütleyerek önemli bir politik güç oluşturmuşlardır. Üçüncüsü, nüfus artışı ve kentleşme hızının çok düşük olmasıdır. Sonuncusu, Birinci Dünya Savaşı koşullarında paranın enflasyon nedeniyle çok değer kaybetmiş olmasıdır. Zaten kıt olan belediye gelirleri, bu değer kaybıyla birlikte tümüyle önemsiz hale gelmiştir.

Korel Göymen'e göre, Cumhuriyet'in ekonomik ve mali durumunun kötülüğü, savaşın yarattığı tahribat ve bulaşıcı hastalıkların boyutları, sermaye birikimi ve yerli girişimciliğin olmayışı ve siyasi sistemi sağlamlaştırma gereksinimi, Osmanlı'dan devralınan merkezîyetçilik geleneğinin kuvvetlenmesine yol açmıştır.⁵²³

Cumhuriyet'in ilk yıllarında kamu örgütlenmesi, bazı yasal-kurumsal düzenlemeler, benimsenen politikalar ya da siyaset ve yönetim ilişkilerine egemen olan bazı biçimler, genellikle “*siyasal ve yönetsel güç yoğunlaşması*”, “*merkezileşme*” ya da “*devletçilik*” kavramlarıyla tanımlanmaktadır.⁵²⁴ Ancak bu dönemde vilayet, köy ve belediyeleri düzenleyen yasalar ile toprak örgütlenmesi; eşitlikçi bir anlayışla yurttaşlara ülke düzeyinde hizmet sunmayı amaçlayan, ekonomik, sosyal ve siyasal nitelikteki bazı hakları güvence altına alan ve mekânsal örgütlenmede kamusal temsiliyeti sağlamayı hedefleyen bir anlayış üzerine inşa edilmiş, kamu hizmetlerinin kapsam ve içeriği önemli oranda genişletilmiştir.⁵²⁵

Öyle ki kamu hizmetlerinin örgütlenmesinde sadece merkezi yönetim tercih edilmemiştir. Örneğin; çok sayıda kamu tüzel kişisi oluşturularak hizmet alanlarının ‘kamu’suna kendi uzmanlık alanlarını düzenleme ve yönetme yetkisi verilmiş, alım-ihale süreçleri, biçimsel kurallarla standartlaştırılmış, kamu kaynaklarının kullanımı üzerinde

⁵²³ Korel Göymen, “Türk Yerel Yönetiminde Katılımcılığın Evrimi: Merkezîyetçi Bir Devlette Yönetişim Dinamikleri”, **Amme İdaresi Dergisi**, 32(4), 1999, s. 68.

⁵²⁴ Koray Karasu, 2018, s. 32.

⁵²⁵ A.k., s. 32.

kamusal denetimi gerçekleştirecek kamu örgütleri kurulmuştur. Böylece güç, merkezde yoğunlaşmamıştır. Kamu yönetimi reformuna ilişkin verilen bu örnekler, devletin önemli oranda kamusallaştırıldığını göstermektedir.⁵²⁶

1923-1930 dönemi içerisinde yürürlükte olan 1921 ve 1924 Anayasalarında yerel yönetimlere ilişkin bazı hükümler bulunmaktadır:

1921 Anayasası:

Madde 11: (Özgün hali) Vilâyet, mahalli umurda mânevi şahsiyeti ve muhtariyeti haizdir. Harici ve dâhili siyaset, şer'i, adli ve askeri umur, beynelmilel iktisadi münasebat ve hükümetin umumi tekâlifi ve menafii birden ziyade vilâyata şâmil hususat müstesna olmak üzere Büyük Millet Meclisince vazedilecek kavanin mucibince Evkaf, Medaris, Maarif, Sıhhiye, İktisat, Ziraat, Nafia ve Muaveneti İçtimaiye işlerinin tanzim ve idaresi vilâyet şûralarının salâhiyeti dâhilindedir.

Madde 11: (Değişik: 29.10.1339 (1923) - 364 S. Kanun) Türkiye Reiscumhuri Devleti Reisidir. Bu sıfatla lüzum gördükçe Meclise ve Heyeti Vekileye riyaset eder.

Madde 12: (Özgün hali) Vilâyet şûraları vilâyetler halkınca müntahap âzadan mürekkeptir. Vilâyet şûralarının içtima devresi iki senedir. İçtima müddeti senede iki aydır.

Madde 12: (Değişik: 29.10.1339 (1923) - 364 S. Kanun) Başvekil Reiscumhur tarafından ve Meclis âzası meyanından intihap olunur. Diğer vekiller Başvekil tarafından gene Meclis âzası arasından intihap olunduktan sonra heyeti umumiyesi Reiscumhur tarafından Meclisin tasvibine arz olunur. Meclis hali içtimada değil ise keyfiyeti tasvip Meclisin içtimana talik olunur.

Madde 13.- Vilâyet şûrası, azâsı meyanında icrâ âmiri olacak bir reis ile muhtelif şuabatı idareye memur azadan teşekkül etmek üzere bir idare heyeti intihap eder. İcra selâhiyeti daimi olan bu heyete aittir.

Madde 14.- Vilâyete Büyük Millet Meclisinin vekili ve mümessili olmak üzere vali bulunur. Vali, Büyük Millet Meclisi Hükümeti tarafından tâyin olup vazifesi devletin umumi ve müşterek vazائفını rüyet etmektedir. Vali yalnız devletin umumi vazائفıyla mahallî vazائف arasında tearuz vukuunda müdahale eder.⁵²⁷

1924 Anayasası:

Madde 89: Türkiye coğrafi vaziyet ve iktisadi münasebet noktai nazarından vilâyetlere, vilâyetler kazalara, kazalar nahiyelere münkasimdir ve nahiyeler de kasaba ve köylerden tereküp eder.

Madde 90: Vilâyetlerle şehir, kasaba ve köyler hükmi şahsiyeti haizdir.

Madde 91: Vilâyetler umuru tevsi mezuniyet ve tefriki vezaif esası üzerine idare olunur.⁵²⁸

1921 Anayasası'nın kısa olmasına karşın yerel yönetimler konusunda geniş sayılabilecek düzenlemeler içerdiği,⁵²⁹ iller ve bucaklar için özerk yönetimler öngördüğü,⁵³⁰ İl tüzel kişiliğinin İl meclisi (Şurası), İl Yönetim Kurulu ve İl Başkanı olmak üzere üç organı olduğu⁵³¹; 1924 Anayasası'nda ise iller, şehirler, kasabalar ve

⁵²⁶ A.k., s. 33.

⁵²⁷ 20.01.1921 tarihli Teşkilatı Esasiye Kanunu.

⁵²⁸ 20.04.1924 tarihli Teşkilatı Esasiye Kanunu.

⁵²⁹ Hasan Yaylı, "Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Tarihi Gelişimi", Editörler: Kemal Görmez, Hasan Yaylı, **Yerel Yönetimler**, Ankara, Orion Kitabevi, 2018, s. 77

⁵³⁰ Hasan Yaylı, 2018, s. 77; Ruşen Keleş, 2019, s. 163.

⁵³¹ Ruşen Keleş, 2019, s. 163.

köylerin tüzel kişilik sahibi olduklarının belirtildiği görülmektedir.⁵³² Anayasaların ilgili maddelerinde de görüleceği üzere genel olarak yerel yönetimlere, özel olarak da belediyelere ilişkin doğrudan bir düzenleme bulunmamaktadır. Belediyeler, sadece 1924 Anayasası madde 85’te vergilerin toplanması konusunda yer almıştır.⁵³³

Ruşen Keleş’e göre; 1921 Anayasası, illerin ve bucakların geniş bir özerklikten yararlanmasını öngörmekte, merkezden yönetimi sınırlandırmayı ve bu yönetimlere merkezden ayrı bir yönetim biçimi olarak bakmayı yeğlemektedir. Diğer taraftan 1924 Anayasası, 1876 Anayasası’nda olduğu gibi, illerin işlerinin yetki genişliği (tevsi-i mezuniyet) ve görev ayrımı (tevrık-i vezaif) esaslarına göre görüleceği belirtilmiştir. Bu farklılıklardan kaynaklı olarak 1921 Anayasası, 1876 ve 1924 Anayasalarından ayrı tutulmaktadır.⁵³⁴

Birgül Ayman Güler ise Osmanlı döneminin ademi merkeziyet anlayışının 1921 ve 1924 Anayasalarında da yerlerini koruduğunu belirtmektedir. 1921 Anayasası illere, yerel işler bakımından tüzel kişilik ve özerklik vermiş, yürütme organı olarak çalışacak “icra amiri”nin meclis içinden seçilmesini öngörmüştür. Valiler ise Büyük Millet Meclisi’nin vekili ve temsilcisi olarak tanımlanmış ve il meclislerinden ayrı tutulmuştur. İlgili Anayasa “görev ayrımı” ilkesinden söz etmemekle birlikte, merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında görev ayrımı yapmıştır. 1924 Anayasası ise bir önceki anayasanın görev ayrımını tanımlamaktan vazgeçmiş, 1876 Anayasası’na benzer biçimde illerin yetki genişliği ve görev ayrımı esaslarına göre yönetileceği belirtilmiştir. Güler’e göre, görev ayrımı ve yetki genişliği ilkeleri, ademi merkeziyet ya da yerinden yönetim uygulamalarının içeriği, somutlanma biçimleri olarak kabul edilmiştir. Ayrıca görev ayrımı, merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki görevlerin ayrılması; yetki genişliği, valilerin yerinden yönetim çerçevesini belirleyen ilkelerdir. Zaman içerisinde ilkelerin

⁵³² Hasan Yaylı, 2018, s. 77.

⁵³³ A.k., s. 77.

⁵³⁴ Ruşen Keleş, 2019, s. 163.

tanımlanışı değişmezken ademi merkeziyetin algılanışı-içeriği farklılaşmıştır. Yetki genişliği, ademi merkeziyetin değil merkeziyetin göstergesi olarak kabul edilmeye başlanmıştır.⁵³⁵ Güler'e göre, bu konudaki ve geçmişten günümüze gelen ademi merkeziyete ilişkin tartışmaların temeli, yerel yönetimleri güçlendirmek ve ademi merkeziyetin sahip oldukları amaçların karıştırılmasından kaynaklanmaktadır. Birincisi, merkeziyetçilik ile doğan sakıncaları ortadan kaldırma amacı taşırken; ikincisi, devlet örgütlenmesinde ademi merkeziyetçilik ilkesini uygulamaya koymak ve merkeziyetçilikten vazgeçmek amacını taşımaktadır.⁵³⁶

Birinci Meclisin dağılması sonucu yapılan seçimlerden sonra oluşan İkinci Meclisin, Cumhuriyeti ilan edilişle birlikte 1924 yılında çıkardığı yasalardan bazıları, belediyeleri doğrudan ve dolaylı olarak ilgilendirmektedir. Belediyelerle ilgili yasal düzenlemelerden biri Ankara özelindedir. Ayrıca ülke genelindeki belediyeleri ilgilendiren düzenlemeler de bulunmaktadır.⁵³⁷

Ankara'nın başkent yapılmasının ardından şehrin hızlı ve ülkenin yeni başkentine yakışır bir şekilde imar edilmesi gerekiyordu. Ankara'nın İstanbul Şehremaneti'nin görev ve yetkilerine sahip bir teşkilat ile yönetilmesi için 16.02.1924 tarihinde 417 sayılı Ankara Şehremaneti Kanunu'nu çıkarılmıştır. Bu kanuna göre, Ankara Şehremaneti'nin İçişleri Bakanı tarafından atanan bir belediye başkanı (Şehremini) ve seçimle göreve gelmiş 24 üyeden oluşan bir belediye genel meclisi (Ankara Cemiyeti Umumiyei Belediyesi) olacaktır. Ankara Belediyesi'nin bütçesi belediye genel meclisince düzenlendikten sonra İçişleri Bakanı'nın tetkik ve tasdiki ile uygulanmaktadır. Ankara Belediyesi'nde, İçişleri Bakanı tarafından atanan; fen, sağlık, muhasebe, yazı ve hukuk işleri müdürleri ile bu

⁵³⁵ Birgül Ayman Güler, "Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi? Ademi Merkeziyetçilik mi?" **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, 9(2), 2000, s. 19-20.

⁵³⁶ A.k., s. 15.

⁵³⁷ İlhan Tekeli, İlber Ortaylı, 1978, s. 32.

müdürlüklerden oluşan bir emanet encümeni bulunmaktadır. Encümen, belediye meclisinin görev ve yetkilerine sahiptir.⁵³⁸

Belediye başkanı ile fen, sağlık, muhasebe, yazı ve hukuk işleri müdürlerinin belediye genel meclisi tarafından seçilmeleri ya da atanmaları yerine İçişleri Bakanı tarafından atanmaları ve merkezi yönetime bağlı bir birim gibi çalışmaları, 1921 Anayasası'nda belirtilen özerkliğin Ankara özelinde uygulanmadığını ve günümüz idari vesayetinin ötesinde bir anlayışın var olduğunu göstermektedir. Öyle ki ismi geçen müdürlüklere yapılan müdür atamalarının İçişleri Bakanı tarafından yapılmasını öngören düzenleme, Karasi Vekili Ali Süruri Bey tarafından Anayasadaki millet egemenliği ilkesine ters bulunmuştur.⁵³⁹

A. Belediyeler Arası Eşitliği Hedefleyen Bir Düzenleme: 1580 Sayılı Belediye Kanunu

Yerel yönetimler alanında Cumhuriyetin kuruluş felsefesini tam anlamıyla yansıtan düzenlemeler, 1930 yılı ile başlamaktadır.⁵⁴⁰ 03.04.1930 tarihli ve 1580 sayılı Belediye Kanunu, alanındaki en önemli düzenlemedir. 1928 yılından günümüze değin yayınlanan Türk İdare Dergisindeki yazılarda da 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun önemine dair tespitler sıklıkla yapılmaktadır.⁵⁴¹ Örneğin Yazar K. Naci Belediye Kanunu'nu: "*Türk İnkılabının En Mühim Kanunu*"⁵⁴² olarak değerlendirmektedir. Ayrıca Yazar, Belediye Kanunu'nun belediyeler arasında farklılıkları ortadan kaldıran eşitlikçi yaklaşımına da vurgu yapmaktadır:

...Eylül'den sonra saadet kapısına izafe edilen dersaadet belediye kanunu yoktur. Bundan sonra saadet her şehir ve kasabanın kapısına yazılacaktır. Artık vilayet belediye kanunu

⁵³⁸ 16.02.1924 tarihli, 417 sayılı Ankara Şehremaneti Kanunu.

⁵³⁹ Fehmi Yavuz, **Ankara'nın İmarı ve Şehirciliğimiz**, Ankara, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, 21(23), 1952, s. 13.

⁵⁴⁰ Aslı Yılmaz Uçar, 2018, s. 90.

⁵⁴¹ Koray Karasu, "Yönetim Bilimi Alanyazını ve Devletin Kamusallaşması Bağlamında Türk İdare Dergisi'nin İlk 45 Yılı (1928-1972)", **Türk İdare Dergisi'nin 90 Yılı (1928-2018)**, Editörler: Selim Çapar, Erkan Tural, Ankara, TİAV Yayınları, 2019, s. 143.

⁵⁴² K. Naci'den aktaran Koray Karasu, 2019, s. 143.

olmayacak, bütün Cumhuriyet şehir ve kasabaları medeni dünyada olduğu gibi standart bir şekilde tek bir kanunla idare edilecektir...⁵⁴³

Sıddık Tümerkan, 53 yıl yürürlükte kalmış olan Vilayet ve Dersaadet Belediye Kanunlarının uygulanmasındaki tecrübeler, bu tecrübeler doğrultusunda çıkarılmış olan belediyeleri ilgilendiren muhtelif kanunlar ve yine bu süreçte, Batı Dünyasındaki belediye teşkilatlarının gösterdiği gelişmeler dikkate alınarak hazırlanmış olan 1580 sayılı Belediye Kanunu'nu, modern belediyecilik anlayışını, ülkenin bünyesine ve ihtiyaçlarına (görev kısmı istisna tutularak) mümkün olduğu kadar uyduran bir kanun olarak vasıflandırmıştır.⁵⁴⁴

1580 sayılı Belediye Kanunu'nun gerekçesi, Tümerkan'ın görüşünü doğrular niteliktedir. Kanunun hazırlanmasında göz önünde tutulan ilkeler şöyledir: Belediyeler arası eşitlik, belediyelerin icraatlarında serbest bırakılması, belediyeler üzerinde güçlü bir merkezi yönetim denetimi, tek dereceli seçim ve halkın etkin denetiminin sağlanması ve belediyelerin hizmet alanının genişletilme ilkeleridir.⁵⁴⁵

İlhan Tekeli, kanunun hazırlanmasına ilişkin gerekçede yer alan ilkelerin varlığına ilişkin şu yorumlara yer vermiştir:⁵⁴⁶ Belediyeler arasındaki eşitliği sağlamaya yönelik ilke, Osmanlı dönemindeki liman kentlerinin gelişmiş olmasına tepki olarak Cumhuriyet yönetiminin İç Anadolu kentlerini geliştirme politikası olabilir. Belediyelerin icraatlarında serbest bırakılması ilkesi, genel olarak belediyelerin hizmetlerini serbestçe yapmasını öngörmüştür. Nitekim 1580 sayılı Kanunun birinci maddesinde; "*Belediye, beldenin ve belde sakinlerinin mahalli mahiyette müşterek ve medeni ihtiyaçlarını tanzim ve tesviye ile mükellef hükmi bir şahsiyettir*" şeklinde tanımlanmıştır. Serbestlik ilkesi Tekeli'ye göre iki şekilde kısıtlanmıştır. Birincisi, devlet yasaları; ikincisi, mahalli mahiyette müşterek ihtiyaçlardır. Belediyeler üzerinde güçlü bir merkezi yönetim

⁵⁴³ A.k., s. 143.

⁵⁴⁴ Sıddık Tümerkan, **Türkiye'de Belediyeler: Tarihi Gelişim ve Bugünkü Durum**, İstanbul, İçişleri Bakanlığı Yayınları, 3(3), 1946, s. 245.

⁵⁴⁵ Sıddık Tümerkan, 1946, s. 247-249; İlhan Tekeli, İlber Ortaylı, 1978, s. 51-56.

⁵⁴⁶ İlhan Tekeli, İlber Ortaylı, 1978, s. 51-56.

denetimi ilkesi ile merkezi yönetimin kontrolü, sadece belediye yönetiminin değil, belediyelerin karar organlarının kararları üzerinde de kurulmuştur. Tek dereceli seçim ve halkın etkin denetiminin sağlanması ilkesi, ulusal politika düzeyinde çift dereceli seçimin bulunduğu ve kadınların oy verme sürecine katılmadığı bir dönemde, yerel yönetimde böyle bir katılım öngörülmüş olması önemli olarak görülmektedir. Belediyelerin hizmet alanının genişletilmesi ilkesiyle belediyelerin görevlerinin belirlenmesinde önemli iki tutum görülmektedir: Birinci tutum, belediye görevlerinin genel bir ifade ile belirtilmeyip tek tek sayılmasıdır. Bu tutum gerekçeden de anlaşılacağı üzere küçük belediyelere yol gösterme kaygısı taşımaktadır. İkinci tutum, belediye hizmetlerinin “mecburi” ve “ihtiyarilik” niteliğinin belediyelerin “gelirlerine” bir başka deyişle büyüklüklerine göre farklılaştırılmasıdır.

1580 sayılı Belediye Kanunu’nda belediyelerin görevleri 76 başlıkta liste şeklinde tek tek sayılmıştır. 1-39, 41-44, 47-52, 56, 57, 74 ve 76. fıkralar her belediye; 40. ve 58. fıkralar geliri elli bin liradan fazla olan belediyeler; 45. ve 53. fıkralar geliri iki yüz bin liradan fazla olan belediyeler; 46, 54 ve 55. fıkralar geliri beş yüz bin liradan fazla olan belediyeler için yapılması zorunlu tutulmuştur. 59-73. fıkralar arasında sayılanlar ihtiyari vazifeler olarak belirlenmiştir⁵⁴⁷ (ayrıca bkz. Ek-1).

Belediyelere geniş bir görev alanı tanımak, idari denetim aracı olmanın ötesinde belediyelerin kamu hizmeti üreterek toplumsallaşması/kamusallaşması yönünde ciddi bir işleve sahiptir. Bu görevler dönemin toplumunun karşı karşıya olduğu kentleşme, yoksulluk, sağlık, ulaşım, temizlik gibi acil sorunlara devlet eliyle çözüm üretme amacının bir ifadesidir. Böylece belediyelere, sadece yol, kaldırım değil, doğum evi, hastane, tiyatro, ekmek fırını, mezbaha, itfaiye kurma gibi birçok görev de verilmiştir. Bu belediyelerin toplumla iç içe geçmesi, kentin her köşesine kamusal müdahalede bulunması, kamusal mekânlar ve hizmetler üretmesi anlamına gelir. Osmanlı’dan miras

⁵⁴⁷ 03.04.1930 tarihli, 1580 sayılı Belediye Kanunu, m. 15, 16 ve 17.

kalan belediyeçilik sisteminin zayıf olması, toplumda kentsel hizmetlerin yok denecek düzeyde olması, devletin modernleşmeyi belediyeler eliyle yaymak istemesi yasanın kamusallaşma amacını taşıdığını göstermektedir.

Dolayısıyla bu yasa, belediyeyi yalnızca yönetsel bir birim değil aynı zamanda toplum refahını artıran, kentsel kamusal alanlar yaratan bir konuma sokmuştur. Belediyenin halk sağlığına doğrudan müdahale etmesi, yoksullara, işsizlere, kimsesiz çocuklara yardım sunması bugünkü ölçütlerle sosyal devletin bir görevi gibi olsa da burada belediyeye devredilmiştir. Bu da yerel düzeyde kamusal örgütlenme ve toplumsal işlevsellik doğurmuştur.

Belediyelerin görev alanlarının genişletilmesi, beraberinde kaynak sorununu da getirmiştir. Yeni görevlerle ilgili kaynak yaratılması, 1580 sayılı Kanun dışında bırakılmış, yeni bir gelir kanunu çıkarılması planlanmışsa da bir süre, 423 sayılı Belediye Vergi ve Resimleri Kanunu'nda yapılan değişikliklerle devam edilmiştir.⁵⁴⁸

Türkiye'de tarihsel olarak belediye gelirlerinin değişimini aşağıdaki tablodan inceleyebiliriz.

Tablo 3: Belediye Gelirlerinin Değişimi

423 sayılı Belediye Vergi ve Resimleri Kanunu
26.02.1924 tarihli, 423 sayılı Belediye Vergi ve Resimleri Kanunu ile belediyelerin mali yapısı yeniden düzenlenmiştir. Kanunla, belediye sınırları içerisindeki binalardan tahsil olunacak verginin %25'inin belediyelere verilmesine ve belediye sınırları dâhilindeki evlerden azami oranları aşmamak üzere binaların değerleri üzerinden temizlik vergisi, aydınlatma ve inşaat ruhsatı resmi alınmasına karar verilmiştir. Bunun dışında, oyun mahalleleri, tiyatro, sinema, bar, kulüp, gazino vb. işletenlerden ruhsat harcı, binaların önüne güneş ve yağmurdan korunması için çekilen tente ve yapıların sahiplerinden, pazar, panayır veya meydanlarda satıcılar tarafından işgal edilen yerler için işgalcilerden, ölçü, tartı ve ölçeklerin belediyeye damgalattırılması karşılığı olarak bu araçları bulunduranlardan resim alınması kararlaştırılmıştır. Kasaba ve şehirlerin kadastrounun yeniden düzenlenmesinde ve tarla, bağ ve benzerlerinin mahallelere ayrılması için gerekli haritanın masraflarının tahsil edilmesi, icar ve isticar sözleşmelerinden belediyeler adına %2 oranında, belediye sınırları içerisinde eşya satışından eşyanın değerinin %50'sini geçmemek üzere, hayvanların satımından muhtelif oranlarda, müzayedelerde satılan eşyalardan, binek ve yük arabalarından, belediye sınırları içerisinde yer alan liman, göl, nehir gibi alanlarda bulunan istimbol vb. araçlardan, süs köpekleri ve av köpeklerinden, belediye sınırları içerisinde tüketilen petrol, benzin, mazot, ispiro gibi ürünlerin depolandığı yerlerden, hayvanların kesiminden, resim alınması kararlaştırılan diğer vergi kalemleridir. Ayrıca, belediyelerce tesis edilen iskelelerden gümrük vergisi alınması ile piyango ve ikramiye kazançlarından belediye hissesi ayrılması kanunda belirtilmiştir.
Kırk dokuz maddeden oluşan 423 sayılı kanun kapsamında belediyeler için çeşitli gelir kaynakları yaratıldığı görülmektedir. Cumhuriyet yönetimi belediyeleri, mali olarak güçlendirirken kısa bir süre sonra belediyelere sağlanan mali olanakları azaltmaya başlamış, kaynakların bir kısmını merkezi

⁵⁴⁸ A.k., s. 58-59.

hükümete aktarmıştır. Belediyelerin ilk gelir kaybı, 1926 yılında 755 sayılı Kanunla temettü vergisi yerine kazanç vergisinin konulmasıdır. Belediyeler böylece, %25'e kadar munzam kesir koyma hakkını yitirmişlerdir. Ancak yine 1926 yılında çıkarılan 833 sayılı Kanun ile kazanç vergisine %5 munzam kesir ilave hakkı getirilmiştir. 1928 yılında çıkarılan 1236 sayılı Kanun ile belediyeler, pazarlardaki toptan satışlarda belediye kantariye vergisinden yoksun kalmışlardır. 1929 yılında 1454 sayılı Kanun ile belediyelerin müsakkafat vergisi payı %15'e indirilmiş, kazanç vergisinden de munzam kesir değil, %3 hisse alınması öngörülmüştür. Gelirlerdeki azalmanın yanı sıra belediyelerin birtakım giderlere katılması zorunluluğu getirilmiştir. 1925 yılındaki "Mektep Vergisi Kanunu" ile 50 bin nüfusu geçen şehirlerde ilkokul giderlerine belediyeler de katılacaktır.

5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu

01.07.1948 tarihli, 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ile belediyelerin gelirleri eskiye oranla artırılmıştır.

Belediye aracılığıyla tahsil edilmeyen gelirlerden alınan belediye payları; kazanç vergisinden %5, gümrük resminden %15, tekel maddeleri gelirlerinden %5, bina vergisinden %25, yol vergisinden %20. İşletme gelirlerinden ayrılan belediye payları; elektrik ve havagazından, tarifeleri belli nakil vasıtaları ile banliyö hatları bilet bedellerinden %10, telefon abone ve konuşma ücretlerinden %20, temizleme ve aydınlatma resmi (kiraya verilmeyen binalarda %2,5, kiraya verilen binalarda %5).

Bunların dışında; hayvan kesim ücreti ve resmi, et taşıma ücreti, balıkthane ücreti alınır.

Harcamalara iştirak payları; yol, lağım ve su tesislerinin masraflarına, harita ve imar planları masraflarına, yangından korunma masraflarına.

Belediye aracılığıyla tahsil edilen gelirler; değerlendirme resmi, nakil vasıtaları numara resmi, kara nakil vasıtaları resmi, deniz nakil vasıtaları resmi, iskele ve rıhtımlardan alınacak geçiş resmi, ilan ve reklam resmi, hayvan alım satım resmi, tellaklık resmi, eğlence yerleri açılmasına ait ruhsat harcı, eğlence resmi, yer işgal resmi, kazan ve motörlerden alınacak resim, akaryakıt resmi, akaryakıt depo ücreti, kaynak sularından alınacak resim, yapı ruhsat ve denetleme harcı.

Tahsili isteğe bağlı gelirler; süs köpekleri resmi, tente, siper ve saçak resmi, fenni vasıtalarla yapılacak temizlemelerden alınacak ücret.

Türlü gelirler; kiralamalara ait sözleşme resmi, belediyelerin diğer gelirleri...

5237 sayılı Kanunun yürürlükte olduğu 1960-1980 dönemi, Kemal Görmez'e göre belediyelerin gelir açısından merkezi yönetime bağımlılığının arttığı bir dönem olup belediye gelirlerini artırma çalışmaları da sonuçsuz kalmıştır. 1961 Anayasası'nda belediyelerin görevleriyle orantılı gelir kaynaklarıyla donatılmaları hüküm altına alınmasına rağmen belediyelerin merkezi yönetime gelir açısından bağımlılığı artmıştır. Devletin belediyelere vermesi gereken paylar verilmemiş, açık, sürekli olarak bağış ve yardımlarla ve borç silmelerle kapatılmış; bu durum belediyelerin merkeze bağımlılığını artırmıştır.⁵⁴⁹

2380 sayılı Belediyeler ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkındaki Kanun

02.02.1981 tarihli 2380 sayılı Belediyeler ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkındaki Kanun ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden belediyelere %5 oranında pay verilmesi kararlaştırılmıştır. Bu paylar İller Bankasına yatırılacaktır. İller Bankası aracılığıyla da son genel nüfus sayımı sonuçlarına göre belediyelere dağıtılacaktır. Ayrıca İller Bankasına borcu olan belediyelerin borç taksitleri bu paradan kesilebilecektir.

2380 sayılı Kanun'da değişiklik yapan 09.05.1984 tarihli, 3004 sayılı Kanun ile belediyelerin genel bütçe vergi gelirlerinden aldığı pay, %10,30'a çıkarılmıştır.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu

26.05.1981 tarihli, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ile önceki belediye gelirleri kanunlarındaki çok sayıda olan ve verimli olmayan vergilerin sayısını azaltmış, vergilerin verimli olmasına önem verilmiştir.⁵⁵⁰

Halen yürürlükte olan 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, ilk çıktığı zamandan bu yana kanun, Anayasa Mahkemesi Kararı ve KHK'ler ile toplam 32 (otuz iki) kez değişikliğe uğramıştır. Bu nedenle konumuz kapsamında kanunun son hali incelenecektir.

Belediye Gelirleri Kanununda belirtilen gelirler:

Belediye vergileri; ilan ve reklam vergisi, eğlence vergisi ile haberleşme vergisi, elektrik ve havagazı tüketim vergisi, yangın sigorta vergisi, çevre temizlik vergisi şeklindeki çeşitli vergiler.

Belediye harçları; işgal harcı, tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcı, kaynak suları harcı, tellaklık harcı, hayvan kesimi, muayene ve denetleme harcı, ölçü ve tartı aletleri muayene harcı, bina inşaat harcı ile kayıt ve suret harcı, altyapı kazı izni harcı, imar ile ilgili harçlar, işyeri açma izni harcı, muayene, ruhsat ve rapor harcı, sağlık belgesi harcı, esnaf muafılığı belgesi harcı şeklindeki çeşitli harçlar.

Harcamalara katılma payları; yol harcamalarına katılma payı, kanalizasyon harcamalarına katılma payı, su tesisleri harcamalarına katılma payı.

⁵⁴⁹ Kemal Görmez, 1997, s. 132-134.

⁵⁵⁰ Fehmi Yavuz ve Ruşen Keleş'ten aktaran Kemal Görmez, 1997, s. 140.

Günümüzde, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu başta olmak üzere, belediye gelirlerinin yasal dayanakları, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu, 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun, 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanundur.⁵⁵¹ Gelirlere ilişkin sayılan düzenlemeler, 2000’li yıllar Türkiye’inde Belediyelerin Kamusalılığı bölümünde incelenecektir.

1580 sayılı Belediye Kanunu, belediye gelirleri konusunda iki önemli yenilik getirmiştir.⁵⁵² Birincisi, su, elektrik, hava gazı, tramvay gibi belediye sınırları içerisinde bulunan imtiyazlı şirketlerin sözleşme sürelerinin bitiminden sonra beledileştirilmesidir.⁵⁵³ Böylece, yerine getirmekte zorlandıkları birtakım hizmetleri önceleri imtiyazlarla özel şirketlere veren belediyeler, bir süre sonra ticari ve iktisadi teşebbüslere girişerek, hem topluma hizmet, hem de kendisine gelir kaynağı yaratmak istemişlerdir.⁵⁵⁴ Bu uygulamalarda, dönemin devletçilik politikası etkili olmuş, özel girişimlerin faaliyet alanında bulunan hizmet alanları beledileştirilerek sayılan hizmetlerde kamusallaşma sağlanmıştır.

17.07.1945 tarihinde kurulan Türk Belediyecilik Derneği’nin Birinci Genel Yıllık Kongresi’nde belediye gelirleri ile belediye özerkliği ilişkisi kurulmuştur. Demokratik bir siyasal ortama geçilen bu dönemde, belediyelerin özerkliğinin ön koşulunun belediye gelirlerinin yeterli düzeye yükseltilmesi olduğu vurgulanmıştır. Ayrıca gelirin niteliği de önemli görülmüş, devletin topladığı temel vergilerden pay alma esasına dayanan bir belediye gelir sisteminin belediyeleri bağımlı kılacağı ve bu nedenle temel bir mahalli verginin gerekliliği savunulmuştur. Ancak durum tam tersi yönde seyretmiş, belediyelerin merkeze bağımlılığını artıracak biçimde gelişmiştir.⁵⁵⁵

İkinci önemli yenilik; belediyelere özgü bir banka kurulana kadar belediyelerin, gelirlerinin yüzde beşini, ihtiyata ayırmaya zorunlu tutulmasıdır.⁵⁵⁶ Belediyeler için bir

⁵⁵¹ Elif Ayşe Şahin İpek, “Türkiye’de Belediye Gelirlerinin Değerlendirilmesi” **Afyon Kocatepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 20(2), 2018, s. 3.

⁵⁵² İlhan Tekeli, İlber Ortaylı, 1978, s. 59.

⁵⁵³ 1580 sayılı Belediye Kanunu, m. 157.

⁵⁵⁴ Can Giray Özgül, 2011, s. 91.

⁵⁵⁵ İlhan Tekeli, İlber Ortaylı, 1978, s. 129-129.

⁵⁵⁶ 1580 sayılı Belediye Kanunu, m. 131.

gelirler yasaının getirilemeyişi ve kentlerdeki altyapı yatırımlarının finansmanının sağlanmasındaki zorluklar, Belediyeler Bankası'nın kurulmasını hızlandırmıştır.⁵⁵⁷ Türkiye'de yerel yönetim bankacılığının tarihsel süreçteki değişimini aşağıdaki tablodan inceleyebiliriz.

Tablo 4: Yerel Yönetim Bankacılığının Değişimi

Belediyeler Bankasından İller Bankasına Değişim
<p>1933 yılında Belediyeler Bankası adı altında kurulmuştur. 1945 yılında İller Bankası Genel Müdürlüğü olmuştur. 2011 yılında İller Bankası A.Ş. olarak yeniden yapılandırılmış, kalkınma ve yatırım bankasına dönüştürülmüştür.</p>
<p>Belediyeler Bankası</p> <p><u>Kuruluşu:</u> 11.06.1933 tarihli ve 2301 sayılı Belediyeler Bankası Hakkında Kanun ile kurulmuştur. 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 131 inci maddesinde yazılı hükme göre (Belediyeler Bankası)... hükmi şahsiyeti haiz bir banka teşkil edilmiştir...⁵⁵⁸</p> <p><u>Kuruluş Amacı:</u> Belediyelere, şehirlerin tanzim ve tesisi işlerinde yapacakları esaslı amme hizmetleri için muhtaç olacakları parayı, yapılacak işlerin ehemmiyetine ve belediyelerin ödeme kabiliyetlerine göre ikraz etmek; kısa veya uzun vadeli avans ve carî hesaplar açmak veya bunlara tavassut ve kefalet etmek ve nizamnamei esasisile müsaade edilecek banka işlerini yapmaktır.</p> <p>Bankanın, ikraz ve faiz muamelelerinde sermayesine iştirak eden belediyelere iştiraklerine göre müsavi muamele yapması esas olmakla beraber talebin çokluğu halinde yapılacak işlerin takdim ve tercihi ve iştirak hisselerinin nihayet iki misline kadar muamele yapması meclisi idarenin kararına bağlıdır.</p> <p>Banka, bundan fazla muameleler için Dahiliye Vekâletinin muvafakatini almağa mecburdur.</p> <p>Banka yapacağı ikraz, avans ve cari hesaplar için lüzum gördüğü teminatı borç vereceği belediyelerden istemek salâhiyetine maliktir. Bunun için yapacağı ikraz ve açacağı cari hesaplar karşılığı olarak belediyelerin varidatlarından bir kısmını veya uhdelerindeki imtiyazların menafiiini karşılık istemeğe ve icabında gayrimenkul teminat almağa ve bunlar üzerinde ipotek muamelesi yaptırmağa mezdur.⁵⁵⁹</p> <p>Belediyeler Bankasının temel işlevi, belediyelere alt yapı yatırımı için kaynak sağlamak olmasına rağmen, bankanın belediyelerden toplanan fonların ötesinde kaynak artırıcı girişimlerde bulunmadığı tespit edilmiştir.⁵⁶⁰</p>
<p>İller Bankası Genel Müdürlüğü</p> <p><u>Kuruluşu ve Amacı:</u> 13.06.1945 tarihli ve 4759 sayılı İller Bankası Kanunu ile kurulmuştur.</p> <p>İl özel idareleriyle belediye ve köy idarelerinin ve bu idarelerin kuracakları birliklerle adı geçen idarelere bağlı, tüzel kişiliği haiz olan veya olmayan ve katma bütçeli idare ve kurumların imar işleriyle ilgili konularla uğraşmak ve bütün işlemlerinde özel hukuk hükümleriyle bu kanuna bağlı olmak üzere İller Bankası adıyla tüzel kişiliği haiz bir banka kurulmuştur...⁵⁶¹</p> <p>İller Bankasına dönüşen bankanın, belediyeler dışında özel idareler ile köyleri de kapsamına alması, bankayı yerel yönetim bankasına dönüştürmüştür. Dönüşüm ile sermayesi de artırılan banka, yerel yönetimlerin plan ve programlarını gerçekleştirme için kredi sağlamanın ötesinde teknik yardım hizmeti de sunmaya başlamıştır.⁵⁶²</p>
<p>İller Bankası A. Ş. Genel Müdürlüğü</p> <p><u>Kuruluşu:</u> 26.01.2011 tarihli ve 6107 sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun ile kurulmuştur.</p> <p>...özel hukuk hükümlerine tabi, tüzel kişiliğe sahip, anonim şirket statüsünde "İller Bankası Anonim Şirketi" unvanıyla bir kalkınma ve yatırım bankası kurulmuştur. Bankanın kısaltılmış unvanı "İLBANK"tır...⁵⁶³</p> <p><u>Kuruluş Amacı:</u> ...il özel idareleri, belediyeler ve bağlı kuruluşları ile münhasıran bunların üye oldukları mahalli idare birliklerinin finansman ihtiyacını karşılamak, bu idarelerin sınırları içinde yaşayan halkın</p>

⁵⁵⁷ İlhan Tekeli, İlber Ortaylı, 1978, s. 60.

⁵⁵⁸ 11.06.1933 tarihli, 2301 sayılı Belediyeler Bankası Hakkında Kanun, m. 1.

⁵⁵⁹ A.k., m. 3.

⁵⁶⁰ İlhan Tekeli, İlber Ortaylı, 1978, s. 60.

⁵⁶¹ 13.06.1945 tarihli, 4759 sayılı İller Bankası Kanunu, m. 1.

⁵⁶² İlhan Tekeli, İlber Ortaylı, 1978, s. 130.

⁵⁶³ 26.01.2011 tarihli, 6107 sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun, m. 1.

mahalli müşterek hizmetlerine ilişkin projeler geliştirmek, bu idarelere danışmanlık hizmeti vermek ve teknik mahiyetteki kentsel projeler ile alt ve üstyapı işlerinin yapılmasına yardımcı olmak ve her türlü kalkınma ve yatırım bankacılığı işlevlerini yerine getirmektedir.⁵⁶⁴
Mevcut Durumu: 5018 sayılı Kanun dışında kalan bütçeye sahip, Çevre ve Şehircilik Bakanlığının ilgili kuruluşudur. Ayrıca, 29.6.1956 tarihli ve 6762 sayılı Türk Ticaret Kanunu, 19.10.2005 tarihli ve 5411 sayılı Bankacılık Kanunu ve ilgili kanunlarda belirtilen görevleri yapmakta ve yetkileri kullanmaktadır. Banka hizmetlerinin gerektirdiği görevler, 14.7.1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na ve diğer kanunların sözleşmeli personel hakkındaki hükümlerine tabi olmayan sözleşmeli personel eli ile yürütülmektedir.

Kurtuluş Savaşından sonra başlatılan kalkınma hamlesi çerçevesinde, şehir ve kasabaların yeniden imar ve inşası amacıyla kurulan banka, her kuruluşunda kanun ile kurulmuştur.

İLBANK'ın malları devlet malıyla aynı hukuksal statüye sahip, bütçesi özerk, personeli 657'ye tabi değildir. Banka, Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'a tabi olmak gibi vergi hukukundan doğan ayrıcalıklardan yararlanmanın yanı sıra hukuki tasarruflarda bulunma (idari işlem vs.) mal edinme, teşkilatlanma ve yaptırım uygulama gibi yetkilere sahiptir.

Kalkınma ve Yatırım Bankacılığı olarak kurulan İLBANK, anayasal kurumlar olan mahalli idarelerin finansman ihtiyacını karşılamak, mahalli müşterek hizmetlere ilişkin projeleri geliştirmek, danışmanlık ve denetim hizmeti vermek, merkezi yönetimden yerel yönetimlere her türlü kaynak aktarımına aracılık etmek şeklindeki görevleriyle doğrudan ve dolaylı olarak birçok kamu hizmetini sunmada etkin konumda yer almaktadır. Kredi desteği sağladığı bu idarelerin yerel birçok kamu hizmetini sunmasından dolayı bankanın kamusal faaliyet yürütmesinde kamu yararı amacı bulunduğunu söyleyebiliriz.

Esas nitelikleri bakımından kamu hukukuna tabi olan kurumun, Ticaret Kanunu ve Bankacılık Kanunu ile olan ilişkisi onun özel hukuk hükümlerine tabi olmaya kayan bir yönünü göstermektedir. İç ve dış sermayeden borç için aracılık ederek gelir elde edimi faaliyetini düşündüğümüzde bu bankanın özel hukuk hükümlerine tabi olması kaçınılmazdır.

⁵⁶⁴ A.k., m. 3.

1580 sayılı Kanun diğer taraftan, İstanbul ve Ankara'nın ayrı ayrı kanunlarla düzenlenen farklı statülerine son vermiş, bütün belediyeleri bir yasal çatı altında toplayarak belediyeler arasında eşitlik getirmeyi amaçlamıştır.⁵⁶⁵

Bilal Eryılmaz'a göre bu düzenleme, her belediyeye eşit gelişme fırsatı verileceğinin bir ifadesidir.⁵⁶⁶ Ancak İstanbul'da vilayet ile belediyenin birleştirilmesi, İstanbul valisinin aynı zamanda belediye başkanı olması, Ankara'da belediye başkanının seçimini İçişleri Bakanı'na bırakması gibi düzenlemeler iki büyük kentte eşitliğin istisnaları olarak dikkat çekmiştir. Bu kanunun görev ve yetkilerle ilgili düzenlemesi, sayma ve genel yetki ilkelerine birlikte yer verildiği için zamanın değişen şartlarına uyum sağlayabilecek esnekliği bünyesinde taşımasına ve bu niteliği ile kanunun 75 yıl gibi uzun bir süre yürürlükte kalmasına sebep olmuştur.⁵⁶⁷

Belediye Kanunu'nun demokrasi açısından en önemli özelliği, kadın erkek ayrımı yapmaksızın seçimlerde 18 yaşına gelmiş herkesin seçme, 25 yaşına gelmiş herkesin seçilme hakkını kazanmasıdır. Kadınlar ilk defa siyasal haklarını, 1930 yılında yapılan belediye seçimlerinde kullanmaya başlamışlardır.⁵⁶⁸ Ayrıca, Ankara ve İstanbul dışında, belediye başkanının doğrudan hükümet tarafından atanması yerine, belediye meclisinin kendi üyeleri arasından ya da seçilme şartlarını taşıyan dışarıdan bir kişiyi seçmesi⁵⁶⁹ yerel özerklik ve yerel halkın temsili açısından önemlidir. Bu işlemin nihai bir karar olmayıp vilayet merkezi olan kentlerde seçilen belediye başkanlarının İçişleri Bakanı'nın imzası ve Cumhurbaşkanı'nın onayı ile diğer belediyelerde ise valinin onayı ile kesinleşmesi, belediyeler üzerinde güçlü bir idari vesayet denetimi olduğunu göstermektedir.⁵⁷⁰

⁵⁶⁵ Bilal Eryılmaz, "Belediyelerde Demokrasi Geleneği ve Değişim İhtiyacı", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, 11(3) 2002, s. 15.

⁵⁶⁶ A.k., s. 15.

⁵⁶⁷ A.k., s. 15.

⁵⁶⁸ A.k., s. 15.

⁵⁶⁹ A.k., s. 15.

⁵⁷⁰ A.k., s. 15.

Can Hamamcı, 1580 sayılı Belediye Kanunu'nu, çıkarılış dönemi itibarıyla tek parti dönemi düzenlemesi olmaktan çok, demokratikleşme niteliği taşıyan bir metin olarak değerlendirmekle birlikte Cumhuriyetin kurucularının demokratikleşme uğruna devrimlerden ödün vermeyi düşünmediklerini de belirtmiştir. Devletin görevi, laiklik, cumhuriyetçilik ve milliyetçilik ilkelerini koruyacak denetimi sürdürmesidir. Dönemin diğer düzenlemelerinde olduğu gibi, Belediye Kanunu'nda da merkezi yönetimin belediyeler üzerinde geniş yetkileri ve denetimi bulunmaktadır.⁵⁷¹ Bu dönemde genel olarak belediyeçilik idealize edilmiştir. Belediyelerin temel görevleri olarak sayılan planlama ve sağlık aynı idealizmle ele alınarak ülke gerçekleri ve somut koşullar göz ardı edilmiştir. Gelir yaratma konusunda kısıtlı olanaklar, temel sorun olarak görülmemiştir. Tek Parti Yönetimi belediyeçiliği ve merkezi yönetimin yerel yönetimlere bakışı demokratikleşme açısından önemli değişikliklere uğramamıştır.⁵⁷²

Birgül Ayman Güler'e göre 1580 sayılı Belediye Kanunu, içerik olarak kapitalist toplumsal kuruluşta etkili araçlardan biri niteliğindedir; yasa, kapitalist üretim ilişkileri ekseninde tanımlanan bir formasyon ve açık bir siyasal tercih bağlamında düzenlenmiştir. Yasa incelendiğinde, belediyelere yüklenen işlevlerin mantıksal boşluk bırakmayacak ölçüde tutarlı bir bütün oluşturduğu; bu bütünün "küçük üreticiler" gibi belirli bir kesime dayanarak kurulmadığı, aksine üretim ilişkileri ağını kapsayacak genişlikte tanımlandığı görülür. Güler aynı zamanda, belediyelerin sosyoekonomik sistemde üç temel işlev gördüğünü ifade eder: Düzeni ve düzenliliği sürdürme (esenlik/çevre sağlığı ve buna eklemlenen sağlık-sosyal yardım hizmetleri), işgücünün kendini yeniden üretmesine katkı (beslenme, barınma, ısınma gibi fiziksel; eğitim/dinlenme gibi kültürel varlık koşullarıyla bağlantılı görevler) ve sermaye birikimine katkı (özellikle kentsel planlama yetkisi ve kentsel altyapı yatırımları üzerinden). Ayrıca Güler, belediyelerin borçlanma

⁵⁷¹ Can Hamamcı, "1930-1946 Tek Parti Dönemi Belediyeçiliği: Genel Bakış", **Türk Belediyeçiliğinde 60 Yıl, Uluslararası Sempozyum Bildiri ve Tartışmalar**, Ankara, 1990, s. 147.

⁵⁷² A.k., s. 147.

yoluyla da sermaye birikimine doğrudan katkıda bulunduğunu belirtir. Bu çerçevede Güler, Türkiye’de belediyelerin fiili üretim ve dolaşım süreçlerinin dışında tutulmuş olmakla birlikte, kapitalist yeniden üretim sürecinin sürdürülebilmesi için gerekli koşulları yerine getirmekle yükümlü sayılmış yönetim birimleri olarak konumlandırılabilceğini; bunun da belediyeleri işlevsel olarak belirli bir yapıya kavuşturduğunu ifade eder.⁵⁷³

1945-1960 dönemi, Cumhuriyet’in geleneksel bürokratik ve merkeziyetçi eğiliminin değişmediği, ancak tek partili sistemden çok partili sisteme geçilen bir dönemdir. 07.01.1946 tarihinde Demokrat Parti kurulmuştur.⁵⁷⁴ Bu dönemde belediyecilik alanında 1930-1945 yılları arasında yapılan düzenlemelere kısa ekler ve değişiklikler yapılmıştır.⁵⁷⁵

Belediyelerin demokratikleşmesi yönünde 1946 yılında çıkarılan 4878 sayılı Kanun en önemli düzenleme olarak görülmektedir. Bu kanunla belediye seçimlerinin yapıma şekli değiştirilmiştir. 1580 sayılı Kanuna göre belediye seçimleri eylül başından 20 Ekim’e kadar sürerken 4878 sayılı Kanunla yapılan düzenlemeye göre seçimlerin bir haftalık bir sürede tamamlanması öngörülmüştür. 1948 yılında yapılan yasal düzenleme ile Ankara Valiliği ile Ankara Belediye Başkanlığı makamları ayrılmış, belediye başkanlığına halkın seçtiği kişilerin gelmesi kararlaştırılmıştır. 1950 yılındaki 5669 sayılı Kanun ile belediye meclislerinin seçimleri her iki senede bir eylül ayının ilk pazarına rastlayan günde yapılması düzenlenmiştir.⁵⁷⁶

1954 yılında yapılan düzenleme ile Ankara’da olduğu gibi İstanbul’da da belediye başkanlığı ile valilik makamları ayrılmıştır. Yasal olarak İstanbul ve Ankara belediyeleri, diğer belediyelerle aynı statüye kavuşturulsa da uygulamada eski alışkanlıklar devam

⁵⁷³ Birgül Ayman Güler, 2013, s. 196-203.

⁵⁷⁴ Kemal Görmez, 1997, s. 119.

⁵⁷⁵ A.k., s. 122.

⁵⁷⁶ Düstur’dan aktaran A.k., s. 124.

etmiştir. Demokrat Parti döneminde; Ankara Valisi, Belediye meclisi tarafından 1954 yılında Belediye Başkan Vekili olarak seçilmiştir. Benzer şekilde İstanbul Belediye Meclisi, İstanbul Valisi'ni 1956 yılında Belediye Başkan Vekili olarak seçmiştir.⁵⁷⁷

1945-1960 döneminde, belediye görevlerinin bazıları, merkezi yönetime aktarılmıştır. Kent içi trafik düzenlemeleri, 1930'dan beri belediyelerin yetkisinde iken 1953 yılında çıkarılan 6085 sayılı Trafik Kanunu ile bu görev merkezi yönetime aktarılmıştır.⁵⁷⁸

Belediyelerin merkeze bağımlılığı imar işlerinde de görülmüştür. 1956 yılında çıkarılan 6785 sayılı İmar Kanunu, imar planlama yetkisinin belediyelerde olduğunu kabul etmesine rağmen, imar ve yol istikamet planlarının belediye meclisince kabulünden sonra Nafia Vekâletince onaylanması veya geri gönderilmesi, merkezi yönetimin imar planları üzerindeki kesin denetimini göstermektedir. Aynı şekilde 1957 yılında çıkarılan İmar Nizamnamesi de benzer hükümler içermektedir.⁵⁷⁹

1965 yılında Bakanlar Kurulu Kararı ile Ankara, İstanbul ve İzmir kentlerine ait nazım imar planlarının hazırlanması işi, İmar ve İskân Bakanlığı tarafından kurulan özel bürolara bırakılmıştır.⁵⁸⁰ 1966 yılındaki 770 sayılı Kanunla imar işleriyle ilgili konularda teftiş ve denetleme yetkileri, İmar ve İskân Bakanlığı'na aktarılmıştır. Fen ve imar işlerinde çalışacak müdür, amir ve teknik personelin atanmaları, belediyelerin önerisi üzerine yine bu bakanlık tarafından yapılacaktır.⁵⁸¹ 1972 yılında, 7/4345 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile İmar konusunda bütünlük sağlanması ve büyük kentlerin sorunlarını metropoliten kuruluşlar yoluyla çözmek amacıyla Bakanlıklararası İmar Koordinasyon Kurulu kurulmuştur.⁵⁸²

⁵⁷⁷ İlhan Tekeli, İlber Ortaylı, 1978, s. 128.

⁵⁷⁸ Kemal Görmez, 1997, s. 125-126.

⁵⁷⁹ A.k., s. 127.

⁵⁸⁰ A.k., s. 134.

⁵⁸¹ İmar ve İskân Bakanlığı "Belediye ve Fen Elemanlarını İlgilendiren Mevzuat" ile "Elli Yılda İmar ve Yerleşme" Yayınlarından aktaran Kemal Görmez, 1997, s. 134.

⁵⁸² Kemal Görmez, 1997, s. 134-135.

İmar planlarındaki belediye yetkilerini azaltmaya yönelik anlayışa ilişkin başka bir aşamaya, 1972 yılında, 6785 sayılı İmar Kanunu'nda değişiklik getiren 1605 sayılı Kanun ile geçilmiştir. Merkezi yönetimin imar planlaması konusundaki yetkileri artırılmış, belediyeler imar sürecinin dışına çıkarılmıştır.⁵⁸³ Buna göre İmar ve İskan Bakanlığı, gerekli görülen durumlarda genel hayatı etkileyen afetler nedeniyle Gecekondu Kanunu'nun uygulanmasına yönelik yapılması gereken planlar ve plan değişiklikleri ile birden fazla belediyeyi kapsayan metropolitan imar planları, ayrıca demiryolu, karayolu, havayolu veya denizyolu bağlantısı bulunan belediye... sınırları içindeki yerleşme planlarının tamamını veya bir kısmını yapmaya veya yaptırmaya yetkili kılınmıştır.⁵⁸⁴

Belediye başkanlarının belediye meclisinin içinden seçilmesi, 1963 yılında kabul edilen 307 sayılı Kanun ile belediye başkanlarının halk tarafından tek dereceli seçimle doğrudan doğruya belirlenmesi şeklinde değiştirilmiştir. Aynı düzenleme ile belediye meclislerinin valinin onayından sonra göreve başlaması son bulmuş; onaylama görevi il seçim kurullarına verilmiştir. Belediye başkanlarının görevlerinden el çektirilmelerini düzenleyen hüküm, Belediye Kanunu'ndan çıkarılmış; Danıştay kararıyla belediye başkanlarının başkanlıktan düşürülebileceği düzenlenmiştir.⁵⁸⁵

Kemal Görmez'e göre, özellikle 1960 sonrasında belediyelerin merkezi yönetimin denetiminde olması iktidar partilerince daha çok savunulmuştur. Bu durumda bazı milletvekillerinin belediyeler üzerinde denetim kurmak yoluyla yeniden seçilme kaygıları ve iktidarın yerele hizmet götürme gücünü elinde tutarak oy alma isteği etkili olmuştur.⁵⁸⁶

1960-1980 arası dönemde, belediyecilik deneyiminin 1960-1973 arası dönemini koşullandıran iki önemli gelişme yaşanmıştır. Birincisi, 1960 İhtilali'nin getirdiği siyasi

⁵⁸³ Tuğrul Akçura; İlhan Tekeli, İlber Ortaylı'dan aktaran Kemal Görmez, 1997, s. 135.

⁵⁸⁴ Ruşen Keleş; Yerel Yönetim Bakanlığı... 'dan aktaran Kemal Görmez, 1997, s. 135.

⁵⁸⁵ Kemal Görmez, 1997, s. 132-133.

⁵⁸⁶ A.k., s. 131.

değişiklik; ikincisi, Türkiye'nin kapitalistleşme sürecinde ulaştığı düzeyin kentleşme biçiminde getirdiği yeni özelliktir.⁵⁸⁷

1961 ve 1982 Anayasalarını, yerel yönetimler açısından İdare başlığı altında yer alan hükümler doğrultusunda karşılaştırabiliriz:

1961 Anayasası;

Madde 112- İdarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır.

İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir.

...

Madde 116- Mahallî idareler, il, belediye veya köy halkının müşterek mahallî ihtiyaçlarını karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileridir.

Mahallî idarelerin seçimleri, kanunun gösterdiği zamanlarda ve 55 inci maddede yazılı esaslara göre yapılır.

Mahallî idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanma ve kaybetmeleri konusundaki denetim, ancak yargı yolu ile olur.

Mahallî idarelerin kuruluşları, kendi aralarında birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezî idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.

1982 Anayasası;

Madde 123- İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir.

İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır.

...

Madde 127- Mahallî idareler; il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir.

Mahallî idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir.

(Değişik fıkra: 23/7/1995-4121/12 md.) Mahallî idarelerin seçimleri, 67'nci maddedeki esaslara göre beş yılda bir yapılır. (Mülga ikinci cümle: 21/1/2017-6771/16 md.) (...) Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir.

Mahallî idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri, konusundaki denetim yargı yolu ile olur. Ancak, görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahallî idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir.

Merkezî idare, mahallî idareler üzerinde, mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idarî vesayet yetkisine sahiptir.

Mahallî idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile, kendi aralarında Cumhurbaşkanının⁵⁸⁸ izni ile birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.

İlhan Tekeli'ye göre, 1961 Anayasası'nda yerinden yönetimin varlığı kabul edilmekle birlikte "idarenin bütünlüğü" ilkesi ile merkezi yönetim ile çatışan bir mahallî

⁵⁸⁷ İlhan Tekeli, İlber Ortaylı, 1978, s. 179.

⁵⁸⁸ 21.1.2017 tarihli ve 6771 sayılı Kanununun 16'ncı maddesiyle, bu fıkrada yer alan "Bakanlar Kurulunun" ibaresi "Cumhurbaşkanının" şeklinde değiştirilmiştir.

idare değil, onunla bütünleşen bir mahalli idare şekli öngörülmüştür.⁵⁸⁹ Mahalli idarelerin idarenin bütünlüğü ilkesi çerçevesinde yerinden yönetim esasına göre örgütlenmesinin sebebi mahalli idareleri tanımlayan “müşterek mahalli ihtiyaçlar” ibaresi ile kendini belli etmektedir. Mahalli idarelerin görev konusunun sınırı, ortak yerel ihtiyaçlarla sınırlandırılmıştır. Mahalli idarelerin organlık sıfatını kaybetmeleri, ancak yargı kararıyla mümkündür. Mahalli idarelere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanacağına anayasal hüküm altına alınması bu idarelerin özerkliğinin teminatı olarak görülse de 1960-1980 arası dönemde bu hükmün gerçekleştiğini söylemenin güç olduğu değerlendirilmiştir.⁵⁹⁰

1961 Anayasası mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanma ya da kaybetmelerinin ancak yargı kararı ile mümkün olabileceğini söylerken; 1982 Anayasası ise bu hükmü ek olarak bu organların görevleriyle ilgili bir suç sebebiyle haklarında soruşturma ve kovuşturma açılması halinde İçişleri Bakanı'nın geçici olarak uzaklaştırma kararı verebileceğini söyler. Yine 1982 Anayasası'nda getirilen düzenleme ile merkezi yönetimin mahalli idareler üzerinde idari vesayetinin olduğu açıkça tanımlanmıştır.

Kent nüfusunun artışı, toplumda siyasal kültürün gelişmesi ve büyük kentlerdeki belediyelerin muhalefet partisince kazanılması, 1973 yılından 1980'lere kadar olan dönemde belediyelerin demokratikleşmesinin ülkemiz gündeminde önemli yer tutmasına etken olmuştur. 1980'lere yoğun bir “demokratik belediyeçilik” tartışmasında girilmiştir.⁵⁹¹

Dünyada 1968'den beri yükselen kentsel adalet ve özgürlük hareketleri ve yerel demokratik gelişmelerden etkilenerek Türkiye'de 1970'lerde CHP'li belediye başkanları uyguladıkları yerel politikalarla yerel yönetimleri, yalnızca hizmet üreten yapılar

⁵⁸⁹ İlhan Tekeli, İlber Ortaylı, 1978, s. 180.

⁵⁹⁰ Kemal Görmez, 1997, s. 132.

⁵⁹¹ A.k., s. 131.

olmaktan çıkarıp merkezi siyasete alternatif bir siyasi yapı haline getirme girişiminde bulunmuşlardır.⁵⁹²

İstanbul'da Ahmet İsvan, Ankara'da Vedat Dolakay ve İzmir'de İhsan Alyanak'ın belediye başkanı seçildiği 1973 seçimlerinde, CHP 33 ilin belediye başkanlığını, AP 22 ilin belediye başkanlığını kazanmıştır.⁵⁹³ Böylece 1973-1977 dönemi, kent yönetimlerinin “sosyal demokratların” kontrolüne geçtiği, ülke yönetiminde ise muhafazakarların iktidarını sürdürdüğü bir dönem olmuştur.⁵⁹⁴

Bu dönemde yönetim alanlarının farklı siyasi partilerde olması, Türkiye'de ilk kez yerel yönetim ile merkezi yönetim arasındaki “çatışmanın” belirgin şekilde ortaya çıkmasına yol açmıştır. Zaman zaman “sosyal demokratlar” koalisyon hükümetlerinde yer alsalar da yerel yönetimlere kaynak aktarımı sağlayacak, kapsamlı yenilikler getirecek ve gerekli yasal düzenlemeleri gerçekleştirecek siyasi güce ulaşamamışlardır.⁵⁹⁵

Bu dönemde merkezi yönetim-yerel yönetim çatışması, iktidar-muhalefet çatışmasının yönünü büyük kent belediyelerine kaydırmıştır. Siyasal konjonktürün etkisiyle ana muhalefet partisi, toplumda gelişmekte olan belediyeçilik anlayışından etkilenmiştir. Kimi CHP'li belediyelerin başlattıkları toplumcu belediye hareketi; sosyal adaletçi, tüm halk katmanlarının karar sürecine katılmasına olanak sağlaması, tekelci

⁵⁹² Hatice Kurtuluş, “Önsöz”, **Toplumcu Belediyeçilik: 1970'lerden Günümüze Bir Yerel Yönetim Deneyimi**, Derleyenler: Sezgin Sezgin, Tuğba Canbulut, İstanbul, İletişim Yayınları, 2021, s. 9. Yazar'a göre; “Bu yıllarda Avrupa'da, Lefebvre ve Castells'in yerel siyasetin önemini vurguladıkları teorik çalışmaları, ABD'de Jane Jacobs'un merkezi planlamaya karşı yerelin özerkliğini savunan çalışmaları ve 1968'de mekânsal talepleri de barındıran özgürlükçü kentsel hareketlerle, Türkiye'de yükselen sol dalga ve CHP'deki bu değişim eş zamanlıdır. Bu eşzamanlılık ve Türkiye'deki demokratik talepler 1973 yerel seçimlerinde CHP'nin büyük bir zafer kazanmasına neden olmuştur.” (Hatice Kurtuluş, 2021, s. 11)

⁵⁹³ Hatice Kurtuluş, Şükrü Aslan, “Üç Şehir Üç Başkan: Yeni Liberal Dönemde İstanbul, Ankara ve İzmir'de Sosyal Demokrat Belediyeçilik Deneyimi (1989-1994)”, **İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, 54, 2016, s. 21; 9 Aralık 1973 yerel seçim sonuçlarını iki büyük parti özelinde genel olarak incelediğimizde, AP: 709, CHP: 848 il genel meclis üyeliği; AP: 643, CHP: 554 belediye başkanlığı; AP: 10.007, CHP: 9.280 belediye meclis üyeliği kazanmıştır. (YSK, **Mahalli İdareler Genel Seçimleri Arşivi, 9 Aralık 1973 Mahalli İdareler Genel Seçimleri Kesin Seçim Sonuçları**, <https://www.ysk.gov.tr/tr/9-aralik-1973-mahalli-idareler-genel-secimleri/80090> (ET: 19.09.2024).

⁵⁹⁴ Yiğit Gülöksüz, İlhan Tekeli, “1973-1980 Dönemi ve 1980 Sonrası Dönem Belediyeçiliği”, **Türk Belediyeçiliğinde 60 Yıl, Uluslararası Sempozyum Bildiri ve Tartışmalar**, Ankara, 1990, s. 373.

⁵⁹⁵ Yiğit Gülöksüz, İlhan Tekeli, 1990, s. 373. Çalışmada yazarlar, “çatışma” sözcüğü yerine “çelişki”, “çakışma” ifadeleri kullanmışsa da ilişkiyi daha net ortaya koyması açısından “çatışma” sözcüğü tercih edilmiştir.

rantların oluşmasına olanak vermeyen, üretici olan, kent imarını aktif olarak düzenleyen bir belediye olma şeklindeki özellikleriyle ön plana çıkmıştır. Bu anlayış, belediyeye toplumsal bir içerik kazandırmakta, yerel yönetimleri demokratik bir yapıya kavuşturmayı amaçlamaktadır. Bu nedenle merkezi yönetimle olan ilişkilerde idari vesayeti en aza indirmek, belediye özerkliğini gerçekleştirmek, halkın denetim ve katılımını biçimsellikten kurtarmak, belediyeleri mal ve hizmetleri birlikte üreten bir kurum haline getirmek bu belediyelerin temel hedefleri olmuştur.⁵⁹⁶

Bu kapsamda denetimin esasen halkın seçim yoluyla ve yargı mekanizmaları üzerinden yapılması gerektiği, idari vesayetinin ise yalnızca geri dönülmez sonuçlar doğurabilecek istisnai durumlarla sınırlı tutulması gerektiği görüşü öne çıkmıştır.⁵⁹⁷ Yerel yönetimlerin demokratikleşmesi kapsamında, belediye meclislerinde emekçilerin yeterince temsil edilmemesi, kararların küçük girişimcilerin çıkarları doğrultusunda alınması eleştirilmiş; bu da belediyelerin yalnızca yetkilerinin artırılmasının değil, aynı zamanda kendi içlerinde de demokratikleşmelerinin bir zorunluluk olduğunu göstermiştir.⁵⁹⁸

Bu dönemde iktidar partisinden olmayan belediyelere merkezi yönetimin kaynak aktarımını engellemesiyle belediyeler ağır bir mali kriz yaşamış, işçi ücretleri ödenemez hale gelmiştir. Bu koşullar, belediyelerin gelirleri merkezi kurumlara aktarmayıp doğrudan hizmet üretimine yönlendirmeleriyle aşılmaya çalışılmış ve dönemin belediyeciliğine “kaynak yaratıcılığı” ile “üreticilik” ilkeleri damgasını vurmuştur. Belediyeler ekmek üretiminden asfalt fabrikalarına, toplu konuttan kültürel faaliyetlere kadar birçok alanda doğrudan üretici rol üstlenerek kamu yararını gözetmiştir. Kaynak kıtlığı aynı zamanda “birlikçi belediyecilik” anlayışını doğurmuş; belediyeler arası iş birliği yoluyla teknik hizmet ve kapasite artırımı sağlanmıştır. Kent planlamasında klasik

⁵⁹⁶ Can Hamamcı, 2016, s. 168-169.

⁵⁹⁷ Yiğit Gülöksüz, İlhan Tekeli, 1990, s. 374.

⁵⁹⁸ A.k., s. 374.

imar mantığını aşan yeni yaklaşımlar geliştirilmiş, çevre hareketlerine öncülük edilmiş, toplu taşımacılık güçlendirilmiş ve halk katılımını sağlayan kent kurultayları düzenlenmiştir. Tanzim satış uygulamalarıyla tüketiciler korunmaya çalışılmış, Ankara Batıkent Projesi gibi projeler ile toplu konut politikaları geliştirilmiştir. Toplumcu belediyeçilik uygulamalarının sonuçları, 1977 yerel seçimleri öncesi “demokratiklik, üreticilik, kaynak yaratıcılık, toplumsal tüketimi örgütleyicilik, birlikçi bütüncülük, kural koyuculuk” ilkeleri şeklinde program ilkeleri olarak belirlenmiştir.⁵⁹⁹

Bu dönemde belediyelerle ilgili olarak yapılan en önemli kurumsal düzenleme ise yerel yönetimlerin idari ve mali sorunlarını çözmek, bu yönetimlere etkinlik ve işlerlik kazandıracak düzenlemeleri yapmak ve demokrasiye katkıda bulunmak amacıyla kurulan, “Yerel Yönetim Bakanlığı” denemesi olarak görülmektedir.⁶⁰⁰

B. Belediyeler Arası Eşitlikten Sapma: Büyükşehir Belediyelerinin Kurulması

12.09.1980 tarihinde gerçekleştirilen darbe sonrası, 1983 yılı genel seçimlerine kadar, Milli Güvenlik Konseyi’nin yönetiminde bir dönem yaşanmıştır. Bu dönemde, belediye meclisleri feshedilmiş, belediye başkanları görevden alınmış, görevden alınanların yerine vali, kaymakam, emekli asker ve diğer kamu görevlilerinden atamalar yapılmıştır. Yine aynı dönemde, Sıkıyönetim komutanlıklarının yerel yönetimlerde çalışanların görevden uzaklaştırılması veya görevlerine son verilmesi işlemlerinin ilgili kurum ve organlarca derhal yerine getirileceği kararlaştırılmıştır. Ayrıca anılan Konsey’in başka bir kararıyla büyük kentlerin çevresindeki belediyeler, ana belediyelere bağlanmış, bu belediyeler uygulama ile ana belediyelere bağlı belediye şubesine dönüştürülmüştür. Ayrıca bu uygulama, 04.12.1981 tarihli 2561 sayılı kanun ile son genel nüfus sayımına göre nüfusu üç yüz bini aşan kentlerin çevresinde yer alan belediyeler ve köylerin büyük kentlere bağlanabileceği şeklinde hüküm altına alınmıştır.⁶⁰¹ Söz konusu

⁵⁹⁹ A.k., s. 374-375.

⁶⁰⁰ Hasan Yaylı, 2008, s. 81.

⁶⁰¹ Halil Ünlü’den aktaran Kemal Görmez, 1997, s. 139-140.

uygulamalar, 1982 Anayasası'nda "...büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir"⁶⁰² hükmü ile anayasal hale gelmiştir.

Türkiye'de belediyelere ilişkin ilk düzenleme olan 1580 sayılı Belediye Kanunu'nda büyük kent yönetimleri için bir düzenleme bulunmamaktadır. 1980-1983 arası dönemde Milli güvenlik Konseyi'nin yukarıda görmüş olduğumuz büyük kentlere ilişkin bazı kararları uygulamada yer bulmuş; 1982 Anayasası ile de büyük kent yönetimleri için özel yönetim biçimi getirilebileceği anayasa hükmü altına alınmıştır. Büyükşehir belediyelerinin kurulmasına ilişkin ilk yasal düzenleme, 27.06.1984 tarihli, 3030 sayılı kanundur. Bu kanunun aynı şekliyle yasalaşmasından önceki hali, 195 sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında KHK'dir.⁶⁰³

3030 sayılı Kanun, "*Büyükşehri: Belediye sınırları içinde birden fazla ilçe bulunan şehirler*" ifadesiyle tanımlarken; "*ilçe belediyelerini: büyük şehir belediye sınırları içinde kalan ilçelerde kurulan belediyeler*" şeklinde tanımlamıştır.⁶⁰⁴ Bir yerde büyükşehir belediyesi kurulması için belediye sınırları içinde birden fazla ilçenin bulunması, eğer yoksa öncelikle merkezi yönetim tarafından en az iki ilçenin kurulması gereklidir. Kanunda bu belediyeler için iki kademeli bir yönetim modeli öngörülmüş, üst kademede "Büyükşehir Belediyeleri" alt kademede de "Büyükşehir İlçe Belediyeleri" yer almıştır. 1993 yılında çıkarılan 504 sayılı KHK ile bu yapıya, "Büyükşehir Alt Kademe Belediyesi" eklenmiştir.⁶⁰⁵ Aşağıdaki tabloda Türkiye'deki büyükşehir belediyelerinin kurulma süreci gösterilmiştir.

Tablo 5: Büyükşehir Belediyeleri (1984-2012)

Yıl	Kanun/KHK	Büyükşehir Belediyesi Olan İller
1984	195 sayılı KHK 3030 sayılı Kanun	İstanbul, Ankara, İzmir.
1986	3306 sayılı Kanun	Adana.
1987	3391 sayılı Kanun	Bursa.

⁶⁰² 18.10.1982 tarihli, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, m. 127.

⁶⁰³ 27.06.1984 tarihli, 3030 sayılı, Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun.

⁶⁰⁴ A.k., m. 3.

⁶⁰⁵ Yusuf Özçelik, "Büyükşehir Belediyesi ile İlçe Belediyeleri Arasındaki İlişkiler", **Türkiye Adalet Akademisi Dergisi**, 5(19), 2014, s. 1123.

1987	3398 sayılı Kanun	Gaziantep.
1987	3399 sayılı Kanun	Konya.
1988	3508 sayılı Kanun	Kayseri.
1993	504 sayılı KHK	Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, Kocaeli, Mersin, Samsun.
2000	593 sayılı KHK	Sakarya.
2012	6360 sayılı Kanun	Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Ordu, ⁶⁰⁶ Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa, Van.

3030 sayılı Kanun ile oluşan yeni sistem, büyükşehir belediyesinin, hizmetlerin kapsamı ve buna ilişkin karar vermede ayrıcalıklı kılındığı, ilçe belediyeleri arasında hizmetlerin yönetiminden kaynaklı sorunların çözümüne dönük olarak üstte konumlandırıldığı, ilçe belediyelerinin ise “normal” bir belediye olarak büyükşehir belediyesiyle ilişkilendirildiği bir sistem olarak değerlendirilmektedir.⁶⁰⁷

3030 sayılı Kanun, Türkiye’de büyükşehir belediyeciliğinin kurumsallaşma sürecinde önemli bir dönüm noktasını temsil etmektedir. Bu düzenleme ile büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasında görev ve yetki paylaşımı yapılmış, böylece kent yönetimi iki kademeli bir yapıya kavuşturulmuştur. Kanunda, özellikle büyükşehir belediyelerinin üstlendiği görevler ayrıntılı biçimde sıralanmış; kent ölçeğinde “makro planlama ve koordinasyon” rolünü üstlenmesi amaçlanmıştır⁶⁰⁸ (ayrıca bkz. Ek-2).

Ali Erkan Eke, büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görevlerine ilişkin şu yorumda bulunmuştur:

Kanun koyucunun, yeşil alanlar, dinlenme ve eğlence tesisleri ile toptancı haller ve mezbahalar dışında, iki düzey arasında tam bir görev ayırımını amaçladığı anlaşılmaktadır. Görevlerin incelenmesinden, ilçe belediyelerinin sayıca çok görev yapmalarına karşılık, asıl önemli konuların üst yönetimin görev alanına girdiği kolayca görülebilmektedir.

...
Ülkemizde iki düzey arasında gerek görevler, gerekse yetki ve kaynaklar itibarıyla denge sağlanması yerine büyük şehir belediyesinin üstünlüğü asıl alınmıştır...⁶⁰⁹

⁶⁰⁶ 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir olan illere, 14.3.2013 tarihli, 6447 sayılı Kanun ile Ordu ili dahil edilmiştir.

⁶⁰⁷ Can Umut Çiner, Ozan Zengin, “Türkiye’deki Belediye Sisteminin 2000’li Yıllarda Yeniden Yapılandırılması: Demokrasi ve Etkinlik Açısından Bir Değerlendirme”, **Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 37(3), 2019, s. 452.

⁶⁰⁸ 3030 sayılı Kanun, m. 6.

⁶⁰⁹ Ali Erkan Eke, “Anakent Yönetimi ve Yönetimlerarası İlişkiler: Batı Deneyimi ve Türkiye”, **Amme İdaresi Dergisi**, 18(4), 1985, s. 53-54.

Can Umut Çiner ve Ozan Zengin, 3030 sayılı Kanunla oluşan yeni sistemde, kentsel hizmetlerin sunumunda esas sorumlu olanın ilçe belediyeleri olduğunu büyükşehir belediyesinin ise ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan ve kentin bütününe ilişkin hizmet planlaması yapan yönetsel birimler olduğunu⁶¹⁰ ifade ederken; Mehmet Akif Özer ve Murat Akçakaya, anılan kanunla büyükşehir belediyelerine, sosyal ve kültürel hizmetlerden çevre sağlığı hizmetlerine, ulaşım ve kanalizasyon hizmetlerinden hal ve mezbaha hizmetlerine kadar birçok alanda görev verildiğini⁶¹¹ söylemiştir.

Görevleri incelediğimizde, ilçe belediyeleri genel yetkili kılınmış olsa da büyükşehir belediyelerine geniş ve önemli yetkilerin verildiği görülmektedir. Hatta ilçe belediyelerinin yaptığı birtakım işler üzerinde, büyükşehir belediyesinin koordine edici, düzenleyici, onaylayıcı yetkileri de bulunmaktadır (bkz. Ek-2).

Büyükşehir belediyelerine verilen görevler, esas itibarıyla kentin bütününe ilgilendiren ve merkezi bir planlama gerektiren alanlarda yoğunlaşmaktadır. Bu bağlamda imar planlaması, yatırım programları, ana ulaşım arterleri, çevre sağlığı ve altyapı hizmetleri gibi konular, büyükşehir belediyelerinin temel sorumluluk alanı olarak belirlenmiştir. Ayrıca sosyal, kültürel ve ekonomik alanlarda da park, bahçe, spor tesisleri, toptancı halleri veya mezbahalar gibi hizmetler büyükşehir belediyelerinin görev alanına dâhil edilmiştir.⁶¹² Bu geniş görev listesi, büyükşehir belediyelerinin yalnızca teknik bir idare değil, aynı zamanda kentin sosyal ve kültürel yaşamını da biçimlendiren bir aktör olduğunu göstermektedir.

İlçe belediyelerinin görevleri ise “büyükşehir belediyelerine verilmiş olanlar dışındaki tüm görevler” olarak tanımlanmıştır. Bu yaklaşım, ilçe belediyelerinin sorumluluklarını geniş ve esnek bir çerçevede tutarken, aynı zamanda büyükşehir belediyelerinin belirleyici konumunu vurgulamaktadır. Bununla birlikte bazı hizmetlerde

⁶¹⁰ Can Umut Çiner, Ozan Zengin, 2019, s. 449.

⁶¹¹ Mehmet Akif Özer, Murat Akçakaya, **Yerel Yönetimler**, Ankara, Gazi Kitabevi, 2014, s. 104.

⁶¹² 3030 sayılı Kanun, m. 6.

-örneğin park ve bahçe yapımı veya toptancı halleri- hem büyükşehir hem de ilçe belediyelerine yetki tanınmış,⁶¹³ bu da uygulamada yetki örtüşmelerine ve idari çatışmalara yol açabilecek bir durum yaratmıştır.

Bu görev dağılımı, bir yandan büyükşehir ölçeğinde bütüncül planlamayı ve koordinasyonu sağlama amacını taşıırken, öte yandan yerinden yönetim ilkesini ve halkla doğrudan teması ilçe belediyelerine bırakmaktadır. Büyükşehir belediyeleri daha çok teknik ve stratejik işlemlere odaklanırken, ilçe belediyeleri günlük hizmetler ve doğrudan kamusal temas noktalarıyla yerel demokrasinin görünür yüzünü temsil etmektedir.

3030 sayılı Kanuna göre, büyükşehir belediyelerinin üç organı bulunmaktadır. Bunlar; “Büyük Şehir Belediye Meclisi”, “Büyük Şehir Belediye Encümeni”, “Büyük Şehir Belediye Başkanı” şeklinde sayılmıştır. Ayrıca kanunda, *“Büyük şehir ve ilçe belediyelerinin seçilmiş organları veya bu organların üyeleri hakkında görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile soruşturma veya kovuşturma açılması halinde, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar bu organları veya bu organların üyelerinin görevden uzaklaştırabilir”*⁶¹⁴ hükmü yer almıştır.

Ali Erkan Eke, 3030 sayılı Kanun ile gelen büyükşehir belediye sistemini ve sistemin yansımalarını çeşitli açılardan incelemiş ve şu tespitlerde bulunmuştur:

Anakent federasyonu modelinin temel gerekçelerinden biri hizmette rasyonellik ise, diğeri kesinlikle yerel demokrasi endişesidir. Meclislerin genellikle toplantıda olmadığı, başkan dışında, belediyelerin en aktif organının encümen olduğu dikkate alındığında, encümende sadece bazı daire müdürlerinin bulunması, başkan güçlendirmekle birlikte, yerel demokrasi anlayışını zedelemektedir. Yerel demokrasi halkın karar süreçlerine doğrudan ya da temsilcileri vasıtasıyla etkin katılımını ifade eder. Böyle bir oluşum buna imkân tanımadığı gibi, ilçe belediyeleri ile kopukluğa da neden olabilmektedir.

...

Kısa uygulama döneminde, iki düzey arasında çıkan anlaşmazlıkların, işbirliği ve eşgüdüm oluşmasına imkân tanımayan, tersine kopukluklara neden olan encümen yapısından kaynaklandığını sanıyoruz.

Üst yönetime, geleneksel yerel gelirlere ve ilçelere verilen devlet vergi gelirlerinin Bakanlar Kurulunca kararlaştırılacak kısmına ek olarak, büyük şehirde toplanacak genel bütçe gelirlerinden %3 pay verilmesini olumlu bir gelişme olarak görüyoruz. Böylece büyük şehirler kendilerinin de oluşmasına doğrudan ya da dolaylı olarak katkıda buldukları, yakın zamana kadar sadece devlete giden vergi gelirlerinden pay almaya başlamış olmaktadır.

Büyük kentlerde doğrudan merkezi idareye bağlı olarak çalışan nazım plan büroları ile Ankara Şehri İmar Müdürlüğünün ve diğer bazı kuruluşların ilgili büyük şehir belediyelerine

⁶¹³ A.k., m. 6.

⁶¹⁴ A.k., m. 9.

bağlanmasını, hem hizmet rasyonalitesi, hem de yerel yönetimlerin kendi alanlarında tam yetkili olmaları yönünde atılmış bir adım olması dolayısıyla olumlu görmekteyiz.

...

Büyük şehir belediyesinde hizmetlerin başkan adına, onun direktifi ve sorumluluğu altında yürütülmesini sağlamak üzere, başkanın önerisiyle İçişleri Bakanınca atanan bir genel sekreter bulunmaktadır. Belediye başkan yardımcısı büyük şehirlerde bulunmamaktadır.

....

Basına yansıdığı ve değişik bilimsel, profesyonel ve eğitsel toplantılarda dile getirildiği kadarıyla, bir buçuk yıl gibi kısa uygulaması sırasında, hem her iki düzeyin, hem de hükümetin aynı parti çatısından seçilen kişiler olmasına rağmen, ilçe belediyeleri ile büyük şehir belediyeleri arasında çeşitli konularda anlaşmazlıklar vardır...⁶¹⁵

Ruşen Keleş'in sisteme ilişkin değerlendirmesinin farklı yönleri, şu şekildedir:

...anakent belediye başkanlarına tanınmış bulunan, meclisin kararlarını yeniden gözden geçirmesini isteyebilme hakkı... yerel özerklikle bağdaşır nitelikte değildir. Meclislerin, kendi kararlarında 2/3 çoğunlukla direnebilmeleri hakkına sahip olmaları da, bu durumu değiştirmemektedir. Anakent belediye meclislerinin, ilçe belediye meclislerinin, imar planlarının onaylanması, bütçe vb. kimi kararları üzerinde sahip buldukları vesayet yetkileri de özerk yerel yönetim anlayışına uymayan yetkilirdi. Bunlara, anakent encümeninde halk tarafından seçilmiş üye bulunmaması da eklenmelidir.

...bugüne kadar ki uygulama... anakentlerle özeysel yönetim... anakent belediyeleriyle ilçe belediyeleri arasındaki gelir bölüşümünün adaletli olmadığını göstermektedir... anakent alanlarında her iki düzeydeki belediyeler arasında, hangi yerel birimce yerine getirileceği yasalarla çok açık bir biçimde gösterilmiş olmayan kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi konusunda da anlaşmazlıklar çıktığı görülmektedir.⁶¹⁶

Yıldızhan Yayla'ya göre, büyükşehir sisteminde ilçe belediyeleri büyükşehir belediyelerinden farklı olarak iki ayrı vesayete tabi tutulmuştur: Birincisi, büyükşehir belediye başkanının ilçe belediyeleri tarafından yapılan hizmetlerin etkinliğini sağlayıcı önlemler alma yetkisi; ikincisi, büyükşehir belediye meclisinin ilçe belediyelerinin kendi aralarında ve büyükşehir belediyesi ile uyumsuzluk olması durumunda düzenleyici ve yol gösterici olmasıdır.⁶¹⁷

Korel Göymen'e göre, 1980 askeri darbesinden sonra, 1983 yılında "demokratik" sisteme dönüldüğünde, bir anlamda Milli Güvenlik Konseyi'nin almış olduğu ve uyguladığı kararlar, yaşatılmaya devam etmiştir. Merkezi yönetim düzeyinin yanı sıra yerel düzeyde büyük şehirlerin çoğunda yönetime gelen Anavatan Partisi, Ankara,

⁶¹⁵ Ali Erkan Eke, 1985, s. 53-55.

⁶¹⁶ Ruşen Keleş, "Türkiye'de Anakent Yönetimi", **Amme İdaresi Dergisi**, 18(2), 1985, s. 81-82.

⁶¹⁷ Yıldızhan Yayla'dan aktaran Kemal Görmez, 1997, s. 145.

İstanbul, İzmir kentlerinin yapısal anlamda farklılaşmasını sağlamanın dışında, hem siyasal hem de yönetsel olarak yerinden yönetimden yana tercihini kullanmıştır.⁶¹⁸

Göymen'e göre bunun nedeni, *“yerinden yönetimin siyasal demokrasiyi güçlendireceği ve kent hizmetlerinin daha yetkin bir şekilde verilebileceği yolundaki çifte beklenti idi.”* Nedenlerinden bir başkası da dünya ile bütünleşmeye yönelik olan neoliberal modele geçilmesiydi. Bu, küreselleşmenin etkisiyle yatırım, istihdam ve hizmet standardı dışında, yaşam kalitesi göstergeleri bakımından dünya kentleriyle yarışabilen kentlerin, Türkiye’de de var olması anlamına geliyordu. Bunlar aynı zamanda, *“hem kentlerin sürdürülebilirliğini ve yaşanılabilirliğini vurguluyor hem de eşitlik, yurttaşlık bilinci, yurttaşları etkinleştirmek ve iyi yönetim gibi siyasal-yönetsel parametreleri bir araya getiriyordu.”* Yine Göymen’e göre bu gelişmeler, yerinden yönetime olan kayma eğilimini ve yönetim dinamiklerinin yerleşmesi ile katılımcı yaklaşımın ortaya çıkmasını kolaylaştırıcı bir atmosfer yaratmıştır.⁶¹⁹

Türkiye’de 1973-1977 dönemine benzer şekilde merkezi yönetim ile belediye yönetimlerinin genel olarak farklı partilerden oluştuğu bir döneme, 1989 yerel seçimleri sonrasında da girilmiştir.

1989 yerel seçimlerine gidilen süreçte; 1980 askeri darbesi sonrası 1983 seçimlerini kazanan ANAP’ın 1984 yerel seçimlerinde büyükşehirleri kazanarak neoliberal politikaları yerel yönetimlere taşıdığı, belediyeleri rant ve piyasalaştırma eksenli bir anlayışla yönettiği düşünülmektedir.⁶²⁰

Bu dönemde, metropolitenleşme ve hızlı kentleşme süreci devam ederken kamu hizmetinin tanım ve niteliğinde de değişimin yaşandığı bir sürece tanıklık edilmektedir. Kamusal işlerin özel sektöre devredilmesi çerçevesinde Türkiye’deki büyükşehir

⁶¹⁸ Korel Göymen, 1999, s. 70-71. Yazar tarafından merkezi yönetim kavramı yerine “merkezi hükümet” kavramı kullanılmışsa da Türkiye’de merkezi hükümet - yerel hükümet şeklinde bir ayrım bulunmadığı için merkezi yönetim ifadesi kullanılmıştır.

⁶¹⁹ A.k., s. 70-71.

⁶²⁰ Hatice Kurtuluş, Şükrü Aslan, 2016, s. 19.

belediyelerinin faaliyetlerine yakından bakıldığında ihale ve taşeron yöntemlerinin yaygınlaştığı görülmüştür.⁶²¹ Büyükşehir yönetimlerinin kurulduğu ilk dönemlerde, bazı hizmetlerin özelleştirildiği; ulaşım, temizlik gibi hizmet alanlarının özellikle büyük kentlerde özel sektöre devredildiği gözlemlenmiştir.⁶²² Buradan hareketle yerelleşme, sadece ulus altı birimlere merkezi yönetimden yetki devrinin ötesinde hizmetlerin de devredildiği bir sürece dönüşmüştür. *“Olgusal olarak büyük ölçüde kapasite sorunu olan ulus altı birimler, özellikle az gelişmiş ülkelerde, yetkililerini özel sektör ile paylaşmaktadır.”*⁶²³

1989 seçimlerinde İstanbul, Ankara ve İzmir gibi büyükşehirlerde SHP’li adaylar (Nurettin Sözen, Murat Karayalçın, Yüksel Çakmur) yönetime gelmiş ve yeni bir dönem başlamıştır.⁶²⁴ 1989 yerel seçimleriyle İstanbul, Ankara ve İzmir’de SHP’li belediye başkanlarının göreve gelmesi, neoliberal politikaların baskın olduğu bir dönemde sosyal demokrat belediyeciliğin öne çıkmasını sağlamıştır. Bu belediyelerin toplumcu belediyecilik mirasından esinlenen ancak piyasa koşullarının sınırlarını aşamayan, kamu yararını gözeten ve halkın doğrudan hizmetlere erişimini artırmayı hedefleyen bir belediyecilik yaklaşımı geliştirdiği iddia edilmekte; bu görüşe göre 1989-1994 yılları arasında bazı “sosyal demokrat belediye başkanlarının” belediyecilik faaliyetleri şu şekilde sayılmaktadır:⁶²⁵

İstanbul’da Nurettin Sözen, halkın temel ihtiyaçlarını öne almış, süt kampanyası ve semt konakları aracılığıyla sosyal destek sağlamış, ucuz ve sağlıklı gıdaya erişim politikaları yürütmüştür. Ulaşımında tercihli yollar ve yayalaştırma projeleriyle kamu taşımacılığını güçlendirmeye çalışmış, metro ve biyolojik arıtma tesisi gibi büyük altyapı yatırımlarını başlatmış, kent hukukuna aykırı imar projelerini yıkarak kamu yararı

⁶²¹ Can Umut Çiner, “Avrupa’da Bölgeler ve Federalizm: Bölgeler Avrupası Tartışması Üzerine”, **Kentsel Politikalar**, Editörler: Ayşegül Mengi, Deniz İşçioğlu, Ankara, Palme Yayıncılık, 2018, s. 652.

⁶²² Kemal Görmez, 1997, s. 148.

⁶²³ Can Umut Çiner, 2018, s. 652.

⁶²⁴ Hatice Kurtuluş, Şükrü Aslan, 2016, s. 19.

⁶²⁵ A.k., s. 34-41.

vurgusu yapmıştır. Gecekonduklara elektrik ve su gibi hizmetlerin götürülmesini sosyal adaletin parçası saymış ve belediye mülklerinin rant amacıyla satışına karşı çıkmıştır.

Ankara’da Murat Karayalçın, metro, kanalizasyon ve doğalgaz gibi büyük altyapı projelerini dış krediler ve tahvil ihracıyla finanse etmiş, bu projeleri düşük gelirli grupların refahını gözetken kamusal yatırımlar olarak kurgulamıştır. Dikmen Vadisi ve Portakal Çiçeği Vadisi projelerinde kooperatif temelli yerinde dönüşüm anlayışı geliştirmiş, Batıkent deneyimini yeni finansman araçlarıyla birleştirmiştir. Ayrıca Ankara Kurultayı gibi mekanizmalarla bütçe ve projelere halk katılımını sağlamış, kent kültürü ve turizmini güçlendirmeye yönelik projelerle Ankara’yı kültürel rekabet alanına taşımıştır.

İzmir’de Yüksel Çakmur, kentin sosyal ve mekânsal sorunlarına yönelmiş, işportacı yapıları dağıtmış, denetimsiz minibüs ve halk otobüslerini kaldırarak belediyenin kontrolündeki kamu taşımacılığını yaygınlaştırmış, deniz ulaşımını geliştirmiş ve metro projesini başlatmıştır. Belediye meclisini halka açarak kararların denetime açık biçimde alınmasını sağlamış, tartışmalı projelerde yargı kararlarına uyarak hukuka saygıyı belediyeciliğin temeli haline getirmiştir. Tanzim satış uygulamaları, belediye hastanesi girişimleri ve kamusal alanların “mafyatik” yapılardan arındırılması da bu dönemin dikkat çekici faaliyetleri arasında görülmektedir.

Başka bir görüşe göre 1989-1994 dönemi, sosyal demokrat belediyeciliğin faaliyet düzeyinde gıda, ulaşım, konut, altyapı, çevre, kültür ve sosyal hizmet alanlarında kamu yararını önceleyen uygulamalarla öne çıksa da neoliberal baskılar ve merkezi yönetim engelleri nedeniyle sınırlı bir etki alanı bulabildiği bir dönem olmuştur. Bu bağlamda “sosyal demokrat” belediyelerin özellikle özelleştirme uygulamaları (metro ve kentsel dönüşüm alanlarındaki projeler için dış borçlanmaya gidilmesi ve tanzim satış

mağazalarının satılması...) açısından kendinden önceki ANAP'lı belediyelerden geri kalmadığı düşünülmektedir.⁶²⁶

II. 2000'li Yıllardan Günümüze Kamu Yönetimi Reformlarında Belediyelere İlişkin Genel Eğilimler

1990'lı yıllardan itibaren hız kazanan küreselleşme süreci, kamu yönetiminde yalnızca ekonomik ve toplumsal alanlarda değil, aynı zamanda yönetsel yapılarda da köklü değişimlere yol açmıştır. Küreselleşme sürecinin baskısı altında, merkeziyetçiliğin sorgulanması ve yerel düzeyde özerklik, katılım, şeffaflık ile hesap verebilirlik ilkelerinin güçlendirilmesi, yönetsel reformların temel eksenini oluşturmuştur. Bu bağlamda Türkiye'deki reform girişimleri, özellikle Avrupa Konseyi, Avrupa Birliği ve Birleşmiş Milletler gibi uluslararası kuruluşların ortaya koyduğu normlar ve belgeler aracılığıyla belirginleşmiştir.

Türkiye'de 2000'li yıllar, kamu yönetimi alanında reformların yoğunlaştığı bir dönem olarak öne çıkmaktadır. Söz konusu reformlar yalnızca belediyelerin yetki, görev ve kaynaklarını değil, aynı zamanda yönetim anlayışını da dönüştürmeye yönelik düzenlemeleri içermiştir. Bu dönüşüm, bir yandan küreselleşme sürecinin etkisinde yerelleşme politikalarını gündeme taşırken, diğer yandan da ilginin ve reformların büyük ölçekli yönetim alanlarına kaymasına yönelik tartışma alanlarını doğurmuştur.

Dolayısıyla bu bölümde, öncelikle küreselleşme sürecinin yerelleşme politikaları üzerindeki etkileri ele alınacak, ardından kamu yönetimi reformlarının neden ve nasıl büyük ölçekli yönetsel yapılara yöneldiği incelenecektir.

⁶²⁶ Mahmut Güler, "Sosyal Demokrat Belediyelerin 1989-1994 Deneyimini Toplumcu Belediyecilik Üzerinden Değerlendirmek", **Yerel Yönetimlerde Sosyal Demokrasi, Toplumcu Belediyecilik Teorik Yaklaşımlar, Türkiye Uygulamaları**, Derleyenler: İhsan Kamalak, Hüseyin Gül, İstanbul, Kalkedon Yayıncılık, 2013, s. 245-246.

A. Küreselleşme Sürecinin Etkisinde Yerelleşme Politikaları

Modern devlet öncesi dönemde güvenlik, eğitim, sağlık, bilimsel çalışmalar ve posta hizmetleri gibi kamusal nitelik taşıyan faaliyetler genellikle özel kişiler tarafından yürütülmekte iken, modern devletin ortaya çıkışı ve gelişimi sürecinde bu hizmetlerin devlet tarafından üstlenilmesi gündeme gelmiştir. Bu süreçte, ekonomik ilişkilerin de etkisiyle devletin bu tür hizmetlere katılma yoğunluğu ve biçimi de değişime uğramıştır. 18. yüzyılın mutlakiyetçi rejimlerinde, kamusal ve özel alanda “polis” düzenlemeleri ile geniş kapsamlı düzenlemeler yapıldığı, merkantalist ekonomi politikalarının uygulandığı, devletin de ülkenin iç güvenlik, orman ekonomisi, ulaşım gibi faaliyetlerin yerine getirilmesinde aktif rol oynadığı görülmüştür. 19. yüzyılın liberal anayasal devlet dönemi, özel alana yönelik kamusal müdahalelerin azalarak devam ettiği bir dönemdir. Bu dönemde özel üretim, iş güvenliği ve sağlık konuları düzenlenmiş, gümrük politikaları oluşturulmuştur. Büyük yatırım gerektiren altyapı faaliyetleri devlet tarafından yerine getirilirken sanayi ve endüstriden mal temin edilmiştir. 20. yüzyılda devletin demokratik refah devleti/sosyal devlet formunda piyasa, belirli kurallara tabi kılınmıştır. Bu dönemde şehir planlama, çevre, tüketici hakları ve teknik konularda devletin daha fazla rol aldığı; istihdam, ekonomik ve teknik konularda devlet tarafından teşvik ve destek sağlandığı gözlemlenmiştir. Aynı zamanda sosyal refah için kamusal destek içeren hizmetler, sosyal güvenlik ve sosyal hizmetler ile eğitim ve kültür politikaları uygulanmaya başlamıştır.⁶²⁷

1970’li yıllarda, Dünya ekonomisinde yaşanan krizlerin, ülke ekonomilerini olumsuz etkilemesi sonucu, bu olumsuzluğu aşmaya yönelik ekonomide ve toplumların yaşamında önemli değişikliklere yol açan yeni politikaların oluşturulması bir gereklilik olarak görülmüştür. Bu politikaların uygulanabilmesi için devlet yapılarının yeniden düzenlenmesi gündeme gelmiştir. Kamu hizmetlerinin sunumuna odaklı refah devletinin ve ulusal kalkınmacı devletin tasfiyesinden, üretim ve iş gücü piyasasının

⁶²⁷ Jörk Bogumil’den aktaran D. Çiğdem Sever, 2013, s. 9-10.

esnekleştirilmesi amacını taşıyan esnek ve büyüme odaklı bir devlet yapılanmasına geçilmek istenmiştir.⁶²⁸ Bu yapılanma devletlerin ve toplumların eskisine göre çok daha fazla birbirine benzeyen ekonomik, toplumsal, siyasal, kültürel çerçeveler içinde hareket ettiği bir süreci ortaya çıkarmıştır. Bu süreç, neoliberal yeniden yapılanma olarak adlandırılmaktadır.⁶²⁹

Neoliberal sürecin sermayenin dolaşım alanı ve hızını artırarak dünya çapında bir bütünleşme eğilimini, yani tek kutuplu dünya da denilen küreselleşme sürecini doğurduğu düşünülmektedir.⁶³⁰ Son yıllarda dünyanın egemen ekonomik, siyasal, toplumsal ve kültürel eğilimlerini anlatmak için kullanılan küreselleşme kavramı, aynı zamanda çok uluslu sermayenin gerçekleştirdiği ve gerçekleştireceği unsurların bir arada sunulduğu bir proje olarak değerlendirilmektedir.⁶³¹ Ayrıca küreselleşme sürecinin bir yandan kapsayıcı bir “tek toplum” ideali sunarken, diğer yandan fiiliyatta dünyanın büyük bir kesiminin süreçten dışlanmasına neden olduğu, bu dışlanmanın yükünü de bizzat dışlananların üzerine bıraktığı ifade edilmektedir.⁶³²

Küreselleşme sürecinin etkisindeki yerelleşme politikaları kapsamında, 1990’lı yıllarda başlayan ve 2000’li yıllarda devam eden kimi karar ve uygulamalar, yerel özerklik, yerel demokrasi, temsil ve katılım bağlamında Türkiye açısından da önemli gelişmeler olarak değerlendirilmektedir.⁶³³ Avrupa Birliği tarafından imzaya açılan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Birleşmiş Milletler Habitat II Konferansı ve Yerel Gündem 21 Belgesi, Avrupa Konseyi Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler

⁶²⁸ Can Giray Özgül, **Yeni Kent Paradigması**, Ankara, İdeal Kent Yayınları, 2020, s. 11; Ali Ekber Doğan, **Küreselleşme ve Kentlerin Dönüşümü: Mersin Örneği**, Mersin, Mersin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 1999, s. 1.

⁶²⁹ Ali Ekber Doğan, 1999, s. 1.

⁶³⁰ A.k., s.1

⁶³¹ A.k., s.1

⁶³² Şenol Adıgüzel “Türkiye’de ‘Belediyecilik Anlayışı’nın Dönüşümünü Küreselleşme Üzerinden Okumak”, **Yerel Yönetimlerde Sosyal Demokrasi, Toplumcu Belediyecilik Teorik Yaklaşımlar, Türkiye Uygulamaları**, Derleyenler: İhsan Kamalak, Hüseyin Gül, İstanbul, Kalkedon Yayıncılık, 2013, s. 113.

⁶³³ Kemal Görmez, “Cumhuriyetten Günümüze Yerel Temsil ve Katılım”, **Türkiye’de ve Avrupa’da Yerel Temsil ve Katılım**, Kitabın Yazarları: Ruşen Keleş, Yusuf Erbay, Kemal Görmez, Ankara, İmge Kitabevi, 2020, s. 172-178.

Konferansında kabul edilen Avrupa Kentsel Şartı I ve Avrupa Kentsel Şartı II’de yerel demokrasilerde ve yerel yönetimlerde halk katılımının sağlanmasına yönelik ifadeler, Türkiye’nin AB ile olan müzakereleri doğrultusunda Kopenhag Kriterleri’ne uyum sağlama yönünde kamu yönetimi ve yerel yönetimde köklü değişikliklerin planlanması ve hayata geçirilmesi, yerel yönetimlere ilişkin yasa taslakları, farklı zaman dilimlerindeki kalkınma planlarında yer alan yerel yönetimleri güçlendirmek, yetki ve görevleri merkezden yerele devretmek, katılımı artırmak ve yerel gelirleri yükseltmek şeklindeki hedefler ile temsil, katılım mekanizmaları ile hesap verebilirliğin güçlendirilmesine yönelik ifadeler ve bu anlayışı takip eden bir dizi yerel yönetim reformumsöz konusu karar ve uygulamaların başlıcalarıdır.

2002 yılında açıklanan AK Parti’nin Kalkınma ve Demokratikleşme Programı, yerel yönetimleri kamu yönetimi reformlarının temel aktörleri olarak tanımlamıştır. Program, dönemi “küreselleşme ve yerelleşme çağı” olarak nitelendirmekte; yerel yönetimlerin devlet sistemi içindeki ağırlığının arttığını vurgulamaktadır. Demokrasi salt seçme ve seçilme mekanizması olarak değil, “katılım ve iş birliği rejimi” olarak yeniden tanımlanmakta; bu bağlamda yerel yönetimler katılımcı demokrasinin en uygun kurumsal birimleri olarak görülmektedir. Ancak programa göre, Türkiye’de yerel yönetimlerin “demokrasinin derinlikten yoksun olması” gibi temel bir problemi bulunmaktadır. Çözüm ise katılımcı ve çoğulcu demokrasinin günümüzde yaygınlık kazanan ilke ve uygulamalarını, günümüz iktisat ve kamu yönetimi anlayışları çerçevesinde yerel yönetimlere taşımakta görülmektedir.⁶³⁴

Programın belediyelere ilişkin reform vizyonu, yönetim odaklı katılımın geliştirilmesi, sivil toplumun karar alma süreçlerine dâhil edilmesi, danışma ilkesinin getirilmesi, yerel özerklik hakkının anayasal güvence altına alınması ve belediyelerin görevleriyle orantılı çeşitlendirilmiş mali kaynaklarla donatılması gibi özellikleri

⁶³⁴ Adalet ve Kalkınma Partisi, **Kalkınma ve Demokratikleşme Programı**, 2002, s. 62-63.

kapsamaktadır. Merkezi yönetimin vesayet yetkisinin “orantılılık” ilkesi çerçevesinde sınırlandırılması, böylece yerel özerkliğin genişletilmesi öngörülmüştür. Ayrıca büyükşehir belediyelerinin kurulmasında objektif kriterlerin getirilmesi, büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyeleri görev paylaşımının yeniden düzenlenmesi ve belediye sınırlarının mülki sınırlarla çakıştırılması gibi yapısal düzenlemeler de bu programın önemli parçası olmuştur.⁶³⁵ Program genel anlamda, vesayet denetiminin kapsamını daraltarak belediyelerin özerkliğini güçlendirmeyi hedefleyen yönetim eksenli bir özellik taşımaktadır.

Bu programı, aynı dönemde Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005) çerçevesinde hazırlanan yıllık programlar, uygulamaya dönük düzenlemelerle pekiştirmiştir. Belgelere küçük ölçekli ve çok sayıda belediyeden kaynaklanan verimsizlikler, güçlü başkan-güçsüz meclis yapısının doğurduğu temsil sorunları, mali kaynakların yetersizliği ve teknik kadro eksiklikleri temel sorun alanları olarak tespit edilmiştir. Çözüm olarak belediyelerin öz gelirlerinin artırılması, kentsel rantların vergilendirilmesi, mali bağımlılığın azaltılması, belediye meclislerinin daha geniş katılıma açılması, halkın düzenli biçimde bilgilendirilmesi ve kamu belgelerine erişimin sağlanması gibi hedefler belirlenmiştir. Büyükşehir belediyeleri ise nüfus yoğunluğu, mali kaynakların dağılımı ve kurumsal sorunları nedeniyle ayrı bir reform alanı olarak ele alınmıştır. Büyükşehirlerde görev paylaşımının netleştirilmesi, koordinasyon sorunlarının giderilmesi, objektif kriterlere göre yeni büyükşehirlerin kurulması ve farklı ölçeklere göre farklı model geliştirilmesi öngörülmüştür.⁶³⁶

Sonuç itibarıyla AK Parti Programı, belediyeleri demokratikleşmenin ve yönetişimin öncü kurumları olarak tanımlayan kurucu bir vizyon sunarken, hükümet

⁶³⁵ A.k., s. 63-64.

⁶³⁶ Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005) 2002 Yılı Programı, s. 262-266; Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005) 2003 Yılı Programı, s. 254-256; Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005) 2004 Yılı Programı, s. 263-265.

programları bu vizyonu mali kapasite, kurumsal yeniden yapılanma, büyükşehirlerin rasyonelleştirilmesi ve denetim mekanizmalarının güçlendirilmesi ekseninde planlamıştır. Böylelikle belediyeler, genel anlamda reformların merkezi aktörü hâline getirilmiş, büyükşehirler ise öncelikli yeniden yapılanma alanı olarak özel bir önem kazanmıştır.

Bu yöndeki hedeflerin yalnızca bir niyet beyanı olmadığı, gerek AK Parti Programı gerekse 2002 ve sonrası hükümet programlarında ortaya konulan önceliklerin, ilerleyen dönemde somut yasal düzenlemelere yön verdiği görülmektedir. Programlarda dile getirilen yerleşme, katılım, mali özerklik ve büyükşehir yapılanmasının yeniden düzenlenmesi gibi hedefler, 15.07.2004 tarihinde TBMM’de kabul edilen ancak Cumhurbaşkanı tarafından Anayasaya aykırılık gerekçesiyle Meclis’e gönderilen 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun ile bütüncül bir reform çerçevesine dönüştürülmüştür. 5227, yerinden yönetim ilkesi, stratejik planlama, performans esaslı yönetim gibi başlıklarla parti ve hükümet programlarında öngörülen hedeflerin normatif ifadesi olmuştur.

5227 sayılı Kanun, içeriği bakımından Türkiye’de kamu yönetiminin felsefesini merkeziyetçi ve bürokratik yapıdan çıkararak katılımcı, şeffaf ve yerinden yönetim ilkesine dayalı bir sisteme evirmeyi amaçlamıştır. Belediyeler bakımından bu Kanun, görev tanımlarının netleştirilmesi, mali özerkliklerinin artırılması, hizmet sunumunda çeşitlilik ve halk denetçisi gibi yeniliklerle dikkat çekmektedir.

Kanun kapsamında, kamu yönetiminin kuruluş ve işleyişinde “idarenin bütünlüğü” korunmakla birlikte katılımcılık, şeffaflık, hesap verebilirlik, öngörülebilirlik, beyana güven ve bilgi edinme hakkı gibi “yönetişim ilkeleri” benimsenmiş,⁶³⁷ merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev ayrımı yeniden düzenlenmiş; görev, yetki ve

⁶³⁷ 15.07.2004 tarihli, 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun, m. 5.

sorumlulukların, hizmetten yararlananlara en uygun ve en yakın birime verileceği ifade edilmiştir. Bu kapsamda merkezi yönetim, adalet, savunma, dış politika ve maliye gibi daha çok ulusal düzeyde stratejik ve güvenlik boyutlu hizmetleri; yerel yönetimler ise mahalli müşterek ihtiyaçlara yönelik her türlü görev, yetki, sorumluluk ve hizmeti yerine getirecektir. Ayrıca, merkezi yönetimin mahalli hizmetler açısından merkezi teşkilat kuramayacağı ve yerel yönetimlere ilişkin düzenlemelerde, yerel yönetimlerin yetkisini sınırlandıran veya yerinden yönetim ilkesine aykırı kurallara yer verilemeyeceği hüküm altına alınmıştır.⁶³⁸

Kanun tasarısının bu anlamda, idarenin bütünlüğü ilkesinin bir gereği olarak varlık gösteren idari vesayet yetkisinin yerine “yerellik” ilkesini getirerek Anayasadaki yerinden yönetim ilkesinin genişletilmesine ve idarenin bütünlüğü-idari vesayet dengesinin zayıflatılmasına yol açtığı düşünülmektedir.⁶³⁹

Kanunda aynı zamanda, yerel yönetimlere üstlendikleri görev ve sorumluluklarla orantılı gelir kaynakları sağlanacağı ve genel bütçe vergi gelirlerinden pay aktarılacağı belirtilmiştir. Ayrıca, kamu hizmetlerinin etkin sunumu amacıyla yerel yönetimlerin görevlerini, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına, hizmet birliklerine, özel sektöre ve sivil toplum örgütlerine devretmelerine imkân tanınmış, her ilde “halk denetçisi” seçilmesi esası getirilmiş, geçici maddeler uyarınca da bazı merkezi yönetim hizmetlerinin (sağlık ocakları, kütüphaneler, sosyal hizmet tesisleri vb.) belediyelere veya il özel idarelerine devredilmesi öngörülmüştür.⁶⁴⁰

KYTK'nin, yerellik söylemiyle yerel özerkliği genişletme iddiasını taşıırken aynı zamanda özelleştirme/yönetişim ekseninde kamusalılığı zayıflatan bir özelliği amaç edindiği düşünülmektedir.⁶⁴¹ Ayrıca başka bir görüşe göre merkezi yönetimin “genel

⁶³⁸ A.k., m. 5, 6, 7, 8, 9.

⁶³⁹ Birgül Ayman Güler, **İkinci Dalga Siyasal ve Yönetimsel Liberalizasyon: Kamu Yönetimi Temel Kanunu**, Ankara, Türkiye Yol-İş Sendikası Eğitim Yayınları, 2003, s. 21-23.

⁶⁴⁰ 5227 sayılı Kanun, m. 10, 11, 42, Geçici m. 1.

⁶⁴¹ Birgül Ayman Güler, 2003, s. 48.

yetkili” olma statüsünü terk ederek, yerel yönetimleri kamu hizmetlerinin asıl yürütücüsü konumuna getirmesi, Anayasada öngörülen örgütlenme ilkesine aykırı görülmektedir.⁶⁴²

Her ne kadar yürürlüğe girmemişse de 5227’nin getirdiği ilke ve düzenlemeler kısa süre içinde parçalar halinde hayata geçirilmiştir. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve Büyükşehir Kanunu’nda yapılan 5747 ve 6360 sayılı Kanun ile yapılan değişiklikler, AK Parti Programı, Hükümet programları ve 5227’nin yerelleşme, katılım, mali kaynakların çeşitlendirilmesi ve büyükşehir belediye ölçeğinin yeniden tanımlanması yönündeki hedeflerini yasal düzeyde somutlaştırmıştır. Dolayısıyla hem parti hem hükümet programları, yalnızca siyasal söylem düzeyinde kalmamış; 5227 ile teorik ve normatif bir çerçeveye kavuşmuş, ardından çıkarılan kanunlarla kamu yönetimi reformlarının belediyelere ilişkin boyutunun şekillenme sürecinde yol haritası olmuştur.

5393 sayılı Belediye Kanunu en başta, 5227 sayılı Kanun’un yürürlüğe girmemiş olmasına rağmen ortaya koyduğu yönetsel felsefenin yerel düzeyde kurumsallaştırıldığı bir düzenleme olarak değerlendirilebilir. Kanun, belediyeyi “*belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi*”⁶⁴³ şeklinde tanımlamıştır.

Belediyelerin görev ve yetkilerini ayrıntılı biçimde düzenleyen hükümler,⁶⁴⁴ kamu hizmetlerinin en yakın ve uygun birim tarafından yerine getirilmesini esas almaktadır. Diğer taraftan bu yönetim birimleri, kamu hizmetlerini karşılamada mahalli müşterek nitelikte olmak kaydıyla birçok işlev alanında yetkili kılınmaya çalışılmıştır.

⁶⁴² Koray Karasu, “Kamu Örgütlenmesi Boyutuyla Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi GETA Tartışma Metinleri**, Özel Sayı (2), No: 60, 2003, s. 5.

⁶⁴³ 03.07.2005 tarihli, 5393 sayılı Belediye Kanunu (İlk Hali), m. 3.

⁶⁴⁴ A.k., m. 14-15.

5393 sayılı Belediye Kanunu, 2000’li yıllarda çıkartılan diğer yerel yönetim yasalarında olduğu gibi, kanunlaşan ancak dönemin Cumhurbaşkanı tarafından bir daha görüşülmek üzere TBMM’ye geri gönderilen 5227 sayılı Kanun’un temel felsefesini taşımaktadır. Öyle ki geri gönderilen bu kanundaki benzer yaklaşımın, 5393 sayılı Belediye Kanunu’na sokulmaya çalışılması, Cumhurbaşkanı ve TBMM’deki milletvekilleri tarafından kanunun bazı maddelerinin iptali için Anayasa Mahkemesine başvurulmasına sebep olmuştur. Anayasa Mahkemesi verdiği kararda, anılan kanunda yer alan “Okul öncesi eğitim kurumları açabilir” ifadesini; “Okul öncesi eğitim... mecburi ilköğrenim çağına gelmemiş çocukların ulusal öğretime hazırlanmasını sağlayıcı bir eğitim... Milli eğitim, program ve yöntem itibariyle ulusal nitelikte olduğundan” mahalli müşterek nitelikte bir ihtiyaç olarak görmemiştir. Ayrıca, “belediye, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahalli müşterek nitelikteki diğer görev ve kamu hizmetleri de yapar veya yaptırır” ifadesini, herhangi bir görev alanı tanımlaması yapılmadan “kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahalli müşterek nitelikteki diğer görevleri de yapmakla görevlendirilmeleri,” hususunu 5393 sayılı Kanununun 14. maddesinde belirlenmiş görev alanları dışında kalan her tür görevin yerine getirilmesi sonucunu doğuracağı sebebiyle çerçevesi çizilmeksizin belirsiz bir alanda idareye görev ve yetki veren söz konusu kuralı Anayasaya aykırı bularak iptal etmiştir.⁶⁴⁵

Anayasa Mahkemesi, 5393 sayılı Kanun’un yerleşme yönelimlerini törpülemiş, belediyelerin özerklik alanlarını ülkenin yönetim yapısının sınır çizgileri içinde tutmuştur. Bu düzenleme aslında, yerel yönetimlere alan açma çabası olsa da anayasal denetim, belediyelerin yetkilerini çerçevesi çizilmeksizin genişletmeyi kabul etmemiştir.

⁶⁴⁵ Anayasa Mahkemesi Kararı - GK, E. 2005/95 K. 2007/5 T. 24.1.2007.

Diğer taraftan 5393 sayılı Kanunda yer alan stratejik plan, performans programı gibi araçlar⁶⁴⁶ “yeni kamu işletmeciliği” yaklaşımının etkinlik, verimlilik ve hesap verebilirlik ilkelerini belediye ölçeğinde içselleştirmektedir. Katılım ve şeffaflık ekseninde kent konseyi ve hemşehri hukuku düzenlemeleri⁶⁴⁷ vatandaşların yalnızca seçimlerde değil, karar alma süreçlerinde de etkin olmasını sağlayacağı düşünülen mekanizmalar olarak öne çıkarılmıştır. Bunun dışında, belediyelere şirket kurma, hizmet imtiyazı verme, ortak projeler geliştirme veya üçüncü kişilere görev gördürme yetkisi tanıyan hükümler,⁶⁴⁸ piyasa mekanizmaları ile yönetim aktörlerini hizmet sunumunun önemli araçları haline getirme eğilimi taşımaktadır.

Kanunda ayrıca, belediye meclisi kararlarının mülki idare amirine gönderilmesi (onaylamama değil yargı yoluna başvurma hakkı),⁶⁴⁹ meclisin feshi,⁶⁵⁰ belediye başkanının görevden uzaklaştırılması⁶⁵¹ ve hizmetlerde aksama halinde valinin ikame yetkisi⁶⁵² gibi düzenlemeler bulunmaktadır. Bu yönüyle 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5227'nin yerelleşme, katılım ve performans odaklı kamu yönetimi hedefini belediye ölçeğinde yasal hale getirirken, aynı zamanda Anayasanın öngördüğü üniter devlet yapısını ve idarenin bütünlüğünü koruyacak denge unsurlarını da içeren bir kanun niteliği taşımaktadır.

B. İlginin ve Reformların Büyük Ölçekli Yönetim Alanlarına Kayması

“Metropol” kavramı, Türkçede çoğunlukla büyükşehir ya da anakent kavramları ile eşleştirilmektedir.⁶⁵³ Belli bir nüfus büyüklüğüne ulaşmış (örneğin bir milyon) kentlere “*metropolitan kent*” ya da “*anakent*” adı verilmektedir. “Özekteki” bu kente, “*yörekent*” uzaklığı içinde bulunan yerleşmeler, hızlı bir gelişme sürecine girmiş, çevredeki bu

⁶⁴⁶ 5393 sayılı Belediye Kanunu (İlk Hali), m. 41, 56.

⁶⁴⁷ A.k., m. 13, 76.

⁶⁴⁸ A.k., m. 67, 70-71, 73, 75.

⁶⁴⁹ A.k., m. 23.

⁶⁵⁰ A.k., m. 30.

⁶⁵¹ A.k., m. 47.

⁶⁵² A.k., m. 57.

⁶⁵³ Can Giray Özgül, 2020, s. 72.

yerleşmelerin kentleşme hızı, özeğin kentleşme hızına yaklaşmış veya onu geçmiş ise özeteki kent (metropolis ya da metropol) ile çevresindeki yerleşmelerin oluşturduğu bütüne metropoliten bölge adı verilmektedir.⁶⁵⁴ Kentsel bütünlerin gelişmesinin kentleşmenin başlıca özelliği olmasına da “metropolitenleşme” (*anakentleşme*) hareketi denilmektedir.⁶⁵⁵

Kent kavramı açıklanırken kullanılan temel yöntem, kent-kır ikiliğidir. Bununla paralel olarak kentleşme, kırdan kente nüfus akışı biçiminde ele alınmaktadır. Metropol ve metropolitenleşme kavramlarında ise bu tarz bir ikilikten ziyade “ölçüt”⁶⁵⁶ eksenli bir tanımlama söz konusudur. Bu kapsamda, “*kent ekonomisinin tarım-dışı alanlara dayanması, iş bölümü ve uzmanlaşmanın olması, sınıflı toplum yapısının bulunması gibi temel özelliklerin tümüne sahip olmalarının yanında, spesifik olarak belli bir nüfus büyüklüğünü aşmış ve geniş alana yayılmış bir nüfus yoğunluğuna sahip yerleşimler*”⁶⁵⁷ metropol (büyükkent, anakent) olarak tanımlanmaktadır.

Kent ve metropol kavramları arasında olduğu gibi, kentleşme ve metropolitenleşme kavramları arasında da niteliksel farklılıklar mevcuttur. Metropolitenleşme kavramı, “*spesifik olarak kentleşme akımının ayrıksı bir durumunu, bir ülkedeki metropol sayısının artmasını, kentleşme akımının temel dinamiğinin metropoliten alanların oluşması ile ilişkilendirilmesini anlatmaktadır.*”⁶⁵⁸

Ruşen Keleş’e göre kentleşme süreci, özellikle azgelişmiş toplumlarda, nüfusun ve ekonomik etkinliklerin büyük kentlerde yoğunlaşması biçiminde ortaya çıkmakta olup bu durum iki temel kentleşme biçimiyle açıklanmaktadır:⁶⁵⁹ Birincisinde, bir kent diğer kentler aleyhine orantısız biçimde büyüyerek ülkenin tek büyük kenti konumuna gelir ve yerleşme düzeni bir veya birkaç büyük kentle çok sayıda küçük kent ve kasabadan oluşur;

⁶⁵⁴ Ruşen Keleş, **Kentleşme Politikası**, Ankara, İmge Kitabevi, 2017, s. 55.

⁶⁵⁵ A.k., s. 55.

⁶⁵⁶ Can Giray Özgül, 2020, s. 73.

⁶⁵⁷ A.k., s. 73.

⁶⁵⁸ A.k., s. 74.

⁶⁵⁹ Ruşen Keleş, 2017, s. 56-57.

bu yapı, yerleşme sisteminde dengesizlik yaratarak nüfusun belirli merkezlerde toplanmasına ve büyük kentin giderek diğerleri aleyhine büyümesine neden olur. İkincisinde ise kentlerin büyüklükleri ile büyüklük sıraları arasında belirli bir orantının bulunduğu bir düzeni tanımlar; bu düzene göre her kentin nüfusu en büyük kentin nüfusuyla orantılı biçimde azalır, böylece kentler arasında daha dengeli bir dağılım gerçekleşir ve yerleşme sistemi çok merkezli bir nitelik kazanır.

20. yüzyılın ikinci yarısıyla birlikte “*nüfus yoğunluğunun hızla artması, çeşitli sosyal katmanların var olması, farklı yönetim birimlerinin birbiriyle çakışan yetkililerinin bulunması, hizmetlerin sağlıklı şekilde yerine getirilmesinin zorunlu olması ve geniş metropoliten alanlarda eş güdüm gereksinmesi*”⁶⁶⁰ gibi nedenlerle dünya genelinde metropoliten yönetim reformlarının gerçekleştirildiği belirtilmektedir. Değişime bu nedenler çerçevesinde bakıldığında, metropoliten yönetim reformlarının ideolojiden bağımsız şekilde gerçekleştirildiği düşünülebilir. Bu açıdan söz konusu reformların iki yönü bulunmaktadır:⁶⁶¹ Birinci yön, örgütlenme alanında ölçeğinin değiştirilmesi, hukuki düzenlemelerin yorumlanması ve modelleme çalışmalarının incelenmesi konularına ilişkindir. İkinci yön ise büyükşehir belediyelerinin politika üretme ve hizmet sunma anlayışlarında yaşadıkları değişimdir. Ancak günümüzde, neoliberal politikaların öngördüğü yeni ekonomik ilkeler çerçevesinde küresel düzenle uyumlu metropoliten alan yönetimleri oluşturulmaya çalışıldığı gerçeği, bu reformların sadece yönetsel bir değişiklik taşımadığını göstermektedir.

Türkiye’de yerel düzeyde ölçeğin büyütülmesi anlayışlarını geçmişte de görmekteyiz. Bölgesel düzeyde oluşan yönetim kademeleri, başlangıçta merkezi yönetimin hizmetleri daha geniş coğrafyalarda koordineli ve etkin bir şekilde sunabilmesi

⁶⁶⁰ Can Giray Özgül, 2020, s. 11-12.

⁶⁶¹ A.k., s. 11-12.

için kullanılmıştır.⁶⁶² Zamanla bölgesel düzey; sosyal, ekonomik, siyasal, yönetsel ve mekânsal ihtiyaçlar çerçevesinde büyükşehir belediyelerinin ortak olduğu ve çok farklı hizmetlerin yürütüldüğü bir alan haline gelmiştir.⁶⁶³

Kapitalizmin en önemli mekânları olarak görülen büyük kentlerin, ekonomik açıdan cazibe merkezi haline getirilmesi için parçalı ve küçük yönetim yapılarından kurtulması gerektiği; bu kapsamda Türkiye’de 1980’li yıllarda başlayan etkinlik, verimlilik ve kaynak tasarrufu ekseninde yapılan tartışmalar eşliğinde ölçeklendirme politikalarının yürütülmeye başlandığı ve büyükşehirlerin yeniden ölçeklendirilmesi yoluna gidildiği düşünülmektedir.⁶⁶⁴

Bu dönemdeki yeniden ölçeklendirme uygulamaları, kentsel alanların kırsal alanları çeşitli yöntemlerle içine alarak genişlemesi sonucunu doğurmaktadır.⁶⁶⁵ Ayrıca kentsel toprakların yeniden ölçeklendirilmesi, kentsel rantın kontrollü olarak dağıtılmasında da önemli bir faktör olarak görülmektedir.⁶⁶⁶ Bu görüşe göre, kentsel alanlarda meydana gelen parçalanma ve dağılmanın küresel dolaşım üzerinde sınırlayıcı bir etki yaratması nedeniyle ölçek genişlemesine ihtiyaç duyulmaktadır.⁶⁶⁷

Türkiye’de büyükşehirler özelinde ölçek düzenlemeleri, daha eski tarihlere dayanmakla birlikte 2004 yılında çıkarılan 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu bu sürecin yakın zamanlı somut ilk adımını oluşturmaktadır. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 1984 tarihli 3030 sayılı Kanun’un yerine geçerek büyükşehir yönetimlerini yeniden düzenlemiş ve kamu yönetimi reformlarının belediyeler düzeyindeki ilk somut adımlarından birini oluşturmuştur. Kanun’un amaç maddesinde

⁶⁶² Uğur Sadioğlu, “Türkiye’de Orta Düzey Yönetişim: “Yumuşak” Bölgeselleşmeden “Sert” Bölgeselleşmeye Mi?”, **Kentsel Politikalar**, Editörler: Ayşegül Mengi, Deniz İşçioğlu, Ankara, Palme Yayıncılık, 2018, s. 725.

⁶⁶³ A.k., s. 725.

⁶⁶⁴ Yusuf Özçelik, 2014, s. 1126.

⁶⁶⁵ Esra Dik, “6360 Sayılı Kanun Bağlamında Köylerin Mahalleye Çevrilmesi Sorunu”, **Mülkiye Dergisi**, 38(1), 2014, s. 75.

⁶⁶⁶ A.k., s. 75.

⁶⁶⁷ A.k., s. 75.

“planlı, programlı, etkin, verimli ve uyum içinde hizmet”⁶⁶⁸ vurgusunun öne çıkması, 5227 sayılı Kanun’un yönetsel felsefesiyle paralellik göstermektedir. Bu felsefe, yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı doğrultusunda performans, stratejik planlama ve etkin kaynak kullanımı gibi koşulları öncelermiştir. Dolayısıyla 5216, kentsel ölçekte bütüncül ve rasyonel planlamayı esas alan bir hedefi yansıtmaktadır.

Bu durumda dikkat çekici husus, 5216 sayılı Kanun’un amaç maddesinde “mahalli müşterek ihtiyaç” kavramına yer verilmemesidir. Gerek 3030 gerekse 5216’da bu kavrama yer verilmemesinin nedeni, bu idarelerin klasik belediyelerden farklı bir işlevsellik anlayışıyla tasarlanmış olmasında aranabilir. 1580 ve 5393 sayılı kanunlarda bu kavram, belediyelerin genel görev alanını kapsayıcı ve normatif bir şekilde tanımlarken, 5216 sayılı Kanun’da büyükşehir belediyelerinin görev ve yetkileri tek tek sayılmıştır. Ayrıca, büyükşehir-ilçe/ilk kademe ilişkileri “hiyerarşik” bir düzende kurulmuş; büyükşehir belediyeleri, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin üzerinde “bütünlük sağlayıcı” bir koordinasyon otoritesi olarak tanımlanmıştır. Dolayısıyla büyükşehirlerin mahalli müşterek ihtiyaçların tamamını karşılayan idareler olarak değil, bütünlük ve koordinasyon isteyen belirli hizmet alanlarında yetkilendirilmiş idareler olarak kurgulanması, “mahalli müşterek ihtiyaç” kavramına yer verilmemesinin temel nedeni olabilir.

Ayrıca büyükşehir belediyelerinin, 1980 sonrası neoliberal ölçeklendirme mantığı çerçevesinde, kent rantlarını düzenleyen, altyapı ve ulaşım gibi metropol kent ölçeğinde kritik hizmetleri üstlenen ve küresel ekonomiyle uyumlu aktörler haline gelmesinin hedeflenmesi, belediyeciliğin geniş yorumunu temsil eden “mahalli müşterek ihtiyaç” kavramından bilinçli bir uzaklaşmayı beraberinde getirmiş olabilir.

5216’da yer alan büyükşehir kurma eşiği ve sınırlandırma mantığı, katılma hükümleri ve özellikle İstanbul ve Kocaeli’nde il mülki sınırının, diğerlerinde ise nüfusa

⁶⁶⁸ 10.07.2004 tarihli, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu (İlk Hali), m. 1.

göre 20-50 km yarıçaplı dairelerin büyükşehir sınırı kabul edilmesi⁶⁶⁹ şeklindeki düzenlemelerle ölçek genişlemesine yönelik adımlar atılmıştır. Ölçek genişlemesi, Kanun'un ilk maddesinde kendini göstermiştir. Kanun maddesinde *“belediye sınırları içindeki ve bu sınırlara en fazla 10.000 metre uzaklıktaki yerleşim birimlerinin son nüfus sayımına göre toplam nüfusu 750.000’den fazla olan il belediyeleri, fiziki yerleşim durumları ve ekonomik gelişmişlik düzeyleri de dikkate alınarak, kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebilir”*⁶⁷⁰ hükmüne yer verilmiştir.

5216 sayılı Yasa, büyükşehir belediyelerinin yetki ve sorumluluk alanının sınırları genişletmiş,⁶⁷¹ ayrıca bu sınırlar içindeki tüm belediyeleri, mevcut haliyle büyükşehir sistemi içine dâhil etmiştir. Orman köylerinin tüzel kişiliğinde herhangi bir değişiklik yapılmamış, ancak bu köyler, çeşitli hizmetler açısından büyükşehir belediyesi ile ilişkilendirilmiştir. Diğer köyler ise mahalleye dönüştürülerek tüzel kişilikleri sona erdirilmiştir.⁶⁷²

Görev ve yetki dağılımı açısından 5216 sayılı Kanun, büyükşehir belediyesine kentsel ölçekte stratejik hizmetlerin yürütülmesinde belirleyici bir konum kazandırmış, ilçe ve ilk kademe belediyeleri ise daha çok yerel ölçekte, mahalle düzeyinde gündelik hizmetlerin sunumuna yönlendirilmiştir. Özellikle imar, ulaşım, altyapı ve çevre düzenlemeleri büyükşehir belediyesine bırakılmış; park, temizlik, defin, küçük ölçekli sosyal ve kültürel hizmetler gibi görevler ise ilçe belediyelerinin sorumluluğuna verilmiştir.⁶⁷³ Bu iş bölümünde dengenin büyükşehir lehine kurulması, ilk kademe ve ilçe belediyelerinin özerkliğini sınırlamış ve onları büyükşehir belediyelerine daha bağımlı hale getirmiştir.

⁶⁶⁹ A.k., m. 4, 5, 6 ve Geçici 2. m.

⁶⁷⁰ A.k., m. 1.

⁶⁷¹ Tayfun Çınar, Can Umut Çiner, Ozan Zengin, **Büyükşehir Yönetimi: Bütünleştirme Süreci**, Ankara, TODAİE Yayını, 2009, s. 79.

⁶⁷² Erbay Arıkboğa, “Geçmişten Geleceğe Büyükşehir Belediye Modeli”, **Yerel Politikalar**, Ocak-Haziran, 2013, s. 60.

⁶⁷³ 5216 sayılı Kanun (İlk Hali), m. 7.

5216 sayılı Kanun, nazım imar planı ile alt ölçekli planların uyumunu sağlamak üzere plan yapma-onaylama ve gecikme halinde devralma yetkisini büyükşehir belediyesine vermiş,⁶⁷⁴ imar denetiminde eksiklikleri giderme ve yaptırım uygulama yetkisini düzenlemiştir.⁶⁷⁵ Büyükşehir ölçeğinde ulaşım ve altyapı gibi “şehir bütünlüğü” gerektiren hizmetler UKOME ve AYKOME’yle kurumsal koordinasyon altına alınmış, kararların kamu idareleri için bağlayıcı olması hüküm altına alınmıştır.⁶⁷⁶

Büyükşehir için stratejik plan, yıllık hedef ve yatırım programı zorunluluğu,⁶⁷⁷ başkanın performans ölçütleriyle yönetim yükümlülüğü,⁶⁷⁸ ilçe/ilk kademe belediye plan ve bütçelerinin bütüncül bir çerçevede eşgüdümlü kabulü,⁶⁷⁹ ilçe ve ilk kademe belediyelerinin büyükşehir belediyesine bağımlı olmasının boyutlarını netleştirmektedir.

Meclis ihtisas komisyonlarının zorunlu komisyonlar ve uzman/meslek örgütlerinin görüşüne açık yapıda düzenlenmesi,⁶⁸⁰ 5227’nin “katılım”, “saydamlık” ve “hesapverebilirlik” ilkeleriyle uyumludur. Buna karşılık, büyükşehir düzeyinde kararların bağlayıcılığı ve büyükşehirin ilçe/ilk kademeye yönelik plan-bütçe ve imar üzerindeki belirgin onama/geri gönderme yetkileri⁶⁸¹ büyükşehir içinde yetkinin merkezileşmesine yol açacak türden yetkililerdir.

Bu düzenlemelerle büyükşehirler bölgesel ölçekte hem hizmet koordinasyonunun hem de kentsel rant dağılımının belirleyici aktörleri haline gelmiş, parçalı kentsel alanları tek bir planlama otoritesi altında toplama ve kentsel mekânın kırsalı kapsamına alma süreçleri hızlanmıştır.

Mali tasarım da 5227’nin “mahalli idarelere yetki, görev ve sorumluluklarıyla orantılı gelir kaynakları sağlanır” ilkesini büyükşehir ölçeğinde uygular. Genel bütçeden

⁶⁷⁴ A.k., m. 7.

⁶⁷⁵ A.k., m. 11.

⁶⁷⁶ A.k., m. 8 ve 9.

⁶⁷⁷ A.k., m. 7.

⁶⁷⁸ A.k., m. 18.

⁶⁷⁹ A.k., m. 25.

⁶⁸⁰ A.k., m. 15.

⁶⁸¹ A.k., m. 14, 15 ve 25.

ayrılan paylar ve %5'lik pay düzenlemesi, ilçe ve ilk kademedeki gelen pay mekanizmaları, tahsilatların gecikmesi halinde paylardan kesinti-aktarım,⁶⁸² ortak altyapı programlarının finansmanı için “altyapı yatırım hesabı” ve ödenek aktarımı⁶⁸³ bütçe bütünlüğü ve mali disiplin sağlayan düzenlemelerdir. Ayrıca büyükşehir belediyesinin ilçe ve ilk kademe belediyelerin bütçelerini ortak oturumda kabul edip hukuka aykırı kalemleri ayıklama ve ortak program ödeneklerini ekleme yetkisi,⁶⁸⁴ meclis kararlarının yargısal denetimi ve mülki idare amirine gönderilmesi yükümlülüğü⁶⁸⁵ bulunmaktadır.

Sonuç olarak 5216 sayılı Kanun, büyükşehir belediyelerini güçlendiren ve hizmetlerin etkin sunumunu hedefleyen bir düzenleme olarak sunulsa da neoliberal politikaların öngördüğü mekânsal yeniden ölçeklendirme perspektifiyle de uyum sağlamaktadır. Böylece metropoliten reformların küresel kapitalizmle uyumlu yönü, 5216'nın hükümleri üzerinden somut biçimde kesişmiştir.

2008 yılında çıkarılan 5747 sayılı Kanun ile 5216 sayılı Kanun'da ölçeklendirmeye yönelik değişiklikler yapılmıştır. Bu kanun ile büyükşehirlerdeki alt kademe belediyelerinin bazılarında ilçe statüsü verilirken diğerlerinin tüzel kişilikleri sona erdirilmiş, 43 yeni büyükşehir ilçe belediyesi kurulmuştur. Bu kanunla getirilmek istenen en köklü değişiklik, nüfusu 2000'in altına düşen belde belediyelerinin kapatılmasıydı. Nüfusu 2000'in altında olduğu tespit edilen 862 belde belediyesi köye dönüştürülerek kapatılacaktı. Ancak Anayasa Mahkemesi Kararı ile bu düzenleme uygulamada yer bulmamıştır.⁶⁸⁶

2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı Kanun ile 5216 sayılı Kanun'da değişiklik yapılarak yeni bir modele geçiş yapılmıştır. Düzenleme ile büyükşehir kurulması için il

⁶⁸² A.k., m. 23.

⁶⁸³ A.k., m. 8.

⁶⁸⁴ A.k., m. 25.

⁶⁸⁵ A.k., m. 14.

⁶⁸⁶ Ozan Zengin, “Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Dönüşümü: Son On Yılın Değerlendirmesi” **Ankara Barosu Dergisi**, 2, 2014, s. 101; Hüseyin Özgür, Pınar Savaş Yavuzçehre, “Türkiye'nin Büyükşehir Belediyesi Sistemi: 1982-2015”, **Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 7(1), 2016, s. 916.

ölçeğinde 750 bin nüfusu aşmak tek kriter olarak belirlenmiş, büyükşehir belediyelerinin sınırı il mülki sınırına genişletilmiş, büyükşehirlerin görev, yetki ve sorumluluk alanları genişlerken kaynakları artırılmış, toplam büyükşehir sayısı 30'a çıkarılmıştır.⁶⁸⁷ Bu kapsamda, mevcut haliyle büyükşehir belediyelerinin belediye kelimesinin karşılayamayacağı bir bölge yönetimi haline geldiği düşünülmektedir.⁶⁸⁸

Bu açıdan 5747 ve 6360 sayılı Kanun ile 5216 sayılı Kanun'da yapılan düzenlemelerin, yalnızca yönetsel kapasitenin artırılmasıyla sınırlı kalmayarak aynı zamanda küresel dolaşımın önünde engel teşkil eden parçalı yönetim yapılarını ortadan kaldırmayı ve kentsel rantları yeniden ölçeklendirilmiş alan düzenlemeleriyle denetim altına almayı amaçladığı söylenebilir.⁶⁸⁹ Koray Karasu'ya göre bu dönüşümle birlikte belediyeler, bir yandan topraktan ve yerleşik toplumsal ilişkilerden kısmen bağımsızlaşmakta, diğer yandan daha geniş bir coğrafi ölçekte yeni bir mekânsal örgütlenme biçimi kazanmaktadır.⁶⁹⁰ Yine Karasu'ya göre artık büyükşehir belediyeleri, doğal yerleşim sınırlarını ya da toplumsal ve ekonomik ilişkilerin organik biçimde oluştuğu alanları temsil eden birimler olmaktan uzaklaşmakta; birbirinden farklı nitelikte mekânsal katmanları, üretim ve yaşam biçimlerini bünyesinde toplayan geniş ölçekli yapılar haline gelmektedir. Böylece, biçimsel olarak hâlâ yerel bir yönetim birimi olsalar da bu yapılar toplumsal temsili zayıflamış, coğrafi ve yönetsel sınırları yeniden tanımlanmış bir mekânsal örgütlenme üzerinde varlık göstermektedir.⁶⁹¹

Şenol Adıgüzel'e göre, Türkiye'de 1980 sonrası uygulamaya konulan neoliberal politikalar, geleneksel belediyeçilik faaliyetlerini ikinci plana iterken, belediyeleri kentsel

⁶⁸⁷ 12.11.2012 tarihli, 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun. Ordu ili de, 14.03.2013 tarihli, 6447 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile büyükşehir olan illere dâhil edilmiştir.

⁶⁸⁸ Uğur Sadioğlu, 2018, s. 736.

⁶⁸⁹ Koray Karasu, "Topraktan Bağımsızlaşma ve Merkezlesizleşme Tartışmaları Çerçevesinde Kamu Örgütlenmesi", *Memleket Siyaset Yönetim*, 12(28) 2017, 107.

⁶⁹⁰ A.k., 107.

⁶⁹¹ A.k., 107.

rantın dağıtımında önemli bir aktör konumuna sokmayı amaçlamış; aynı zamanda belediyeçiliğin kamusal hizmet sunma anlayışının ihmal edilmesine yol açmıştır. Bu süreçte “*yerel yönetim*” adı altında kolektif hizmetlerin sunucusu olma misyonu aşındırılmış, yerine sermayenin büyümesine ve el değiştirmesine hizmet eden yeni bir belediyeçilik anlayışı geçirilmiştir. 2000’li yıllarda ise bu dönüşüm yönetsel altyapıyla pekiştirilmiş, neoliberal belediyeçilik önemli bir aşamaya varmıştır.⁶⁹²

Günümüzde bazı çalışmalarda, gücün ulus devletten kentlere ve metropol topluluklara doğru kaydığı dile getirilmektedir.⁶⁹³ Adına “coğrafi bağlantısallık” (*connectography*) denilen örgütlenme ilkesi ve “ağ yönetimi” (*network governance*) denilen örgütlenme biçimiyle kent yönetimleri artık ulus devletin hiyerarşisi içinde değil, birbirleriyle bağlantılı şekilde yatay olarak örgütleneceklerdir.⁶⁹⁴ Böylece yönetim anlayışı artık sabit bir coğrafi alanın idaresinden çok, farklı ölçeklerde ve ağsal biçimlerde örgütlenen, hareketliliğe ve esnekliğe imkân tanıyan bir yapılanma mantığına yönelmektedir. Görülen o ki, güç yeni sahibine yerelleşmenin klasik yetki devrinden ziyade yetki terkine dayalı bir süreçle geçiyor; bu süreç, merkezileşme-yerelleşme ikiliğinin ötesinde “merkezsizleşme” ilkesini görünür kılarak büyük kent yönetimlerini ulus-devlet bütünlüğü içindeki konumlarından farklı bir düzleme taşıyor.

Bu bağlamda, belediyeleri hinterlandıyla birlikte yeni bir coğrafi ölçekte örgütlemeyi hedefleyen kent bölgesi (*city region*) girişimleri dikkat çekicidir; toprak düzeninde fiilen yeni bir merkez işlevi üstlenen metropol belediyeleri olgusunu da bu açıdan değerlendirmek mümkündür.⁶⁹⁵

⁶⁹² Şenol Adıgüzel, 2013, s. 113-114.

⁶⁹³ Bruce Katz, Jeremy Nowak, 2017, s. 1.

⁶⁹⁴ Parag Khanna, 2016.

⁶⁹⁵ Koray Karasu, 2017, s. 104. Ayrıca bu yöndeki eğilimler için örnek olarak şu çalışmalara bakılabilir: John Harrison, “Life after Regions? The Evolution of City-regionalism in England”, **Regional Studies, Taylor & Francis Journals**, 46(9), 2012, ss. 1243-1259; Kentsel ve Bölgesel Araştırmalar Ağı (KBAM), “Kent Bölgeler, Metropolitan Alanlar ve Büyükşehirler: Değişen Dinamikler ve Sorunlar”, **3. Kentsel ve Bölgesel Araştırmalar Sempozyumu (6-7 Aralık 2012) Bildiri Kitabı**, Ankara, 2012.

III. 2000’li Yıllar Türkiye’inde Belediyelerin Kamusalılığı: 2019-2024 Yılları Arasında Büyükşehir Belediyeleri Odaklı Bir Çözümleme

2000’li yıllar Türkiye’inde belediyeler, yalnızca mahalli müşterek ihtiyaçları karşılayan idari yapılar değil; aynı zamanda özyönetim, temsil ve katılım boyutlarıyla belediye kamusalılığının taşıyıcıları olarak konumlandırılmış ve bu yönleriyle kamu yönetiminde gerçekleştirilen kapsamlı reform girişimlerinin odağında yer almıştır.

Süreklilik ve farklılaşmanın iç içe geçtiği 2019-2024 dönemi, Türkiye’de belediyelerin kamusal niteliğini incelemeye elverişli bir analiz zemini sunmaktadır. Türkiye’de belediyeler ve merkezi yönetim arasındaki özerklik-vesayet gerilimi geçmişten bu yana farklı biçimlerde hep var olmuştur. Bu dönemde ise merkezi yönetim-belediye ilişkileri yeniden şekillenmiş; yerel özerklik tartışmaları yeni yasal düzenlemeler, fiili müdahaleler ve değişen siyasal dengeler üzerinden sürekli olarak sınanmıştır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’ne geçiş, belediye kamusalılığının daralan alanlarını görünür kılarken; belediye meclislerindeki siyasal çoğunluk dengeleri, “topal ördek” benzetmesiyle ifade edilen yerel özerklik ve temsil krizlerini gündeme taşımıştır.

Bunun yanı sıra kent konseylerinin işlevselliği, kayyım uygulamaları, belediyelerin büyükşehir ölçeğindeki yönetim pratikleri, mahalli müşterek ihtiyaçları karşılama biçimleri, mali özerklik düzeyleri, hizmet görme yöntemleri, hizmet tercihleri ve belediyecilik yaklaşımları bu dönemin öne çıkan tartışma başlıkları arasında yer almaktadır.

Bu bölümde, 2019-2024 döneminde Türkiye’de belediyelerin kamusalılığı, söz konusu konu başlıkları üzerinden; özyönetim, temsil ve katılım ile mahalli müşterek ihtiyaçların belirlenmesi ve karşılanması ekseninde tanımlanan kamusalılık değişkenleri çerçevesinde, büyükşehir belediyeleri odağında incelenecektir.

A. Belediye-Merkezi Yönetim İlişkisi: Özerklik ve Denetim

Belediye-merkezi yönetim ilişkisini özerklik⁶⁹⁶ ve denetim açısından inceleyebilmek için belediyelerin, devlet yapısındaki yeri ile yetki ve işlev alanının sınırının açıklanması gerekmektedir.

1. Türkiye'nin Yönetim Yapısı ve Belediyeler

Türkiye Cumhuriyeti üniter bir devlet yapısına sahiptir. 1982 Anayasası'nda devlet yapısı; “*Türkiye Devleti, ülkesi ve milletiyle bölünmez bir bütündür*”⁶⁹⁷ şeklinde ifade edilmiştir. Türkiye’de egemenlik, 1921 ve 1924 Anayasalarında Türkiye Büyük Millet Meclisi’nde somutlaşmışken; 1961 ve 1982 Anayasalarında yasama, yürütme ve yargı organları, egemenliği kullanan organlar olarak sayılmıştır. Anılan hüküm, ülkenin toprakları üzerinde yönetici iradenin tek olduğunu, bu topraklar üzerinde farklı bir irade kurulamayacağını ilan eder. Aynı biçimde, ülkede yaşayanlar da tek egemenlik ağı içindedir; farklı topluluklar, farklı bir yönetimin kurum ve kurallarına bağlanamazlar. Egemenliğin kaynağındaki tek olma, yetki ve gücün belirli bir noktada yoğunlaşacağını gösterir. Burada esas, üniter örgütlenme ve merkezîyetçilik ilkesidir. Temel ilke çerçevesinde ülke, merkezîyet ve ademi merkezîyet usulleriyle yönetilecektir⁶⁹⁸ (ayrıca bkz. Şekil 2).

Yine 1982 Anayasası’ndaki “*İdare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür*”⁶⁹⁹ ve “*İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına*

⁶⁹⁶ Belediye kamusallığını Türkiye üzerinden inceleyeceğimiz bu bölümde, üst kavram olan “özyönetim” yerine Türkiye’nin yönetim yapısında tercih edilen “özerklik” kavramının kullanılmasına dikkat edilecektir.

⁶⁹⁷ 18.10.1982 tarihli Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, m. 3.

⁶⁹⁸ Birgül Ayman Güler, 2007, s. 11.

⁶⁹⁹ 18.10.1982 tarihli Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, m. 123.

İdarenin Bütünlüğü: Bu ilke, bir ülkenin (özellikle üniter yapılı devletlerde) kamu yönetiminin/örgütlenmesinin farklı tüzel kişilerden (devlet ya da diğer kamu tüzel kişiliği) oluşmasına rağmen, kamu yönetimindeki farklı kurum ya da kuruluşların bir bütün halinde uyum içinde var olmalarını ve görevlerini yerine getirmelerini sağlar. Farklı tüzel kişilerin varlığı bir parçalanmışlık gibi görünse de söz konusu idarelerin hepsi kamu hizmetini yerine getirme ve kamu yararını sağlama konusunda bir amaç birliğine sahiptir. Örneğin; ülkemizde düzenleyici denetleyici kurullar oluşturulduktan sonra bu kurulların kamu yönetimi teşkilatının neresinde konumlandırılacağı belirsiz gibi görünse de bu kurullar esas itibarıyla birer hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarıdır. Anayasada idarenin bütünlüğünün sağlanması için hiyerarşik denetim ve idari vesayet denetimi olmak üzere iki denetim mekanizması öngörülmüştür.

dayanır”⁷⁰⁰ hükümleriyle idarenin; hem teşkilat (örgüt) hem de faaliyet (kamu hizmeti) olarak bir bütün olduğu, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına göre örgütlendiği ve kamu hizmetlerini yerine getirdiği anlaşılmaktadır (bkz. Şekil 2).

“Devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğü” ve “idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olması” ilkeleriyle idarenin yerine getirdiği çeşitli görevler ve bu görevleri yerine getiren idari yapı içindeki kurum ve kuruluşların bir bütün olarak çalışması öngörülmüştür.⁷⁰¹ Yani devlet ve diğer kamu tüzel kişilerinin⁷⁰² örgütlenme ve kamu hizmetlerini yerine getirmesinde parçalılık değil bütünlük aranmaktadır⁷⁰³ (ayrıca bkz. Şekil 2).

1982 Anayasası’nda “*mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla*”⁷⁰⁴ düzenleneceği belirtilmiştir. Ayrıca aynı Anayasa’da yerel yönetimler; “*il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir*”⁷⁰⁵ şeklinde tanımlanmıştır. Anayasanın ilgili maddeleri yerel yönetimlere özerk bir statü tanımaktadır. Ancak aynı maddede, idarenin kuruluş ve görevleriyle bir

⁷⁰⁰ 18.10.1982 tarihli Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, m. 123.

⁷⁰¹ Ozan Zengin, “Parlamento Öncülüğünde Üniter Bir Devlet”, **2023 Türkiye’si Sempozyumu Bildiri Özetleri**, Editör: Serdar Şahinkaya, 2018, s. 40.

⁷⁰² Türkiye’de kamu tüzel kişileri; kamu idareleri ve kamu kurumlarından oluşmaktadır. Kamu idareleri kişi topluluğu iken kamu kurumları mal topluluğudur. Kamu idareleri de kendi içerisinde ikiye ayrılmaktadır: Devlet idaresi ve mahalli idareler. Devlet idaresi, adı ülke olan bir toprak parçası üzerinde oturan insanlardan oluşmuş bir kamu tüzel kişisidir ve buna devlet tüzel kişiliği denilmektedir. Mahalli idare ise il özel idaresi, belediye ve köyden oluşmaktadır. İl özel idaresi, il sınırları içinde yaşayan insanlardan; belediye belde sakinlerinden; köy ise köyde oturan insanlardan oluşan birer kamu tüzel kişisidir (Kemal Gözler, 2019, s. 57).

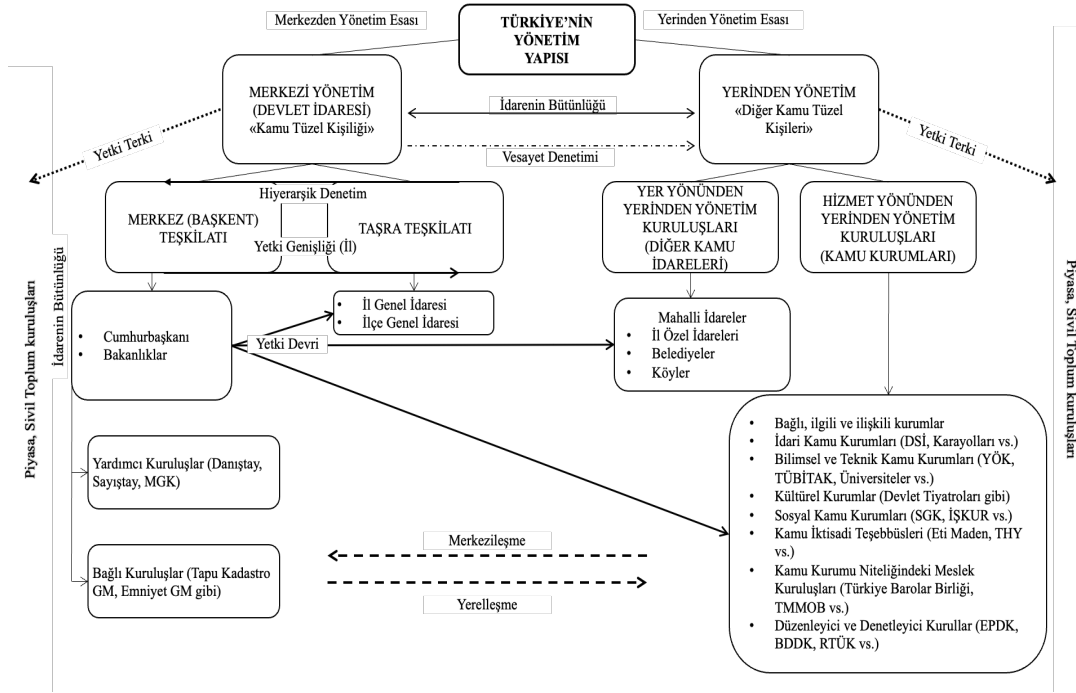
Devlet kişi topluluğu şeklinde bir kamu tüzel kişisidir ve kendini oluşturan kişilerin (vatandaşların) dışında ayrı bir hukuki kişiliğe sahiptir (Recai Galip Okandan, **Umumi Amme Hukuku**, İstanbul, İstanbul Üniversitesi, 1968, s. 835). Kamu tüzel kişiliği de kendisini oluşturan kişilerin iradelerinden bağımsız bir iradeye sahiptir. Kamu tüzel kişiliğine haiz olmanın şartlarına baktığımızda; anayasa, kanun ve cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle bir tüzel kişiliğe bu nitelik kazandırılabilir. Eğer bu nitelendirme yoksa geriye iki şart kalmaktadır: Birincisi, devlet tarafından kanunla veya cumhurbaşkanı kararnamesiyle kurulmuş olma; ikincisi, tüzel kişinin bazı kamu gücü ayrıcalıklarıyla donatılmış olmasıdır. Burada dikkat edilecek husus bu şartın aynı anda gerçekleşmiş olmasıdır (Kemal Gözler, 2019, s. 43-48).

⁷⁰³ Ozan Zengin, “Parlamento Öncülüğünde Üniter Bir Devlet”, 2018, s. 40.

⁷⁰⁴ 18.10.1982 tarihli Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, m. 127.

⁷⁰⁵ A.k., m. 127.

bütün olmasının sonucu olarak merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki denetim ilişkisi idari vesayet olarak tanımlanmıştır⁷⁰⁶ (ayrıca bkz. Şekil 2).



Şekil 2: Türkiye'nin Yönetim Yapısı⁷⁰⁷

Türkiye’de belediye yönetimleri ikiye ayrılmaktadır: Bunlardan ilki 5393 sayılı Belediye Kanunu’na tabi olan il, ilçe ve belde belediyeleridir. İkincisi ise 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’na tabi olan büyükşehir belediyeleridir. Bu belediye türü de kendi içinde büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyesi olmak üzere ikiye ayrılmakta, bir bütün halinde büyükşehir sistemini oluşturmaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nda Belediye: “*Belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi*”⁷⁰⁸ şeklinde tanımlanmıştır.

⁷⁰⁶ A.k., m. 127.

⁷⁰⁷ Birgül, Ayman Güler, 2021; Bilal Eryılmaz, **Kamu Yönetimi**, Kocaeli, Umuttepe Yayınları, 2019; Kemal Gözler, 2019. Anılan eserlerdeki kamu örgütlenmesine ilişkin bilgiler doğrultusunda hazırlanmıştır. * Şekildeki Kısaltmalar; MGK: Milli Güvenlik Kurulu, GM: Genel Müdürlüğü, DSİ: Devlet Su İşleri, YÖK: Yükseköğretim Kurulu, TÜBİTAK: Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu, SGK: Sosyal Güvenlik Kurumu, İŞKUR: Türkiye İş Kurumu, THY: Türk Hava Yolları, TMMOB: Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği, EPDK: Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, BDDK: Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, RTÜK: Radyo ve Televizyon Üst Kurulu.

⁷⁰⁸ 03.07.2005 tarihli, 5393 sayılı Belediye Kanunu, m. 3.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda Büyükşehir belediyesi: “Sınırları il mülki sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan; idari ve mali özerkliğe sahip olarak kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi”; İlçe belediyesi: “Büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan ilçe belediyesi” şeklinde tanımlanmıştır.⁷⁰⁹

Kamu yönetimi reformlarında belediyelere ilişkin genel eğilimleri incelerken ele aldığımız ve ilerleyen başlıkta detaylarını inceleyeceğimiz “mahalli müşterek ihtiyaç” kavramına, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda açıkça yer verilmemiş olması, büyükşehir belediyelerinin mahalli idare olma niteliğini değiştirmez. Çünkü Anayasanın 127. maddesi, mahalli idareleri mahalli müşterek ihtiyaçları karşılamak üzere kurulan kamu tüzel kişileri olarak tanımlar ve bu çerçevede büyükşehir belediyelerini de kapsar. Ayrıca 5393 sayılı Belediye Kanunu'ndaki genel düzenleme, tüm belediyeler gibi büyükşehir belediyeleri için de geçerlidir. Dolayısıyla kavramın 5216'da tekrar edilmemesi hukuki statüyü etkilememektedir. Bu tercihin, büyükşehir belediyelerinin işlevsel anlamda koordinasyon odaklı bir yapıda kurgulanması amacından kaynaklandığı ve bu doğrultuda büyükşehir belediyelerinin “mahalli müşterek ihtiyaç” eksenli klasik belediye anlayışından ayrıştırıldığı söylenebilir.

1921 Anayasası dışındaki Anayasalarda yerel yönetimler için özerklik nitelemesi olmamasına rağmen, yerel yönetimleri düzenleyen kanunlarda bu idarelerin idari ve mali açıdan özerk oldukları belirtilmiştir. Bazı Anayasalarda yerel yönetimler için “özerk” nitelemesinin yapılmamış olmasının sebebi, “devletin piyasanın işleyiş kurallarından belirli oranda bağımsız kılarak üstlendiği toplumsal ihtiyaçları karşılayacak mal ve hizmet

⁷⁰⁹ 10.07.2004 tarihli, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, m. 3.

üretimini bir bölümünün, insan topluluklarının yoğunlaştığı coğrafi ölçeklerde gerçekleştirilmesinin özerkliği gerektirmediği”⁷¹⁰ yönündeki görüşte aranabilir.

Anayasa Mahkemesi, 1982 Anayasası’nda doğrudan özerklik nitelmesi yer almasa bile yerel yönetimlere atfedilen birtakım unsurları, bu örgütlerin özerk olduğunun kanıtı olarak değerlendirmiştir. Anayasada belirtilen merkezi yönetim-yerel yönetim ayrımının varlığı, belediyelerin organlarının seçimle göreve gelmesi ve seçimlerin süreli olması, kararlarını kendi organları eliyle alması ve bu kararları hayata geçirebilme iradesini bulundurması, kendilerine özgü bütçelerinin bulunması, gelir kaynaklarına sahip olması gibi yetki ve ayrıcalıkların tanınmış olması, bu örgütlerin özerk olduğunun birtakım göstergeleridir.⁷¹¹

Özerklik ilkesi aynı zamanda mali özerkliği de kapsamaktadır. 1982 Anayasasının 127. maddesinde *“bu idarelere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır”* hükmüne yer verilmek suretiyle belediyelerin mali açıdan da özerk olması gerektiği vurgulanmıştır. Mali özerklik; belediyelerin mali kaynaklarının bir bölümünü yerel vergi ve harçlardan elde etmeleri ile gelirlerini ve varlıklarını kendi amaçlarına uygun bir biçimde kullanabilmelerini ve bir bütçe sistemine sahip olmalarını içermektedir. Diğer bir ifadeyle belediyelerin mali özerkliği; merkezi yönetimin malvarlığından ayrı bir malvarlığı, bağımsız gelir kaynakları ve bütçeleri olması esasına dayanır.⁷¹²

Anayasa Mahkemesi, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun 60. maddesinde yer alan; *“Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı... belediye meclislerince tespit edilir”* hükmünün Anayasaya aykırılığı ileri sürülerek iptalinin istendiği davada, belediyelerin bazı görev ve yetkilerini, özerklik ve yerinden yönetim ilkesi bağlamında değerlendirmiştir:

...Anayasa’nın 73. maddesinin dördüncü fıkrasında, Bakanlar Kuruluna tanınan yetki, etki ve sonuçları itibariyle bölünebilir olmayan, merkezi idare tarafından ülke çapında uygulanan vergilere ilişkin bir yetkidir. *2464 sayılı Kanun’da yer alan vergi, resim, harç ve benzeri mali*

⁷¹⁰ Onur Karahanoğulları, 2013, s. 65-67.

⁷¹¹ Anayasa Mahkemesi Kararı - GK, E. 2012/158 K. 2013/55 T. 10.4.2013.

⁷¹² A.k.

yükümlülüklerine bakıldığında ise hepsinin mahalli niteliğinin öne çıktığı görülmektedir. Anılan dördüncü fıkrada Bakanlar Kuruluna verilen yetki, mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanması amacıyla yerel bazda yerel yönetimlerin yetkilendirilmesine engel teşkil etmemektedir. Esasen mahalli idarelerin yerel düzeydeki müşterek ihtiyaçlarının karşılanmasında kendilerine bir takım mali yetkiler tanınması... idari ve mali özerkliklerinin gereğidir. Bir başka ifadeyle yerel özelliği baskın olan vergi, resim ve harçların, sınırları belli edilmek kaydıyla yerel idarelerin yetki alanları içinde bırakılması demokratik devlet ilkesine uygun düşmektedir...

...belediyelerin hizmet maliyetlerinin ve buna karşılık gelirlerinin bir kısmının kendi yetkili organları tarafından belirlenmesi, Anayasa'nın 127. maddesinde ifade edilen "yerel yönetimlerin özerkliği" ilkesine de uygundur.⁷¹³

Anılan kararda; tatil günlerindeki çalışma ruhsatı harcının belediye meclislerince tespit edilmesi, demokratik devlet ilkesinin ve yerel yönetimlerin özerkliğinin bir gereği olarak görülmüş ve Anayasaya aykırı bulunmamıştır. Bunun nedeni mahkeme tarafından aynı kararda şu şekilde açıklanmıştır:

Sürekli gelişen bilim ve teknolojinin hızla ürettiği yenilikler ve hukuk evrimi sonunda çok çeşitlenen ve yaygınlaşan bireysel ya da toplumsal gereksinimleri karşılamaya yönelik devlete ait tüm görevleri ülke düzeyinde tek bir merkezden, zamanında, sağlıklı, verimli ve etkin biçimde yerine getirebilme olanaksızlığı, bunların bir bölümünün yerel idareler tarafından yerine getirilmesini zorunlu kılmaktadır. Merkezi yönetim, yerel gereksinimleri anlama ve değerlendirme yönünden yetersiz kalma riski taşımakta ve yerel idareler gibi dinamizm ve hareketlilik gösterememektedir. Yerel yönetimler, yerel çıkarlara, ekonomik ve coğrafi duruma göre değişken koşullara daha iyi uyabilme olanağına sahiptir. Bu yönüyle düzenlemenin, merkezden yönetimin görev yükünü hafifletmeyi de amaçladığı anlaşılmaktadır.

Günümüzde şehirleşme hareketlerinin gelişmesi, şehir niteliğindeki yerleşim alanlarında yaşayan nüfusun hızla artması, şehir halkının giderek sosyal, ekonomik ve kültürel ihtiyaçlarının çoğalması ve şehirlerin çağın gereklerine göre yeniden tanzim ve imar çabaları, bu konudaki giderlerin geniş ölçüde artması sonucunu doğurmuş ve bu durum eski şartlara ve anlayışlara göre kurulmuş olan yerel yönetim finans sistemlerinin yeni ve doyurucu kaynaklara sahip olacak biçimde geliştirilmesini zorunlu kılmıştır. Her bir ilin yerleşim alanı, kent ve kırsal nüfus oranları, yüzölçümleri, hizmet sunum alanları, nüfusları, yöredeki sanayi yoğunluğu, üretim ve tüketim kapasitesi, ekonomik faktörler ve gelişmişlik düzeyi birbirinden oldukça farklı olduğundan, yerel ihtiyaçları karşılayacak yerel gelirlerin belirlenmesinin merkezi yönetim tarafından yapılmasının zorluğu ortadadır.⁷¹⁴

Anayasa Mahkemesi bu kararda, tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcının tespiti ve buna benzer konularda belediyelerin yetkili kılınmasını; çağın gerekleri ile hizmetlerin zamanında, sağlıklı, verimli ve etkin bir biçimde yapılması zorunluluğuna dayandırmıştır. Ayrıca mahkeme, ikinci paragraftan da anlaşılacağı üzere her bir ilin birbirinden farklı koşullara sahip olduğunu ve bu koşullar altında yerel gelirler konusundan bahisle buna benzer konulardaki hizmetlerin merkezi yönetim tarafından yapılmasının zorluğuna dikkat çekmiştir.

⁷¹³ A.k.

⁷¹⁴ A.k.

Anayasa Mahkemesi başka bir kararında şu ifadeye yer vermiştir: “...gereksinimleri yerel planda karşılama olanak ve önceliklerini takdir yetkisinin o yörede yaşayan halkın yasalara dayalı olarak oluşturdukları organlara bırakılması, hem özerklik ilkesine, hem de demokratik yaşam biçimine daha uygun bir yoldur...”⁷¹⁵ Bu kararda, ihtiyaçları yerel sınırlar içerisinde karşılama olanak ve önceliklerini takdir etme yetkisinin yerel yönetim organlarına bırakılmasının özerklik ve demokratik yaşam biçiminin gereği olduğu ifade edilmiştir.

Gerçekten de takdir yetkisi, yerel özerkliğin hem varlığını hem de somut biçimlenişini belirleyen asli unsurlardan biridir; zira yerel yönetimlerin kendi görev alanlarına ilişkin seçim yapabilme, öncelik belirleyebilme ve kaynak tahsis edebilme kapasitesi, özerkliğin gerçek anlamda hayata geçmesini sağlar.

2. Belediyelerin Yetki ve İşlev Alanının Sınırı: Mahalli Müşterek İhtiyaçlar

Mahalli müşterek ihtiyaç kavramını oluşturan kelimelerin tümü Arapçadan dilimize geçmiştir. Mahal kelimesi, “*hll*” kökünden gelmekte olup “*çözme yeri, durma veya konaklama yeri, konak, durak*” anlamına gelen “*mahall*” kelimesinden alıntıdır. Müşterek kelimesi ise “*şrk*” kökünden gelen “*muştarak*” şeklinde “*iştirak edilen*” kelimesinden alıntı olup “*ortak olma*” anlamına gelmektedir. Son olarak “*hwc*” kökünden gelen ihtiyaç “*gereksinme*” anlamına gelmektedir.⁷¹⁶

“Mahalli” kavramı, idarenin yer bakımından yetkisini ve sınırlarını ifade eder. Ayrıca, “mahallilik” kavramı hem coğrafi sınırlama hem de belirli bir yere özgülüğü belirtmektedir. “Müşterek ihtiyaç” kavramı, bireylere özel olmayan ortak gereksinimleri tanımlar; “halkın” ifadesi ise ihtiyacın genel ve ortak olduğunu ortaya koyar.⁷¹⁷

⁷¹⁵ Anayasa Mahkemesi Kararı - GK, E. 1987/18 K. 1988/23 T. 22.6.1988.

⁷¹⁶ Türkçe Etimoloji Sözlüğü, “Mahal”, “Müşterek”, “İhtiyaç”, <https://www.etimolojiturkce.com> (ET: 08.02.2024).

⁷¹⁷ Nur Kaman, “Mahalli İdarelerin Yetkilerinin ve Sınırlarının Kaynağı Olarak Mahalli Müşterek İhtiyaç” **İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 7(1), 2020, s. 78.

Merkezi yönetim ile belediyeler arasında hangi kamu hizmetlerini kimin üstleneceği konusunda evrensel bir kural söylemek mümkün olmamakla birlikte bu konudaki takdir, yasa koyucuya⁷¹⁸ ve mahkemelere aittir. Ancak temel olarak bazı kamu hizmetlerinin belli bir yörede yaşayan kişilere yarar sağlayabileceğini, bazılarının ise ülke ölçeğinde tüm halka yarar sağlayabileceğini söylemek mümkündür.⁷¹⁹

Belediyelerin yetkileri yer ve konu bakımından yerel olması niteliği ile sınırlıdır. Belediyelerin üstlendiği kamusal hizmetlerin kendi coğrafyasında, yani yetkili kılındığı belediye idari sınırında gerçekleştirilmesi gerekir. Ayrıca, belediyeler tarafından yerine getirilen bir hizmetin genel kamu yararına yapıyor olması mahalli müşterek ihtiyacı karşıladığı anlamına gelmemektedir. Belediyelerin genel kamu yararını izleyen bir anlayışla değil de mahalli ihtiyaçları önceleyen müşterek yarara hizmet etmesi gerekmektedir.⁷²⁰

Mahalli müşterek ihtiyaç, insanların aynı yörede yaşamaktan doğan fiili durumların yarattığı ihtiyaçtır. Devletin genel alanı içinde sınırlı bir yer tutan alanlarda, toplu olarak yaşamaktan kaynaklı müşterek ihtiyaçları karşılayacak hizmetleri üretmek belediyelerin görevidir. Belediyeler, *ülke çapında yürütülen milli kamu hizmetlerinin* yerel ölçekteki bölümünü üretmekle yükümlü örgütler değildir. Bu hizmetleri yerine getirecek genel yetkili idare, devlet idaresi ve onun hiyerarşik uzantılarıdır. Belediyeler bu nedenle yerel ölçeğin doğurduğu ihtiyaçları karşılayacak hizmetler üretirler.⁷²¹

⁷¹⁸ Ahmet Ulusoy, Tekin Akdemir, **Mahalli İdareler**, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2022, s. 86.

⁷¹⁹ A.k., s. 86.

⁷²⁰ Onur Karahanoğulları, 2013 s. 73-74. Yazar “kamusal hizmet” ifadesi yerine “kamusal faaliyet” ifadesini kullanmıştır.

⁷²¹ A.k., s. 76. Milli kamu hizmetlerinden eğitim, sağlık gibi tüm ülkeyi ilgilendiren hizmetler kastedilmektedir.

Mevzuatımızda “mahalli müşterek ihtiyaç” kavramıyla ilgili olarak bir tanımlamaya gidilmemiş ancak 1982 Anayasası,⁷²² 1580 sayılı Belediye Kanunu⁷²³ ile bu kanunun yerini alan 5393 sayılı Belediye Kanunu’nda ifade olarak geçmiştir.

Belediyelerin ana görevi hatta varlık nedeni olan “mahalli müşterek ihtiyaçlar” Anayasa Mahkemesinin kararlarında tanımlanmaya çalışılmıştır. Anayasa Mahkemesi bazı kararlarında şu şekilde bir tanımlamaya gitmiştir:

... Mahalli müşterek ihtiyaç, herhangi bir yerel yönetim biriminin sınırları içinde yaşayan kişi, aile, zümre ya da sınıfın özel çıkarlarını değil, *aynı yörede birlikte yaşamaktan doğan eylemli durumların yarattığı, yoğunlaştırdığı ve güncelleştirdiği, özünde yerel ve kamusal hizmet karakterinin ağır bastığı ortak beklentileri ifade etmektedir.*⁷²⁴

...“mahalli müşterek ihtiyaç” ölçütü, yerel yönetimlerin görev ve yetkilerinin sınırlarını çizmektedir. Yasa koyucu, yerel yönetimlerin görevlerine ilişkin bir düzenleme yaparken, bu ölçütü gözetecektir... Mahalli müşterek ihtiyaç, herhangi bir yerel yönetim biriminin sınırları içinde yaşayan kişi, aile, zümre ya da sınıfın özel çıkarlarını değil, aynı yörede birlikte yaşamaktan doğan eylemli durumların yarattığı, yoğunlaştırdığı ve sürekli güncelleştirdiği, *özünde etkinlik, ölçek ve sağladığı yarar bakımından yerel sınırları aşmayan, bölünebilir ve rekabet konusu olabilen yerel ve kamusal hizmet karakterinin ağır bastığı ortak beklentileri ifade etmektedir.*⁷²⁵

Anayasa Mahkemesi’nin mahalli müşterek ihtiyaç kavramına ilişkin iki kararı birlikte değerlendirildiğinde, Mahkeme’nin kavramı ilk aşamada daha çok yerel topluluk bağlamı ve kamusal beklentiler üzerinden tanımladığı, ancak sonraki kararında tanımlı teknik ve işlevsel ölçütlerle belirgin biçimde yeniden çerçevelediği görülmektedir. İlk kararda mahalli müşterek ihtiyaç, yerel yönetim biriminin sınırları içinde birlikte yaşamaktan doğan ve kamusal hizmet niteliği ağır basan ortak beklentiler olarak ele alınırken; ikinci kararda aynı temel korunmakla birlikte etkinlik, uygun ölçek, yararın yerel sınırlar içinde kalması, bölünebilirlik ve rekabet konusu olabilme gibi yönetsel- işlevsel ve ekonomik-ölçeksel kriterler özellikle vurgulanmaktadır. Bu durum, Mahkeme’nin kavramı yalnızca topluluk temelli ortak taleplerle sınırlamak yerine, hizmetlerin etkinliği, ölçek uygunluğu ve ekonomikliği gibi teknik ölçütler üzerinden

⁷²² 18.10.1982 tarihli Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, m. 127.

⁷²³ 1580 sayılı Belediye Kanunu m. 1’de belediyenin tanımlı yapılıırken mahalli müşterek ihtiyaç kavramı; “mahalli mahiyette müşterek ve medeni ihtiyaç” şeklinde kendisine yer bulmuştur. “Belediye, beldenin ve belde sakinlerinin mahalli mahiyette müşterek ve medeni ihtiyaçlarını tanzim ve tesviye ile mükellef hükmi bir şahsiyettir.”

⁷²⁴ Anayasa Mahkemesi Kararı - GK, E. 1987/18 K. 1988/23 T. 22.6.1988.

⁷²⁵ Anayasa Mahkemesi Kararı - GK, E. 2005/95 K. 2007/5 T. 24.1.2007.

yeniden tanımladığını göstermektedir. Dolayısıyla mahalli müşterek ihtiyaç, bir yandan yerel topluluğa özgü ortak taleplere dayanan klasik yerellik ilkesini korurken, diğer yandan yerel-merkezi görev bölüşümünü teknik ölçütlere bağlayan daha işlevsel ve daraltıcı bir içerikle şekillenmiş; böylece yerel özerkliğin kapsamı, kamusal beklentilerden çok hizmetin niteliği ve ölçeği temelinde belirlenen daha teknik bir anlayışa kaymıştır.

Diğer taraftan, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 60. maddesinde yer alan; *“Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı... belediye meclislerince tespit edilir”* hükmünün Anayasaya aykırılığı ileri sürülerek iptalinin istendiği davada, Anayasa Mahkemesi, mahalli müşterek ihtiyaç kavramının kapsamını ortaya koyan ifadelere kararında yer vermiştir. Bu karar, belediyelerin bazı yetkilerinin mahalli müşterek ihtiyaçlar çerçevesinde mahalli olup olmasını, merkezi yönetim ile olan görev paylaşımını açıklayıcı bir karardır. Kararın, Belediye Gelirleri Kanununa ilişkin bölümüne yukarıda yer vermiştik. Burada kararın mahalli müşterek ihtiyaç boyutunu ele alabiliriz:

Sürekli gelişen bilim ve teknolojinin hızla ürettiği yenilikler ve hukuk evrimi sonunda çok çeşitlenen ve yaygınlaşan bireysel ya da toplumsal gereksinimleri karşılamaya yönelik devlete ait tüm görevleri ülke düzeyinde tek bir merkezden, zamanında, sağlıklı, verimli ve etkin biçimde yerine getirebilme olanaksızlığı, bunların bir bölümünün yerel idareler tarafından yerine getirilmesini zorunlu kılmaktadır. *Merkezi yönetim, yerel gereksinimleri anlama ve değerlendirme yönünden yetersiz kalma riski taşımakta* ve yerel idareler gibi dinamizm ve hareketlilik gösterememektedir. *Yerel yönetimler, yerel çıkarlara, ekonomik ve coğrafi duruma göre değişken koşullara daha iyi uyabilme olanağına sahiptir.* Bu yönüyle düzenlemenin, merkezden yönetimin görev yükünü hafifletmeyi de amaçladığı anlaşılmaktadır.

Günümüzde şehirleşme hareketlerinin gelişmesi, şehir niteliğindeki yerleşim alanlarında yaşayan nüfusun hızla artması, şehir halkının giderek sosyal, ekonomik ve kültürel ihtiyaçlarının çoğalması ve şehirlerin çağın gereklerine göre yeniden tanzim ve imar çabaları, bu konudaki giderlerin geniş ölçüde artması sonucunu doğurmuş ve bu durum eski şartlara ve anlayışlara göre kurulmuş olan yerel yönetim finans sistemlerinin yeni ve doyurucu kaynaklara sahip olacak biçimde geliştirilmesini zorunlu kılmıştır. Her bir ilin yerleşim alanı, kent ve kırsal nüfus oranları, yüzölçümleri, hizmet sunum alanları, nüfusları, yöredeki sanayi yoğunluğu, üretim ve tüketim kapasitesi, ekonomik faktörler ve gelişmişlik düzeyi birbirinden oldukça farklı olduğundan, yerel ihtiyaçları karşılayacak yerel gelirlerin belirlenmesinin merkezi yönetim tarafından yapılmasının zorluğu ortadadır...⁷²⁶

⁷²⁶ Anayasa Mahkemesi Kararı - GK, E. 2012/158 K. 2013/55 T. 10.4.2013.

Anayasa Mahkemesi'nin 2464 sayılı Kanun'a ilişkin bu kararı, mahalli müşterek ihtiyaç kavramının sadece belirli hizmet türlerini tanımlayan teknik bir ölçüt olmadığını; yerel yönetimlerin varlık gerekçesini, işlevsel temelini ve merkezi yönetimle görev paylaşımının anayasal sınırlarını belirleyen bir ilke olduğunu ortaya koymaktadır.

Anayasa Mahkemesi, günümüz koşullarında devletin tüm kamu hizmetlerini tek merkezden “zamanında, sağlıklı, verimli ve etkin” biçimde yürütmesinin mümkün olmadığını vurgulayarak, yerel yönetimlerin yerel farklılıkları gözeterek ve topluluk temelli ihtiyaçlara duyarlı bir yönetsel yapılanma zorunluluğu olduğunu belirtmektedir. Bu çerçevede mahalli müşterek ihtiyaç, yalnızca yerel topluluğun ortak beklentilerini yansıtan bir kavram değil; hizmetlerin yerel düzeyde daha etkin, uyarlanabilir ve verimli yürütülebilmesi gereğiyle de ilişkili bir ölçüttür. Kararın şehirleşme, nüfus artışı, sosyal ve ekonomik ihtiyaçların çoğalması ile hizmet maliyetlerinin yükselmesine yaptığı vurgu ise mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanmasında yerel mali kaynakların belirlenmesinin de mahalli nitelikte olduğunu göstermekte ve iller arasındaki demografik, ekonomik ve mekânsal farklılıkların yerel gelir belirleme yetkisini zorunlu kıldığını ortaya koymaktadır. Böylece Mahkeme, mahalli müşterek ihtiyacı hem yerel hizmetlerin kapsamını hem de yerel yönetimlerin mali kapasitesini belirleyen çok boyutlu bir kavram olarak yorumlamış; yerel özerkliğin normatif, işlevsel ve mali dayanaklarını bir arada açıklamıştır.

Yerel kamu hizmetleri, mahalli müşterek ihtiyaç kavramıyla ilişkilidir. Bu ihtiyaçların karşılanması amacıyla yerel kamu hizmetleri ve örgütleri kurulduğuna göre, mahalli müşterek ihtiyaç kavramına verilecek anlam, devlet tarafından yerel yönetimlerin yetkilerine yapılabilecek müdahalenin sınırını ortaya koyabilir.⁷²⁷ Bu anlayışla, belediyelerin görevleri 1580 sayılı Belediye Kanunu'nda liste şeklinde⁷²⁸ tek tek

⁷²⁷ Fatma Didem Sevgili Gençay, “Yerel Yönetimlerin Yetkilerinin Belirlenmesinde Mahalli Müşterek İhtiyaç Kavramının Yeri ve İşlevi”, **Memleket Siyaset Yönetim (MSY)**, 10(24), 2015, s. 51.

⁷²⁸ 1580 sayılı Belediye Kanunu, m. 15.

belirtmişken, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda kültür, sanat, sosyal hizmet, çevre gibi daha geniş “işlev alanları” üzerinden ve “mahalli müşterek nitelikte olmak” ilkesine dayanarak düzenlenmiştir⁷²⁹ (ayrıca bkz. Ek-1). İlk bakışta görev alanını genişleten bu yaklaşım, belediyeleri merkezi yönetimden ayıran temel ölçütü de yeniden tanımlamaktadır. Bir faaliyetin belediyeye ait olup olmadığı artık faaliyet türünden değil, o faaliyetin mahalli müşterek bir ihtiyacı karşılayıp karşılamadığından anlaşılacaktır. Dolayısıyla mahalli müşterek ihtiyaç kavramı, 5393 sayılı Kanun'da belediyelerin görev alanının hem genişliğini hem de sınırını belirleyen bir kriter hâline gelmiştir.

Diğer taraftan 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda belediye hizmetlerinin *vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulacağına ilişkin hüküm*,⁷³⁰ ilk bakışta yerel ihtiyaçların yerinde karşılanmasını öngörüyor gibi görünse de hem hizmetin ölçeği hem de hizmetin nasıl sunulacağı bakımından önemli belirsizlikler taşımaktadır. ‘En yakın yer’ ilkesi, hangi hizmetlerin gerçekten yerinden yönetim tarafından yürütülmesi gerektiğini açık bir ölçütü tanımlamadığından uygulamada merkezi yönetim ile belediyeler arasında görev paylaşımı tartışmalarına yol açabilmektedir. Diğer yandan ‘en uygun yöntem’ ifadesi, hizmetin belediye şirketleri, özel sektör ya da hizmet satın alma gibi kamusal olmayan yöntemlerle sunulmasına zemin hazırlamaktadır. Bu durum, yerel hizmetlerin yerinde sunulmasını teşvik ederken aynı zamanda hizmetin kamusal niteliğinin zayıflamasına ve belediye faaliyetlerinin giderek daha fazla piyasa mekanizmalarına dayanmasına neden olabilmektedir. Dolayısıyla hüküm, yerellik ilkesini güçlendirmeyi hedeflese de hizmetin sunumuna ilişkin açık sınırlar koymadığı için kamusal açıdan tartışmalı bir yapı ortaya çıkarmaktadır.

⁷²⁹ 5393 sayılı Belediye Kanunu, m. 14.

⁷³⁰ A.k., m. 14.

B. Belediye Kamusalının Özyönetim, Temsil ve Katılım Ekseninde Geçirdiği

Dönüşüm

Belediyeler, yalnızca mahalli müşterek ihtiyaçları karşılayan kurumlar değil, aynı zamanda bu ihtiyaçları belirleme iradesine de sahip olan özyönetim idareleridir. Yerel halkı kimlerin, nasıl temsil ettiği; hangi aktörlerin karar süreçlerinde söz sahibi olabildiği ve bu süreçlerin ne ölçüde katılımcı işlediği, belediye kamusalının niteliğini belirleyen temel sorular arasında yer alır. Ancak bu sorulara verilecek yanıtlar, son yıllarda giderek daha karmaşık hale gelmiştir. Bir yandan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçiş öncesi ve sonrasında yapılan çeşitli yasal düzenlemeler ve uygulamalar, diğer yandan bazı büyükşehir belediye meclislerindeki “İktidar Partisi-Cumhur İttifakı” çoğunluğunun belediye başkanları üzerindeki etkisi belediyelerin kamusalını yeniden tanımlayan unsurlar olmuştur. Ayrıca kent konseylerinin konumu, kayyım uygulamalarına ilişkin tartışmalar ve büyükşehir ölçeğinde ilçe belediyelerinin özerklik arayışları belediye kamusalını etkileyen diğer unsurlardır. Bu doğrultuda, belediye kamusalının özyönetim, temsil ve katılım ekseninde geçirdiği dönüşümü inceleyebiliriz.

1. Belediye “Kamu”sunun Temsili: Yerel Halkı Kimler, Nasıl Temsil Ediyor?

Belediye Kamu'sunun yani yerel halkın temsili; seçim öncesi, seçim süreci ve seçim sonrasına uzanan çok boyutlu bir yapıya sahiptir. Bu yapı, seçim öncesinde aday belirleme süreçlerinden seçim kampanyalarında öne çıkan siyasal söylem ve vaatlere; seçimlerin hangi hukuki düzenlemeler ve toplumsal-ekonomik koşullar altında gerçekleştirildiğinden seçim güvenliğinin sağlanma düzeyine, seçim sonuçlarının meşruiyetinden seçilen temsilcilerin toplumsal çeşitliliği ne ölçüde yansıttığına ve karar alma süreçlerinde nasıl bir temsil pratiği sergilediklerine kadar uzanan geniş bir yelpazeyi kapsamaktadır.⁷³¹

⁷³¹ Bu başlıklarda yerel seçimleri inceleyen kapsamlı çalışma örnekleri için bakınız: Oya Çitçi, **Yerel Yönetimlerde Temsil: Belediye Örneği**, Ankara, TODAİE, 1989; Örsan Ö. Akbulut, Sonay Bayramoğlu,

Ancak temsil sürecinin tüm bu boyutlarının ayrıntılı biçimde ele alınması bu çalışmanın kapsamını aşmaktadır. Bu nedenle çalışma kapsamında odaklanılan husus, belediye başkanları ile belediye meclis üyelerinin mahalli müşterek ihtiyaçların belirlenmesi ve karşılanması süreçlerinde nasıl temsil biçimleri ürettikleri ve bu temsil biçimlerinin siyasi parti kimlikleri, mesleki geçmişleri, yaş grupları ve cinsiyet dağılımı gibi sosyodemografik özellikler çerçevesinde nasıl şekillendiğidir.

Bu doğrultuda, önce temsilcilerin oluşumuna ilişkin hukuki çerçeve temel hatlarıyla incelenecek, sonrasında 2019 yerel seçimlerinde seçilen belediye başkanları ve belediye meclis üyelerinin kimler olduğu, bu temsilcilerin nasıl bir sosyodemografik kompozisyon taşıdığı ve bu kompozisyonun mahalli müşterek ihtiyaçların belirlenmesi ve karşılanması süreçleriyle nasıl ilişkilendirilebileceği YSK verileri⁷³² temel alınarak değerlendirilecektir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre belediye organları, belediye meclisi, belediye başkanı ve belediye encümeninden oluşmaktadır. Belediye meclisi, belediyenin karar organı olarak düzenlenmiştir. Belediye başkanı, belediye idaresinin başı ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisi olup belediye yönetiminin yürütme görevlerini yerine getirmektedir. Belediye encümeni ise belediye başkanının başkanlığında oluşmakta; belediye meclisinin kendi üyeleri arasından her yıl gizli oyla seçtiği üyeler ile belediye başkanı tarafından belirlenen birim amirlerinden meydana gelmektedir.⁷³³

Mustafa Şener, Hüseyin Yayman, **Yerel Seçimler Panoraması 1963-1999**, Editör: Oya Çitçi, Ankara, TODAİE-306/YAEM-14 (Proje Yöneticisi: Birgül Ayman Güler), 2001.

⁷³² Temsile ilişkin her bir belediye için ayrıntılı bir inceleme yapmak bu çalışmada mümkün olmamıştır. Bunun temel nedeni, belediyelerin kamuya açık belgelerinde belediye başkanları ve meclis üyelerine dair yalnızca isim ve parti bilgisine yer verilmesidir. Yaş, cinsiyet, meslek ve eğitim gibi ayrıntılı sosyodemografik bilgiler ise Kişisel Verilerin Korunması Kanunu (KVKK) kapsamında paylaşılmamaktadır. Bu nedenle, belediye kamusalının temsil boyutunu analiz etmede, aday profillerini tek tek iller düzeyinde ortaya koymak yerine, Yüksek Seçim Kurulu (YSK) tarafından yayımlanan toplulaştırılmış veriler esas alınmıştır.

Diğer taraftan YSK verilerinin de kendi içerisinde sınırlılıkları bulunmaktadır: Meslek bilgisi yalnızca büyükşehir belediye başkan adayları için paylaşılmıştır. Belediye meclisi ve belediye başkanlarına ilişkin veriler büyükşehirler özelinde paylaşılmamıştır. Ancak genel olarak paylaşılan belediye başkanı, belediye meclisi, il genel meclisi verileri de genel eğilimleri görmeye imkân vermekte; temsil boyutunun toplumsal çeşitlilik açısından hangi noktalarda daraldığını göstermek için yeterli bir veri seti sunmaktadır.

⁷³³ 5393 sayılı Belediye Kanunu, m. 17, 33 ve 37.

1982 Anayasası'nın 127. maddesi, belediyelerin karar organlarının seçmenler tarafından seçilerek oluşturulduğunu; seçimlerin, Anayasa'nın 67. maddesinde belirtilen esaslara göre beş yılda bir yapılacağını hükme bağlamıştır. Anayasa'nın 67. maddesi ise vatandaşların seçme, seçilme ve siyasal faaliyette bulunma haklarını düzenlemekte; seçimlerin serbest, eşit, gizli, tek dereceli, genel oy, açık sayım ve döküm esaslarına göre ve yargı yönetim ve denetimi altında yapılacağını belirtmektedir. Maddede ayrıca seçim kanunlarının temsilde adalet ve yönetimde istikrar ilkelerini bağdaştıracak biçimde düzenleneceği ve seçim kanunlarında yapılan değişikliklerin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde yapılacak seçimlerde uygulanmayacağı hüküm altına alınmıştır.⁷³⁴

Türkiye'de yerel seçimlerin usul ve esasları, 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun ile belirlenmiştir.⁷³⁵ Kanuna göre belediye başkanları çoğunluk sistemiyle seçilmekte; belediye meclisi üyelikleri ise onda birlik baraj uygulanan nispi temsil sistemiyle belirlenmektedir.⁷³⁶

Belediye başkanlığı seçimlerinde en fazla oyu alan aday, tek turda belediye başkanı olarak seçilmektedir. Belediye meclisi üyeliklerinde ise partilerin aldıkları oy oranlarına göre temsil sağlanmakta; bu temsil, yüzde onluk baraj uygulaması çerçevesinde hesaplanmaktadır. Kanunda ayrıca yedek üyelik kurumuna yer verilmiş; mahalli idareler genel seçimine bir yıldan az süre kaldığında ara seçim yapılmaması hükme bağlanmıştır.⁷³⁷

Belediye meclisi üye sayıları, belediyelerin nüfus büyüklüklerine göre belirlenmektedir. Buna göre 10.000 nüfusa kadar olan belediyelerde 9 üyeden başlayan meclis üye sayısı, nüfus artışına paralel olarak yükselmekte ve 1 milyonun üzerindeki belediyelerde 55 üyeye kadar çıkabilmektedir.⁷³⁸

⁷³⁴ 18.10.1982 tarihli, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, m. 67 ve 127.

⁷³⁵ 18.01.1984 tarihli, 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun.

⁷³⁶ A.k., m. 2.

⁷³⁷ A.k., m. 28, 29.

⁷³⁸ A.k., m. 5.

6360 sayılı Kanun ile yapılan düzenleme uyarınca, büyükşehir belediye başkanlığı seçiminde esas alınan seçim çevresi, büyükşehir belediyesinin kurulu bulunduğu il mülki sınırı olarak belirlenmiştir. Bu çerçevede büyükşehir belediye başkanları, il genelindeki seçmenlerin oylarıyla seçilmektedir.⁷³⁹ Büyükşehir belediye meclisleri, ilçe belediye meclisleriyle bağlantılı olarak oluşturulmaktadır. Her ilçe belediye meclisi için belirlenen üye sayısının beşte biri, büyükşehir belediye meclisine temsilci olarak gönderilmektedir. Bu temsil hesaplamasında ilçe belediyelerinin nüfus büyüklükleri esas alınmakta, artık sayılar dikkate alınmamaktadır.⁷⁴⁰

YSK verileri,⁷⁴¹ belediye kamusunun kimler tarafından nasıl temsil edildiğine dair önemli ipuçları sunmaktadır. Bu veriler, belediye başkanları ve il genel meclisi üyelerinin cinsiyet, yaş, eğitim ve meslek gibi sosyodemografik özelliklerini ortaya koymakta; temsilin toplumsal çeşitlilikten ziyade belirli gruplar lehine yoğunlaştığını göstermektedir. Türkiye’de kadınların yerel yönetimlerde temsili son derece sınırlıdır. 2019 seçimleri itibarıyla büyükşehir belediye başkanlarının yalnızca %10’u, tüm belediye başkanlarının %6,6’sı ve il genel meclisi üyelerinin %3,7’si kadındır. Kadınların en görünür olduğu parti HDP olmakla birlikte genel görünüm yerel yönetimlerin erkek egemen niteliğini teyit etmektedir. Bu durum, temsilin toplumsal cinsiyet açısından daraldığını ve kadınların mahalli müşterek ihtiyaçların belirlenmesi ve karşılanması süreçlerinde sınırlı söz hakkına sahip olduğunu göstermektedir.

Belediye başkanlarının ve meclis üyelerinin büyük çoğunluğu orta yaş grubunda yoğunlaşmaktadır. Büyükşehir belediye başkanlarının %40’ı 50-59 yaş aralığındadır; tüm belediye başkanlarının %57’si 46-60 yaş aralığında yer almaktadır. İl genel meclisi üyelerinde gençlerin (18-29 yaş) oranı ise yalnızca %3,3’tür. Dolayısıyla gençlerin

⁷³⁹ A.k., m. 4.

⁷⁴⁰ A.k., m. 6.

⁷⁴¹ YSK Seçmen Kütüğü Genel Müdürlüğü, **Seçim İstatistikleri (2009-2019)**, 2022, s. 220-221, 236-241, https://www.ysk.gov.tr/doc/dosyalar/docs/2009_2019_İSTATİSTİK_KİTABI.pdf#page249 (ET: 13.08.2025). Belirtilen sayfa aralıklarında, YSK Seçim İstatistikleri kapsamında tablolar oluşturulmuştur.

temsili son derece zayıftır. Yerel karar alma süreçleri, büyük ölçüde orta yaşlı erkekler üzerinden şekillenmekte, kuşak çeşitliliği sınırlı kalmaktadır.

Eğitim düzeyi bakımından belediye başkanlarının çoğunluğu yükseköğrenim görmüştür. Belediye başkanlarının %60'tan fazlası üniversite ve üstü eğitim düzeyine sahiptir. Bununla birlikte lise ve altı öğrenim mezunu olanlar da %35 civarında kayda değer bir kesimi oluşturmaktadır. Bu sonuç, belediye kamusunun temsilde bir yandan eğitilmiş temsili güçlendirirken, diğer yandan belirli bir tabana dayalı çeşitliliğin izlerini de barındırmaktadır. Özellikle kadın başkanların çoğunun üniversite ve üstü eğitilmiş olması, kadın temsili ile eğitim düzeyi arasında pozitif bir ilişkiyi işaret etmektedir.

Meslek profiline bakıldığında belediye başkanlarının en büyük gruplarını serbest meslek sahipleri, mühendisler, avukatlar ve emekliler oluşturmaktadır. İşçi ve çiftçi gibi mesleklerin oranı ise son derece düşüktür. Bu durum, temsilin orta-üst sınıf meslek grupları lehine daraldığını göstermektedir. Böylece mahalli müşterek ihtiyaçların belirlenmesi ve karşılanması süreçleri, farklı toplumsal kesimleri yansıtmak yerine daha çok eğitilmiş ve profesyonel kesim üzerinden şekillenmektedir.

Partiler arasındaki farklılıklara bakıldığında kadın ve genç temsili açısından yalnızca HDP'nin görece daha farklılaştığı, CHP'de sınırlı ölçüde kadın temsiline olduğu, AK Parti, MHP ve diğer partilerde ise tablonun daha homojen olduğu görülmektedir.

YSK verileri, yerel halkın Türkiye genelinde erkek, orta yaşlı, yükseköğrenimli ve orta-üst sınıf meslek gruplarından gelen temsilciler tarafından temsil edildiğini göstermektedir. Kadınların, gençlerin, işçi ve çiftçi gibi emek temelli meslek gruplarının ve düşük eğitim seviyesine sahip yurttaşların temsili sınırlıdır. Dolayısıyla belediyelerin kamusalılığı tartışılırken, temsil boyutunun toplumsal çeşitlilik bakımından dar olduğu sonucuna ulaşılabilir. Bu durum, mahalli müşterek ihtiyaçların belirlenmesi ve karşılanması süreçlerinde toplumun bütün kesimlerini kapsayan bir temsiline inşa edilemediğini göstermektedir.

Bu temsil kompozisyonunun mahalli müşterek ihtiyaçların belirlenmesi ve karşılanması süreçlerinde de çeşitli yansımaları olabileceği ileri sürülebilir. Orta yaş ve erkek temsilinin yoğunluğu, hizmet önceliklerinin daha çok klasik belediyeçilik anlayışı doğrultusunda altyapı yatırımları, imar düzenlemeleri ve teknik projelere kaymasına yol açabilecektir. Buna karşılık gençlerin düşük temsili, gençlik istihdamı, kültürel katılım ve dijitalleşme gibi alanların görece geri planda kalmasına neden olabilecek bir durum olarak değerlendirilebilir. Benzer biçimde, kadın temsilinin sınırlı oluşu, toplumsal cinsiyet eşitliği perspektifinin gündemde yeterince güçlü bir biçimde yer bulamamasına zemin hazırlayabilir.

Temsilin büyük ölçüde profesyonel meslek grupları ve orta-üst sınıf kesimlerden oluşması, belediye hizmetlerinin bu grupların ihtiyaçlarını önceleyen bir çerçevede şekillenme eğilimini güçlendirebilir. Buna karşılık, işçi ve çiftçi gibi emek temelli toplumsal kesimlerin oldukça düşük düzeyde temsil edilmesi, onların gündelik yaşam sorunlarının karar alma süreçlerinde yeterince görünür olmamasına neden olabilir. Bu bağlamda temsilin toplumsal tabana yayılmasında önemli sınırlılıklar bulunduğu söylenebilir.

Mühendis, avukat ve iş insanı kökenli temsilcilerin yoğunluğu, hizmet sunumunda daha teknik, projeci ve uzmanlık temelli bir belediyeçilik yaklaşımını güçlendirebilecek bir unsur olarak değerlendirilebilir. Böyle bir eğilim, katılımcı ve topluluk temelli hizmet biçimlerinin görece geri planda kalmasına yol açabilir. Aynı şekilde profesyonellerin ağırlığı, belediye bütçelerinin büyük ölçekli kentsel projelere yönelme eğilimini artırdığı gibi, sosyal hizmetlerin, dezavantajlı gruplara dönük programların ve eşitlikçi kaynak dağılımının görece daha sınırlı kalmasına da neden olabilir.

YSK verileri, belediye kamusunun temsilinde önemli bir toplumsal homojenliğe işaret etmektedir. Kadınların, gençlerin ve emek temelli meslek gruplarının düşük düzeydeki temsili, mahalli müşterek ihtiyaçların belirlenmesi ve karşılanması

süreçlerinde bu grupların ihtiyaçlarının görece geri planda kalmasına yol açabilecek bir görünüm ortaya koymaktadır. Dolayısıyla temsilciler, geniş toplumsal çeşitliliği kapsamak yerine, büyük ölçüde orta yaşlı erkek ve profesyonel kesim perspektifinden şekillenme eğilimi gösterebilmektedir.

Bununla birlikte belediye başkanı ve belediye meclis üyelerinin ürettikleri temsil biçimleri, yalnızca seçmen tercihlerinin sonucu olarak görülmemelidir. Belediyelerin merkezi yönetim ile ilişkileri, siyasal partilerin politika tercihleri, yerel halktan ve onun dışından gelen talepler, salgınlar, doğal afetler vb. unsurlar da bu süreçte etkili olabilmektedir.⁷⁴² Örneğin Cumhurbaşkanlığı politikaları, kalkınma planları ve programları ile bu belgelerde yer alan temel ilke ve öncelikler, belediye hizmetlerinin hangi alanlarda genişleyip daralacağını belirleyen faktörlerdir.⁷⁴³ Diğer taraftan siyasal partilerin ideolojisi ve politikaları, belediyelerin hizmet tercihlerini ve karar alma mekanizmalarını yönlendirebilir.⁷⁴⁴ Bu nedenle temsil organları, aynı sosyodemografik profile sahip olsalar bile mahalli müşterek ihtiyaçları belirleme ve karşılamada farklı yaklaşımlar sergileyebilir. Genel olarak değerlendirildiğinde, belediye kamusunun temsilinde temsilcilerin sosyodemografik özellikleri belirleyici bir etkiye sahip olmakla birlikte bu etki diğer unsurların sürece dahil olmasıyla çok katmanlı bir yapı kazanmaktadır.

2. Fiili Durum: Yerel Özerklik ve İdari Vesayet Arasındaki Çatışma

2019-2024 dönemi, Türkiye’de belediye-merkezi yönetim ilişkilerinin hem siyasal hem de yönetsel düzeyde yeniden biçimlendiği bir süreci yansıtmaktadır. Özellikle

⁷⁴² Seçim öncesine dair şu etkenlerde belirleyici olabilmektedir: Adayların mesleki itibarı ve tanınırlığı, seçim döneminin siyasal atmosferi, seçim mevzuatı, aday belirleme süreçlerinde ve sonrasında parti genel merkezlerinin tercihleri, merkezi yönetimin denetimi, yerel ekonomik ve toplumsal güç odakları, hemşehrilik ilişkileri vb.

⁷⁴³ Kocaeli Büyükşehir Belediyesi 2020-2024 Stratejik Planı, s. 13.

⁷⁴⁴ 2019-2024 döneminde CHP’li büyükşehir belediye başkanları tarafından gerçekleştirilen ortak toplantı ve yayımlanan deklarasyon örneği için bakınız: Bianet, “CHP’li 11 Büyükşehir Belediye Başkanı’ndan Ortak Açıklama Belediyelerimiz Üzerindeki Yük, Taşınabilir Olmaktan Çıktı”, 2022, <https://bianet.org/haber/chp-li-11-buyuksehir-belediye-baskanindan-ortak-aciklama-belediyelerimiz-uzerindeki-yuk-tasinabilir-olmaktan-cikti-271938> (ET:19.09.2024).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin yürürlüğe girmesiyle birlikte, hizmet yetkisinin giderek daha fazla merkezi kurumlarda toplanması, belediyelerin karar ve uygulama süreçlerindeki özerkliğini etkilemiştir. Bununla eşzamanlı olarak, belediye meclislerinde çoğunluğun iktidar partisi veya Cumhur İttifakı tarafından kontrol edilmesi, literatürde “topal ördek” olarak tanımlanan bir yönetsel tabloyu ortaya çıkarmıştır. Bu iki unsur, belediyelerin özerkliğini, siyasal denge ilişkilerini ve yönetsel işleyiş biçimlerini şekillendiren temel unsurlar olarak öne çıkmaktadır.

a. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne Geçiş ve Sonrası: Belediye Kamusalının Yasal Düzenlemeler ve Fiili Müdahaleler Aracılığıyla Daraltılması

Türkiye'nin yeni hükümet sistemi olan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş⁷⁴⁵ öncesi ve sonrasında birçok yasal değişiklik yapılmış, özellikle ülkenin yönetim yapısı içerisinde yer alan merkezi yönetim alanı bu değişikliklerden doğrudan etkilenmiştir. Sistem değişikliği, ülkenin yönetim yapısının diğer alanı olan yerel yönetimlere ilişkin doğrudan bir değişiklik getirmese de yapılan kimi düzenlemeler yeni sistemin belediye-merkezi yönetim ilişkisine yansımalarının nasıl olduğuna/olacağına dair ipuçları vermektedir.

10.07.2018 tarihinde yürürlüğe giren 1 sayılı CK, yürütme yetkisinin Cumhurbaşkanında toplandığı⁷⁴⁶ Cumhurbaşkanlığı teşkilatını düzenler. Cumhurbaşkanlığı bünyesinde Politika Kurulları oluşturulmuş olup bu kurullardan biri de belediyeleri ilgilendiren Yerel Yönetim Politikaları Kurulu'dur.⁷⁴⁷ Bu Kurul, yerel

⁷⁴⁵ Türkiye'de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş, Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair 6771 sayılı Kanununun 11.02.2017 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanması ve 3376 sayılı Kanun uyarınca 16.04.2017'de yapılan halkoylamasında kabul edilmesiyle kararlaştırılmış; 6771 sayılı Kanun'un Geçici m. 21 hükmü gereğince değişikliklerin büyük bölümü ilk birlikte yapılacak Cumhurbaşkanlığı ve TBMM seçimlerinden sonra yürürlüğe girecek şekilde düzenlenmiştir. Bu çerçevede 24.06.2018'de yapılan seçimler sonucunda, Cumhurbaşkanı'nın 09.07.2018 tarihinde TBMM'de yemin etmesiyle sistem fiilen ve hukuken yürürlüğe girmiştir. Konu hakkında detaylı incelemeler için bakınız: A. Menaf Turan, “Türkiye'nin Yeni Yönetim Düzeni: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”, *Social Sciences Research Journal*, 7(3), 2018, ss. 42-91; Ozan Zengin, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve İdari Yapıya Etkisi”, *Emek Araştırma Dergisi (GEAD)*, 10(15), 2019, ss. 1-24.

⁷⁴⁶ 10.07.2018 tarihli, 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında CK, m. 1.

⁷⁴⁷ 28.03.2025 tarihinde yapılan değişiklikle Yerel Yönetim Politika Kurulu'nun adı Yerel Yönetim ve Afet Politikaları Kurulu olarak değiştirilmiştir (Değişik: RG-28/3/2025-32855-CK-183/2 md.).

yönetim mevzuatının ve uygulamalarının sektörel ve bölgesel politikalarla uyumunu izleme ve öneri geliştirme görevleriyle merkezi politika eşgüdümünde önemli bir konuma sahiptir.⁷⁴⁸ Böylece yerel alanlarda politika tasarımı ve yönlendirme rolü, hukuken Cumhurbaşkanlığı merkezli bir yapıya bağlanmıştır.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçiş kapsamında, Anayasada yapılan değişikliklere uyum sağlanması amacıyla 02.07.2018 tarihli 700⁷⁴⁹ ve 703⁷⁵⁰ sayılı iki KHK ile bazı değişiklikler yapılmıştır. Örneğin; “Bakanlar Kurulu” ve “müşterek kararname” ibarelerinin “Cumhurbaşkanı kararı” ile değiştirilmesi, yürütme organının kolektif yapısından tek kişilik bir yapıya geçişini yansıtırken; “kanun ve tüzük” yerine “mevzuat” denilmesi, tüzüklerin kaldırılmasıyla ortaya çıkan hukuki boşluğu gidermeye yöneliktir. Bu yönüyle değişiklikler, yeni hükümet sistemine uyum düzenlemesi gibi görünmektedir.

⁷⁴⁸ 1 Sayılı CK, m. 20-36.

⁷⁴⁹ 02.07.2018 tarihli, 700 Sayılı, Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname.

* 700 sayılı KHK ile 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda geçen “Bakanlar Kurulu” ibaresi “Cumhurbaşkanı”, “Bakanlar Kurulunca” ibaresi “Cumhurbaşkanınca”, “kanun ve tüzük” ibaresi “mevzuat”; 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda geçen “tüzük, yönetmeliklere” ibaresi “diğer mevzuata”; 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'nda geçen “Bakanlar Kurulunun” ibaresi “Cumhurbaşkanının”, “Bakanlar Kurulu” ibaresi “Cumhurbaşkanı”, “İçişleri Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulu” ibaresi “Cumhurbaşkanı”; 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanunda geçen “Bakanlar Kurulu” ibaresi “Cumhurbaşkanı”, “Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakanın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu” ibaresi “Cumhurbaşkanı” şeklinde değiştirilmiştir. *Bu düzenleme ile yeni hükümet sistemine uyum dışında bakanlık/bakan tekliflerinin ortadan kaldırıldığını görmekteyiz.*

⁷⁵⁰ 02.07.2018 tarihli, 703 Sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname.

* 703 sayılı KHK ile 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda geçen “Danıştayın görüşü alınarak müşterek kararname” ibaresi “Cumhurbaşkanı kararı”, “İçişleri Bakanlığının önerisi üzerine müşterek kararnameyle” ibaresi “Cumhurbaşkanı kararı ile”, “Danıştayın görüşü alınarak, İçişleri Bakanlığının teklifi üzerine müşterek kararname” ibaresi “Cumhurbaşkanı kararı”, “Danıştay’ın görüşü alınarak, İçişleri Bakanlığının önerisi üzerine müşterek kararname” ibaresi “Cumhurbaşkanı kararı”, “Bakanlar Kurulunca” ibaresi “Cumhurbaşkanınca”, “Devlet Plânlama Teşkilatı Müsteşarlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca” ibaresi “Cumhurbaşkanınca”, “Çevre ve Şehircilik Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca” ibaresi “Cumhurbaşkanınca”; 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda geçen “Türkiye Büyük Millet Meclisine” ibaresi “Cumhurbaşkanlığına” şeklinde değiştirilmiştir. *Bu düzenleme ile yeni hükümet sistemine uyum dışında Danıştay’dan görüş alma, bakanlık/müsteşarlık (mülga) teklif/önerilerinin ortadan kaldırıldığını görmekteyiz.*

Ancak sadece uyum değil, karar alma süreçlerinde yapısal bir sadeleşme ve merkezileşme de ortaya çıkmıştır. 700 ve 703 sayılı KHK'ler ile 1 sayılı CK, belediyelere ilişkin bazı alanlarda bazı yetkileri bakanlıklarda ve Cumhurbaşkanı'nda toplamıştır.

Daha önce "İçişleri Bakanlığı'nın önerisi/teklifi üzerine Bakanlar Kurulu" gibi ifadelerle işleyen süreçlerde, bakanlıkların ön onay rolü bulunmaktaydı. Yeni düzenlemede, doğrudan Cumhurbaşkanı kararı yeterli hale getirilmiştir. Bakanlıkların teklif ve öneri süreçlerinden çıkarılması karar alma mekanizmasını sadeleştirmiş fakat aynı zamanda tüm yetkiyi Cumhurbaşkanında toplamıştır. Ayrıca belediyelerle ilgili konularda, daha önce Danıştay görüşü alınarak yapılan işlemler, artık Cumhurbaşkanı kararı ile sonuçlandırılmaktadır. Bu durum, yargısal-idari denge mekanizmasının törpülenmesi anlamına gelir. Danıştay'ın hukuka uygunluk denetiminde "önleyici" rolü zayıflatılmıştır.⁷⁵¹

Diğer taraftan, Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş sonrası çıkarılan 7153 sayılı Kanun⁷⁵² ile 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu,⁷⁵³ 5216 sayılı Büyükşehir

⁷⁵¹ Anayasa Mahkemesi 703 sayılı KHK ile 5393 sayılı Belediye Kanunu m. 4'te yer alan "İşlem dosyası valinin görüşüyle birlikte Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na gönderilir. Cumhurbaşkanı kararı ile o yerde belediye kurulur..." "...Yeni iskân nedeniyle oluşturulan ve nüfusu 5.000 ve üzerinde olan herhangi bir yerleşim yerinde, Cumhurbaşkanı kararı ile belediye kurulabilir..." m. 11'de yer alan "...belediye ve köylerin tüzel kişiliği; genel imar düzeni veya temel alt yapı hizmetlerinin gerekli kılması durumunda, Cumhurbaşkanı kararı ile kaldırılarak bu belediyeye katılır..." "...Nüfusu 2.000'in altına düşen belediyeler, Cumhurbaşkanı kararı ile köye dönüştürülür..." şeklindeki Cumhurbaşkanı kararıyla belediye kurulmasına, kaldırılmasına, köye dönüştürülmesine imkân tanıyan kuralları, Anayasanın 123. maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan kamu tüzelkişiliğinin, kanunla veya CK ile kurulma/kaldırılma şeklindeki düzenleme ile bağdaşmadığından dolayı iptal etmiştir (Anayasa Mahkemesi Kararı - GK, E. 2018/117 K. 2023/212, T. 7.12.2023).

⁷⁵² 29.11.2018 tarihli, 7153 sayılı Çevre Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun.

⁷⁵³ 2464 sayılı Kanun'da yer alan; haberleşme vergisi, vergiye tabi muameleler, çevre temizlik vergisi, çeşitli harçlara ilişkin usul ve esasların belirlenmesi, harcamalara katılma paylarının uygulanmasına ilişkin usul ve esaslara ilişkin yönetmelik çıkarma, belediyeleri gruplara ayırma ile bu kanunda yer alan "Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi ile Bina, İnşaat, İşyeri Açma İzni, İmar Mevzuatı Gereğince Alınacak Harçların mücavir alanlarda uygulanabilmesi için belediye hizmetlerinin bu mahallere götürülmüş olması şarttır" hükmünün uygulanabilmesi için mücavir alanlara götürülmesi gerekli bulunan hizmetlerin kapsam ve niteliğini belirleme yetkileri İçişleri'nden alınarak ÇŞİDB'ye devredilmiştir (m. 33, 44, Mükerrer m. 44, m. 85, 94, 95, Mükerrer m. 104).

Belediyesi Kanunu,⁷⁵⁴ 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu,⁷⁵⁵ 5393 sayılı Belediye Kanunu⁷⁵⁶ ve 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun'da⁷⁵⁷ yapılan değişiklikler kapsamında belediyeler üzerindeki idari vesayet İçişleri Bakanlığı'ndan Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'na geçmiştir.

Yetkilerin Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'na devri ilk bakışta doğal gibi görünüyor. Çünkü belediyelerin asli işlevleri (imar, çevre, altyapı, şehir

⁷⁵⁴ 5216 sayılı Kanun'da yer alan; altyapı ve ulaşım koordinasyon merkezinin çalışma esas ve usulleri ile bu kurullara katılacak kamu kurum ve kuruluşları temsilcilerini belirleme, ulaşım hizmetlerine ilişkin idari ve teknik usul ve esasları ve engelli hizmet birimlerinin kuruluş, görev, yetki, sorumluluk ve işleyişine ilişkin usul ve esasları belirleyecek yönetmelik çıkarma, belediye başkanının teklifi üzerine genel sekreter atama, "birleşme, katılma sonucu... personel devri yapılan büyükşehir belediyesinin talebi üzerine, büyükşehir belediyesinin veya bağlı kuruluşun norm kadro alt grubunu veya bulunduğu alt grup itibarıyla ihdas edilebilecek kadro sayılarını, devir işlemi takip eden bir yıl içerisinde tekrar belirleme" yetkileri İçişleri'nden alınarak ÇŞİDB'ye devredilmiştir (m. 8, 9, 22, Ek m. 1, 2).

⁷⁵⁵ 5355 sayılı Kanun'da yer alan; birden fazla ildeki mahalli idarelerin katılımı ile kurulan birliğin birlik tüzüğüne kesinleşmesine onay verme, turizm altyapı hizmet birliklerinin kurulmasında bölge veya merkezin birden fazla il sınırını kapsamaması halinde kuruluş işlemlerini yürütecek valiliği görevlendirme yetkileri İçişleri'nden alınarak ÇŞİDB'ye devredilmiştir (m. 5 ve Geçici m. 3).

⁷⁵⁶ 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda yer alan; bir veya birden fazla köyün birleşmesi suretiyle belediye kurulmasına ilişkin işlem dosyasının gönderimi ile belde, köy veya bunların bazı kısımlarının bir başka beldeye katılması sonrası oluşacak yeni sınır hakkındaki sonuç bildirimini ÇŞİDB'ye yapar. "Tüzel kişiliği sona erecek belediye ve köylerin taşınmazlarının satılması ile vadesi tüzel kişiliğin sona ereceği tarihi aşan borçlanma yapılması" ÇŞİDB'in onayına tabidir. Belediyelerin bazı hizmetleri imtiyaz yoluyla devretmesi ÇŞİDB kararıyla olur. Belediyelerin yurtdışındaki belediyeler ve mahalli idare birlikleriyle karşılıklı iş birliği yapılmasına ÇŞİDB izin verir.

Belediye meclisinin çalışması ve katılımına ilişkin esas ve usulleri düzenleyecek yönetmelik çıkarma, norm kadro ilke ve standartlarını belirleme, norm kadroya uygun olarak çalışacak personel için ünvanlara sınır getirme, belediye zabıta teşkilatının çalışma usul ve esasları, çalışanların görev ve yetkileri, taşınmaları gereken nitelikler, alacakları eğitim, görevde yükselmeleri, giyecek kıyafetleri, savunma amaçlı kullanılacak aletleri, hizmet gereklerine göre oluşturulacak birimleri düzenleyecek yönetmelik çıkarma yetkileri ÇŞİDB'ye geçmiştir.

Belediye başkanı tarafından hazırlanan bütçe tasarısı ile meclise sunulan faaliyet raporunun bir örneği ÇŞİDB'ye gönderilir. Belediye bütçesi ile muhasebe işlemlerine ilişkin esas ve usuller... ÇŞİDB tarafından çıkarılacak yönetmelikle belirlenir. Belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketler, en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin... yüzde onunu geçen iç borçlanmayı, meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve ÇŞİDB'in onayı ile yapabilir. Belediyeler, varlık ve yükümlülüklerinin ayrıntılı bir şekilde yer aldığı mali tablolarını üçer aylık dönemler halinde ÇŞİDB... gönderir.

Belediyelerin arsa ve konut üretiminde uygulanacak esaslar ÇŞİDB tarafından çıkarılacak çerçeve yönetmeliğe uygun olarak belediye meclisleri tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenecektir. Belediye işletme tesisini ÇŞİDB izniyle yapabilir. Belediye yurtdışı ile ilişkilerini gerçekleştirirken ÇŞİDB'den izin almak zorundadır. Kent konseyinin çalışma usul ve esasları ÇŞİDB'ce hazırlanacak yönetmelikle belirlenir. Belediye hizmetlerinde gönüllülerin nitelikleri ve çalıştırılmalarına ilişkin usul ve esaslar ÇŞİDB tarafından çıkarılacak yönetmelikle belirlenir. E-belediye bilgi sistemiyle ilgili çalışma usul ve esaslarını belirlemeye ve merkezi bir hizmet standardizasyonu oluşturmaya İçişleri Bakanlığı ile ÇŞİDB müştereken yetkilidir (m. 4, 8, 12, 15, 18, 19, 49, 51, 52, 56, 62, 65, 68, 69, 71, 74, 76, 77, Ek m. 3)

⁷⁵⁷ 5779 sayılı Kanun'da yer alan genel bütçe vergi gelirlerinden belediyeye... ayrılan payların dağıtımına esas belediye... nüfusları, her yılın ocak ayından geçerli olmak üzere ÇŞİDB tarafından... ilgili kurumlara bildirilir (m. 2).

planlaması, kentsel dönüşüm) ile bu bakanlığın görev alanı arasında işlevsel bir benzerlik bulunmaktadır. Dolayısıyla işlevsel açıdan bakılırsa devir işlemi, belediye işlevlerinin doğru bir bakanlıkta toplanması şeklinde meşrulaştırılabilir.

Meclisin feshi, belediye başkanlığının sona ermesi, belediye başkanı görevlendirilmesi, görevden uzaklaştırma gibi idari vesayete ilişkin iş ve işlemlerde yetki İçişleri Bakanlığı'nda kalmıştır. Bu nedenle İçişleri Bakanlığı'nın vesayet yetkisi, daha çok belediyelerin meşruiyetine, seçim sonrası işleyişine, denetim ve disiplinine yöneliktir. İmar, çevre, altyapı, şehir planlaması gibi alanlarda vesayet yetkisinin Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'na kaydırılması, belediyelerin bu alanlarda daha doğrudan bir yönlendirmeye ve sürekli bir denetime tabi kılınacağı şeklinde yorumlanabilir.

Öyle ki 1 sayılı CK'de düzenlenen⁷⁵⁸ Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı ile bu bakanlığa bağlı Mekânsal Planlama Genel Müdürlüğü'ne tanınan görev ve yetkiler bu ihtimali güçlendirecek türdendir.⁷⁵⁹

Madde 97- (1) Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının görev ve yetkileri şunlardır:

...

ç) Her tür ve ölçekteki fiziki planlara ve bunların uygulanmasına yönelik temel ilke, strateji ve standartları belirlemek ve bunların uygulanmasını sağlamak, Cumhurbaşkanınca yetkilendirilen alanlar ile merkezi idarenin yetkisi içindeki kamu yatırımları, mülkiyeti kamuya ait arsa ve araziler üzerinde yapılacak her türlü yapı, milli güvenliğe dair tesisler, askeri yasak bölgeler, genel sığınak alanları, özel güvenlik bölgeleri, enerji ve telekomünikasyon tesislerine ilişkin etütleri, harita, her tür ve ölçekte çevre düzeni, nazım ve uygulama imar planlarını, parselasyon planlarını ve değişikliklerini resen yapmak, yaptırmak, onaylamak ve başvuru tarihinden itibaren iki ay içinde yetkili idarelerce ruhsatlandırma yapılmaması halinde resen ruhsat ve yapı kullanma izni vermek,

...

ğ) Gecekondu, kıyı alanları ve tesisleri ile niteliğinin bozulması nedeniyle orman ve mera dışına çıkarılan alanlar dâhil kentsel ve kırsal alan ve yerleşmelerde yapılacak iyileştirme, yenileme ve dönüşüm uygulamalarında idarelerce uyulacak usul ve esasları belirlemek; Bakanlıkça belirlenen finans ve ticaret merkezleri, fuar ve sergi alanları, eğlence merkezleri, şehirlerin ana giriş düzenlemeleri gibi şehirlerin marka değerini arttırmaya ve şehrin gelişmesine katkı sağlayacak özel proje alanlarına dair her tür ve ölçekte etüt, harita, plan, parselasyon planı ve yapı projelerini yapmak, yaptırmak, onaylamak, kamulaştırma, ruhsat

⁷⁵⁸ Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçmeden önce de 29.06.2011 tarihli, 644 sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile bu alanlara ilişkin düzenleme ve değişiklikler yapılmış; Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na birtakım görev ve yetkiler verilmişti. Yani, İçişleri Bakanlığı'nın görev ve yetkisinde olan birçok işlemin belediyelerin amaç-işlev açısından benzeştiği bakanlık olan Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'na devredilmesinden önce de bu alanlarda ÇŞİDB'nin görev ve yetkisi bulunmaktaydı.

⁷⁵⁹ 10.07.2018 tarihli, 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında CK (İlk Hali), m. 97 ve 102.

ve yapım işlerinin gerçekleştirilmesini sağlamak, yapı kullanma izinlerini vermek ve bu alanlarda kat mülkiyeti kurulmasını temin etmek; 2/3/1984 tarihli ve 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu ile 20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu uyarınca Toplu Konut İdaresi Başkanlığı tarafından yapılan uygulamalara ilişkin her tür ve ölçekte etüt, harita, plan ve parselasyon planlarını yapmak, yaptırmak, onaylamak, ruhsat işlerini gerçekleştirmek, yapı kullanma izinlerini vermek ve bu alanlarda kat mülkiyetinin kurulmasını sağlamak,

h) Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan veya mülkiyeti Hazineye, kamu kurum veya kuruluşlarına veya gerçek kişilere veyahut özel hukuk tüzel kişilerine ait olan taşınmazlar üzerinde kamu veya özel sektör tarafından gerçekleştirilecek olan yatırımlara ilişkin olarak ilgililerince hazırlandığı veya hazırlatıldığı halde yetkili idarece üç ay içinde onaylanmayan etüt, harita, her tür ve ölçekteki çevre düzeni, nazım ve uygulama imar planlarını, parselasyon planlarını ve değişikliklerini ilgililerinin valilikten talep etmesi ve valiliğin Bakanlığa teklifte bulunması üzerine bedeli mukabilinde yapmak, yaptırmak ve onaylamak, başvuru tarihinden itibaren iki ay içinde yetkili idarece verilmemesi halinde bedeli mukabilinde resen yapı ruhsatı ve yapı kullanma izni ile işyeri açma ve çalışma ruhsatını vermek,

...

n) 23/9/1980 tarihli ve 2302 sayılı Atatürk'ün Doğumunun 100 üncü Yılı'nın Kutlanması ve "Atatürk Kültür Merkezi Kurulması" Hakkında Kanununun 3 üncü maddesi ile belirlenen Atatürk Kültür Merkezi alanını iyileştirme, güzelleştirme, yenileme ve ihya etmek amacıyla; Kültür ve Turizm Bakanlığının da görüşü alınarak, bu alan için her tür ve ölçekte etüt, harita, plan, parselasyon planı ile yapı projelerini yapmak, yaptırmak, onaylamak, kamulaştırma ve ruhsatlandırma işlemleri ile diğer iş ve işlemlerin gerçekleştirilmesini sağlamak,

...

Madde 102 - (1) Mekânsal Planlama Genel Müdürlüğünün görev ve yetkileri şunlardır:

...

g) Cumhurbaşkanınca belirlenen proje kapsamı içerisinde kalmak kaydıyla kamuya ait tescilli araziler ile tescil dışı araziler ve muvafakatleri alınmak koşuluyla özel kişi veya kuruluşlara ait arazilerin yeniden fonksiyon kazandırılıp geliştirilmesine yönelik olarak her tür ve ölçekte etüt, harita, plan, parselasyon planı, kamulaştırma, arazi ve arsa düzenlemesi yapmak, yaptırmak ve onaylamak,

...

k) Cumhurbaşkanınca yetkilendirilen alanlar ile merkezi idarenin yetkisi içindeki kamu yatırımları, mülkiyeti kamuya ait arsa ve araziler üzerinde yapılacak her türlü yapı, milli güvenliğe dair tesisler, askeri yasak bölgeler, 7269 sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun hükümleri çerçevesinde yapılacak binalar, genel sığınak alanları, özel güvenlik bölgeleri, enerji ve telekomünikasyon tesisleri ile ilgili altyapı, üstyapı ve iletim hatları, yanıcı, parlayıcı ve patlayıcı madde üretim tesisleri ve depoları, akaryakıt ve sıvılaştırılmış petrol gazı istasyonları gibi alanlar ile ilgili her tür ve ölçekteki planların yapılmasına ilişkin esasları belirlemek, bunlara ilişkin her tür ve ölçekteki harita, etüt, plan ve parselasyon planlarını gerektiğinde yapmak, yaptırmak ve resen onaylamak. Planlamaya ilişkin iş ve işlemlerde, bakanlıklar, mahalli idareler ve meslek kuruluşları arasında koordinasyonu sağlamak, planlama sürecinin iyileştirilmesini ve geliştirilmesini temin etmek,

...

1 sayılı CK'de Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'na tanınan görev ve yetkiler, İçişleri Bakanlığı'ndan devredilen imar, ruhsatlandırma ve mekânsal planlama yetkilerinin gerekçesini anlamak açısından önem taşımaktadır. Kararnamenin ilgili hükümleri incelendiğinde, bakanlığın yalnızca çevre politikalarının koordinasyonundan sorumlu olmadığı; aynı zamanda her ölçekte fiziki plan yapma, onaylama ve gerektiğinde resen ruhsat verme gibi doğrudan uygulamaya dönük yetkilerle donatıldığı görülmektedir. Bu durum, mekânsal planlama ve imar süreçlerinde belediyelerin

geleneksel yetki alanlarının sınırlandırılması ve merkezi yönetimin planlama süreçlerine doğrudan müdahil olmasının önünü açmaktadır.

Bakanlığa tanınan yetkilerin önemli bir kısmı, özellikle stratejik proje alanlarına yöneliktir. Kararnamede şehirlerin marka değerini artırmaya yönelik finans ve ticaret merkezleri, fuar alanları, büyük kentsel dönüşüm projeleri gibi geniş ölçekli uygulamaların bakanlık eliyle yürütülmesi öngörülmektedir. Bu düzenleme, belediyelerin kendi ölçeklerinde şekillendirebilecekleri planlama yetkisinin merkezileşmesine ve böylece Cumhurbaşkanlığı tarafından belirlenen ulusal önceliklerin doğrudan hayata geçirilmesine hizmet edebilir. Özellikle “özel proje alanları” ve “dönüşüm bölgeleri” gibi kategorilerin bakanlık inisiyatifine bırakılması, yerel tercihlerin ve katılımcı mekanizmaların ikinci plana itilmesine neden olabilir.

Ayrıca Bakanlığa, kamu yatırımlarının hızlandırılması amacıyla doğrudan ruhsatlandırma yetkisi verilmiştir. Yetkili idarelerin üç ay içerisinde onaylamadığı etüt, plan ve projelerin, Bakanlık tarafından bedeli mukabilinde yapılması ve onaylanması düzenlenmiştir. Bu durum, yatırım süreçlerini hızlandırma ve yerel düzeyde karşılaşılabilecek idari engelleri bertaraf etme amacıyla açıklanabilir. İçişleri Bakanlığı'nın sahip olduğu “denetim yetkisi” bu süreçte yeterli görülmediği için doğrudan işlevsel kapasiteye sahip Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'nın yetkilendirilmesi tercih edilmiş olabilir. Böylece merkezi yönetim, hem yatırım süreçlerini hızlandırabilecek hem de belediyelerin karar mekanizmalarını aşabilecektir.

Yerel alanların dönüşümüne ilişkin düzenlemeler de bakanlığın yetkilerini güçlendirmektedir. Gecekondu alanları, kıyılar, orman ve mera dışına çıkarılan taşınmazlar gibi mekânsal açıdan değerli bölgelerde, planlama ve uygulama yetkisi doğrudan bakanlığa verilmiştir. Bu düzenleme, hem kentsel dönüşüm politikalarının merkezi düzeyde şekillendirilmesini hem de yüksek rant potansiyeli taşıyan alanlarda merkezi yönetimin kontrolünü sağlayabilir. Böylece belediyelerin “mahalli müşterek

ihtiyaçları” önceliklendirmesi yerine, merkezi yönetimin ekonomik ve siyasal öncelikleri belirleyici olabilir.

Son olarak, kararnamede sembolik öneme sahip alanlara ilişkin düzenlemeler de dikkat çekicidir. Örneğin Atatürk Kültür Merkezi'nin yenilenmesi ve ihyası gibi özel projeler için de bakanlık doğrudan yetkilendirilmiştir. Bu tür düzenlemeler, mekânsal planlamanın yalnızca işlevsel değil, aynı zamanda siyasal ve ideolojik bir araç olarak da kullanılabilceğini göstermektedir.

Bu maddeler her ne kadar Anayasa Mahkemesi tarafından “Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle düzenlenemez”⁷⁶⁰ gerekçesiyle iptal edilmiş olsa da bu düzenleme ile Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'na belediyelerin görev ve yetkisinde bulunan hususlara ilişkin görev ve yetkiler verildiği ve bu idareleri devre dışı bırakan yetkiler tanındığı görülmektedir.

Genel olarak bakıldığında, İçişleri Bakanlığı'ndan Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'na kaydırılan yetkilerin gerekçesi iki boyutta değerlendirilebilir: Birincisi, işlevsel gerekçelerdir. Bakanlığın mekânsal planlama, imar, etüt ve harita üretimi gibi konulardaki uzmanlık altyapısı, doğrudan uygulamaya dönük görevlerin daha etkin yürütülmesini mümkün kılmaktadır. İkincisi ise siyasal-stratejik gerekçelerdir: Yerel özerkliği sınırlayarak belediyelerin karar mekanizmalarını devre dışı bırakma ihtimali barındıran bu düzenlemeler, merkezi yönetimin kentsel mekân üzerindeki kontrolünü pekiştirme ve ulusal ölçekte belirlenen projelerin yerelde kesintisiz uygulanmasını sağlama açısından önemli bir araç işlevi görebilir. Dolayısıyla söz konusu yetki kaydırması, yalnızca iş bölümüyle açıklanabilecek bir durum olmayıp aynı zamanda

⁷⁶⁰ Anayasa Mahkemesi Kararı - GK, E. 2018/118 K. 2023/180, T. 26.10.2023.

belediye-merkezi yönetim ilişkilerinde kamusal mekânın merkezi yönetim tarafından yeniden düzenlenmesi sürecinin bir parçası olarak değerlendirilebilir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin idari yapılanması, 2019-2024 döneminde, özellikle muhalefet partilerince yönetilen büyükşehir belediyelerinin özerkliğini farklı idari düzenlemeler ve uygulamalar aracılığıyla sınırlayıcı yönde işlemiştir.

2019-2024 döneminde, İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin çok sayıda proje, yatırım ve kredi talebinin merkezi yönetim ya da belediye meclisindeki çoğunluk tarafından engellendiği, geciktirildiği veya uygulamaya geçirilemediği yönünde çeşitli örnekler bulunmaktadır. Bu dönemde dış kredi onaylarının verilmemesi, toplu ulaşım ve altyapı projelerinin onay süreçlerinde yaşanan gecikmeler, belediyenin belirli yetki ve finansman kaynaklarına erişiminin sınırlandırılması ile sosyal yardım uygulamalarının merkezi müdahaleler nedeniyle aksaması dikkat çekmektedir. Ayrıca UKOME'nin yapısının merkezi yönetim lehine yeniden düzenlenmesi, ulaşım politikalarının belirlenmesi ve uygulanmasında belediyenin karar alma gücünü sınırlayan yapısal bir değişiklik olarak öne çıkmaktadır. Farklı alanlardaki birçok teklifin -altyapı, ulaşım, sosyal yardım ve finansman işlemleri gibi- reddedildiği, askıya alındığı veya sürdürülebilir biçimde hayata geçirilemediği yönündeki uygulamalar, bu dönemin belediye-merkezi yönetim ilişkilerinde yaşanan gerilimi görünür kılmaktadır.⁷⁶¹

19 Şubat 2020'de Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği'nde yapılan düzenleme ile Ulaşım Koordinasyon Merkezlerinin (UKOME) üye dağılımı yeniden belirlenmiş, daha önce belediyeler lehine olan çoğunluk, merkezi yönetim lehine çevrilmiştir.⁷⁶² Uygulamada bu değişikliğin en somut örneklerinden biri İstanbul'da yaşanmıştır. İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin (İBB) 1000 yeni taksi

⁷⁶¹ Medyascope, "Kredi Yetkisi Verilmiyor, Onaylar Geciktiriliyor, Yetki Alanı Daraltılıyor: İBB'nin Engellenen Projeleri", 2023, <https://medyascope.tv/2023/10/19/ibbnin-engelli-projeleri-iktidar-ekrem-imamoglu-calismiyor-imamoglu-ise-engelleniyor-uyor/> (ET: 19.09.2024).

⁷⁶² 15.06.2006 tarihli Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği, m. 17.

plakasına ilişkin teklifi, 2021’de UKOME’de 16’ya karşı 11 oyla reddedilmiş; karar dağılımı, merkez yönetim temsilcilerinin bloke edici rolünü açıkça göstermiştir.⁷⁶³ UKOME’nin yapısında merkezi yönetim lehine yapılan değişiklik sonrasında, belediyelerin kentsel ulaşım politikası geliştirme yetkinliği sınırlanmış; böylece mahalli müşterek ihtiyacı belirleme ve karşılama özerkliği daraltılmıştır.

Diğer taraftan, İBB’nin Kanal İstanbul projesine yönelik itirazları ve kendi yetki alanındaki imar planlarını iptal etmesi, merkezi yönetim tarafından geçersiz kılınmış; ÇŞİDB bu konuda merkezi planlamayı sürdürmüştür.⁷⁶⁴ Ankara’da da Hergelen Meydanı’nın “riskli alan” ilan edilmesiyle birlikte yetkiler ÇŞİDB’ye devredilmiş, ABB’nin bu alandaki proje geliştirme yetkisi ortadan kaldırılmıştır.⁷⁶⁵ Ayrıca Muğla Büyükşehir Belediyesi, imar ve çevre alanında ruhsat, izin ve planlama süreçlerindeki yetki tartışmalarına ilişkin ilgili bakanlıklar ve genel müdürlüklere çok sayıda dava açıldığı bilinmektedir.⁷⁶⁶ İmar planlarına ilişkin iptal kararlarının merkezi yönetim tarafından geçersiz kılınması ve planlamanın merkezileşmesi, yerel özerkliği daraltıcı unsurlar olarak dikkati çekmektedir.

2019 yerel seçimleri sonrasında yapılan ilk ABB Meclisi toplantılarında belediye şirketlerinin genel kurullarında temsil yetkisi tartışmalarının ÇŞİDB’ye taşındığı görülmektedir. 08.04.2019 tarihli Bakanlık yazısında, şirketlerde belediye ve bağlı kuruluşları temsil edecek kişilerin belediye meclisi tarafından belirlenmesi gerektiği

⁷⁶³ Anadolu Ajansı, “İBB’nin 1000 Yeni Taksi Plakası Teklifi UKOME’de Oy Çokluğu Reddedildi”, 2021, <https://www.aa.com.tr/tr/gundem/ibbnin-1000-yeni-taksi-plakasi-teklifi-ukomede-oy-coklugu-reddedildi/2347002> (ET: 19.09.2024).

⁷⁶⁴ ÇŞİDB, “Kanal İstanbul İmar Planları İptal Edildi Haberlerine İlişkin Açıklama”, 2022, <https://www.csb.gov.tr/bakan-kurumdan-kanal-istanbul-imar-planlari-iptal-edildi-haberlerine-iliskin-aciklama-bakanlik-faaliyetleri-35206> (ET: 19.09.2024); Bianet, “Mahkemenen Kanal İstanbul İçin Hukuki Süreci Uzatacak Karar”, 2025, <https://bianet.org/haber/mahkemenen-kanal-istanbul-icin-hukuki-sureci-uzatacak-karar-304513> (ET: 05.09.2025).

⁷⁶⁵ ABB Meclisi Olağan Toplantısı Birleşim 204 (14.04.2022) Tutanak Metni. Ankara Büyükşehir Belediye Meclisi Meclis Tutanakları aksi belirtilmedikçe 20.08.2025 tarihli Bilgi Edinme Talebi ile elde edilmiştir.

⁷⁶⁶ Tele1, “CHP’li Belediyelere Saray Engeli! Bizi Boğmaya Çalışıyorlar”, 2021, <https://www.tele1.com.tr/chpli-belediyelere-kredi-onayi-verilmiyor-bizi-bogmaya-calisiyorlar> (ET: 19.09.2024).

belirtilmiştir.⁷⁶⁷ Bu örnek, yerel özerkliğin merkezi yönetimin görüş ve yorumlarıyla sınırlandırıldığını göstermektedir.

Türkiye’de bazı büyükşehir belediyelerinin uluslararası finansman kaynaklarına erişiminde merkezi yönetim onay süreçlerinde gecikmeler yaşandığı iddia edilmiştir. İBB, Avrupa İmar ve Kalkınma Bankası (EBRD) ve Fransız Kalkınma Ajansı (AFD) gibi uluslararası kuruluşlardan sağladığı kredilerle yeni metro hatlarını (örneğin Ümraniye-Ataşehir-Göztepe, Mahmutbey-Bahçeşehir-Esenyurt) inşa etmeyi hedeflediğini; ancak bu projeler için Hazine ve Maliye Bakanlığı’ndan onay alamadığını ileri sürmüştür.⁷⁶⁸

Benzer şekilde, Ankara Büyükşehir Belediyesi de kent halkının ulaşım taleplerini karşılamak ve ulaşım ağını genişletmek amacıyla Avrupa İmar ve Kalkınma Bankası’ndan sağladığı krediyle yeni otobüs alımı yapmak istediğini, fakat söz konusu krediye ilişkin Hazine ve Maliye Bakanlığı’ndan bir süre onay alamadığını açıklamıştır.⁷⁶⁹ İzmir Büyükşehir Belediyesi’nin Üçyol-Buca Metrosu için 2021 yılında başlattığı uluslararası finansman arayışlarında, Avrupa İmar ve Kalkınma Bankası (EBRD) gibi kuruluşlardan kredi temin edilmesine rağmen, Hazine Bakanlığı onayı sürecinde belirsizlikler ve gecikmeler yaşandığı ve sürecin kademeli izinlerle ilerleyebildiği iddia edilmiştir.⁷⁷⁰ Mersin Büyükşehir Belediyesi’nde metro projesi için 16 Ağustos 2021 tarihinde belediye meclisinden borçlanma yetkisi alınmasına rağmen, Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından yaklaşık 24 ay boyunca onay verilmediği; gerekli

⁷⁶⁷ ABB Meclisi Olağan Toplantısı Birleşim 1 (13.04.2019) Tutanak Metni.

⁷⁶⁸ EBRD, “Loan to Support Istanbul Metro Construction”, 2022, <https://www.ebrd.com/home/news-and-events/news/2022/ebrd-loan-to-support-istanbul-metro-construction.html> (ET: 19.09.2024); BirGün, “İmamoğlu: 3 Metro Hattı İçin Hazine’nin Onay Vermediğini Açıkladı”, 2020, <https://www.birgun.net/haber/imamoglu-3-metro-hatti-icin-hazine-nin-onay-vermediğini-acikladi-284032> (ET: 19.09.2024).

⁷⁶⁹ Cumhuriyet, “Yavaş’ın Talebi Aylar Sonra Onay Aldı”, 2020, <https://www.cumhuriyet.com.tr/haber/yavas-in-talebi-aylar-sonra-onay-aldi-surec-basliyor-1796755> (ET: 19.09.2024); ABB Meclisi Olağan Toplantısı Birleşim 91 (09.10.2020) Tutanak Metni.

⁷⁷⁰ Ege Postası, “Hazine ve Maliye Bakanlığı’nın Kredi Açıklamasına İzmir Büyükşehir’den Yanıt”, 2021, <https://www.egepostasi.com/haber/Hazine-ve-Maliye-Bakanligi-nin-kredi-aciklamasına-Izmir-Buyuksehir-den-yanit/254773> (ET: 19.09.2024).

iznin ancak Ağustos 2023'te sağlandığı ileri sürülmüştür.⁷⁷¹ Muğla Büyükşehir Belediyesi'nin Fransız Kalkınma Ajansı (AFD) ile anlaşmaya vardığı yaklaşık 230 milyon Euro tutarındaki su ve enerji yatırımı kredisine ilişkin olarak, Cumhurbaşkanlığı'ndan 7-8 ay boyunca onay alınmadığı iddia edilmiştir.⁷⁷² Ayrıca bir gazete haberinde, bu dönemde Türkiye'deki kamu bankalarının kredi vermediği veya zorlaştırılmış şartlarla kredi verdiği ifade edilmiştir.⁷⁷³

Bu örnekler, CHP'li büyükşehir belediyelerinin bu dönemde gelir ve kaynak yaratmadaki mali özerkliğinin sınırlandırıldığını ve mahalli müşterek ihtiyaçları karşılamasının merkezi yönetim onay süreçleriyle geciktirilebildiğini göstermektedir.

Ayrıca İçişleri Bakanlığı tarafından İBB'de "terörle iltisaklı personel" iddiasıyla açılan soruşturmalar,⁷⁷⁴ idari denetim araçlarının siyasallaşması bağlamında değerlendirilebilir. Bu durum, belediyelerin idari baskı altında tutularak mahalli müşterek ihtiyaçları karşılamak yerine savunma süreçlerine yönlendirilmesine sebep olabilir.

Bunun dışında, COVID-19 salgını döneminde İBB'nin ve ABB'nin başlattığı yardım kampanyaları İçişleri Bakanlığı genelgesiyle durdurulmuş; belediyenin yardım toplama yetkisi askıya alınmıştı.⁷⁷⁵ Genel olarak CHP'li belediyelerin başlattığı bağış

⁷⁷¹ Mersin Portal, "Mersin Metrosu İçin Hazineye Onayı Verildi", 2023, <https://www.mersinportal.com/mersin-metrosu-icin-hazineye-onayi-verildi> (ET: 19.09.2024).

⁷⁷² Tele1, "CHP'li Belediyelere Saray Engeli! Bizi Boğmaya Çalışıyorlar", 2021, <https://www.tele1.com.tr/chpli-belediyelere-kredi-onayi-verilmiyor-bizi-bogmaya-calisiyorlar> (ET: 19.09.2024).

⁷⁷³ Cumhuriyet, "Ali Kurt: Kamu Bankaları Ne KİPTAŞ'a Ne Yurttaşlara Kredi Veriyor", 2025, <https://www.cumhuriyet.com.tr/turkiye/ali-kurt-acikladi-kamu-bankalari-ne-kiptasa-ne-de-yurttaslara-kredi-2305619> (ET: 05.09.2025).

⁷⁷⁴ İçişleri Bakanlığı, "İBB'de İşe Alınan 505 Kişi Hakkında Açıklama", 2022, <https://www.icisleri.gov.tr/bakanimiz-sn-soylu-ibbde-imamoglu-doneminde-ise-alinmis-505-kisinin-isc-girmelerinde-engel-durum-soz-konusu> (ET: 19.09.2024); İçişleri Bakanlığı, "Bakanımız Sn. Soylu: 74 Belediyede Terörle Bağlantılı 88 Soruşturmanın 79'u Tamamlandı", 2022, <https://www.icisleri.gov.tr/bakanimiz-sn-soylu-74-belediyede-terorle-baglantili-88-sorusturmanin-79u-tamamlandi> (ET: 19.09.2024).

⁷⁷⁵ Evrensel, "İBB Durdurulan Yardım Kampanyası İçin Dava Açtı", 2020, <https://www.evrensel.net/haber/401065/ibb-durdurulan-yardim-kampanyasi-ve-bloke-edilen-hesaplar-icin-dava-acti> (ET: 19.09.2024); Diken, "İmamoğlu: Bloke Konan Bağış Paraları Hâlen İade Edilmedi", 2020, <https://www.diken.com.tr/imamoglu-bloke-konan-bagis-paralari-halen-sahiplerine-iade-edilmedi/> (ET: 19.09.2024); Yeniçağ, "İBB ve ABB'nin Bağış Hesaplarına Bloke Konuldu", 2020, <https://www.yenicaggazetesi.com.tr/ibb-ve-abbnin-bagis-hesaplarina-bloke-konuldu-273546h.htm> (ET: 19.09.2024).

kampanyalarının bloke edilmesi, bir taraftan kriz dönemlerinde yerel özerkliğin merkezi yönetim karşısındaki zayıflığını açığa çıkarmış; diğer taraftan halkın doğrudan yararlanacağı kamusal hizmetlerin engellenmesi, belediye kamusal hizmetin hizmet tercihleri ve yararlanıcılar boyutunda daralmaya yol açmıştır.

Sonuç olarak, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin belediyelere yansımaları, yalnızca yasal uyum düzenlemeleriyle sınırlı kalmamış, fiili uygulamalar aracılığıyla da yerel özerklik düzeyini daraltan çok katmanlı bir merkezileşme sürecini beraberinde getirmiştir. Bu süreç, belediye kamusal hizmetin değişkenlerinde daralmaya yol açmış; belediyeler, yerel halkın mahalli müşterek ihtiyaçlarına doğrudan ve zamanında cevap verebilen özerk kurumlar olmaktan ziyade, merkezi yönetimin siyasal öncelikleri ve onay mekanizmaları tarafından şekillenen birimlere dönüşmüştür. 2019-2024 dönemi bu yönüyle, Türkiye'de yerel özerkliğin yasal düzenlemeler ve siyasal nedenlerle yapılan fiili müdahalelerle sınırlandırıldığı bir merkezileşme evresini temsil etmektedir.

b. Belediye Meclislerinde İktidar Partisi (Ya da Cumhuriyet İttifakı) Etkisi:

“Topal Ördek” Benzetmesi

31 Mart 2019 yerel seçimlerinden sonra Türkiye'de özellikle büyükşehir belediyelerinde muhalefetin kazandığı belediye başkanlıkları ile aynı belediyelerin meclislerinde, iktidarın (ya da Cumhuriyet İttifakı'nın) çoğunluğu elinde bulundurması, “topal ördek”⁷⁷⁶ benzetmesinin yapılmasına sebep olmuştur. Bu benzetme, belediye

⁷⁷⁶ ABD'de yeni dönem tekrar seçilmemiş fakat kısa bir süre daha çalışan senato veya kongre üyesi kişiler için söylenen “topal ördek” (lame duck) sözü (Tureng, “Topal Ördek-Lame Duck”, <https://tureng.com/en/turkish-english/lame%20duck> (ET: 19.09.2024)), Türkiye'de 2019 yerel seçimlerinden sonra büyükşehir belediye başkanlığını muhalefet partilerinin kazanıp belediye meclislerinde Cumhuriyet İttifakı (AK Parti+MHP)'nin çoğunluğa sahip olmasıyla birlikte Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan tarafından bu belediye başkanlarının iş yapamayacağına yönelik söylenmiştir (Sözcü, “Erdoğan'dan İstanbul Yorumu: Bunlar Topal Ördek”, 2019, <https://www.sozcu.com.tr/erdogandan-istanbul-yorumu-bunlar-topal-ordek-wp4286421> (ET: 19.09.2024)). Yine benzer anlamlar barındıran bir söylem, Turgut Özal'ın başında olduğu ANAP'ın tek başına iktidar olduğu 1989 yılında, yerel seçimlere gidildiğinde gazetelerde yayınlanan seçim afişlerine yansımıştır: “Farklı dilden konuşan belediye başkanı ister miydiniz? Para para düşünen bir belediye başkanı ister miydiniz? Mekânsız, imkânsız ve iktidarsız bir belediye başkanı ister miydiniz? Eli kolu bağlı bir belediye başkanı ister miydiniz?” sözleri bizim adayımızı seçmezseniz şehrinize hizmet gelmez mesajı içeriyordu (Cumhuriyet, “Turgut Özal da Aynı Dili Kullanmıştı”, 2024, <https://www.cumhuriyet.com.tr/siyaset/turgut-ozal-da-ayni-dili-kullanmisti-2171644> (ET: 19.09.2024)).

başkanlarının halk iradesiyle seçilmesine rağmen belediye politikaları oluşturma ve yürütmeye etkisiz bir pozisyona düşürüldüğünü ima etmekte; icraat kapasitesinin meclis eliyle sınırlandırılması anlamına gelmektedir.

2019 yerel seçimleri sonrası Ankara, İstanbul, Adana, Mersin gibi büyükşehirlerdeki belediye meclislerinde meclis çoğunluğunun Cumhuriyet İttifakı'nda (AK Parti + MHP, ilçe belediye başkanlarının doğal üyeliği dâhil⁷⁷⁷) olduğu bir tablo ortaya çıkmıştır (bkz. Tablo 6).

Tablo 6: Cumhuriyet İttifakı (AK Parti + MHP) Çoğunluklu Büyükşehir Belediye Meclisleri⁷⁷⁸

BB	Toplam Üye Sayısı (Başkan + Meclis)	AK Parti	CHP	MHP	İYİ Parti	Bağımsız	HDP	DP	Saadet Partisi
Ankara	148	86	29	19	9	4	-	-	-
İstanbul	312	176	119	4	12	-	-	-	-
Mersin	79	15	27	30	3	-	2	1	-
Adana	79	24	20	28	5	-	-	-	1

Ankara Büyükşehir Belediye Meclisi, Belediye Başkanı ile 147 üyeden oluşmaktaydı; mecliste AK Parti 86, CHP 29, MHP 19, İYİ Parti 9 ve bağımsızlar 4 üye ile temsil edilmekteydi. İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisi ise Belediye Başkanı ve 311 üyeden oluşmaktaydı; burada AK Parti 176, CHP 119, MHP 4 ve İYİ Parti 12 üyeye sahipti. Mersin Büyükşehir Belediye Meclisi de Belediye Başkanı dâhil 78 üyeden oluşmaktaydı ve AK Parti 15, CHP 27, MHP 30, İYİ Parti 3, HDP 2 ve DP 1 üye ile temsil edilmekteydi. Benzer şekilde, Adana Büyükşehir Belediye Meclisi Belediye Başkanı ve 78 üyeden oluşmaktaydı; bu mecliste AK Parti 24, CHP 20, MHP 28, İYİ Parti 5 ve Saadet Partisi 1 üye ile yer almaktaydı.

⁷⁷⁷ 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, m. 12.

⁷⁷⁸ ABB 2023 Yılı Faaliyet Raporu, s. 42; İBB 2019 Yılı Faaliyet Raporu, s. 12; Mersin Büyükşehir Belediyesi 2019 Yılı Faaliyet Raporu, s. VIII-XII; YSK Seçmen Kütüğü Genel Müdürlüğü, **Seçim İstatistikleri (2009-2019)**, 2022, s. 231, https://www.ysk.gov.tr/doc/dosyalar/docs/2009_2019_İSTATİSTİK_KİTABI.pdf#page249 (ET: 13.08.2025); Adana Büyükşehir Belediyesi Meclis Bilgileri (13.09.2025 tarihli Bilgi Edinme Talebi ile elde edilmiştir).

Türkiye’de belediye mevzuatı, “topal ördek” benzetmesinin yapıldığı bu dönemde bile meclisin görevini “denge-denetim”den “tıkama-engelleme” ilişkisine dönüştürmesinden alıkoymaktadır. Çünkü 5393 sayılı Belediye Kanunu “güçlü başkan” söylemini destekler nitelikte belediye başkanı lehine bir konumda bulunmaktadır. Diğer taraftan kimi belediyelerin bu dönemde meclis oturumlarını canlı yayınlaması da bu “tıkama-engelleme” ilişkisini azaltan bir unsur olmuştur.

5393 sayılı Belediye Kanunu, belediye başkanı ile belediye meclisi arasındaki ilişkide çeşitli denge ve denetim mekanizmaları öngörmektedir. Belediye başkanı, hukuka aykırı gördüğü meclis kararlarını gerekçesiyle birlikte yeniden görüşülmek üzere meclise iade edebilir. Meclisin kararda ısrar edebilmesi için üye tam sayısının salt çoğunluğu aranır. Meclisin kararında ısrarı halinde belediye başkanı konuyu idari yargıya taşıyabilir.⁷⁷⁹ Belediye başkanının her yıl sunduğu faaliyet raporunun reddi için ise meclis üye tam sayısının 3/4 çoğunluğu aranmaktadır. Raporun reddi hâlinde işlemin mülki idare amiri olan valiye gönderilmesi, valinin dosyayı Danıştay’a göndermesi gibi süreçler işletilmektedir.⁷⁸⁰ Belediye meclis toplantılarının açık olması⁷⁸¹ teknik imkânlar dâhilinde oturumların canlı yayınlanmasıyla meclisin ya da belediye başkanının halkın görebileceği şekilde karar almasını ve kararlarını şekillendirmesini sağlayan başka bir unsurdur. Bu hükümler, yerel düzeyde siyasal çoğunlukların karar alma süreçlerini tıkama potansiyelini kamusal denetim araçlarıyla sınırlayan bütüncül bir yapı oluşturur.

ABB’de 2019 Nisan ayında yapılan ilk meclis toplantılarında belediye şirketlerinin yönetimine ilişkin yaşanan yetki tartışması, belediye kamusalının özellikle özyönetim ve temsil boyutlarını anlamak açısından dikkat çekici bir örnektir. Tartışmada AK Parti Grup Başkanvekili, “*Belediye Başkanı Meclis iradesinin üstünde değildir*” sözüyle belediye şirketlerinde meclis çoğunluğunun iradesinin belirleyici olması gerektiğini

⁷⁷⁹ 5393 sayılı Belediye Kanunu, m. 23.

⁷⁸⁰ A.k., m. 26.

⁷⁸¹ A.k., m. 20.

siyasal temsil vurgusu üzerinden savunmuştur.⁷⁸² Buna karşılık Büyükşehir Belediye Başkanı Mansur Yavaş, “*Bu yetki münhasıran Belediye Başkanına verilmiştir, Meclis’in alacağı karar tam kanunsuzluk olur*” ifadeleriyle belediye tüzel kişiliğini temsil yetkisinin yasalarla kendisine verildiğini, bu yetkinin devredilemeyeceğini belirterek⁷⁸³ kamu tüzel kişiliği üzerinden bir özyönetim yorumu geliştirmiştir.

Bu karşıt görüşler, yerel temsilin asli kaynağı belediye meclisi midir, yoksa belediye başkanı mı sorusunu somutlaştırmakta; belediye kamusalının hem kurumsal özerklik hem de siyasal temsil açısından hangi organ üzerinden kurulduğuna ilişkin hukuki ve normatif bir gerilimi görünür kılmaktadır. Belediye meclisi toplumun farklı kesimlerini çoğul biçimde temsil eder ve yürütmeyi müzakere-denetim mekanizmalarıyla sınırlar; bu nedenle kamu hizmetinin belediye şirketleri eliyle yürütüldüğü alanlarda meclisin devre dışı kalması kamusal temsil kaybı riski doğurabilir. Meclis tutanaklarına yansıyan tartışmalar aynı zamanda, meclis çoğunluğunun verdiği önergelerin gündeme alınmaması üzerinden “temsilin sınırları” meselesini açığa çıkarmış,⁷⁸⁴ temsili iradenin kamusal müzakere ve sorgulama kapasitesini daraltmıştır.

Diğer taraftan belediye meclisi, karar organı olarak belediye şirketlerinin kuruluşu, sermaye artırımını veya tasfiyesi gibi önemli yapısal kararlarda yetkili olsa da şirket yönetim kurullarına doğrudan üye atamada yetkili değildir. Şirket yönetim kurulu üyelerinin seçimi veya belediyenin paylarını temsil yetkisi başkanda toplanmıştır. Belediye başkanı, hem belediye tüzel kişiliğini temsil ettiği için hem de seçimle göreve geldiği için hukuki ve siyasal temsil gücüne sahiptir.⁷⁸⁵

Dolayısıyla ABB örneği, kamusalın “meclis üstünlüğü” ya da “başkan üstünlüğü” şeklinde değil; çoğul temsil-denetim (meclis) ile tüzel kişiliğin bütünlüğü-

⁷⁸² ABB Meclisi Olağan Toplantısı Birleşim 2 (14.04.2019) Tutanak Metni.

⁷⁸³ A.k.

⁷⁸⁴ A.k.

⁷⁸⁵ 5216 sayılı Kanun, m. 17-18.

icrai sorumluluk (başkan) arasındaki yapısal gerilim üzerinden okunması gerektiğini gösterir. Bu nedenle şirket yönetim kurulu ataması gibi icrai tasarrufların meclis çoğunluğu tarafından “doğrudan” belirlenmesi, kamusalılığı güçlendireceği kadar, yürütmenin sorumluluğunu dağıtıp belirsizleştiren bir “kolektif yürütme” sorununu da doğurabilir. Bunun sonucunda ise karar alma mecliste kalırken, uygulama ve sonuçlara ilişkin hesap verme kanalı muğlaklaşabilir.

2020 Temmuz ayı Belediye Meclisi Toplantısı, ABB’nin kamusallığını temsil ve hesap verebilirlik açısından öne çıkaran kritik bir dönemeçtir. Tutanaklara göre ASKİ, EGO ve ABB’nin 2019 yılı faaliyet raporları meclis gündemine alınmış, görüşmelerin ardından oyçokluğuyla reddedilmiştir. Bu karar, Cumhuriyet İttifakı’nın Meclis çoğunluğu eliyle belediye yönetimini sıkı biçimde denetlediğini gösterirken, 3/4 çoğunluk sağlanamadığı için raporlar hukuken reddedilmiş sayılmamış ve kabul edilmiştir.⁷⁸⁶

Tutanaklarda Mansur Yavaş’ın ifadeleri dikkat çekicidir:

...ASKİ’ninkinde şöyle bir sorun var. Diyorsunuz ki hep oybirliğiyle aldık kararları, oy birliğiyle aldık. Değerli arkadaşlar, şu soruyu ben size soruyorum: Geçen yıl, 18.10.2019 daki 350 milyon lira borçlanma ile ilgili komisyon kararı “evet” idi. Kim ne dedi de birdenbire Meclise gelince “Hayır” dediniz? Bunu lütfen kendi vicdanlarınıza sorun. Hata mı ettik? Hata etmedik mi? Çünkü, ona “Hayır” denmeseydi, bugün bu yapılması gereken acil ASKİ’ye ait işlerin birçoğuna başlanış olacaktı...

EGO otobüs alımı: otobüs alımıyla ilgili de birtakım şeyler var. Acil alınması gereken otobüs sayısı 282 ve 60 milyonluk dış kredi bulduk. Evet, burada da bir tartışma var. Verdik niye kullanmıyorsunuz diyorsunuz. Otobüste de şöyle bir yanlışlık var. Otobüs ihtiyacı ortada. Yani, trafikte her gün görüyorsunuz. Herkesin özel aracı, makam arabası yok. Dolayısıyla, evet kredileri oybirliğiyle verdik diyorsunuz ama komisyonda “hayır” demeyi nasıl izah edeceksiniz? Neden hayır dediniz komisyonda. Şimdi başımıza kakıyorsunuz 60 milyon verdik diye. Komisyonda “hayır” demenizin gerekçesini bir izah edin. Kim size “hayır” verin dedi. Onun için diyorum elinizi vicdanınıza koyun ve bundan sonra Ankaralının ihtiyacı olan şeylerde lütfen başkasını veya sadece siyaset adına engel olmasının önüne geçelim arkadaşlar...

“ASKİ’nin kredisini vermesine rağmen, otobüsü de reddetmesine rağmen, grup kararı aldınız ve oradaki, komisyondakilerin kararını hiçe saydınız... Vatandaş bunun en güzel takdirini yapacak.”⁷⁸⁷

sözleriyle Mansur Yavaş, topal ördek benzetmesiyle de ilişki kurulabilecek şekilde belediye meclisindeki muhalefet grubunun kararlarının siyasal niteliğine işaret etmiştir. Yavaş’ın bu söylemi, hukuki düzenlemelerin yanı sıra halk nezdinde oluşacak tepkinin

⁷⁸⁶ ABB Meclisinin 14.07.2020 tarihli ve 727, 728 ve 729 sayılı Meclis Kararları. Ankara Büyükşehir Belediye Meclisi’nin kararlarına <https://www.ankara.bel.tr/meclis/kararlar> adresinden erişim sağlanmıştır.

⁷⁸⁷ ABB Meclisi Olağan Toplantısı Birleşim 78 (14.07.2020) Tutanak Metni.

de meclis çoğunluğunun tıkama-engelleme girişimlerine karşı koyma girişimi olarak yorumlanabilir.

Muhalefet partilerince kazanılmış büyükşehir belediyelerinde, meclis çoğunluğunun iktidar partisi veya Cumhuriyet İttifakı kontrolünde olmasının, belediye başkanının yürütme kapasitesini doğrudan etkilediği bir başka belediye örneği İstanbul Büyükşehir Belediyesidir.

Tablo 7: İBB, İETT ve İSKİ Faaliyet Raporlarının İBB Meclisi Karar Sonuçları (2019-2022)⁷⁸⁸

Yıl	İdare	Kabul	Ret	Hukuki Sonuç
2019	İBB	122	173	Onaylandı (3/4 sağlanmadı)
2020	İETT	95	152	Onaylandı (3/4 sağlanmadı)
2020	İBB	121	164	Onaylandı (3/4 sağlanmadı)
2020	İSKİ	95	120	Onaylandı (3/4 sağlanmadı)
2021	İETT	92	126	Onaylandı (3/4 sağlanmadı)
2021	İBB	116	158	Onaylandı (3/4 sağlanmadı)
2021	İSKİ	96	141	Onaylandı (3/4 sağlanmadı)
2022	İETT	104	114	Onaylandı (3/4 sağlanmadı)
2022	İBB	112	132	Onaylandı (3/4 sağlanmadı)

İstanbul Büyükşehir Belediyesi (İBB) ve bağlı kuruluşları olan İETT ile İSKİ'nin 2019-2022 yılları arasındaki faaliyet raporları, Cumhuriyet İttifakı çoğunluğuna sahip İBB Meclisi tarafından görüşülmüş; raporlar çoğunlukla ret oylarıyla sonuçlanmış olsa da 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 26. maddesinin 4. fıkrası uyarınca meclis üye tam sayısının 3/4 oranında ret oyu sağlanamadığından hukuken onaylanmış kabul edilmiştir.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nde yaşanan borçlanma yetkisi tartışmaları, belediye kamusalının işleyişini sınırlandıran tipik bir örnek sunmaktadır. Belediye meclisi çoğunluğunu elinde bulunduran Cumhuriyet İttifakı'nın olağanüstü pandemi koşullarına rağmen bütçede öngörülen borçlanma taleplerini büyük ölçüde kısıtladığı İBB tarafından açıklanmıştır.⁷⁸⁹

⁷⁸⁸ İstanbul Büyükşehir Belediyesi Meclisinin 14.07.2020 tarihli ve 462 sayılı; 26.05.2021 tarihli ve 389 sayılı; 27.05.2021 tarihli ve 390 sayılı; 31.05.2021 tarihli ve İSKİ 18 sayılı; 13.04.2022 tarihli ve 468 sayılı; 14.04.2022 tarihli ve 539 sayılı; 23.05.2022 tarihli ve İSKİ 11 sayılı; 12.04.2023 tarihli ve 413 sayılı; 13.04.2023 tarihli ve 453 sayılı Meclis Kararları. İstanbul Büyükşehir Belediyesi Meclis Kararlarına <https://ibb.istanbul/ibb/buyuksehir-belediye-meclisi/meclis-kararlari-ve-karar-ozetleri/> adresinden erişim sağlanmıştır.

⁷⁸⁹ İBB, **Almanak 2019-2020**, s. 311, <https://ibb.istanbul/gundem/yayinlar/almanak-52/> (ET: 05.09.2025).

Bu durum, kamusal hizmetlerin gerektirdiği mali kaynakların teknik ve toplumsal ihtiyaçlara göre değil, siyasal güç dengelerine göre belirlendiğini göstermektedir. Meclis çoğunluğu halkın tercihlerini dikkate almak yerine, belediye başkanının icraat alanını daraltacak bir tutum sergilemiştir. Böylece temsil, kamusal yararı gözeten bir mekanizma olmaktan çıkıp siyasal rekabetin aracına dönüşmüştür. Diğer taraftan, kararların alınma sürecinde toplumsal aktörlerin görüşleri ya da halkın talepleri dikkate alınmamış; bütçe ve borçlanma gibi kritik konularda katılıma kapalı bir süreç işletilmiştir. Bu yönüyle kamusalığin özyönetim boyutunun temel ilkesi olan ortak karar üretimi zayıflatılmıştır.

Mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanması konusunda İSKİ, İETT ve işbirliklerin kredi taleplerine getirilen sınırlamalar dikkat çekmektedir. Su, ulaşım, atık yönetimi ve enerji gibi temel hizmetlerin finansmanı, meclis çoğunluğunun siyasal tercihlerine tabi kılınmış; talep edilen miktarlar büyük ölçüde düşürülmüş ya da yalnızca belirli kalemlere yönlendirilmiştir.⁷⁹⁰ Bu yaklaşım, kaynak tahsisini teknik gerekçelerden uzaklaştırarak siyasal seçicilik üzerinden şekillendirmiştir. Dolayısıyla kamu hizmeti kapasitesi daralmış ve yurttaşların ortak ihtiyaçlarının karşılanması aksatılmıştır. Buna ek olarak, geçmişte önemli bir bütçe kaynağı olan taşınmaz satışlarının da bilinçli biçimde reddedilmesi, belediyenin kendi gelir yaratma kapasitesini sınırlandırmıştır. Böylelikle belediye yönetiminin mali özerkliği zayıflatılmıştır.⁷⁹¹

İstanbul BB Meclisinde, belediye yönetiminin sunduğu bazı projelerin ya doğrudan reddedildiği ya da uzun süre komisyonlarda bekletilerek uygulanmasının geciktirildiği,⁷⁹²

⁷⁹⁰ A.k., s. 311.

⁷⁹¹ İBB, **Almanak Haziran 2020-Haziran 2021**, s. 425; **Almanak Haziran 2021-Haziran 2022**, s. 315; **Almanak Haziran 2022-Haziran 2023**, s. 308, <https://ibb.istanbul/gundem/yayinlar/almanak-52/> (ET: 05.09.2025).

⁷⁹² Medyascope, “Kredi Yetkisi Verilmiyor, Onaylar Geciktiriliyor, Yetki Alanı Daraltılıyor: İBB’nin Engellenen Projeleri”, 2023, <https://medyascope.tv/2023/10/19/ibbnin-engelli-projeleri-iktidar-ekrem-imamoglu-calismiyor-imamoglu-ise-engelleniyorum-diyor/> (ET: 19.09.2024).

ayrıca İstanbul Büyükşehir Belediyesi’nde gelir getiren ve dış borçlanmaya dayalı projelerin Şubat 2021’den beri meclis komisyonlarında bekletildiği iddia edilmiştir.⁷⁹³

Tablo 8: İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisi’nde Ret Oyu Alan Bazı Kararlar (2020-2022)⁷⁹⁴

Tarih/Karar No	Konusu	İçerik Özeti
13.02.2020/326	İç Borçlanma Talebi (2.350.000.000 TL)	Yılbaşı’nda tüm yetki talebi reddedildi; kaynak kullanımı ve yatırım finansmanı dikkate alındı.
16.02.2022/151	Satış Beyoğlu 2714-25 (239 m ²)	Kentsel dönüşüm ve kamusal kullanım gerekçesiyle satış reddi.
16.02.2022/152	Satış Kâğıthane 6609-11 (137 m ²)	Kentsel dönüşüm önceliği nedeniyle satış reddi.
16.02.2022/153	Satış Kartal 10539 (351,95 m ²)	Konut alanı ve dönüşüm ihtiyacı nedeniyle satış reddi.
16.02.2022/154	Pendik 5429 Ada 5 Parsel (201,54 m ²) satışı	Dönüşüm/takas amacıyla tutulması gerektiği için reddedildi.
16.02.2022/155	Sarıyer 1638-6 parsel satışı	Ağaçlık ve çevresel risk nedeniyle satış reddi.
16.02.2022/171	Kâğıthane 6957 ada 1 (764 m ²) satışı	Kentsel dönüşüm/takas için tutulması önerildi; satış reddi.
16.02.2022/172	Eyüpsultan 223 Ada 10 (1002 m ²) satışı	Dönüşüm önceliği nedeniyle satış reddi; opsiyonlar korunuyor.
16.02.2022/174	Pendik 0 Ada 4138 (702,07 m ²) satışı	Kentsel dönüşüm ve riskli yapı nedeniyle satış reddi.
14.09.2022/994	Şişli 10624-1 (1.504,69 m ² , hisseli) satışı	Hukuki belirsizlik nedeniyle satışa izin verilmedi; dosya müdürlüğe iade edildi.
14.09.2022/995	Konut satışı (listeye dâhil konutlar)	Kentsel dönüşüm amaçlı tutuldu; bazı konutlar yüksek maliyet nedeniyle yeniden değerlendirildi.

İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisi’nde Cumhur İttifakı çoğunluğunun aldığı bu ret kararları, belediyenin mali özerkliği ile meclis denetimi arasındaki sınırın giderek belirsizleştiği bir tabloyu ortaya koymaktadır. Karar içeriklerinde “kentsel dönüşüm önceliği”, “kamusal kullanım gerekliliği” ve “riskli yapı” gibi teknik gerekçeler öne çıkarılmaktadır. Ancak bu gerekçelerin birbirine benzer şekilde tekrarlanması ve çoğunlukla satış veya borçlanma taleplerinin reddiyle sonuçlanması, meclis çoğunluğunun belediye yönetiminin mali ve yatırım kararlarını sınırlayan bir konuma geçtiğini göstermektedir.

Bu durum, belediye meclisinin kamusal denetim yetkisi bakımından ilk bakışta meşru görülebilir. Ancak denetimin sürekli ret kararları biçiminde işlemesi, zamanla

⁷⁹³ Belediye Gazetesi, “CHP’li Belediyelerin Hizmetlerine Yönelik Siyasi Engellemeler”, (Sayı 71, Ekim), 2021, <https://belediye gazetesi.chp.org.tr/Yonetim/Uploads/Bulten/66a3fbde-f3bd-4c4d-b1d6-54943ff9a80e.pdf> (ET: 19.09.2024).

⁷⁹⁴ İstanbul Büyükşehir Belediyesi Meclis Kararlarına <https://ibb.istanbul/ibb/buyuksehir-belediye-meclisi/meclis-kararlari-ve-karar-ozetleri/> adresinden erişim sağlanmıştır.

karar alma süreçlerinde tıkanma yaratarak belediye yönetiminin mali araçlarını kullanmasını zorlaştırmaktadır. Belediye başkanlığı, kaynak oluşturma, borçlanma veya taşınmaz tasarrufu gibi konularda meclis onayına bağımlı hale geldiğinde, belediyenin hizmet üretme ve yatırım yapma kapasitesi azalmaktadır. Böylece meclis ile belediye yönetimi arasındaki denge, denetim amacını aşarak siyasi engelleme niteliği kazanabilir.

Diğer taraftan, İBB'nin özellikle pandemi döneminde artan gıda enflasyonu ve yoksulluk karşısında uygun fiyatlı ekmeğe erişimi artırmak amacıyla 142 yeni Halk Ekmek büfesi açma girişiminin belediye meclis komisyonunda bekletildiği, ayrıca bazı AK Partili ilçe belediyelerinin fiilen büfe kurulumunu engelleyici tutum sergilediği (örneğin Ümraniye ve Üsküdar'da yer tahsisi yapılmaması) yönünde kamuoyuna yansıyan örnekler bulunmaktadır.⁷⁹⁵

Genel olarak İstanbul Büyükşehir Belediyesi örneği, meclis çoğunluğu ile belediye yönetimi arasındaki kurumsal dengenin ya da büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasındaki ilişkilerin siyasal farklılıklar nedeniyle işlevsel biçimde çalışmadığını göstermektedir. Belediyelerin hizmet üretme, kaynak kullanma ve karar alma süreçlerinde ortaya çıkan bu sınırlamalar, idari etkinliğin zayıfladığı, temsilin meşruiyetinin ise tartışmalı hale geldiği bir yönetim yapısına işaret etmektedir.

Adana Büyükşehir Belediyesi'nde ise borçlanmadan gelirlerin tahsisine, şirket kurulmasından taşınmazların devrine kadar birçok konuda meclis çoğunluğu, belediye başkanının yetki ve inisiyatifini sınırlamıştır. Bu sınırlamalar, kimi zaman koruyucu denetim olarak gerekçelendirilebilecek olsa da dönemin içinde bulunduğu siyasal atmosfer dolayısıyla belediye meclis çoğunluğunun Cumhuriyet İttifakında olduğu belediyelerde yaşanan benzeri durumlar, belediye kamusallığını zayıflatan engelleyici bir

⁷⁹⁵ Independent Türkçe, "Halk Ekmek Tartışması Sürdükçe Büfelerin Önündeki Kuyruklar Uzuyor... Doğan Subaşı: Ekmek Meselesi Üzerinden Siyaseten Tepinecek Bir Konu Değil", 2021, <https://www.indyturk.com/node/351956/haber/halk-ekmek-tart> (ET: 19.09.2024); Bianet, "Halk Ekmek'e Engeli Anlamak Mümkün Değil", 2021, <https://bianet.org/haber/halk-ekmek-e-engel-anlamak-mumkun-degil-243096> (ET: 19.09.2024).

eğilim olarak değerlendirilmesine dayanak oluşturmaktadır. Aşağıdaki tablo, 2019-2023 döneminde Adana Büyükşehir Belediye Meclisi'nde alınan bazı kararları özetlemektedir.

Tablo 9: Adana Büyükşehir Belediye Meclisi'nde Ret Oyu Alan Bazı Kararlar (2019-2023)⁷⁹⁶

Tarih/Karar No	Konusu	İçerik Özeti
08.08.2019/246	Borçlanma	Yatırım ve cari harcamalar için 169 milyon TL kredi talebi. Başkan'a teminat verme yetkisi istenmiş. Teklif reddedildi.
08.08.2019/247	Belediye Gelirlerinin Kamuya Tahsisi	Belediyenin çeşitli gelirlerinin hangi hizmetlere yönlendirileceği ayrıntılı şekilde belirlenmişti. Teklif reddedildi.
12.09.2019/284	Teminat Mektupları	Belediye iştirakleri için teminat mektubu kullanımı talebi. Daha önce yetki verilmişti. Tekrar talep reddedildi.
14.07.2020/109	2019 Faaliyet Raporu	Rapor, ret oyları yüksek olmasına rağmen 3/4 çoğunluk sağlanamadığından kabul edilmiş sayıldı.
11.03.2021/87	Şirket Kurulması	Tarım ve kırsal kalkınma için %100 belediyeye ait anonim şirket kurulması önerildi. Teklif reddedildi.
15.04.2022/91	2021 Faaliyet Raporu	Rapor, 33 ret oyuna rağmen 3/4 çoğunluk sağlanamadığından kabul edilmiş sayıldı.
12.10.2022/239	Tetkik Gezisi	Başkan'a yurtiçi-yurtdışı teknik inceleme gezileri için yetki verilmesi önerildi. Teklif iade edilerek reddedildi.
15.06.2023/100	Borçlanma	Deprem sonrası mali kayıplar ve artan harcamalar için 1,5 milyar TL kredi talebi. Teklif reddedildi.
12.07.2023/104	Kent Meydanı ve Taşınmazlar	Kent meydanı, otopark ve Balık Pazarı alanlarının devri, işletilmesi ve satışı önerildi. Teklif reddedildi.

2019-2023 döneminde Adana Büyükşehir Belediye Meclisi'nde alınan kararların bütününe bakıldığında, meclis çoğunluğu belediye başkanının mali ve idari girişimlerini reddederek siyasal üstünlüğünü koruma yoluna gitmiş, böylece temsil mekanizması halkın ihtiyaçlarının karşılanmasından çok siyasal rekabetin aracı haline gelmiştir. Diğer taraftan, su, ulaşım, kırsal kalkınma, afet sonrası barınma ve gıda gibi temel hizmetlere yönelik girişimlerin reddedilmesi, yerel toplulukların ortak ihtiyaçlarının siyasal engelleme altında sınırlandırılmasına yol açmıştır. Genel olarak bu dönemde alınan kararlar, belediyenin kamu hizmeti üretme kapasitesini daraltmış, mali özerkliğini kısıtlamış ve topluluk yararına yönelik girişimleri siyasal çekişmenin gölgesinde zayıflatmıştır.

Mersin Büyükşehir Belediye Meclisi'nin 2019-2022 döneminde reddettiği kararların ise belirgin bir çizgide yoğunlaştığı görülmektedir. Bu çizgi esasen iki eksen

⁷⁹⁶ Adana Büyükşehir Belediyesi Meclis Kararlarına <https://www.adana.bel.tr/tr/meclis-kararlari> adresinden erişim sağlanmıştır.

etrafında şekillenmektedir: Mali özerklik ve borçlanma yetkisiyle ilgili kararlar ve kurumsal/temsili düzene ilişkin kararlar.

Tablo 10: Mersin Büyükşehir Belediye Meclisi'nde Ret Oyu Alan Bazı Kararlar (2019-2022)⁷⁹⁷

Tarih/Karar No	Konusu	İçerik Özeti
16.04.2019/201	Komisyonlarda temsilde adalet	Grubu bulunmayan partilerin de komisyonlara üye verilmesi önerisi, 34 kabul oyuna karşı 45 ret oyu ile reddedildi.
19.04.2019/206	2018 Yılı Faaliyet Raporu	MESKİ ve bağlı ortaklıklar dâhil 2018 yılı faaliyet raporu; toplam 79 üyeli Büyükşehir Belediye Meclisi'nin 42 üyesinin ret oyuna karşılık, 30 üyesinin kabul oyu ile yeterli görülmüştür (3/4 oy çokluğu arandığı için).
08.12.2020/710 Yeniden: 15.12.2020/717	Borçlanma yetkisi	250 milyon TL borçlanma talebi başkanın iade gerekçesine rağmen 43 ısrar oyu ile tekrar reddedildi.
15.12.2020/715	Mersin Barosu ile protokol	Kadın ve çocuk sorunlarına ilişkin iş birliği protokolü için başkana imza yetkisi verilmesi reddedildi; başkanın iade gerekçesine rağmen 43 ısrar oyu ile reddedildi.
15.12.2020/716	MİS üyeliğinden ayrılma	Mahalli İdareler İşverenleri Sendikası üyeliğinden ayrılma talebi, aidat yüküne rağmen reddedildi; 43 ısrar oyu ile üyeliğin devamına karar verildi.
12.10.2021/432 Yeniden: 09.11.2021/490	Borçlanma yetkisi	265 milyon TL borçlanma yetkisi verilmesi talebi reddedildi; gerekçeli iade sonrası yeniden görüşülerek 43 ısrar oyu ile tekrar reddedildi.
13.07.2021/333 Yeniden 10.08.2021/340 Mahkeme Kararına İstinaden 22.12.2021/636	Borçlanma yetkisi	2021 bütçesinde öngörülen borçlanma kalemine rağmen başkana borçlanma yetkisi verilmesi iki (2) kez reddedildi; dava açıldı, mahkeme iptal kararı verdi. Bu defa mahkeme kararına istinaden oy çokluğu ile kabul edildi.
21.07.2022/388 Yeniden: 08.08.2022/413)	Türk Dünyası Belediyeler Birliği üyeliğinden ayrılma	Aidat yükü ve etkin fayda sağlamadığı gerekçesiyle üyelikten ayrılma önerisi reddedildi; iade gerekçesine rağmen meclis ısrarla üyeliğin devamına karar verdi.

İlk ekseninde, belediye başkanının stratejik plan ve performans programlarında öngörülen yatırımlar için borçlanma talebi, farklı tarihlerde meclis çoğunluğu tarafından reddedilmiştir. 2020'de 250 milyon TL, 2021'de ise 265 milyon TL tutarındaki borçlanma yetkileri, gerek komisyon raporlarında gerekse başkanın iade gerekçelerinde hizmetlerin sürdürülebilirliği için zorunlu olduğu belirtilmesine rağmen kabul görmemiştir. Bu durumda meclis çoğunluğu, mali araçlar üzerindeki kontrol gücünü belediye başkanının hareket alanını sınırlamak amacıyla kullanmıştır. Bu ret kararlarının

⁷⁹⁷ Mersin Büyükşehir Belediyesi Meclis Kararlarına <https://www.mersin.bel.tr/dokumanlar/meclis-kararlari> adresinden erişim sağlanmıştır.

kamu hizmetlerinin yerine getirilmesini aksatmaya yönelik olduğu ve hukuka aykırılık doğurduğu İdare Mahkemesinin kararında tespit edilmiştir.⁷⁹⁸ Belediye kamusalılığı açısından bakıldığında bu durum, kamusal ihtiyaçların (altyapı, sosyal-kültürel yatırımların) karşılanmasında meclis çoğunluğunun mali denetim mekanizmalarını engelleyici biçimde kullandığına işaret etmektedir.

İkinci ekseninde ise meclis komisyonlarında grubu olmayan partilerin temsiliyetine yönelik önerinin reddi ve Türk Dünyası Belediyeler Birliği üyeliğinden çıkış talebinin reddedilmesi öne çıkmaktadır. İlki, temsil adaleti ve katılımcılığın genişletilmesine dair bir girişimin meclis çoğunluğu tarafından sınırlandırıldığını; ikincisi ise belediyenin uluslararası birlik üyelikleri üzerinden kaynak kullanımına dair farklı siyasi hassasiyetlerin öne çıktığını göstermektedir. Her iki örnek de belediye meclisinin, yalnızca teknik karar alma yeri değil, aynı zamanda siyasal mücadelenin sahnesi olduğunu ortaya koymaktadır.

Genel olarak, Mersin Büyükşehir Belediyesi örneğinde ret kararları, belediye başkanının hareket alanını daraltan ve yerel kamu hizmetlerinin sürekliliği ile mali sürdürülebilirliği doğrudan etkileyen bir araç haline gelmiştir. Bu durum, yerel demokraside “denge-denetim” işlevi ile “siyasal engel” arasındaki ince çizgiyi göstermektedir. Meclis çoğunluğu bir yandan yürütmeyi denetleme hakkını kullanmakta, ancak diğer yandan hizmetlerin görülmesini engelleyerek kamu yararını ikinci plana itmektedir. Bu açıdan Mersin örneği, belediye kamusalılığının hem temsil boyutunda (meclis çoğunluğunun ağırlığı), hem de mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanması boyutunda (borçlanma ve mali kaynak yönetimi) ciddi gerilimler yaşadığını göstermektedir.

Ankara, İstanbul, Adana ve Mersin örnekleri birlikte değerlendirildiğinde, 2019 sonrası dönemde muhalefet partilerinin kazandığı büyükşehir belediye başkanlıkları ile

⁷⁹⁸ İdare Mahkemesi'nin kararı tabloda yer alan meclis kararlarında geçmektedir.

Cumhur İttifakı'nın elinde bulunan meclis çoğunluğu arasındaki gerilim, yerel demokrasinin en kritik açmazlarından birini görünür kılmaktadır. Bu siyasi manzara, belediye meclislerinin asli işlevi olan denge ve denetim mekanizmasını aşarak, çoğu zaman yürütmenin hareket alanını daraltan ve kamu hizmetlerinin sürekliliğini sekteye uğratan bir “tıkama-engelleme” ilişkisine dönüşmüştür. Özellikle borçlanma yetkileri, faaliyet raporları, temsil ve üyelik meselelerinde ortaya çıkan ret kararları, belediye kamusalının hem temsil ve katılım boyutlarını hem de mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanmasına ilişkin süreçlerini doğrudan etkilemiştir. Dolayısıyla bu örnekler, Türkiye’de belediyelerin yalnızca hukuki çerçeveler üzerinden değil, aynı zamanda siyasal güç dengeleri aracılığıyla şekillendiğini; belediye başkanlarının meşruiyeti ile meclis çoğunluğunun meşruiyeti arasındaki çatışmanın, yerel kamu yararının önceliklendirilmesinde ciddi bir gerilim alanı yarattığını göstermektedir.

3. Temsil ve Katılımın Açmazları: Belediye Meclisleri ve Kent Konseyleri

İnsan topluluklarının ortak yaşamlarına ilişkin meseleleri birlikte ele alma ve düzenleme ihtiyacı, modern belediye yönetimlerinden önce ortaya çıkmıştır. Müşterek ihtiyaçların belirlenmesi ve karşılanması, uzun süre toplulukların kendi iç ilişkileri ve uygulamaları üzerinden yürütülmüş; bu ilişkiler zamanla kurumsallaşarak yerel yönetim yapılarına dönüşmüştür. Bu dönüşüm sürecinde belediyeler, toplulukların kendi kendini yönetme deneyimlerinin kurumsal bir çerçeveye kavuştuğu yapılar olarak şekillenmiştir. Hemşehrilik kavramı da bu bağlamda, yerel düzeyde halk ile belediye arasındaki ilişkinin kamusal bir temele dayandırılmasını ifade etmektedir.

Hemşehrilik ilişkisi, yerel ortak yaşamın sürdürülmesi ile mahalli müşterek ihtiyaçların belirlenmesi ve karşılanması süreçlerinde halkın belediye ile kurduğu temaslar üzerinden şekillenmektedir. Bununla birlikte, modern belediye yönetimlerinde bu ilişkinin büyük ölçüde temsili mekanizmalar aracılığıyla kurulduğu görülmektedir. Belediye meclisleri, seçim yoluyla oluşan yapılarıyla hemşehrilerin belediye yönetiminde

temsil edilmesinin temel aracı olarak öne çıkmaktadır. Ancak hemşehrilerin belediye ile kurdukları ilişkinin yalnızca seçim dönemleriyle ve temsille sınırlı olmadığı; belediye yönetimine katılma gibi farklı biçimler üzerinden de sürdüğü anlaşılmaktadır.

Bu çerçevede, hemşehrilerin belediye ile olan ilişkisinin hangi hak ve yükümlülükler temelinde tanımlandığı, bu ilişkinin nasıl düzenlendiği ve hangi araçlarla kurumsallaştırıldığı soruları önem kazanmaktadır. Bu sorular, hemşehrilik ilişkisinin hukuksal düzeyde nasıl ele alındığını ve katılımın hangi mekanizmalar üzerinden tanımlandığını incelemeyi gerekli kılmaktadır.

Günümüz Türkiye'sinde bu ilişkinin hukuksal düzeyde nasıl tanımlandığı ve düzenlendiği, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda yer alan hükümler üzerinden izlenebilmektedir. Kanununun 13. maddesinde, beldede ikamet eden herkes hemşehri olarak tanımlanmakta; hemşehrilerin belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilenme ve belediye yardımlarından yararlanma haklarına sahip olduğu hüküm altına alınmaktadır. Aynı maddede, belediyelerin hemşehriler arasında sosyal ve kültürel ilişkilerin geliştirilmesine yönelik çalışmalar yapacağı ve bu süreçlerde üniversiteler, meslek kuruluşları, sendikalar, sivil toplum kuruluşları ve uzman kişilerin katılımını sağlayacak önlemler alacağı belirtilmektedir.⁷⁹⁹

Katılımı sağlayacak yapılar olarak 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 76. maddesinde kent konseyi düzenlenmiştir. Kent konseyinin hemşehrilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerinin hayata geçirilmesi amacıyla faaliyet göstereceği ifade edilmektedir. Belediyelerin meslek kuruluşları, sendikalar, üniversiteler, sivil toplum örgütleri, siyasi partiler, mahalle muhtarları vb. kesimlerin temsilcilerinin

⁷⁹⁹ 5393 sayılı Belediye Kanunu, m. 13.

katılımıyla oluşan kent konseyinin faaliyetlerinin etkili ve verimli yürütülmesi konusunda yardım ve destek sağlayacağı belirtilmektedir.⁸⁰⁰

Kent Konseyi Yönetmeliği incelendiğinde ise kent konseylerinin katılımı esas olarak görüş oluşturma, ortak akıl üretme ve yönetişim anlayışını yaygınlaştırma işlevleri üzerinden tanımlandığı görülmektedir. Yönetmelikte kent konseyleri, hemşehrilik hukuku çerçevesinde, çok aktörlü bir yapıda kentin sorunlarının tartışıldığı ve önerilerin geliştirildiği demokratik yapılar olarak kurgulanmaktadır. Bu çerçevede kent konseylerinin temel görevi, yerel düzeyde katılımın yaygınlaştırılmasına katkı sunmak ve oluşturulan görüşleri ilgili belediyeye iletmektir. Bu görüşlerin belediye karar alma süreçleri üzerindeki etkisi, belediye meclisi tarafından değerlendirilmesiyle sınırlı tutulmaktadır.⁸⁰¹

5393 sayılı Belediye Kanunu'ndaki hükümler ve Kent Konseyi Yönetmeliği birlikte değerlendirildiğinde, hemşehrilik ve katılım ilişkisinin hukuki düzeyde tanımlandığı; ancak bu katılımın nasıl işleyeceği, hangi aşamalarda devreye gireceği ve karar alma süreçleriyle kurduğu ilişkinin sınırları bakımından bazı belirsizlikler içermektedir.

Hemşehrilik hukuku, katılım hakkını tüm vatandaşlara bireysel düzeyde tanıırken, kent konseyleri bu hakkın büyük ölçüde örgütlü ve temsili yapılar aracılığıyla dolaylı biçimde kullanılabileceği bir mekanizma olarak kurgulanmıştır. Bu durum, bireysel hemşehrinin karar süreçlerine doğrudan katılımının sınırlandırılmasına yol açmaktadır. Bununla ilişkili olarak katılım çok aktörlü ve uzlaşmaya dayalı bir süreç olarak tanımlanırken, bu sürece dâhil olan aktörler arasındaki eşitsiz güç ilişkileri hukuki çerçevede dikkate alınmamaktadır. Mahallin en büyük mülki idare amiri, belediye başkanı, kamu kurum ve kuruluşları, meslek kuruluşları ve sivil toplum aktörlerinin karar süreçleri üzerindeki etki düzeyleri farklılaşmasına rağmen, katılım süreci bu aktörlerin

⁸⁰⁰ A.k., m. 76.

⁸⁰¹ 08.10.2006 tarihli Kent Konseyi Yönetmeliği.

eşit söz ve etki gücüne sahip olduğu varsayımı üzerinden kurgulanmaktadır. Bu kurguda hesap verme ve hesap sorma gibi ilkeler nasıl hayata geçirilecektir. Bunun yanı sıra, katılımın kent ölçeğinde tanımlanması, özellikle büyükşehir belediyelerinde farklı sosyo-ekonomik ve mekânsal özelliklere sahip ölçeklerde ortaya çıkan ihtiyaç ve taleplerin karar süreçlerine nasıl yansıtılacağı sorusunu da açık bırakmaktadır.

Ayrıca, katılımın belediye karar süreçlerine hangi aşamada dâhil olduğu hususu da açık değildir. Kent konseylerinin görüş oluşturma ve öneri geliştirme işlevleri tanımlanmakta; ancak bu görüşlerin kararların oluşumuna ne ölçüde ve hangi aşamada etki edeceği netleştirilmemektedir. Bu durum, katılımın karar süreçlerine görüş ve öneriler yoluyla dolaylı biçimde etki etmeyi amaçlayan bir çerçeve içinde ele alındığını göstermektedir.

Öte yandan, kent konseyleri aracılığıyla iletilen görüşler karşısında belediye meclisinin bu görüşleri nasıl değerlendirdiğine, hangi gerekçelerle karar verdiğine dair nasıl ve ne ölçüde hesap vermekle yükümlü olduğu açık biçimde tanımlanmamıştır. Bu durum, katılım ile hesap verebilirlik arasındaki ilişkinin sınırlı bir düzeyde kurulduğuna işaret etmektedir.

Bu çerçevede kent konseyleri, hukuki düzenlemelerde katılımın kurumsal bir aracı olarak tanımlanmakla birlikte belediyenin bağlayıcı kararlarının alındığı belediye meclisleri arasındaki ilişkinin uygulamada nasıl işlediği de incelenmelidir.

Türkiye genelinde birçok büyükşehirde kent konseyleri ya etkisiz kalmakta ya da sembolik bir katılım aracı olarak öne çıkmaktadır. Bununla birlikte, bazı belediyelerde kent konseylerinin önerilerinin belediye meclisi kararlarına yansıdığı ve farklı biçimlerde somutlaştığı görülmektedir. İzmir ve Ankara örnekleri, temsil ve katılımın açmazlarının hem sembolik hem de kurumsal düzeyde nasıl tezahür ettiğini anlamak açısından dikkat çekici iki deneyim sunmaktadır.

İzmir Büyükşehir Belediyesi’nde 2022-2024 yılları arasında alınan 24 meclis kararı, Kent Konseyi mekanizmasının belediye karar süreçlerine nasıl eklemlendiğini göstermesi açısından dikkat çekicidir.

Bu kararlar içeriksel olarak üç temel eksende kümelenmektedir: Sosyal politika ve hizmetler, kültürel ve simgesel kararlar, katılımcı demokrasi ve uluslararası temsiliyet.

Tablo 11: İzmir Kent Konseyi Tavsiye Kararlarının Meclis Kararlarına Yansıması⁸⁰²

Tarih/Karar No	Konusu	Kamusalık Açısından Değerlendirme
14.09.2022/1053	Engelli Meclisi önerisiyle kısa süreli bakım merkezlerinin tüm ilçelere yaygınlaştırılması.	Katılımcı mekanizmaların hizmet sunumuna yön verici rolü görülmektedir; engelli haklarının belediye ölçeğinde kamusal sorumluluk haline getirildiği bir örnektir.
14.09.2022/1072	Kadın Meclisi önerisiyle park, sağlık ve sosyal alanlarda cinsiyet eşitliği odaklı düzenlemeler.	Toplumsal cinsiyet eşitliğinin yerel hizmetlere yansıması, belediye kamusalının temsil ve katılım boyutunu güçlendirmektedir.
16.09.2022/1095	Engelli Meclisi önerisiyle Eşrefpaşa Hastanesi’nde engellilere yönelik anestezi altında diş tedavi birimi kurulması.	Kent Konseyinin sağlık hizmetlerinde erişilebilirlik talebi, yerel kamusal ihtiyaçların belirlenmesinde aracı bir işlev üstlenmektedir.
16.09.2022/1096	Ulaşım Çalışma Grubu önerisiyle aktarma istasyonlarında yönlendirme tabelaları konulması.	Teknik altyapı düzenlemelerinde dahi katılımcı organların belirleyici olabilmesi, kentlilerin gündelik ihtiyaçlarının kamusal alana taşındığını göstermektedir.
12.10.2022/1211	Eğitim Çalışma Grubu önerisiyle “İzmir Eğitim Bayramı” etkinliklerinin düzenlenmesi.	Kültür ve eğitim alanında sembolik-kamusal etkinliklerle katılımcı yapıların politika üretiminde etkinliği ortaya çıkmaktadır.
09.01.2023/9	İzmir Şehir Tiyatrolarında halk günü ve düşük ücretli gösterimler.	Kültürel hizmetlere erişimin sosyal adalet çerçevesinde sağlanmasına yönelik katılımcı öneri, kamusal perspektifini güçlendirmektedir.
13.01.2023/73	UNDP ile “Geleceğini Kuran Genç Kadınlar” ve “Yarının Köyleri” projeleri için iyi niyet sözleşmesi.	Uluslararası iş birliklerinde Kent Konseyinin paydaş olarak anılması, belediye kamusalının küresel ölçekte açılımını yansıtmaktadır.
13.03.2023/235	Engelli Meclisi önerisiyle engelli araç bakım atölyeleri kurulması.	Kent Konseyi kararlarının doğrudan teknik hizmetlere dönüşmesi, kamusal ihtiyaçların katılımcı mekanizmalarla belediye gündemine taşındığını göstermektedir.
13.03.2023/236	Engelli Meclisi önerisiyle evde bakım hizmetlerinin genişletilmesi.	Sosyal politika alanında Konsey önerileri, dezavantajlı gruplar lehine hizmetlerin yönelimini şekillendirmektedir.
15.03.2023/293	Kent Konseyi önerisiyle park alanına “Kent Konseyi” adı verilmesi ve büst yerleştirilmesi.	Kent Konseyinin kurumsal kimliğinin kamusal mekâna taşınması, sembolik temsil boyutunu güçlendirmektedir.
15.03.2023/294	Kent Konseyi bileşeni derneğin önerisiyle şehit polis Sabri Emir’in adının verilmesi.	Konseyin toplumsal belleği ve yerel aidiyeti güçlendirme işlevi kamusal alanda görünür olmaktadır.

⁸⁰² İzmir Büyükşehir Belediyesi Meclis Kararlarına <https://www.izmir.bel.tr/tr/MeclisKararlari/58> adresinden erişim sağlanmıştır.

15.03.2023/302	Kadın Meclisi önerisiyle Kadifekale'deki kent bostanlarının diğer ilçelere yaygınlaştırılması.	Katılımcı önerilerin gıda ve ekoloji politikalarına yön vermesi, belediye kamusalının ortak yaşam ve sürdürülebilirlik boyutunu vurgulamaktadır.
15.03.2023/303	Kadın Meclisi önerisiyle kadın konuk evlerinin sayısının artırılması.	Yerel düzeyde toplumsal cinsiyet temelli sosyal hizmetlerin katılımcı yapılarla kurumsallaşması örneğidir.
15.03.2023/304	Seferihisar Orhanlı öğrencileri için toplu taşıma aracı tahsisi.	Yerel topluluk taleplerinin Konsey aracılığıyla belediye hizmetine dönüşmesi, katılımcılığın hizmet önceliklerini belirlemedeki gücünü göstermektedir.
12.04.2023/424	Emekliler için rekreasyon alanlarında sosyal donatılar oluşturulması.	Yaşlı yurttaşların ihtiyaçlarının kamusal mekân düzenlemelerinde dikkate alınması, kapsayıcı belediye kamusalına işaret etmektedir.
10.05.2023/512	İzmir Uluslararası Film ve Müzik Festivalinde "Kent Konseyi Özel Ödülü" verilmesi.	Kent Konseyinin kültürel alanda görünürlük kazanması, yerel kamusalın simgesel yönünü güçlendirmektedir.
14.06.2023/627	Avrupa Konseyi ödülü kapsamında gençlerin Strazburg ziyaretine katılımı.	Gençlik örgütlerinin kent dışı temsili, katılımcı demokrasiyle küresel yurttaşlık arasındaki bağları pekiştirmektedir.
11.09.2023/905	İzmir Uluslararası Film ve Müzik Festivalinde Kent Konseyi Ödülü'nün gelenekselleştirilmesi.	Kültürel politikalarda süreklilik ve kurumsallığın sağlanması, Konseyin kararlarının kalıcı etkisini göstermektedir.
13.11.2023/1135	Buca Şirinyer'deki parka Türkan Şoray adının verilmesi.	Kültürel ve toplumsal cinsiyet eşitliği değerlerinin yerel kamusal bellek üzerinden görünür kılınmasıdır.
13.11.2023/1136	Konak Atilla Mahallesi'ndeki parka Prof. Dr. Nermin Abadan Unat adının verilmesi.	Bilimsel ve toplumsal cinsiyet eşitliği değerlerinin kent mekânına taşınması, katılımcı demokrasinin sembolik yönünü pekiştirmektedir.
13.11.2023/1137	Karşıyaka Nergis Mahallesi'ndeki parka Kadın Hakem Elmas Arabacı'nın adının verilmesi.	Kadın emeğinin ve spor alanındaki eşitliğin yerel kamusal bellek üzerinden görünür kılınmasıdır.
13.11.2023/1142	"İzmir Kent Konseyi Ödülleri"nin oluşturulması.	Kent Konseyi'nin sivil topluma iş birliğini kurumsallaştırması, yerel kamusalın ödül mekanizmasıyla teşvik edilmesini sağlamaktadır.
13.12.2023/1289	Kent Konseyi Gençlik Meclisi temsilcisinin B40 Balkan Şehirleri Gençlik Zirvesine katılımı.	Yerel gençlik meclislerinin uluslararası temsilinin meclis kararına bağlanması, katılımın ölçeğini genişletmektedir.
13.03.2024/293	Kemeraltı'nın 12 girişine ad verilmesi (tarihi ve kültürel referanslarla).	Tarihsel mekân düzenlemelerinde Kent Konseyi önerisinin dikkate alınması, kültürel kamusalın kurumsal kararlarla bütünleştiğini göstermektedir.

2022 yılından itibaren özellikle Engelli Meclisi ve Kadın Meclisi'nin önerileri, sosyal hizmetlerin çeşitlenmesinde belirleyici olmuştur. Engellilere yönelik kısa süreli bakım merkezlerinin yaygınlaştırılması, Eşrefpaşa Hastanesi'nde özel tedavi birimi açılması ve evde bakım/araç bakım hizmetlerinin genişletilmesi gibi kararlar, dezavantajlı grupların gündelik ihtiyaçlarını doğrudan belediye gündemine taşımaktadır. Kadın Meclisi önerileriyle konuk evlerinin artırılması ve kent bostanlarının yaygınlaştırılması,

toplumsal cinsiyet eşitliği ve sürdürülebilirlik ekseninde sosyal politikaların ve sosyal belediyeciliğin katılımcı mekanizmalarla yönlendirildiğini ortaya koymaktadır.

İzmir’de kültür ve mekânsal bellek alanında alınan kararlar, Kent Konseyi’nin yalnızca hizmet değil aynı zamanda kentsel değerlerin tanınması, görünür kılınması ve kolektif hafızaya kaydedilmesi üzerinden de kamusallaştığını göstermektedir. İzmir Uluslararası Film ve Müzik Festivalinde Kent Konseyi Özel Ödülü verilmesi ve bu ödülün gelenekselleştirilmesi, kültür politikalarında Konseyin süreklilik kazandıran bir aktör haline geldiğini ortaya koymaktadır.

Ayrıca parklara Türkan Şoray, Nermin Abadan Unat ve Elmas Arabacı gibi kadın figürlerin isimlerinin verilmesiyle kadın emeğinin, akademik ve sanatsal katkının ve spor alanındaki eşitliğin kamusal mekânlar üzerinden görünür kılınması, belediye kamusal alanının toplumsal cinsiyet eşitliğiyle bütünleştiğini göstermektedir. Bu kararlar, kültürel hafıza ile kamusal alan arasındaki bağı pekiştirmektedir.

İzmir Kent Konseyi önerileri yalnızca kentin iç hizmetleriyle sınırlı kalmamış, ulusal ve uluslararası ölçeklere de açılmıştır. Avrupa Konseyi Ödülü kapsamında gençlerin Strazburg ziyaretine katılımı ve Kent Konseyi Gençlik Meclisi temsilcisinin B40 Balkan Şehirleri Gençlik Zirvesi’ne gönderilmesi, gençlik odaklı katılımın yaygınlaştırıldığını göstermektedir.

Aynı şekilde, İzmir Kent Konseyi Ödülleri’nin oluşturulması ve Kemeraltı girişlerine tarihsel-kültürel isimler verilmesi, Konseyin sivil toplum örgütlenmeleriyle ilişkisinin kurumsallaştığını ve mekânsal düzenlemelerle bütünleştiğini göstermektedir. Bu kararlar, temsil ve katılımın yalnızca belediye ölçeğinde değil, daha geniş ölçeklerde de yeniden üretildiğini ortaya koymaktadır.

Toplam 24 karar, İzmir’de Kent Konseyi’nin belediye kamusal alanını güçlendiren bir köprü işlevi gördüğünü göstermektedir. Katılımcı mekanizma, hem hizmetlerin önceliklendirilmesi (engelli, kadın, gençlik hizmetleri), hem kültürel bellek ve sembolik

temsilin inşası (park isimlendirmeleri, ödül mekanizmaları), hem de uluslararası ölçeklere açılım (gençlik zirveleri, Avrupa Konseyi iş birliği) süreçlerinde aktif olmuştur.

Bu durum, belediyeciliğin sadece hizmet sunumu değil, aynı zamanda katılım, toplumsal temsili ve mahalli müşterek ihtiyaçların kamusal tartışma yoluyla belirlenmesi süreçlerinin de bir bileşeni olduğunu göstermektedir.

Ankara Büyükşehir Belediyesi Meclisinde Kent Konseyi kararlarının ele alınışı, belediyelerde katılma boyutunu ortaya koyan diğer önemli örnektir. 2019'dan itibaren incelenen kararlar, kentin çevresel sürdürülebilirlikten kültürel belleğe, ulaşım politikalarından toplumsal kapsayıcılığa kadar geniş bir yelpazede tavsiye niteliği taşıyan konuları kapsadığını göstermektedir.

Tablo 12: Ankara Kent Konseyi Tavsiye Kararlarının Meclis Kararlarına Yansıması⁸⁰³

Tarih/Karar No	Konusu	Kamusal Açısından Değerlendirme
12.12.2019/1697	İklim Eylem Planı ve Sıfır Atık.	Çevre duyarlılığını ve sürdürülebilirlik politikalarını kent ölçeğinde sahiplenme, belediye ile konsey iş birliğini gösteriyor.
12.12.2019/1700	Cumhuriyet'in 100. Yılı Etkinlikleri.	Tarihsel bellek ve kültürel kimlik üzerinden katılımcı projeler, kentin kültür-politik temsilini artırma.
12.12.2019/1713	Bisiklet Eylem Planı.	Sürdürülebilir ulaşım ve katılımcı planlama, kentte yeni ulaşım vizyonunun işaretleri.
11.01.2020/119	Tarım Envanteri ve Bitkilendirme.	Kırsal kalkınma ve kent-kır bağına öne çıkaran, müşterek ihtiyaçların belirlenmesine katkı sağlayan bir karar.
13.10.2020/1392	Otopark Envanteri ve Mobil Uygulama.	Kent içi ulaşımın verimli ve açık bir şekilde yönetimine yönelik katılımcı talep, dijitalleşme ve hizmet etkinliği vurgusu var.
13.10.2020/1397	İmar Planlarında Bisiklet Yolu (Ret).	Katılımcı organın tavsiyesinin reddi, konseyin etkisinin sınırlı kaldığını göstermektedir. Karar, merkezi teknik gerekçelerle alınmış.
13.10.2020/1398	Engelsiz Sanat Atölyeleri.	Sosyal katılım ve eşitlik ekseninde önemli bir adım. Engelli bireylerin kültürel yaşama katılımını destekliyor.
15.09.2023/1354	Tarihsel Bellek ve 100. Yıl, Bisiklet ve Sürdürülebilir Ulaşım, Engellilik ve Eşitlik, Gençlik Politikaları, Kırsal Kalkınma, Çevre-İklim, Kültür-Sanat, Afet Hazırlığı, Katılımcı Yönetişim, Ekonomi-Eğitim, Turizm-Miras (Birimine İade).	Çok kapsamlı tavsiyeler gündeme gelmiş, ancak meclis bu kararları iade ederek kurumsal sahiplenmede mesafeli kalmıştır.

⁸⁰³ Ankara Büyükşehir Belediyesi Meclis Kararlarına <https://www.ankara.bel.tr/meclis/kararlar> adresinden erişim sağlanmıştır.

09.10.2023/1368	Bir önceki tavsiyeler bu kez kabul edilmiştir.	Katılımcı mekanizmanın belediye meclisi tarafından güçlü biçimde benimsenmesi anlamına gelmiştir.
-----------------	--	---

2019-2020 yılları arasındaki meclis kararları ile başlayan süreç, iklim eylem planı, Cumhuriyet'in 100. yılına hazırlık etkinlikleri, bisiklet eylem planı ve tarım envanteri gibi farklı alanlarda Kent Konseyinin önerilerinin meclise taşındığını göstermektedir. Bu kararlar, yerel çevre ve kırsal kalkınma odaklı projeler ile katılımcı planlamanın nasıl kurumsallaşabileceğini işaret etmektedir. 2020'de alınan diğer kararlar ise kent içi otopark yönetimi, bisiklet yolları ve engellilere yönelik sanat atölyeleri üzerinden daha teknik ve sosyal alanlara yayılmıştır. Özellikle 1397 sayılı kararın reddedilmesi, Kent Konseyi önerilerinin her zaman doğrudan kabul edilmediğini, belediye meclisinin ayırıcı bir işlevi üstlendiğini ortaya koymaktadır.

1354 ve 1368 sayılı kararlar, Ankara Kent Konseyinin 29.04.2023 Genel Kurul tavsiyelerine dayanmaktadır. Bu tavsiyeler çok geniş bir alanı kapsamakta olup ilk kez bu ölçekte gündeme gelen öneriler, 15 Eylül 2023 tarihli birleşimde “son dakika ulaştırıldıkları” gerekçesiyle tartışılmadan iade edilmiştir. Meclis Tutanaklarına yansıyan bir meclis üyesinin “bugüne kadar kent konseyi tavsiye kararı görmedim” ifadesi, bu mekanizmanın yıllardır görünmez olduğunu ve meclisle kurumsal bağ kuramadığını açık biçimde ortaya koymaktadır. Ankara Büyükşehir Belediye Meclisi tutanaklarında yer alan ifadeler, Ankara Kent Konseyi'nin 2023 Genel Kurul tavsiye kararlarının Meclise aktarılması sürecinde ortaya çıkan siyasal ve kurumsal gerilimi ortaya koymakta, kararlarının dikkate alınıp alınmadığı hakkında ipucu vermektedir.⁸⁰⁴

AK Partili belediye meclis üyesi, daha önce konseyin hiçbir öneri sunmadığını vurgulayarak “Ankara Kent Konseyi Ankara Büyükşehir Belediyesine tavsiye kararı niteliğinde tek bir önerisi dahi olmamıştı” diyerek 2023 yılında gelen geniş kapsamlı öneri listesini “sonradan akıllarına gelmiş” ifadesiyle olumsuz bir şekilde

⁸⁰⁴ ABB Meclisi Olağan Toplantısı Birleşim 299 (15.09.2023) Tutanak Metni.

değerlendirmiştir. Bu durum, konseyin kurumsal işlevselliğinin ve sürekliliğinin sorgulandığını göstermektedir.

Meclis Başkanı (Vekil) ve diğer üyeler, teklif ekinin meclise iletilmediğini, içeriğin belirsiz olduğunu dile getirmiş; “ekinde hakikaten yok tavsiye kararları ama ne olduğu belli değil” ifadesi, meclis üyelerinin neye karar vereceklerini bilmeden gündeme alınan bir konu ile karşı karşıya bırakıldıklarını göstermiştir. Benzer biçimde MHP Grup Başkanvekili, “Bizim de elimize bu 110 maddelik çalışma bir öneri olarak geldi ama yaklaşık 3 dakika evvel ulaştı” diyerek, meclis üyelerinin önerileri değerlendirme imkânı bulamadığını vurgulamıştır.

Başkan (Vekil) ise “Konsey Büyükşehir vermiştir ama buraya gelmemiş olabilir” sözleriyle, yalnızca konseyin değil belediye idaresinin de süreçte ihmali olabileceğini belirtmiştir. CHP Grup Başkanvekili’nin “Bilgilendirme mahiyetinde bu yazı” değerlendirmesiyle konuyu yumuşatma çabası da sonuçsuz kalmış; Başkan’ın “Tavsiyeleri bilmiyoruz ki... Tavsiyeyi bilmiyoruz” şeklindeki sözleri, konseyin meclise aktarılan önerilerinin somut bir tartışma zeminine taşınmadığını açıkça ortaya koymuştur.

Son olarak Ak Partili belediye meclis üyesi, “3 dakika içinde bunu nasıl okuyacağız da, tavsiyelerin yerinde olup, Meclisin görevleri, belediyenin görevleri içerisinde olup olmadığını nasıl anlayacağız?” diyerek, kararların demokratik usule uygun tartışılmadan gündeme alınmasını eleştirmiştir. Bu ifadeler, kent konseylerinin ürettiği tavsiye kararlarının temsili demokrasi mekanizması olan belediye meclisinde etkili bir şekilde ele alınamadığını, katılımcılığın sembolik düzeyde kaldığını ve temsil ve katılımın açmazlarının uygulamada nasıl işlediğini göstermektedir.

Aynı tavsiyeler yaklaşık bir ay sonra, 9 Ekim 2023 tarihli birleşimde yeniden gündeme geldiğinde hiç tartışılmadan, 1368 sayılı karar ile kabul edilmiştir. İlgili kararın alındığı birleşimin meclis tutanağında görüleceği üzere, Ankara Kent Konseyi Genel Kurulunca alınan tavsiye kararlarına ilişkin Başkanlık yazısı, “okutulmadan görüşülmesi”

ve “komisyona gönderilmeden doğrudan görüşülmesi” önerileriyle gündeme alınmış ve her iki öneri de oybirliğiyle kabul edilmiştir. Ardından Başkan’ın, “Tavsiye kararları zaten. Geldiği şekliyle kabulünü oylarınıza sunuyorum” ifadesiyle birlikte, konu hiçbir içerik tartışmasına açılmadan oybirliğiyle kabul edilmiştir.⁸⁰⁵

Burada dikkat çekici olan, konseyden gelen önerilerin “zaten tavsiye” olduğu vurgusuyla içerikten bağımsız, formalite gibi ele alınmasıdır. Dolayısıyla belediye meclisinin katılımcı bir platformdan gelen önerilere yaklaşımı, demokratik müzakere ve içerik değerlendirmesinden çok prosedürel bir onay mekanizmasına indirgenmiştir. Bu da temsil-katılım açmazının uygulamadaki tezahürlerinden biridir. Tavsiye kararları meclis gündemine girmiş, ancak içeriksel etki yaratmaksızın “zaten tavsiye” olduğu gerekçesiyle yüzeysel biçimde onaylanmıştır.

Ankara örneği, Kent Konseyinin yerel yönetim karar alma süreçlerine doğrudan etki edebildiğini, ancak bu etkinin her zaman doğrusal olmadığını göstermektedir. 2019-2020 döneminde daha çok çevre, ulaşım ve toplumsal kapsayıcılık eksenli kararlar gündeme gelirken, 2021, 2022 ve 2024 yıllarında Kent Konseyi tarafından hiçbir tavsiye kararında bulunulmadığı tespit edilmiştir. 2023’teki geniş tavsiye paketi Kent Konseyinin kapsamlı bir politika üretim kapasitesine ulaştığını göstermektedir, ancak bu kararların dikkate alınıp belediye faaliyetlerine yansıyor yansımadığı tartışmalıdır.

İzmir ve Ankara örneklerinde görüldüğü üzere, kent konseylerinin gündeme getirdiği öneriler çok geniş bir yelpazeye yayılmakta, fakat belediye meclislerince sınırlı biçimde ele alınmaktadır. Bu tavsiye kararlarının meclis kararlarına yansımından sonra somut olarak işletilip işletilmediği İzmir de görece belirgin olmasına⁸⁰⁶ rağmen Ankara’da belirsizdir. Bu durum, konseyler için ayrılan zaman, bütçe ve kurumsal

⁸⁰⁵ ABB Meclisi Olağan Toplantısı Birleşim 300 (09.10.2023) Tutanak Metni.

⁸⁰⁶ İzmir Kent Konseyi’nin internet adresinde, “İzmir Büyükşehir Belediyesi Tarafından Kabul Edilen Kent Kararları” şeklinde, belirginliği tartışmalı şekilde kısmen yayınlanmıştır. Kararlara <https://www.izmirkentkonseyi.org.tr/tr/BizeKatilin/KentKararlari> adresinden erişim sağlanmıştır.

enerjinin etkin kullanımını tartışmalı hale getirmektedir. Konseylerin yalnızca danışma işlevi gördüğü, meclis karar süreçlerine doğrudan etki edemediği göz önüne alındığında, bu platformların sembolik bir işlev görme riski ortaya çıkmaktadır.

İzmir ve Ankara Kent Konseyi örnekleri, temsil ve katılımın soyut tartışmalardan çıkıp somut karar süreçlerine nasıl yansıdığını gösteren, ancak bu kararların dikkate alınıp alınmadığı konusundaki açmazları gözler önüne seren önemli deneyimlerdir.

Belediyelerde temsil ve katılımın temel dayanağı seçimle oluşturulan belediye meclisleridir. Belediye meclislerinin belirtilen boyutlarda işlevsel hale getirilmesi gerekmekte iken kent konseyleri gibi yapılar temsil ve katılımı güçlendirici araçlar olarak ortaya koyulmuştur. Kent konseyleri, bu meclislerin yerine geçmesi mümkün olmayan, ancak doğru kurgulandığında onları destekleyen ve güçlendiren katılım kanalları olarak kullanılabilirken çok az örnekte işlevini sınırlı şekilde yerine getirmektedir. Bu nedenle, kent konseylerinin belediye meclislerini gölgeleyen değil, onların karar alma süreçlerini zenginleştiren bir rol oynaması gerekmektedir. Katılım mekanizmaları, temsilin meşruiyetini daraltmadan tersine pekiştirecek şekilde yeniden tasarlanmadıkça ya da geniş anlamda toplumsal temsili güçlendirecek başka yapılar oluşturulmadıkça belediyelerin yerel halk ile olan bağı zayıf kalacaktır.

4. Belediyelerde Özyönetim ve Temsilin Gerilemesi: Kayımlık Uygulaması

15 Temmuz 2016 tarihinde gerçekleşen darbe girişiminin ardından ilan edilen olağanüstü hâl süresince çıkarılan 674 sayılı KHK,⁸⁰⁷ belediye yönetimlerinde önemli bir değişiklik yaratmıştır. Anayasanın 127. maddesi uyarınca mahalli idare organlarının görevleriyle ilgili suç isnadıyla haklarında soruşturma veya kovuşturma açılması halinde İçişleri Bakanı tarafından görevden uzaklaştırılabileceği kabul edilmekteydi. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda da belediye başkanlığının sona erme halleri, boşalan makamın

⁸⁰⁷ 15.08.2016 tarihli, 674 Sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname.

belediye meclisi tarafından doldurulması ve görevden uzaklaştırma usulleri düzenlenmişti. Normal şartlarda belediye başkanının görevden alınması, istifa etmesi veya tutuklanması halinde meclis toplanarak başkan vekili seçmekteydi.⁸⁰⁸

674 sayılı KHK ile bu uygulamaya bir istisna getirilmiş, belediye organlarının terör veya terör örgütlerine yardım ve yataklık suçları nedeniyle görevden uzaklaştırılması, tutuklanması veya kamu hizmetinden yasaklanması hallerinde artık belediye meclisinin seçim yapma yetkisi ortadan kaldırılmıştır. Büyükşehir ve il belediyelerinde İçişleri Bakanı, diğer belediyelerde ise vali tarafından doğrudan görevlendirme yapılması esası getirilmiştir.⁸⁰⁹

Düzenleme sadece belediye başkanlarını değil, başkan vekilleri ve meclis üyelerini de kapsamına almış, böylece belediye organlarının geniş bir kısmı görevden alınma ve atama yoluyla değiştirilme rejimine tabi kılınmıştır. Ayrıca KHK ile eklenen geçici maddeyle yürürlüğe girdiği tarihten önce belediye meclisi tarafından yapılmış seçimler dahi geçersiz hale getirilmiş, on beş gün içinde merkezi yönetim tarafından yeni görevlendirmeler yapılması öngörülmüştür.⁸¹⁰ Bu husus, kanunların geriye yürümezliği ilkesine açıkça aykırı olmakla birlikte, idarenin yargı süreçleriyle uğraşmaksızın doğrudan kontrol sağlamasına imkân tanımıştır.

Böylelikle seçimle göreve gelmiş temsilcilerin yerine atama yoluyla görevlendirme yapılması kural haline gelmiş, yerinden yönetim ilkesinin özü olan seçilmiş organların yetkisi fiilen devre dışı bırakılmıştır. Uygulama anayasal düzlemde İçişleri Bakanı'na tanınan görevden uzaklaştırma yetkisine dayanmakla birlikte, bu yetkinin belediye meclisinin seçim hakkını bertaraf edecek biçimde genişletilmesi hukuk devleti ve demokrasi ilkeleriyle bağdaşmayan bir sonuç yaratmıştır. Kayyım uygulaması bu çerçevede merkezi yönetimin vesayet yetkisini olağanüstü koşullar gerekçesiyle kalıcı

⁸⁰⁸ 5393 sayılı Belediye Kanunu m. 44, 45, 46 ve 47.

⁸⁰⁹ A.k., m. 45-46.

⁸¹⁰ A.k., Geçici m. 9.

biçimde genişlettiği, yerel özerkliği daralttığı ve halkın iradesinin idari bir işlemle askıya alınmasına zemin hazırladığı bir düzenleme olarak ortaya çıkmıştır.⁸¹¹

İçişleri Bakanlığı, belediye organlarına yapılan görevlendirmelerin gerekçelerini yayınlamış olduğu “kayyum nihai raporunda” şu şekilde sunmuştur:⁸¹²

Bölücü terör örgütüne üye olmak,
Bölücü terör örgütü propagandası yapmak,
Bölücü terör örgütü mensuplarınca verilen talimatlarla öz yönetim ilanında bulunmak,
Bölücü terör örgütüne finansal destek sağlamak,
Bölücü terör örgütüne bilerek ve isteyerek yardım etmek,
Belediye araçlarının bölücü terör örgütü eylemlerinde (yol kapamak, hendek kazmak, barikat kurmak) kullanılmasına izin vermek,
Bölücü terör örgütü adına suç işlemek,
Kamu görevlilerinin görevini yapmasını engellemek,
Kolluk kuvvetlerine saldırı düzenlemek,
Kamu malına zarar vermek,
Halkı bölücü terör örgütünün sözde mahkemelerine yönlendirmek,
Halka güvenlik güçlerine karşı eylemde bulunması için çağrıda bulunmak,
Bölücü terör örgütünün dağ kadrosuna eleman temin etmeye çalışmak,
Devletin birliğini ve ülkenin bütünlüğünü bozmak,

İçişleri Bakanlığının raporunda görüldüğü gibi kayyım uygulaması güvenlik sebebiyle meşru hale getirilmeye çalışılmıştır.

CHP'nin hazırlamış olduğu 23.12.2024 tarihli Kayyım Raporu'nda; 2016-2024 yılları arasında büyükşehir, il, ilçe ve belde düzeyinde toplam 154 kayyım ataması yapıldığı, bu atamaların toplamda 11 milyondan fazla seçmeni etkilediği belirtilmektedir. Diyarbakır'ın 26, Van'ın ise 23 kez kayyım ile yönetildiği, bu iki ilin en çok müdahaleye maruz kalan yerleşimler olduğu saptanmıştır. Yıllara göre dağılım incelendiğinde 2016'da 60, 2017'de 30, 2018'de 1, 2019'da 38, 2020'de 16, 2021'de 1 kayyım ataması yapıldığı; 2022 ve 2023 yıllarında herhangi bir atamanın görülmediği, 2024'te ise 8 kayyım ataması yapıldığı, bu atamaların çoğunluğunun HDP'nin kazandığı belediyelere yapıldığı kaydedilmiştir.⁸¹³

⁸¹¹ Bu konuyla ilgili şu çalışmalara bakılabilir: Ruşen Keleş, Can Giray Özgül, “Belediye Organlarına ‘Kayyım’ Atamaları Üzerine Bir Değerlendirme”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 72(2), 2017, ss. 299-313; Pınar Berk, *Merkezileşme Yönünde Yeni Bir Reform: Kayyım, Ankara*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2018.

⁸¹² İçişleri Bakanlığı, “Belediyelerdeki Kayyım Sistemi ve Mevcut Durum Raporu”, 2019, https://www.icisleri.gov.tr/kurumlar/icisleri.gov.tr/IcSite/illeridaresi/Yayinlar/KayyumRaporu/kayyum_nihai_rapor.pdf (ET: 01.10.2019).

⁸¹³ CHP, *İktidarın Kayyım Müdahalesi: Yerel Seçimlerde Demokrasi ve Anayasaya Yönelik Tehditler*, 2024, <https://chp.org.tr/yayin/ktidarın-kayyım-mudahalesi> (ET: 26.09.2025).

CHP tarafından hazırlanan Rapor ayrıca, kayyım uygulamasının demokratik temsil hakkını ortadan kaldırarak halkın seçme ve seçilme iradesini zayıflattığını, çoğulculuğu ve yerel özerkliği yok ettiğini vurgulamaktadır. Uygulamanın Anayasanın demokratik hukuk devleti ve yerinden yönetim ilkeleriyle çeliştiği, İçişleri Bakanı'na tanınan görevden uzaklaştırma yetkisinin süresiz ve sınırsız biçimde uygulanmasının meşruiyet sorununa yol açtığı ifade edilmiştir.⁸¹⁴

Başka bir rapor, HDP tarafından 18.09.2020 tarihinde açıklanmıştır. HDP'nin Raporu, 2019 seçimlerinden sonra başlayan ikinci kayyım sürecinde belediye başkanlarının ve meclis üyelerinin siyasi gerekçelerle görevden alındığını, meclislerin feshedilerek milyonlarca seçmenin iradesinin askıya alındığını vurgulamaktadır. Bu süreçte kadın politikalarının hedef alındığı, belediye kaynaklarının yolsuzluk ve rant için kullanıldığı, halkın ihtiyaçlarının geri plana itildiği raporda ifade edilmiştir.⁸¹⁵

Bu raporlara benzer şekilde Avrupa Komisyonunun 2016 yılından günümüze hazırlamış olduğu Türkiye İlerleme Raporlarında; belediye organlarına kayyım atamasının, Türkiye'de yerel demokrasiyi ciddi anlamda zayıflattığı ve yerel demokrasiyi daha fazla erozyona uğratacağı değerlendirilmiştir. Söz konusu atamaların keyfi nitelikte olduğu, bu atamalar ile seçmenlerin yerel düzeyde siyasi temsilden yoksun bırakıldığı, seçmenlerin kendi tercihleri doğrultusunda temsil edilmelerine imkân vermediği sıkça vurgulanmıştır.⁸¹⁶

Devlet ve onun meşru organları elbette, egemenliğindeki topraklarda vatandaşlarının güvenliğini ve genel kamu düzenini sağlamak için çeşitli yetkilerle donatılmışlardır. Terör ve teröre destek veren veya terör faaliyetlerini bizzat yürütenlere karşıda hukuk devleti ilkeleri çerçevesinde mücadele etme hakkına da aynı derecede

⁸¹⁴ A.k.

⁸¹⁵ HDP, **Kayyım Raporu (Ağustos 2019-Ağustos 2020)**, 2020, <https://www.hdp.org.tr/tr/kayyim-raporumuz/12907/> (ET: 26.09.2025).

⁸¹⁶ Avrupa Komisyonu, **2016, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022, 2023, 2024 Türkiye Raporu**, https://www.ab.gov.tr/ilerleme-raporlari_46224.html (ET: 05.09.2025).

sahiptir. Ancak görevden alma işleminin yargı makamlarınca değil de vesayet makamları tarafından yerine getiriliyor olması, görevden alınanların yerine gelecek olan belediye başkanının seçimle değil de atama usulü ile göreve getirilmesi, görevlendirmelerin ne kadar süreceğinin belirtilmemesi ve uzunca bir süre bu görevlendirmelerin kullanılması, seçimler yenilendikten sonra dahi kayyımlik sisteminin kullanılmaya devam etmesi, yapılan görevlendirmelerin yasada belirtilen amacının dışında farklı amaçlar (siyasal, ekonomik vb.) için kullanılma ihtimalini doğurması, görevden almaların yapıldığı yerlerde hizmetlerin aksaması durumunda bu hizmetlerin merkezi yönetimin hiyerarşik uzantısı olan kurumlarca yapılması gibi tartışmalı durumlar belediye kamusalılığının gerilemesine yol açmıştır.

Kayyım uygulamaları, yerel özyönetimi ortadan kaldırarak seçilmiş organların yerine merkezi yönetim tarafından atama yapılmasına yol açmış, böylece hem temsil hakkını zayıflatmış hem de demokratik çoğulculuğu ortadan kaldırmıştır. Uygulama, mahalli müşterek ihtiyaçların belirlenmesi ve karşılanması süreçleri de yerel ihtiyaçlardan uzaklaşarak merkezi yönetimin siyasi ve ekonomik önceliklerine göre şekillenmesine yol açmıştır. Sonuçta kayyım sistemi, özyönetim ve temsil boyutlarında belediye kamusalılığını ciddi biçimde gerileten, halkın iradesini idari vesayet altında işlevsizleştiren bir mekanizma haline gelmiştir.

5. Büyükşehir Sisteminde Özerklik Krizi ve İlçe Ölçeğinde Kamusalılığın Daralması

5393 sayılı Belediye Kanunu, belediye kamusalılığının temsil ve katılım boyutlarıyla da ilişkili olarak belediye hizmetlerinin vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulmasını öngörmektedir. Buradaki amaç yöneten ile yönetilen arasındaki mesafeyi azaltmak, mümkünse ortadan kaldırmaktır.

1980'lerin başında küçük ölçekli belediyelerin kapatılması, birleştirilmesi gibi uygulamaların gerçekleştirilmesi, 1984'te 3030 sayılı Yasa ile uygulamaya geçirilen

büyükşehir belediye modeli ve 2004'te 5216 sayılı Yasa ile büyükşehirlerin yetki alanlarının genişletilmesi, mahalli müşterek ihtiyaçların belirlendiği ve karşılandığı belediye ölçeğini radikal biçimde büyütülmüştür. En kritik dönüşüm ise 2012'de çıkarılan 6360 sayılı Yasa ile yaşanmıştır: Belde belediyeleri ve köyler mahalleye dönüştürülmüş, büyükşehir belediyelerinin sınırları il mülki sınırlarıyla örtüştürülmüş, böylece kırsal-kentsel tüm alan tek bir idari çatı altında toplanmıştır.⁸¹⁷

Bu düzenlemeler yerel ölçek üzerinde etki doğurmuş, kasaba ve köy ölçeğinde var olan doğrudan temsil ve katılım imkânlarını sona erdirmiş; yerine büyükşehir belediyesi-ilçe belediyesi ikili yapısında çok daha karmaşık ve çatışmalı bir düzen getirmiştir. Bu yapı, yurttaşın karar süreçlerine katılma olanaklarından yerel kamu hizmetlerinin örgütlenme biçimine kadar pek çok alanda kamusalılığı yeniden tanımlamaktadır. Belde belediyelerinin ve köylerin mahalleye dönüştürülmesi, yerelde halkla doğrudan temas eden yapıları ortadan kaldırmıştır. Bu yolla ölçeğin büyümesi, insan topluluklarının iradesinin daha az sayıda merkezde (büyükşehir belediye başkanı/meclisi gibi) yoğunlaşarak kamusal karar ve denetim ölçeğinin daralması riskini taşımaktadır.

Özellikle İstanbul, Ankara ve İzmir gibi nüfus yoğunluğu milyonlara ulaşan büyükşehirlerde, özyönetim, temsil ve katılım tartışmaları kent yönetimlerinin temel meselelerinden biri haline gelmiştir. Özellikle ilçeye ya da il merkezine uzak kırsal alanlardaki yurttaşlar, karar merkezlerinden soyutlanmış durumdadır. Bu bağlamda, yukarıda da incelediğimiz üzere katılım modeli olarak sunulan kent konseyleri gibi yapılar, kurumsal düzeyde varlık gösterse de uygulamada karar alma süreçleri üzerinde etkili bir konuma erişememektedir. Kent konseylerinin işlevsel sınırlılığı, sınırlı sayıda

⁸¹⁷ 5216 sayılı Kanun'a 6360 sayılı Kanun'un 7. maddesiyle eklenen fıkra (12/11/2012) ile büyükşehir ve ilçe belediyelerinin tarım ve hayvancılığı desteklemek amacıyla her türlü faaliyet ve hizmette bulunabilmesine imkân tanınmıştır. Daha sonra 5216 sayılı Kanun'a 7254 sayılı Kanun'un 10. maddesiyle Ek Madde 3 eklenmiş (RG 16/10/2020); köy veya belde belediyesi iken mahalleye dönüşen yerleşimlerden kırsal yerleşim özelliği taşıyanların "kırsal mahalle/kırsal yerleşik alan" olarak ilçe belediye meclisi teklifi ve büyükşehir belediye meclisi kararıyla belirlenmesini ve bu statüye bağlı olarak emlak vergisi, 2464 sayılı Kanun kapsamındaki harçlar/katılma payları ile su ücretlerinde muafiyet ve indirim uygulanmasını düzenlemiştir.

kişilerin katılımını “görüş beyan etme” ile sınırlandırmakta, ancak bu görüşlerin mahalli müşterek ihtiyaçların belirlenmesinde bağlayıcı etkisi olmamaktadır.

Öte yandan, büyükşehirlerin alansal genişlemesiyle birlikte köy ve belde belediyelerinin belediye sınırlarına dâhil edilmesi katılım sorununu daha da derinleştirmiştir. Uzak kırsal bölgelerde yaşayan yurttaşlar, mekânsal uzaklık ve kurumsal erişim eksikliği nedeniyle karar merkezlerinden soyutlanmıştır. Büyükşehir belediyelerinin uyguladığı çevrimiçi anketler, öneri formları ya da danışma toplantıları gibi katılım araçları da çoğu kez kararların önceden belirlendiği bir çerçevede işlev görmekte; halk yalnızca meşruiyet üretme sürecinin parçası haline gelmektedir. Mahalle muhtarları aracılığıyla sağlanan temsil ise belediye karar organlarında doğrudan yetki ve yaptırım gücü taşımadığından, katılımın aracılı ve zayıf bir biçimi olarak kalmaktadır. Vatandaş talepleri, çoğu kez belediyelerin elemelerinden geçerken anlamını kaybetme veya zayıflama ihtimali barındırmaktadır.

Diğer taraftan temsil edilenin yanı sıra temsilcinin de denetleyen rolünde “pasif” hale geldiği bir durum söz konusudur. Örneğin, Ankara BB Meclisi’nin 2023 Aralık oturumunun açılışındaki “bilgiye sunma” başlığı altında EGO’nun 2022 Sayıştay denetim raporunun gruplara dağıtılması,⁸¹⁸ hizmet üretiminin hesap verebilirlik çerçevesine çekildiğini, meclis denetimiyle ilişkili bilgi akışının kurumsallaştırılmaya çalışıldığını gösterir.

Genel olarak baktığımızda katılımın bu düzeyde kalması, halkın kolektif irade üretimindeki asli rolünü sınırlandırmakta ve kamusalılığı, yalnızca hizmet alıcısına indirgenmiş bir “pasif hemşerilik” konumuna dönüştürmektedir.

Büyükşehir sistemi, ölçek siyaseti bağlamında mahalli müşterek ihtiyaçların belirlenmesi ve karşılanmasındaki iradeyi, merkezileştirici bir yönde dönüştürmüştür. Bu yapı, karar alma süreçlerinde yurttaşın katılımını sınırlandırmakta, kamusalılığın

⁸¹⁸ ABB Meclisi Olağan Toplantısı Birleşim 320 (11.12.2023) Tutanak Metni.

kurumsal zemininin daralmasına neden olmaktadır. Kamusal bir yeniden yapılanma için ölçekler arası dengelerin yeniden kurulmasının yanı sıra belediye meclisleri başta olmak üzere belediye örgütlerinin kamuya açık, denetlenebilir ve kamuyla temas halinde işleyen yapılara dönüştürülmesi gerekir. Katılımcı yapılar ise belediye meclislerinin halkı temsil edici özelliğini destekleyici nitelikte kurgulanmalıdır.

Buraya kadar olan anlatım, 1980'lerden itibaren yaşanan büyükşehirleşme sürecini ve özellikle 6360 sayılı düzenlemenin yerel özyönetim/temsil/katılım uygulamaları üzerindeki yaygın biçimde tartışılan yapısal etkilerini (karar merkezlerinin uzaklaşması, katılım kanallarının dolaylılaşması vb.) normatif düzeyde ele almaktadır. Burada amaç, doğrudan ampirik bulgu üretmek ve onu analiz etmek değil; ilgili mevzuatın tasarımı ile yeniden ölçeklendirmenin kamusal bakımdan doğurduğu tartışma başlıklarını görünür kılmaktır.

Bu çerçeve, tartışmayı doğal olarak büyükşehir sistemi içinde yer alan ilçe belediyelerinin konumuna taşır. Büyükşehir belediyeleşme süreci, "ilçe belediyesi" kategorisini kendi içinde ayırtırmakta; büyükşehir sistemi dışında kalan ilçe belediyelerinin 5393 sayılı Kanun'un öngördüğü görece bütüncül görev-yetki-sorumluluk kullanımına karşılık, büyükşehir sınırları içindeki ilçe belediyelerinin 5216 sayılı Kanun'un kurduğu görev paylaşımı ve koordinasyon yapısı içinde daha sınırlı ve parçalı bir hareket alanına sahip olmasına yol açmaktadır. Bu nedenle takip eden kısımda analiz, büyükşehir sisteminde yer alan belediyelerin görev-yetki-sorumluluk yapısının "hizmetin etkin sunumu" ve "idari bütünlük/uyum" açısından nasıl kurgulandığını; ilçe belediyeleri bakımından özerklik ile işlevsel hizmet üretimi üzerindeki sonuçlarını birlikte tartışarak sürdürülecektir.

5393 sayılı Belediye Kanunu, belediyelerin yetki, görev ve sorumluluklarında hizmetlerin etkin sunumu açısından bir çakışma yaşanmaması gerektiğini belirtir.

Büyükşehir belediyesi sistemi içinde ilçe belediyelerinin konumu, bu sistem içerisinde yer almayan diğer ilçe belediyeleri arasında bir ayrımı barındırmaktadır. Normal bir ilçe belediyesi, belediye kanununa tabi şekilde kendi sınırları içinde tüm hizmetleri planlama, uygulama ve denetleme yetkisine sahiptir. Buna karşın, büyükşehir sınırları içindeki ilçe belediyeleri aynı özerkliğe sahip değildir. Çünkü 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu çerçevesinde, bazı hizmetler doğrudan büyükşehir belediyesine devredilmiş, bazı hizmetler ilçe belediyelerine bırakılmış, bazıları ise paylaşmalı/koordineli yürütülmesi gereken hizmetler haline getirilmiştir. Bu nedenle büyükşehir ilçe belediyesi olmak, kendi kendine karar alabilme ve işlevsel hizmet sunabilme boyutları açısından sıradan bir belediye olmaktan farklı bir anlam taşır.

Büyükşehir sisteminde, büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasında yer bakımından yetkileri örtüşen iki ayrı kamu tüzel kişiliğine sahip kamu idaresi, yetki açısından birbiriyle çatışmaktadır. 5216 sayılı Kanunda büyükşehir belediyesinin görev ve yetkileri tek tek sayılmışken bunun dışındaki görevleri genel yetkili olarak ilçe belediyesinin yapacağı belirtilmiştir. Ancak yetki sorunu çıktığında da büyükşehir belediye meclisinin yönlendirici ve düzenleyici karar alabileceği belirtilmiştir. Kanunla büyükşehir belediyelerine imar, planlama gibi konularda ilçe belediyeleri üzerinde bir tür vesayet yetkisi verilmiştir.

Büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyeleri üzerinde; “imar planları üzerinde onaylayarak uygulamak, aynen veya değiştirerek onaylamak ve uygulanmasını denetlemek, imar uygulamalarını denetlemek”, “ilçe belediye meclisinin kırsal mahalle tespitine ilişkin teklifini aynen veya değiştirerek kabul ya da reddetmek”, “gelen bütçeleri aynen veya değiştirilerek kabul etmek”, “koordinasyon sağlamak, yönlendirici ve düzenleyici kararlar almak” gibi vesayetle ilişkilendirilebilecek görevleri bulunmaktadır⁸¹⁹ (ayrıca bkz. Ek-2).

⁸¹⁹ 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, m. 7, 11, 14, Ek m. 3, m. 25 ve 27.

Örneğin Ankara’da, büyükşehir-ilçe belediyesi ilişkisinin işleyişi temel olarak şu şekildedir: Ankara’da metro ve otobüs işletmesi EGO üzerinden, su ve kanalizasyon hizmetleri ASKİ üzerinden işletilmekte; ana arterlerin yapım ve bakımı ile mezarlık hizmetleri gibi geniş ölçekli ve kent bütününe ilgilendiren faaliyetler doğrudan büyükşehir belediyesi tarafından yürütülmektedir. Buna karşılık Çankaya, Keçiören veya Yenimahalle gibi ilçe belediyeleri daha küçük ölçekli ve günlük yaşamın ihtiyaçlarına yönelik temizlik işleri, park ve bahçe bakımı, küçük yol düzenlemeleri ve ruhsatlandırma gibi hizmetleri yürütmektedir. İmar planlaması ise bu iki düzeyin kesişim noktasını oluşturur. Nazım imar planı büyükşehir belediyesi tarafından hazırlanırken uygulama imar planı ilçe belediyeleri tarafından yapılmakta, bu planların yürürlüğe girebilmesi için de büyükşehir belediyesinin onay vermesi gerekmektedir. Dolayısıyla ilçe belediyeleri yerelde belirli ölçüde etkinlik gösterebilse de temel yönlendirme ve nihai karar alma mekanizmaları büyükşehir belediyesinde toplanmıştır. Bu durum, ilçe belediyelerini, büyükşehir belediyesi ile işlevsel bağ içinde hareket eden bağımlı idareler haline getirerek, karar organları seçimle iş başına gelen, yerel özerkliğe ve kamu tüzel kişiliğine sahip idareler olmalarından alıkoymaktadır.

Büyükşehir belediyelerinin artan hizmet yükünü ve genişleyen coğrafi alanlarını yönetebilmek için geliştirdikleri kurumsal düzenlemeler de yerel yönetim yapısında dikkat çekici bir dönüşüme işaret etmektedir. İlçe ölçeğinde varlık gösterebilmek amacıyla kurulan İlçe Koordinasyon Başkanlıkları, İlçe Hizmetleri Daire Başkanlıkları veya çeşitli koordinatörlükler, büyükşehir belediyesinin ilçe belediyelerinin yanında paralel bir birim olarak örgütlenmesini gerektirmiştir.

Bu yapılanmalar ilçe belediyelerine eş, hatta kimi zaman onlara karşıt bir konumda işleyerek yetki çakışmalarına, idari sınırların belirsizleşmesine ve çift başlılık sorununa yol açabilmektedir. Büyükşehir sistemi, hizmetlerin verimli ve bütüncül bir şekilde yürütülmesini hedeflerken, aynı zamanda kamusalığın temsil ve özerklik boyutunda

tartışmalara neden olmaktadır. İlçe halkı tarafından doğrudan seçilen ilçe belediyelerinin yanında, seçilmiş büyükşehir organlarının atadığı koordinatörlüklerin aynı alanda faaliyet göstermesi temsil açısından sorgulamalara yol açmakta; hizmet etkinliğiyle yerel özerklik arasındaki gerilimi görünür kılmaktadır.

2016 yılında yapılan bir düzenleme ile büyükşehir belediyelerinin ilçe ölçeğinde kurumsal varlık göstermesinin önü açılmıştır. Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik'e "Koordinasyon Birimleri" başlıklı ek madde eklenmiştir⁸²⁰ Bu hüküm, büyükşehir belediyelerine, ilçe belediyeleriyle eşgüdümün sağlanması amacıyla koordinatörlüklerin kurulması imkânını tanımış, böylece büyükşehirlerin ilçe ölçeğinde doğrudan örgütlenebilmesine yasal dayanak oluşturmuştur.

Ne var ki bu uygulama, kısa sürede temsil ve yetki paylaşımı açısından tartışmalara yol açmıştır. İlçe koordinatörleri, kimi yerlerde ilçe belediye başkanlarının işlevsel alternatifleri haline gelmiş; bu da büyükşehir-ilçe ilişkilerinde çift başlılık, yetki çakışması ve temsil sorunları doğurmuştur. Bu tartışmalar sonucunda, 02.03.2018 yılında yapılan bir düzenleme ile söz konusu ek madde yürürlükten kaldırılmıştır.

Böylece, bir yandan artan hizmet yükünü etkin biçimde yönetebilmek için büyükşehirlerin ilçe ölçeğinde örgütlenmesine imkân tanınmış, diğer yandan ortaya çıkan temsili gerilimler nedeniyle bu yapı kısa sürede feshedilmiştir. Büyükşehir sistemi yeniden klasik görev dağılımına dönmüş, ilçe belediyeleri ile büyükşehir belediyeleri arasındaki ilişki koordinatörlükler aracılığıyla değil, doğrudan kanunda tanımlanan hizmet paylaşımı üzerinden sürdürülmeye devam etmiştir.

Ancak büyükşehir sistemine geçişle birlikte köylerin ve belde belediyelerinin mahalleye dönüşmesi sonucu, toplumsal ve ekonomik açıdan olmasa da yönetsel açıdan

⁸²⁰ Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik'te Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik, Ek m. 4 (Eklenme Tarihi: 22.05.2016).

kır-kent ayrımının ortadan kalkmasıyla “çevre” ve “kırsal” ilçelere yönelik belediyeçilik faaliyetleri farklı örgütlenmeler üzerinden yürütülmeye başlanmış, hatta bazı büyükşehirlerde ilçe örgütlenmeleri işlemeye/kurulmaya devam etmiştir.

Türkiye’de büyükşehir belediyelerinin kurumsal yapılanmaları incelendiğinde, özellikle ilçe ölçeğinde hizmetlerin yürütülmesi konusunda farklılaşan yönetsel örgütlenmelerin ortaya çıktığı görülmektedir. Aşağıdaki tabloda 30 büyükşehir belediyesi üzerinden yapılan sınıflandırma, üç temel eğilimi öne çıkarmaktadır: İlçe hizmetleri daire başkanlıkları aracılığıyla doğrudan ilçe bazlı örgütlenme, kırsal ve tarımsal hizmetler daire başkanlıkları üzerinden fonksiyonel/hizmet türü bazlı örgütlenme ve karma örgütlenme.

Tablo 13: 30 Büyükşehir Belediyesinde İlçe ve Kırsal Hizmetler Örgütlenmesi⁸²¹

Büyükşehir Belediyesi	Daire Başkanlıkları	Şube Müdürlükleri/Yapılanma
Adana	Tarımsal Hizmetler DB; Yol Yapım, Bakım ve Onarım DB; Muhtarlık İşleri DB	Yol DB altında merkez ilçeler-kırsal ilçeler yol şube müdürlükleri; Muhtarlık DB altında Ceyhan, Pozantı, Kozan, Saimbeyli şube müdürlükleri.
Ankara	Kırsal Hizmetler DB	Tarımsal yapılar ve sulama, tarımsal araştırma, geliştirme ve üretim, ihale ve idari işler, bitkisel üretim ve hayvancılık hizmetleri şube müdürlükleri.
Antalya	İlçe Hizmetleri DB; Kırsal Hizmetler DB; Tarımsal Hizmetler DB	İlçe Hizmetleri DB: 15 ilçede ilçe hizmet birimi (Konyaaltı, Kepez, Muratpaşa, Kale hariç).
Aydın	İlçe Hizmetleri DB; Tarımsal Hizmetler DB	İlçe Hizmetleri DB altında ilçe hizmetleri şube müdürlüğü.
Balıkesir	İlçe Hizmetleri 1. Bölge DB; İlçe Hizmetleri 2. Bölge DB; Kırsal Hizmetler DB	İlçe DB’ler altında ilçe hizmetleri şube müdürlükleri, yerinden hizmet şube müdürlükleri.

⁸²¹ 30 Büyükşehir Belediyesinin Örgüt Yapısına; <https://www.adana.bel.tr/tr/birimlerimiz>, <https://www.ankara.bel.tr/teskilat-semasi>, <https://www.antalya.bel.tr/Kurumsal/Kurumsal-Yapi>, https://aydin.bel.tr/Content/images/kurumsal/KURUMSAL%20YAPI/2025_09_16.jpg, <https://www.bursa.bel.tr/idari>, <https://www.denizli.bel.tr/organizasyonsemasi/>, <https://www.diyarbakir.bel.tr/kurumsal/yonetim.html>, <https://www.eskisehir.bel.tr/idari-sema>, <https://www.erkir.bel.tr/teskilat-semasi>, <https://www.gaziantep.bel.tr/tr/teskilat-semasi>, <https://www.hatay.bel.tr/teskilat-semasi>, <https://www.izmir.bel.tr/tr/Birimler/289>, <https://www.kahramanmaras.bel.tr/kurumsal/organ-ve-teskilat/>, <https://www.kayseri.bel.tr/organizasyon-yapisi>, <https://www.kocaeli.bel.tr/teskilat/>, <https://www.konya.bel.tr/s/kurumsal-yapi>, <https://www.malatya.bel.tr/organizasyon-semasi>, <https://www.manisa.bel.tr/yonetim-semasi/>, <https://www.mardin.bel.tr/teskilat-semasi>, <https://www.mersin.bel.tr/birimler>, <https://www.mugla.bel.tr/organizasyonsemasi>, <https://www.ordu.bel.tr/sayfa/kurumsal-yapi>, <https://www.sakarya.bel.tr>, <https://www.samsun.bel.tr/icerik/yonetim-semasi>, <https://www.sanliurfa.bel.tr/organizasyon-semasi>, https://www.tekirdag.bel.tr/buyuksehir_idari_yapi, <https://www.trabzon.bel.tr/Web/OrganizasyonSema>, <https://www.van.bel.tr/teskilat-semasi.html#> adreslerinden erişim sağlanmıştır.

Bursa	Kırsal Hizmetler DB	Tarımsal hizmetler şube müdürlüğü.
Denizli	Kırsal Hizmetler DB	-
Diyarbakır	İktisadi ve fonksiyonel DB'ler (ör. Ekonomi Araştırma ve Yatırım İşleri DB)	Ekonomi araştırma ve yatırım işleri, tarım ve hayvancılığı geliştirme, yerel ekonomiyi güçlendirme şube müdürlükleri.
Erzurum	Kırsal Hizmetler DB; Tarımsal Hizmetler DB	Kırsal DB altında kırsal yol, proje planlama, tarımsal altyapı; Tarımsal DB altında bitkisel üretim, hayvansal üretim şube müdürlükleri.
Eskişehir	Tarımsal Hizmetler DB	-
Gaziantep	Fen İşleri DB; Sürdürülebilir Tarım ve Kırsal Kalkınma DB	Fen İşleri DB altında kırsal hizmetler ve muhtarlıklar; Sürdürülebilir Tarım ve Kırsal Kalkınma DB altında tarımsal hizmetler ve kırsal kalkınma, ürün markalaşma ve coğrafi işaretler şube müdürlükleri.
Hatay	İlçe Hizmetleri 1. Bölge DB; İlçe Hizmetleri 2. Bölge DB; Tarımsal Hizmetler DB	İlçe DB'ler: Hassa, Kırıkhan, Kumlu, Reyhanlı (1. Bölge); Arsuz, Belen, Dört Yol, Erzin, İskenderun, Payas (2. Bölge).
İstanbul	Tarımsal Hizmetler DB	Kırsal hizmetler destek şube müdürlüğü.
İzmir	Kırsal Hizmetler DB	Kırsal alan kalkınma ve geliştirme, kırsal alan strateji şube müdürlükleri.
Kahramanmaraş	Kuzey İlçeleri DB; Tarımsal Hizmetler ve Muhtarlıklar DB	-
Kayseri	Kırsal Hizmetler DB	Kırsal hizmetler, ilçeler yol, araştırma ve geliştirme, tarımsal hizmetler şube müdürlükleri.
Kocaeli	Muhtarlık İşleri DB	Kırsal hizmetler, tarımsal hizmetler şube müdürlükleri.
Konya	İlçe Hizmetleri DB	İlçe hizmetleri, muhtarlık işleri, tarımsal destekleme, tarımsal eğitim şube müdürlükleri.
Malatya	Tarımsal Hizmetler DB; Yol Bakım ve Altyapı Koordinasyon DB	Yol DB altında ilçeler yol bakım ve yapım şube müdürlüğü.
Manisa	Kırsal Hizmetler DB	Kırsal alan yönetim, tarım ve hayvancılık, kırsal kalkınma şube müdürlükleri.
Mardin	Muhtarlık İşleri DB; Sağlık İşleri DB	Muhtarlık DB altında ilçe hizmetleri koordinasyon, muhtarlar şube müdürlükleri; Sağlık DB altında tarımsal hizmetler, yerel ekonomiyi güçlendirme şube müdürlükleri.
Mersin	Tarımsal Hizmetler DB; Muhtarlık İşleri DB	Tarımsal DB altında bitkisel destekleme, kırsal kalkınma ve kooperatifçilik, tarımsal sulama; Muhtarlık DB altında Merkez ilçeleri, Anamur & Bozyazı, Erdemli, Mut, Silifke, Tarsus & Çamlıyayla, Gülnar & Aydıncık ilçe şube müdürlükleri.
Muğla	İlçe Hizmetleri 1., 2., 3., 4. Bölge DB; Tarımsal Hizmetler DB	İlçe Hizmetleri DB: Bodrum & Milas (1), Köyceğiz-Ortaca-Dalaman (2), Fethiye & Seydikemer (3), Marmaris & Datça (4).
Ordu	Tarım ve Hayvancılık Hizmetleri DB; Muhtarlık İşleri DB	Tarım DB altında tarımsal üretim ve yem, hayvancılık ve mezbaha, biyoinovasyon, AB, dış ilişkiler ve kırsal kalkınma; Muhtarlık DB altında ilçe hizmetleri, muhtarlık işleri şube müdürlükleri.
Sakarya	Tarımsal Hizmetler DB; Muhtarlık İşleri DB	Tarımsal DB altında arıcılık üretim merkezi, bitkisel üretim destekleme, tarımsal hizmetler; Muhtarlık DB altında kırsal hizmetler şube müdürlüğü.
Samsun	Kırsal Hizmetler DB	Tarım yapılar ve sulama, hayvancılık hizmetleri, bitkisel üretim, veterinerlik hizmetleri şube müdürlükleri.

Şanlıurfa	Kırsal Hizmetler DB; Tarımsal Hizmetler DB	-
Tekirdağ	Tarımsal Hizmetler DB	Haller, kırsal kalkınma, tarımsal altyapılar şube müdürlükleri.
Trabzon	Tarımsal Hizmetler DB; Yol Yapım, Bakım ve Onarım DB	Tarımsal DB altında veteriner hizmetleri, vektörle mücadele, tarımsal hizmetler; Yol Yapım, Bakım ve Onarım DB altında kentsel alanlar-kırsal alanlar yol şube müdürlükleri.
Van	Kırsal Hizmetler DB; Tarımsal Hizmetler DB	-

Birinci grupta yer alan illerde (örneğin Antalya, Aydın, Balıkesir, Hatay, Konya, Muğla) ilçe hizmetleri daire başkanlıkları doğrudan örgütlenme birimi olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu illerde büyükşehir belediyeleri, ilçe ölçeğinde bağımsız şube müdürlükleri veya bölge başkanlıkları kurarak hizmetleri doğrudan sahaya taşımaktadır. Balıkesir’de 1. ve 2. Bölge İlçe Hizmetleri Daire Başkanlıkları, Muğla’da dört ayrı bölgeye ayrılmış ilçe hizmetleri örgütlenmesi ve Antalya’da on beş ilçeyi kapsayan ilçe hizmet birimleri bu örgütlenmenin tipik örnekleridir. Bu örgütlenme, ilçe belediyelerinin yanında büyükşehir belediyesinin doğrudan “ikinci bir aktör” olarak varlık göstermesine yol açmakta ve kurumsal çift başlılık sorununu gündeme getirmektedir.

İkinci grupta, kırsal ve tarımsal hizmetlere odaklanan daire başkanlıkları ön plana çıkmaktadır. Ankara, Bursa, Denizli, Eskişehir, Erzurum, Manisa, Samsun, Şanlıurfa, Tekirdağ, Van gibi büyükşehirlerde hizmetler doğrudan tarımsal veya kırsal hizmetler daire başkanlıkları aracılığıyla yürütülmektedir. Bu örgütlenmeler de şube müdürlükleri bitkisel üretim, hayvancılık, tarımsal altyapı, sulama, veterinerlik gibi fonksiyonel alanlara ayrılmıştır. Örneğin Samsun’da tarım yapıları ve sulama, hayvancılık hizmetleri, bitkisel üretim ve veterinerlik şube müdürlükleri; Erzurum’da kırsal yol, proje planlama, tarımsal altyapı ile bitkisel ve hayvansal üretim şube müdürlükleri bu türden fonksiyonel örgütlenmeye örnek teşkil etmektedir.

Üçüncü grupta ise karma örgütlenmeler dikkat çekmektedir. Bu belediyelerde hem ilçe bazlı hem de kırsal/tarımsal bazlı örgütlenmeler bir arada bulunabilmektedir. Adana, Gaziantep, Kocaeli, Mardin, Mersin, Ordu, Sakarya, Trabzon bu grupta

değerlendirilebilir. Örneğin Adana'da Tarımsal Hizmetler Daire Başkanlığı yanında Yol Yapım, Bakım ve Onarım Daire Başkanlığı'nın altında merkez ve kırsal ilçelere yönelik yol şube müdürlükleri ile Muhtarlık İşleri Daire Başkanlığı'na bağlı Ceyhan, Pozantı, Kozan ve Saimbeyli şube müdürlükleri bulunmaktadır. Benzer şekilde Gaziantep'te kırsal hizmetler ve muhtarlıklar şube müdürlüğü Fen İşleri Daire Başkanlığı altında, tarımsal hizmetler ve kırsal kalkınma şubeleri ise Sürdürülebilir Tarım ve Kırsal Kalkınma Daire Başkanlığı altında örgütlenmiştir. Mersin'de Tarımsal Hizmetler Daire Başkanlığı ile Muhtarlık İşleri Daire Başkanlığı'nın ilçe şubeleri aynı anda faaliyet göstermekte, Ordu'da ise Tarım ve Hayvancılık Hizmetleri Daire Başkanlığı ile Muhtarlık İşleri Daire Başkanlığı ilçelerde birlikte örgütlenmektedir.

Genel olarak bakıldığında, ilçe bazlı örgütlenmenin yaygınlaştığı iller büyükşehir belediyelerinin ilçe ölçeğinde doğrudan varlık göstermesini sağlayarak ilçe belediyelerinin işlevlerini sınırlamaktadır. Buna karşılık kırsal/tarımsal hizmetler daireleri üzerinden örgütlenen illerde ise hizmetler fonksiyonel bir mantıkla, tarımsal üretim ve altyapı alanlarına odaklanmakta; doğrudan ilçe ölçeğinde bir ikili yapı daha sınırlı düzeyde ortaya çıkmaktadır. Karma örgütlenmeler ise hem temsil hem de hizmet boyutunda çift başlılığı en belirgin şekilde görünür kılan örneklerdir.

Bu tablo, büyükşehir belediyesi sistemi içerisinde hizmetlerin merkezileşmesi ile yerel özerkliğin daralması arasındaki gerilimi somutlaştırmaktadır. İlçe belediyelerinin kamu tüzel kişiliği devam etse de özellikle ilçe hizmetleri daire başkanlıkları aracılığıyla büyükşehirlerin ilçe ölçeğinde doğrudan kurumsal varlık göstermesi, ilçe belediyelerinin idari ve mali özerkliklerini işlevsizleştirmekte; böylece kamusal temsil ve özyönetim boyutlarında demokratik sorunlara yol açmaktadır.

Türkiye'de büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasındaki görev, yetki ve sorumluluk paylaşımı, en sık karşılaşılan sorun alanlarından birini oluşturmaktadır. Bu

açısından altyapı hizmetlerinin finansmanı ve hizmet sunumunda hangi idarenin yetkili olacağı konusunda Danıştay'ın kararı dikkat çekicidir.⁸²²

Kararda, Erdek Belediyesi ile Balıkesir Su ve Kanalizasyon İdaresi (BASKİ) arasında yağmur suyu uzaklaştırma hizmetlerinin finansmanı konusunda çıkan uyuşmazlık ele alınmıştır. BASKİ'nin 174.000 TL'lik harcamasını ilçe belediyesinin gelirlerinden mahsup etmesi üzerine açılan davada ilk derece mahkemesi, bu hizmetin büyükşehir belediyesi sorumluluğunda olduğunu belirterek işlemi iptal etmiş, Bölge İdare Mahkemesi de bu görüşü benimsemiştir. Ancak Danıştay, ilgili mevzuatı birlikte yorumlayarak farklı bir sonuca varmıştır.

Danıştay'ın değerlendirmesinde, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda yağmur suyu tahliyesi görevinin açıkça düzenlenmemiş olduğu, buna karşılık 2560 sayılı İSKİ Kanunu'nda bu görevin su ve kanalizasyon idarelerine bırakıldığı ve masrafların ilgili belediyelerce karşılanacağı belirtilmiş, ayrıca 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda yağmur suyu uzaklaştırmanın belediyelerin görevleri arasında yer aldığı vurgulanmıştır. Bu doğrultuda, Danıştay hizmetin BASKİ tarafından yerine getirileceği, fakat maliyetin ilçe belediyesince karşılanacağı sonucuna varmıştır.

Bu karar, belediyeler arası hizmet sunumu-maliyet paylaşımı dengesine dair bir örnek niteliğindedir. Belediye kamusalılığı açısından bakıldığında, kararın yerel toplulukların ihtiyaçlarının hangi idare tarafından karşılanacağı sorusundan çok, mali yükümlülüğün hangi belediye üzerinde kalacağına odaklandığı görülmektedir. Bu durum, hizmetin kamusal niteliğini ve yerel düzeydeki hesap verebilirlik mekanizmalarını tartışmalı hale getirmektedir. Çünkü karar, hizmetin yürütülmesini üstlenen kurumsal yapı (su ve kanalizasyon idaresi) ile mali yükümlülüğü taşıyan kurum (ilçe belediyesi) arasında bir ayırım yaratmaktadır. Böylelikle, kamusalılığın “mahalli müşterek ihtiyaçların

⁸²² Danıştay Kararı - 8. D., E. 2020/886 K. 2024/1104 T. 5.3.2024.

belirlenmesi ve karşılanması” boyutunda, hizmetin sorumluluğu ile finansman sorumluluğu arasında bir ayrışma meydana gelmektedir.

Diğer taraftan Sayıştay’ın 2023 Ankara Büyükşehir Belediyesi denetim raporunda yer alan bulgular, büyükşehir ile ilçe belediyeleri arasındaki mali paylaşım mekanizmasının yapısal sorunlarını açık biçimde ortaya koymaktadır. Bulguların dördü ilçe belediyeleri lehine (eğlence vergisi paylarının altyapı kazı ve ruhsat harçlarının, müze giriş ücretlerinin ve otopark gelirlerinin aktarılmaması), biri büyükşehir lehine (hafriyat harçlarının ilçe belediyelerince yetkisiz tahsil edilmesi) bir tablo çizmiştir.⁸²³

İlçe belediyeleri lehine olan bulgularda, büyükşehir belediyesinin yasal olarak kendisine emanet edilmiş gelirleri düzenli ve zamanında aktarmadığı görülmektedir. Eğlence vergileri, kazı ve ruhsat harçları, müze giriş ücretleri, otopark gelirleri gibi kalemlerin aktarılmaması, ilçe belediyelerinin mali özerkliğini zayıflatmakta ve onların hizmet sunma kapasitesini doğrudan etkilemektedir. Bu durum, büyükşehir sisteminde ilçe belediyelerinin finansal açıdan giderek merkeze bağımlı hale geldiğini ve özyönetim imkânlarının daraldığını göstermektedir. Sayıştay’ın bu bulguları, ilçe belediyelerinin gelir haklarını koruyan bir denetim mekanizmasının ne kadar kritik olduğunu da ortaya koymaktadır.

Büyükşehir belediyesi lehine sonuçlanan bulgu ise hafriyat harcı örneğinde görülmektedir. Burada ilçe belediyeleri, kendilerine kanunen verilmemiş bir yetkiyi fiilen kullanarak, ruhsat süreçlerinde hafriyat harcını kendi gelirleri gibi tahsil etmişlerdir. Oysa mevzuat açıkça hafriyat alanlarını belirleme ve bu hizmet karşılığında harç toplama yetkisini büyükşehir belediyelerine tanımaktadır. İlçe belediyelerinin bu yetki aşımı, büyükşehir belediyesini gelir kaybına uğratmakta ve mali paylaşım mekanizmasının ters yönde işlemesine yol açmaktadır.

⁸²³ ABB 2023 Yılı Sayıştay Denetim Raporu, s. 45-46, 56-57, 63-64, 67-70.

Bu örnekler, büyükşehir-ilçe ilişkilerinin mali boyutunun tek taraflı bir mağduriyet değil, karşılıklı gerilim ve çekişmeler üzerinden şekillendiğini göstermektedir. Büyükşehir belediyeleri kimi zaman mali kaynakları aktarmayarak ilçe belediyelerini bağımlı hale getirirken, kimi zaman da ilçe belediyeleri kendi yetki sınırlarını aşarak gelir toplamakta ve büyükşehir belediyesinin mali alanını daraltmaktadır.

Bu bulgular büyükşehir belediyesi sisteminin yapısal çelişkisini yansıtmaktadır: İlçe belediyeleri ayrı birer kamu tüzel kişisi olarak varlıklarını sürdürmekte, ancak gelir paylaşımı konusunda ya merkeze bağımlı hale gelmekte ya da yetki alanlarını aşarak büyükşehir belediyesinin mali kapasitesini zorlamaktadır.

Sonuç olarak büyükşehir sistemi, yalnızca hizmet alanını genişletmekle kalmamış, aynı zamanda yerel özyönetimin işleyiş biçimini de köklü biçimde dönüştürmüştür. Belde belediyeleri ve köylerin mahalleye dönüştürülmesi, belediye kamusalının insan topluluklarının kendi kendini yönetmesi boyutunda büyük bir sorun alanı olarak yerli yerinde dururken; ilçe belediyeleri ayrı birer kamu tüzel kişiliği olarak varlıklarını sürdürseler de birçok alanda büyük ölçüde büyükşehir belediyesine bağımlı hale gelmişlerdir. Bu durum, bir yanda hizmetlerde bütünlük ve verimlilik hedefi, diğer yanda kamusalın özyönetim, temsil ve katılımın boyutlarında sistemin yapısal bir çelişkisini ortaya koymaktadır.

C. Mahalli Müşterek İhtiyaçların Yönetimi: Yöntemler, Kaynaklar, Tercihler

Mahalli müşterek ihtiyaçların yönetimi (belirlenmesi ve karşılanması), belediyelerin kamusal niteliğinin incelenmesinde temel değişkenlerden bir diğerini oluşturmaktadır. Bu yönetim süreci, mahalli müşterek ihtiyaçların nasıl tanımlandığı ve kimlere yönelik sunulduğu, hangi araç ve yöntemlerle karşılandığı (emanet, imtiyaz, ruhsat verme, şirket kurma yöntemleri gibi) ve bu süreçte belediye gelir ve kaynaklarının (öz gelirler, merkezi yönetimden aktarılan paylar, iç-dış borçlanma) nasıl kullanıldığı ve

yönlendirildiğine dair siyasal-yönetmel-ekonomik tercihlerin belirlendiği bir çerçeveyi ifade eder.

Bu çerçevenin değerlendirilmesinde önem taşıyan unsurlardan biri de büyükşehir alan genişlemesidir. 6360 sayılı Kanun sonrasında büyükşehir belediye sınırlarının il mülki sınırlarına kadar genişlemesi, mahalli müşterek ihtiyaçların belirlenmesi ve karşılanması süreçlerinin artık farklı sosyo-ekonomik ve mekânsal özelliklere sahip bir hizmet alanı içinde ele alınmasını gerektirmektedir.

Bu bölüm, tüm bu yönleriyle büyükşehir örnekleri üzerinden hem belediyelerin kamusalılığının uygulamada nasıl biçimlendiğini hem de farklı belediyeçilik yaklaşımlarını ve tercihlerini tespit etmeyi amaçlamaktadır.

1. Mahalli Müşterek İhtiyaçların Karşılanmasında “Yapma”dan, “Yapar ve Yaptırır”a

1980 sonrası dönemde, neoliberal politikalar doğrultusunda devlette yaşanan değişim, beraberinde kamu hizmeti anlayışını da değiştirmiş; özel girişimler, devletin kamu hizmetini yapmakla görevli olduğu bazı alanlarda faaliyet göstermeye başlamıştır. Aynı değişim belediyelerde de yaşanmış; belediyeler kendi örgüt, araç ve personeli ile mahalli müşterek ihtiyaçları karşılariken, zamanla özel girişimler belediyelerin hizmet görme yöntemlerinde kullanılır hale gelmiş, buna ek olarak sözleşmeli personel ve taşeron işçi çalıştırma yaygınlık kazanmaya başlamıştır.

Bu değişim yasaların diline de işlemiş, Türkiye’de belediyeler “yapma” anlayışından “yapar ve yaptırır” anlayışına geçiş yapmıştır. Bu geçişi anlama açısından 1580 ve 5393 sayılı Belediye Kanunları ile 3030 ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunlarında yer alan belediyelerin görevlerini inceleyebiliriz.

Tablo 14: 1580 ve 5393 sayılı Kanunlarda Belediyelerin Görevleri

1580 sayılı Belediye Kanunu
Belediyenin bazı görevleri; “... 24- Umumi ve hususi yerlerin süprüntülerini muntazam ve fenni vasıtalarla toplatmak, kaldırtmak ve ifna etmek;

...

31- Beldenin sokak ve meydanlarını plâna ve programa uygun olarak tanzim ve ıslah etmek, sınıflarını, isimlerini, numaralarını tayin etmek, buna göre ağaçlamak, döşemek, aydınlatmak süslemek, duracak, sığınacak, dinlenecek yerler **yapmak...**

33- Halk için kütüphane ve okuma salonları açmak, belediye bahçeleri, fidanlıkları, çocuk bahçeleri, oyun ve spor yerleri **yapmak**, belediye koruları yetiştirmek, bunları korumak ve **işletmek...**

...

41- Belediye gaz ve her nevi müştail maddeler depoları **yapmak ve işletmek;**

42- Meydan ve pazar yerleri **yapmak.**

...

46- Yarış yerleri **yapmak ve işletmek;**

...

52- Sıhhi muavenet ve imdat merkezleri **yapmak ve işletmek:**

...

B: Ehli hayvan hastalıklarının tedavisi için hayvan hastanesi **tesis etmek ve işletmek;**

...

55- Belediyeye ait eğlence yerleri **tesis etmek ve işletmek;**

...

59- Belediye tiyatrosu, sineması, belediye oteli ve gazinosu, halk müzeleri ve hayvanat ve nebatat bahçeleri **yapmak ve idame etmek ve yaptırıp işletmek;**

...

66- Belediye fırınları **yapmak ve işletmek;**

...

69- Fakirler için yatı evleri **yapmak ve idare etmek..."**

5393 sayılı Belediye Kanunu

Belediyenin bazı görev ve sorumlulukları;

Madde 14- Belediyenin görevleri "mahalli müşterek nitelikte olmak" ifadesiyle blok şeklinde genel bir ilkeye dayanarak belirtilmiştir.

"a) İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafi ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor orta ve yüksek öğrenim öğrenci yurtları... **yapar veya yaptırır.**

b) (...) Devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını **yapabilir veya yaptırabilir...**

Belediyenin bazı yetkileri ve imtiyazları

Madde 15- Belediyenin yetkileri ve imtiyazları şunlardır:

...

e) Müktesep haklar saklı kalmak üzere; içme, kullanma ve endüstri suyu sağlamak; atık su ve yağmur suyunun uzaklaştırılmasını sağlamak; bunlar için gerekli tesisleri **kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettiirmek;** kaynak sularını **işletmek veya işlettiirmek.**

f) Toplu taşıma **yapmak;** bu amaçla otobüs, deniz ve su ulaşım araçları, tünel, raylı sistem dâhil her türlü toplu taşıma sistemlerini **kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettiirmek.**

g) Katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması, geri kazanımı, ortadan kaldırılması ve depolanması ile ilgili bütün hizmetleri **yapmak ve yaptırmak.**

...

j) Toptancı ve perakendeci hâlleri, otobüs terminali, fuar alanı, mezbaha, ilgili mevzuata göre yat limanı ve iskele **kurmak, kurdurmak, işletmek, işlettiirmek** veya bu yerlerin gerçek ve tüzel kişilerce açılmasına **izin vermek.**

...

(l) ...Belediye, (e), (f) ve (g) bentlerinde belirtilen hizmetleri Danıştayın görüşü ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığının kararıyla süresi kırkdokuz yılı geçmemek üzere **imtiyaz yoluyla devredebilir;** toplu taşıma hizmetlerini imtiyaz veya tekel oluşturmayacak şekilde **ruhsat vermek** suretiyle yerine getirebileceği gibi toplu taşıma hatlarını **kiraya verme** veya 67 nci maddedeki esaslara göre **hizmet satın alma yoluyla yerine getirebilir.**

...

Belediyelerin yapacağı diğer görevlerle ilişkili düzenlemeler aynı kanunun 67, 70, 71 ve 77. maddelerinde düzenlenmiştir.

Gelecek yıllara yaygın hizmet yüklenmeleri

Madde 67- Belediyede belediye meclisinin, belediyeye bağlı kuruluşlarda yetkili organın kararı ile park, bahçe, sera, refüj, kaldırım ve havuz bakımı ve tamiri; araç kiralama, kontrollük, temizlik, güvenlik ve yemek hizmetleri... baraj, arıtma ve katı atık tesislerine ilişkin hizmetler; kanal bakım ve temizleme, alt yapı ve asfalt yapım ve onarımı, trafik sinyalizasyon ve aydınlatma bakımı, sayaç okuma ve sayaç

sökme-takma işleri ile ilgili hizmetler; toplu ulaşım ve taşıma hizmetleri... **ihale yoluyla üçüncü şahıslara gördürülebilir.**

Şirket kurulması

Madde 70- Belediye kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usüllere göre **şirket kurabilir.**

İşletme tesisi

Madde 71- Belediye, özel gelir ve gideri bulunan hizmetlerini... **işletme kurarak yapabilir.**

Belediye hizmetlerine gönüllü katılım

Madde 77- Belediye; sağlık, eğitim, spor, çevre, sosyal hizmet ve yardım, kütüphane, park, trafik ve kültür hizmetleriyle yaşlılara, kadın ve çocuklara, engellilere, yoksul ve düşkünlere yönelik hizmetlerin yapılmasında beldede dayanışma ve katılımı sağlamak, hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliği artırmak amacıyla **gönüllü kişilerin katılımına yönelik programlar uygular...**

1580 sayılı Kanunu incelediğimizde belediye görevlerinin yapılmasındaki ifadelerin; "...bakmak", "...ruhsatname vermek", "...izin vermek", "...ruhsat vermek", "...tesis ve idare etmek", "...yapmak", "...işletmek", "...vermek", "...yapmak ve işletmek", "...tesis etmek ve işletmek", "...kurmak ve işletmek", "...açmak ve işletmek", "...yapmak ve idare etmek" şeklinde olduğunu; 5393 sayılı Kanun'da ise "...yapar veya yaptırır", "...yapabilir veya yaptırabilir", "...açabilir ve işletebilir", "...yapabilir", "...yapar", "...izin veya ruhsat vermek", "...yapmak veya yaptırarak", "...kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettirmek", "...işletmek ve/veya işlettirmek", "...satmak, kiralamak veya kiraya vermek", "...izin vermek", "...ruhsatlandırmak", "...vermek", "...toplamak", "...yapmak ya da ...yaptırarak", "...işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek", "...imtiyaz yoluyla devredebilir", "kiraya verme veya ...hizmet satın alma yoluyla yerine getirebilir", "...ihale yoluyla üçüncü şahıslara gördürülebilir", "...şirket kurabilir", "...işletme kurarak yapabilir", "...gönüllü kişilerin katılımına yönelik programlar uygular" şeklinde ifade edildiğini görmekteyiz (bkz. Ek-1).

Büyükşehir belediyelerini düzenleyen 3030 ve 5216 sayılı Kanunlarda da benzer ifadeleri görmek mümkündür.

Tablo 15: 3030 ve 5216 sayılı Kanunlarda Büyükşehir ve İlçe Belediyelerinin Görevleri

3030 sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun

Büyükşehir ve İlçe Belediyelerinin Bazı Görevleri;

"Madde 6-

A) Büyük şehir belediyelerine ait görevler:

a) Büyük şehir yatırım plan ve programlarını **yapmak,**

b) Büyük şehir nazım imar planlarını **yapmak, yaptırmak** ve onaylayarak uygulamak, ilçe belediyelerinin nazım plana uygun olarak hazırlayacakları tatbikat imar planlarını onaylamak ve uygulanmasını denetlemek,

- c) Büyük şehir dâhilindeki meydan, bulvar, cadde ve anayolları **yapmak, yaptırmak...**
- d) Yolcu ve yük terminalleri, katlı otoparklar **yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek,**
- f) Yeşil sahalara, parklar ve bahçeler **yapmak, sosyal ve kültürel hizmetleri yerine getirmek, spor, dinlenme, eğlence ve benzeri yerleri yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek,**
- g) Büyük şehir dâhilindeki su, kanalizasyon, her nevi gaz, merkezi ısıtma ve toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri **kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek,**
- ...
- j) Çöplerin ve sanayi atıklarının toplanma yerlerini belirtmek, değerlendirilmesi ve imhası için gerekli tesisleri **kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek,**
- ...
- 1) Toptancı halleri ve mezbahalar **yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek...**"

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu

Büyükşehir Belediyesinin Bazı Görev, Yetki ve Sorumlulukları;

"Madde 7- Büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları şunlardır:

- ...
- b) Çevre düzeni plânına uygun olmak kaydıyla, büyükşehir belediye (...) sınırları içinde 1/5.000 ile 1/25.000 arasındaki her ölçekte nazım imar plânını **yapmak, yaptırmak** ve onaylayarak uygulamak... nazım imar plânının yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde uygulama imar plânlarını ve parselasyon plânlarını yapmayan ilçe (...) belediyelerinin uygulama imar plânlarını ve parselasyon plânlarını **yapmak veya yaptırmak.**
- ...
- f) Büyükşehir ulaşım ana plânını **yapmak veya yaptırmak** ve uygulamak... durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve **işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek...**
- g) ...Büyükşehir belediyesinin yetki alanındaki mahalleleri ilçe merkezine bağlayan yollar, meydan, bulvar, cadde ve ana yolları **yapmak, yaptırmak...**
- i) ...büyükşehir katı atık yönetim plânını **yapmak, yaptırmak;** katı atıkların kaynağa toplanması ve aktarma istasyonuna kadar taşınması hariç katı atıkların ve hafriyatın yeniden değerlendirilmesi, depolanması ve bertaraf edilmesine ilişkin hizmetleri yerine getirmek, bu amaçla tesisler **kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek;** sanayi ve tıbbî atıklara ilişkin hizmetleri yürütmek, bunun için gerekli tesisleri **kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek;** deniz araçlarının atıklarını **toplamak, toplatmak,** arıtmak ve bununla ilgili gerekli düzenlemeleri **yapmak.**
- ...
- l) Yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparklar **yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek veya ruhsat vermek.**
- m) Büyükşehirin bütünlüğüne hizmet eden sosyal donatılar, bölge parkları, hayvanat bahçeleri, hayvan barınakları, kütüphane, müze, spor, dinlenme, eğlence ve benzeri yerleri **yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek...**
- p) Büyükşehir içindeki toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri **kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek,** büyükşehir sınırları içindeki kara ve denizde taksi ve servis araçları dâhil toplu taşıma araçlarına **ruhsat vermek...**
- r) Su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek, bunun için gerekli baraj ve diğer tesisleri **kurmak, kurdurmak ve işletmek...**
- t) Her çeşit toptancı hallerini ve mezbahaları **yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek,** imar plânında gösterilen yerlerde yapılacak olan özel hal ve mezbahaları **ruhsatlandırmak** ve denetlemek.
- ...
- İlçe (...) belediyelerinin görev ve yetkileri şunlardır:

- ...
- d) ...bölge otoparkı, kapalı ve açık otoparklar **yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek veya ruhsat vermek.**
- ...

Şirket kurulması

Madde 26- (Değişik: 29/3/2011-6215/21 md.)

Büyükşehir belediyesi kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre **sermaye şirketleri kurabilir...** Büyükşehir belediyesi, mülkiyeti veya tasarrufundaki hafriyat sahalarını, toplu ulaşım hizmetlerini, sosyal tesisler, büfe, otopark ve çay bahçelerini **işletebilir;** ya da bu yerlerin belediye veya bağlı kuruluşlarının % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketler ile bu şirketlerin %50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketlere... belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle **işletilmesini devredebilir...**"

3030 sayılı Kanunu incelediğimizde belediye görevlerinin yapılmasındaki ifadelerin; “...yapmak”, “...yapmak, yaptırmak”, “...yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek”, “...ruhsat vermek”, “...kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek”, “...kurmak ve işletmek”, “...tesis etmek ve işletmek” şeklinde olduğunu; 5216 sayılı Kanun’da; “...yapmak, yaptırmak”, “...yapmak veya yaptırmak”, “...yapmak ve ruhsatlandırmak”, “...ruhsat vermek”, “...işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek”, “...kurmak”, “...yapmak”, “...toplamak”, “...kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek”, “...toplamak, toplatmak”, “...ruhsatlandırmak”, “...kurmak ve işletmek”, “...yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek veya ruhsat vermek”, “...yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek”, “...vermek”, “...pazarlamak”, “...işletmek, işlettirmek”, “...izin ve ruhsatları vermek”, “...açmak, işletmek veya işlettirmek”, “...işbirliği yapmak”, “...sermaye şirketleri kurabilir”, “...işletebilir”, “...işletmesini devredebilir” ifadelerine yer verildiğini görmekteyiz (bkz. Ek-2).

1580 ve 5393 sayılı Belediye Kanunlarında sayılan belediye görevleri arasındaki farklar sadece yasal bir geçiş değil, aynı zamanda belediyecilik paradigmasındaki değişimin de bir göstergesidir. Büyükşehir belediyelerine ilişkin 3030 sayılı Kanunu incelediğimizde ise 1980’li yıllarda gelişen paradigma değişiminden, 5216 sayılı Kanun çıkmadan önce etkilendiğini söylemek mümkündür.

1580 ve 5393 sayılı Kanunları görevler açısından karşılaştırdığımızda, yasaların dilindeki değişim, Türkiye’deki belediyecilik faaliyetlerindeki yapısal ve işlevsel dönüşümü net olarak ortaya koymaktadır. Yukarıda da görüldüğü üzere farklı şekillerde ifade edilmiş olmakla birlikte özellikle “yapar veya yaptırır” ifadesi, 5393 sayılı Kanunla kamusal hizmetlerin bizzat belediye tarafından yapılması anlayışından hizmetin özel sektör, sivil toplum kuruluşları vb. kesimler tarafından gördürülmesi yöntemine geçişin yasal ifadesi olmuştur. Bu ifadelerle birlikte belediyelerin hizmetlerinde özel sektör yöntem ve tekniklerine başvurabilmeleri mümkün hale getirilmiştir.

1580 sayılı Kanun'un uygulandığı yıllarda belediyeler hizmet üretiminde ağırlıklı olarak “yapma” anlayışına dayanırken, sonraki dönemde yaşanan dönüşümler bu yapıyı etkilemiştir. Özellikle 1980 sonrası neoliberal politikalar doğrultusunda kamu hizmetlerinde özelleştirme ve piyasalaşma eğilimlerinin güçlenmesi, belediyeçilikte girişimcilik anlayışının öne çıkmasına yol açmıştır. Bu gelişmeler, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda yer alan “yapar veya yaptırır” ifadesiyle yasal bir çerçeve kazanmıştır.

Bu dönüşüm, belediyelerin mahalli müşterek ihtiyaçları karşılama biçiminde yapısal bir değişimi ifade etmektedir. Belediyeler klasik anlamda hizmeti bizzat üreten idareler olmaktan çıkarak, hizmet süreçlerini yöneten, koordine eden ve düzenleyen yapılara dönüşmüştür. Diğer bir ifadeyle belediyelerin rolü, uygulayıcıdan düzenleyiciye, hizmet sağlayıcıdan hizmet yöneticisine doğru evrilmiştir. Bu dönüşümü daha bütünlüklü biçimde değerlendirebilmek için aşağıdaki tabloya bakabiliriz.

Tablo 16: Mahalli Müşterek İhtiyaçları “Yapma”dan, “Yapar ve Yaptırır”a İfadelerinin Genel Görünümü

Aşama	Tanım	Özellikleri
Yapma	Hizmetin doğrudan belediye tarafından sunulması.	Emanet yöntemi ile hizmetler yerine getirilmektedir. Kamusal istihdam (personel ve kamusal araçlar (taşınır ve taşınmazlar) kullanılmaktadır.
Yapar	Belediyenin hizmeti hem planlaması (belirlemesi) hem de üretmesi (karşılması).	Karma model; kamusal istihdam biçiminde esnekleşme (sözleşmeli personel, hizmet alımı (taşeron) işçisi), şirketleşme (Belediye iştirakleri).
Yaptırır	Hizmetin belediye dışındakilere (özel sektör vb.) gördürülmesi.	Özelleştirme, hizmet satın alma, piyasa araçlarından yararlanma. İmtiyaz, ruhsat verme, yap-işlet, yap-işlet-devret gibi yöntemlere başvurma.

Belediyelerin hizmet görme yöntemleri, kamu hizmetinin örgütleniş biçimini ve kamu yararının ne ölçüde gözetildiğini belirleyen önemli bir kamusal boyuttur. Bu yöntemler doğrudan hizmet sunumu, hizmet alım işçisi ve belediye şirketleri aracılığıyla hizmet üretimi, özelleştirme, hizmet satın alma şeklinde çeşitlenmektedir. Doğrudan hizmet sunumunda belediye, kendi personeli ve kaynaklarıyla hizmet üretir; bu yöntem eşit erişim, açıklık ve kamusal denetimin en yoğun biçimde sağlandığı yöntem olarak öne çıkar. Belediye şirketleri/belediye iktisadi teşebbüsleri aracılığıyla yürütülen hizmetlerde kamu denetimi devam etse de ticari mantığın kar odaklı yaklaşımı, kamusal önceliklerle

çatışma riski taşıyabilir. Özelleştirme vb. yöntemlerde ise özel sektör ya da sivil toplum kuruluşları devreye girer; ancak bu durumda hizmetin kalitesi, erişilebilirliği ve sürekliliği büyük ölçüde sözleşme hükümlerine bağlı hale gelir ve açıklık ile denetlenebilirlik sorunları gündeme gelebilir. Bununla birlikte bu yöntemler, hizmet kalitesinde düşüş, ücretlerde artış ve eşitsizlik riskleri doğurabilirken; finansman yetersizlikleri doğrudan hizmet üretimini sınırlayabilmektedir.

Hizmet görme yöntemlerinin kamusallığını incelemek açısından belediyelerin personel durumu, şirketleri ve yaptığı ihaleler önemli inceleme araçları olup bu konulara ilişkin 2019-2024 yılları arasındaki veriler bize önemli ipuçları vermektedir.

Tablo 17: İstanbul Büyükşehir Belediyesi Personel Dağılımı (2020-2024)⁸²⁴

Yıl	Memur	Sözleşmeli	İşçi	İştirak Şirketi Personeli ⁸²⁵	Hizmet Alımı Personeli ⁸²⁶	Toplam
2020	8.352	2.217	2.998	23.916	6.086	43.569
2021	9.111	2.192	2.626	27.326	3.395	44.650
2022	9.031	2.178	2.516	29.532	4.248	47.505
2023	10.876	285	1.573	32.777	3.587	49.098
2024	10.704	310	1.398	34.752	2.200	49.364

İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin ana personelinde memur sayısı genel olarak artarken, işçi ve sözleşmeli personel sayısı son yıllarda giderek azalmıştır. Sözleşmeli personeldeki azalmanın sebebini İBB üzerinden tüm belediyeler için açıklamaya çalışırsak, 2023 yılında yapılan bir düzenleme ile sözleşmeli personelin üç yıllık çalışma süresinin sonunda memur kadrosuna geçirilmesi olduğu görülecektir.⁸²⁷ Ancak sözleşmeli personelin kadroya geçirilmesi önemli bir kamusalılık yaratmamaktadır. Çünkü kadrolu işçi sayısı azalırken iştirak şirketlerindeki personel sayısı ile hizmet alımı

⁸²⁴ İstanbul Büyükşehir Belediyesi 2020, 2021, 2022, 2023, 2024 yılları faaliyet raporlarındaki verilerden hazırlanmıştır.

⁸²⁵ 2023 yılından itibaren iştirak şirketi personeli "doğrudan hizmet alımı" ismiyle anılmaya başlamıştır.

⁸²⁶ 2020 ve 2021 yıllarındaki toplam hizmet alımı personeli sayılarına sırasıyla 210 ve 321 personel dâhildir.

⁸²⁷ 19.01.2023 tarihli, 7433 sayılı Devlet Memurları Kanunu ve Bazı Kanunlar ile 663 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun kapsamında 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49 uncu maddesinin üçüncü fıkrasına eklenen bir cümleyle sözleşmeli personelden üç yıllık çalışma süresini tamamlayanların talep etmeleri halinde sözleşmeli personel olarak çalıştırılmalarına esas alınan memur kadrolarına atanabilecekleri hüküm altına alınmıştır.

personeli sayısının artması ve toplam personel sayısı içindeki ağırlığı, belediyenin hizmetlerini sözleşme ilişkisi üzerinden yürüttüğünü göstermektedir.

Hizmet görme yöntemlerinde iştirak şirketi personeli ve hizmet alımı personeli (süresiz işçi) çalıştırmak İstanbul Büyükşehir Belediyesinin yanı sıra Mersin, Balıkesir, Trabzon, Denizli gibi birçok büyükşehir belediyesinin tercih ettiği yaygın bir istihdam şekli olmuştur.

Tablo 18: Mersin Büyükşehir Belediyesi Personel Dağılımı (2020-2024)⁸²⁸

Yıl	Memur	Sözleşmeli	Kadrolu İşçi	Geçici İşçi	Şirket Personeli	Toplam
2020	1.200	47	704	7	5.971	7.929
2021	1.157	53	617	7	6.188	8.022
2022	1.130	76	541	8	6.442	8.197
2023	1.254	-	224	5	6.605	8.088
2024	1.275	-	115	4	6.958	8.352

Tablo 19: Balıkesir Büyükşehir Belediyesi Personel Dağılımı (2020-2024)⁸²⁹

Yıl	Memur	Sözleşmeli	İşçi	Süresiz İşçi	Toplam
2020	603	203	303	2.476	3.585
2021	587	201	286	2.644	3.718
2022	582	202	264	2.925	3.973
2023	762	-	206	3.551	4.519
2024	795	-	154	3.555	4.504

Tablo 20: Trabzon Büyükşehir Belediyesi Personel Dağılımı (2020-2024)⁸³⁰

Yıl	Memur	Sözleşmeli	Sürekli İşçi	Şirket Personeli ⁸³¹	Toplam
2020	567	18	1.994	-	2.579
2021	555	23	2.181	-	2.759
2022	561	507	110	1.823	3.001
2023	1.050	2	78	2.211	3.341
2024	1.081	1	71	2.445	3.598

⁸²⁸ Mersin Büyükşehir Belediyesi 2020, 2021, 2022, 2023, 2024 yılları faaliyet raporlarındaki verilerden hazırlanmıştır.

⁸²⁹ Balıkesir Büyükşehir Belediyesi 2020, 2021, 2022, 2023, 2024 yılları faaliyet raporlarındaki verilerden hazırlanmıştır.

⁸³⁰ Trabzon Büyükşehir Belediyesi 2020, 2021, 2022, 2023, 2024 yılları faaliyet raporlarındaki verilerden hazırlanmıştır.

⁸³¹ Trabzon Büyükşehir Belediyesine bağlı şirket personeli sayılırken 2019 yılında şirketler TRABEL, TURKUAZ ve TRABİTAŞ olarak sayılmış, 2020 ve 2021 yıllarında bu şirketlerin isimlerine yer yer verilmemiş ve buralarda çalışan personel sayısı İşçi genel sayısının içine yedirilmiş olup tablomuzda sürekli işçi sayısının içinde gösterilmiştir. 2022 ve 2023 yılında yukarıda sayılan şirketlere TULAŞ ve KENT A.Ş. eklenmiştir. 2024 yılında yukarıda sayılan şirketlere GAYRİMENKUL A.Ş. eklenmiştir.

Tablo 21: Denizli Büyükşehir Belediyesi Personel Dağılımı (2020-2024)⁸³²

Yıl	Memur	Sözleşmeli	Sürekli İşçi	Şirket Personeli (PERAŞ)	Toplam
2020	348	119	179	1.909	2.555
2021	337	220	170	1.841	2.568
2022	340	515	161	1.736	2.752
2023	839	11	95	2.130	3.075
2024	857	11	55	2.177	3.100

Günümüzde emanet yöntemi dışındaki hizmet görme yöntemlerine ağırlık verilmesi ve bu yöntemlerin genelde ihale yöntemiyle yürütülmesi, belediyelerin varlık nedeni olan yerel halka kamu hizmeti sunma görevinin “ihale hizmeti”⁸³³ olarak yorumlanmasına yol açmıştır. İhalelerin belediyelerin temel gündem maddesi olması bir gazete yazısında şu şekilde hikâye edilmiştir:

Belediyelerde, en fazla mesai yapan büro çalışanları herhalde, ihalelerle ilgilenen dairelerdeki görevlilerdir. Kamu yönetimi açısından bir ‘ihtilal’ söz konusudur: Yerel siyasetçilere un, yağ ve şekerini emanet eden halk, belediye iktidarının bu malzemeden herkes için ‘helva’ üretilmesini beklemekte; belediyeler ise, bilakis, tüm malzemeleri satma ve helvayı da satın alma kolaylığına yönelmektedir! Tüccar siyaset, bir tür ihale çılgınlığına dönüşmektedir. Toplumsal fonksiyonu böylesine kökten değiştirilmiş yerel yönetimler için, belediye yerine ‘ihaliye’ gibi bir yeni sözcük kullanmak gerektiğini düşünüyorum. Genç kuşaklar, bu yeni isim sayesinde, yerel yönetimlerin ne amaçla kurulduğunu kolayca kavramış olacaklar, belediye başkanları ise, ‘ihaliye başkanı’ gibi daha karizmatik bir sıfat kazanacaklardır!⁸³⁴

İlerleyen başlıklarda belediyeçilik faaliyetlerinin politika analizini yaparken ihale, şirketleşme gibi örneklere ayrıntılarıyla yer vereceğiz.

2. Mali Özerklik: Öz Gelir, Paylar ve Borçlanma

5393 sayılı Belediye Kanunu ile 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, belediyelerin mali yapısını iki düzlemde tanımlamaktadır: Gelir kaynakları ve gider kalemleri.

5393 sayılı Belediye Kanunu, belediye gelirlerini tüm belediyeler için geçerli olmak üzere vergi, harç ve katılma payları, genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar, taşınır

⁸³² Denizli Büyükşehir Belediyesi 2024 yılı faaliyet raporundaki verilerden hazırlanmıştır.

⁸³³ Fatih Kaymakçioğlu, **Yaşamımıza Müdahale ve Belediyeler**, Ankara, Ürün Yayınları, 2014, s. 104.

⁸³⁴ Mustafa Saraç’ın Cumhuriyet Gazetesinde (18.03.2007) yazdığı “Belediye Başkanı mı İhaliye Başkanı mı?” yazısını aktaran Fatih Kaymakçioğlu, 2014, s. 105.

ve taşınmaz gelirleri, hizmet karşılığı ücretler, bağışlar ve diğer gelirler şeklinde genel bir çerçevede düzenlemektedir. 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ise büyükşehir belediyelerine özgü olarak eğlence vergisinin paylaşımı, reklam-ilan gelirleri, park yeri işletme gelirlerinin belirli oranları, yol-su-kanalizasyon katılma payları, bağlı kuruluş fazlalarının aktarımı ve büyükşehir iktisadi teşebbüslerinden alınan paylar gibi büyükşehir öze özgü özel gelir kalemlerini tanımlamaktadır. Bunun yanında 5216 sayılı Kanun, belediyeler ve bağılı kuruluşlar arasında tahsil edilen vergiler ve mali yükümlülüklerden kaynaklanan payların zamanında aktarılmaması hâlinde ödemelerin İller Bankası tarafından genel bütçe vergi gelirleri payından kesilerek aktarılmasına ilişkin ayrı bir mali aktarım mekanizması öngörmektedir⁸³⁵ (ayrıca bkz. Ek-3).

5393 sayılı Belediye Kanunu, belediyelerin giderlerini; hizmet binaları ve tesislerine ilişkin harcamalar, personel ve seçilmiş organlara ödemeler, altyapı ve bakım giderleri, gelirlerin tahsiline ilişkin giderler, zabıta ve itfaiye hizmetlerine yönelik giderler, ortaklık payı ve birlik aidatları, sosyal yardım harcamaları, dava-icra masrafları, temsil ve tanıtım giderleri, danışmanlık ve denetim ödemeleri, ortak hizmet ve projelere ilişkin giderler, kültürel-sanatsal-bilimsel etkinlik harcamaları, kamuoyu araştırmaları, şartlı bağış harcamaları, imar düzenleme ve proje giderleri ile kanunla verilen görevlerin yürütülmesine ilişkin diğer giderler şeklinde genel bir çerçevede düzenlemektedir. 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ise büyükşehir belediyelerinin giderlerini benzer başlıklarla düzenlemekle birlikte, ayrıca ilçe belediyeleri ile bağılı kuruluşlara yapılacak yardımlar ve ortak proje giderlerini ayrı bir bent olarak belirtmekte; ortak hizmet ve projelere ilişkin giderleri ise büyükşehir belediyesine kanunla verilen görevlerle sınırlı olacak şekilde tanımlamaktadır⁸³⁶ (ayrıca bkz. Ek-4).

⁸³⁵ 5393 sayılı Belediye Kanunu, m. 59; 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, m. 23.

⁸³⁶ 5393 sayılı Belediye Kanunu, m. 60; 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, m. 24.

Bu başlıkta, belediyelerin gelirleri üzerinden bir değerlendirme yapılacak olup giderlerin yönlendirilmesi belediyeçilik faaliyetlerinin incelendiği ilerleyen başlıklarda ele alınacaktır.

Türkiye’de mahalli idarelerin 2023 yılı faaliyet gelirlerinin bileşimi, yerel düzeyde gelir çeşitlenmesinin sınırlı ve belirli kalemlerde yoğunlaşan bir yapıda olduğunu göstermektedir.⁸³⁷ Toplam gelirler içinde vergi gelirlerinin payı %7,8 düzeyindedir. Mahalli idarelerin ekonomik varlıkları ve faaliyetlerinden oluşan teşebbüs ve mülkiyet gelirleri, toplam gelirin %15,9’unu oluşturmaktadır. Gelirler içinde en yüksek paya sahip olan kalem ise %57,4 ile diğer gelirlerdir. Bunun yanında, alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirler %7,6 oranında bir paya sahiptir. Değer ve miktar değişimlerinden elde edilen gelirler ise toplam gelirlerin %11,2’sini meydana getirmektedir.

Toplam gelirlerde vergi gelirlerinin oldukça düşük bir paya sahip olması, mahalli idarelerin kendi vergilendirme kapasitesinin dar kapsamlı olduğunu ve yerel vergi tabanının bütçe oluşturma süreçlerinde belirleyici bir unsur olmaktan uzak olduğunu ortaya koymaktadır. Benzer şekilde, ekonomik varlıklar ve faaliyetlere dayalı teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinin sınırlı ağırlığı, yerel düzeyde yaratılabilen öz kaynakların kapsamının geniş olmadığını göstermektedir. Buna karşılık, gelirlerin en büyük bölümünün diğer gelirler kalemi altında toplanması, mahalli idarelerin gelir yapısının ağırlıklı olarak kanunla belirlenmiş merkezi paylara, transfer mekanizmalarına ve düzenlemeyle tanımlanan gelir türlerine dayandığını işaret etmektedir. Bu durum, mahalli idarelerin bütçelerinde merkezi yönetimle kurulan mali ilişkinin belirleyici konumunu açıkça göstermektedir.

⁸³⁷ Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü, **2023 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu**, Ankara, 2024, s. 80-81, https://webdosya.csb.gov.tr/db/yereleyonetimler/icerikler/2023_faal-yet_raporu_26072024-20240726161101.pdf (ET: 26.09.2025).

Büyükşehir belediyeleri özelinde bakıldığında, bu eğilimin daha belirgin bir biçimde ortaya çıktığı görülmektedir. 2023 yılında büyükşehir belediyelerinin 336.216.485 TL toplam geliri bulunmakta olup bu gelirin %15,60'ı öz gelirler,⁸³⁸ %83,19'u genel bütçe vergi gelirlerinden alınan paylardan⁸³⁹ oluşmaktadır.⁸⁴⁰ Büyükşehirlerin toplam gelirlerinin çok büyük bölümünü oluşturan genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan paylar, büyükşehirlerin yerel ölçekte kendi mali kapasitesini oluşturma imkânlarının sınırlı kaldığını göstermektedir. Öz gelirlerin toplam gelirler içindeki düşük payı, büyükşehir belediyelerinin hizmetlerini finanse etme konusunda merkezi yönetimden gelen düzenli aktarım mekanizmalarına yüksek derecede bağlı olduğunu ortaya koymaktadır.

Bazı büyükşehir örneklerine bakıldığında da bu genel yapının sürdüğü görülmektedir.

Kocaeli Büyükşehir Belediyesi'nin 2023 yılı gelir bütçesinde toplam gelirler içinde en büyük payı diğer gelirler (%92,98) oluşturmuştur. Bu kalemi, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri (%2,03), alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirler (%1,81), alacaklardan tahsilatlar geliri (%1,37), sermaye gelirleri (%1,32) ve vergi gelirleri (%0,50) izlemiştir.⁸⁴¹ Gelirlerin neredeyse tamamına yakınının diğer gelirler kaleminde toplanması, bütçe oluşumunun büyük ölçüde merkezi paylara dayandığını ve yerel düzeyde yaratılan gelirlerin sınırlı kaldığını göstermektedir.

⁸³⁸ A.k., s. 119.

⁸³⁹ A.k., s. 135.

⁸⁴⁰ Öz gelir; "mahalli idarelerin genel bütçe vergi gelirlerinden aldığı paylar ile yurtdışı ve yurtiçi kurum, kuruluş ve kişilerden alınan her türlü yardım ve bağışlar dışında kalan diğer tüm gelirler olarak değerlendirilmiştir" (ÇŞİDB, YYGM, 2024, s. 118).

5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun'a göre büyükşehir belediyelerinin genel bütçe vergi gelirlerinden elde ettiği gelirlerin iki ana unsurdan oluştuğu görülür: (1) Genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamından büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılan %4,50'lik payın %30'u büyükşehir belediye payı olarak ayrılır. (2) Büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi tahsilatı toplamının %6'sı büyükşehir belediye payı olarak ayrılır. Bu payın %60'ı doğrudan ilgili büyükşehir belediyesine aktarılmakta, kalan %40'lık kısmı ise tüm büyükşehir belediyeleri arasında %70'i nüfus, %30'u yüz ölçümü esas alınarak dağıtılmaktadır.

⁸⁴¹ Kocaeli Büyükşehir Belediyesi 2023 Yılı Faaliyet Raporu, s. 36.

Mardin Büyükşehir Belediyesi için de benzer bir durum söz konusudur; 2023 yılı gelirlerinde en büyük payı diğer gelirler (%95) oluşturmuştur. Bu geliri alan bağış ve yardımlar ile özel gelirler (%2), teşebbüs ve mülkiyet gelirleri (%1,5), sermaye gelirleri (%1,3) ve vergi gelirleri (%0,2) izlemiştir.⁸⁴² Gelir bileşiminin çok büyük ölçüde diğer gelirler kaleminde yoğunlaşması, belediyenin bütçe hareketlerinin merkezi paylara bağımlı olduğunu ortaya koymaktadır.

Manisa Büyükşehir Belediyesi verileri, diğer büyükşehirlerle karşılaştırıldığında teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinin nispeten daha görünür bir paya sahip olduğunu gösterse de gelir yapısının genel karakteri yine merkezi payların belirleyiciliği yönündedir. Şöyle ki 2023 yılı gelir bütçesinde toplam gelirler içinde en büyük payı diğer gelirler (%88,60) oluşturmuştur. Bu kalemi, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri (%7,35), sermaye gelirleri (%2,51), alınan bağış ve yardımlar (%0,83) ve vergi gelirleri (%0,80) izlemiştir.⁸⁴³

Son olarak Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin 2023 yılı gelir bütçesinde toplam gelirler içinde en büyük payı diğer gelirler (%87,69) oluşturmuştur. Bu kalemi, sermaye gelirleri (%8,96), teşebbüs ve mülkiyet gelirleri (%3,14), alacaklardan tahsilatlar (%0,71), vergi gelirleri (%0,60) ve alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirler (%0,02) izlemiştir.⁸⁴⁴ Bu örnek, sermaye gelirlerinin belirgin şekilde öne çıktığı bir yapıya sahip olmakla birlikte, toplam gelirler içinde diğer gelirlerin en yüksek oranlardan birini oluşturduğu görülmektedir. Bu durum, Türkiye'deki diğer büyükşehirlerle paralel olarak Ankara'nın da gelir üretim kapasitesinin ağırlıklı olarak merkezi paylara dayandığına işaret etmektedir.

Bütün bu veriler birlikte değerlendirildiğinde, mahalli idarelerin ve özellikle büyükşehir belediyelerinin gelir yapısının; kendi iradeleriyle artıracabilecekleri yerel gelir kaynaklarının sınırlı olması, merkezi bütçe vergi paylarının yüksek ağırlığı nedeniyle

⁸⁴² Mardin Büyükşehir Belediyesi 2023 Yılı Faaliyet Raporu, s. 22.

⁸⁴³ Manisa Büyükşehir Belediyesi 2023 Yılı Faaliyet Raporu, s. 54.

⁸⁴⁴ Ankara Büyükşehir Belediyesi 2023 Yılı Faaliyet Raporu, s. 66.

yüksek derecede merkezi bağımlılık ile şekillendiği görülmektedir. Bu yapı, mahalli idarelerin mali özerkliğinin pratikte dar bir çerçevede işlediğini ve hizmet üretim kapasitesinin önemli ölçüde merkezi yönetimin belirlediği mali kaynak akışlarına bağlı olduğunu ortaya koymaktadır.

Merkeze bağımlılık borçlanma konusunda da devam etmiştir. Yukarıda bazı belediyelerin büyük altyapı ve ulaşım projelerini öz kaynaklarıyla finanse edemediğini; Avrupa İmar ve Kalkınma Bankası (EBRD), Fransız Kalkınma Ajansı (AFD) gibi uluslararası kuruluşlardan kredi bulma yoluna (dış borçlanmaya bağımlılık) gittiğini görmüştük. Bu durum, belediyelerin öz gelir yaratma kapasitesinin yapısal sınırlılıklarını göstermesi açısından önemlidir. Ne var ki aynı örneklerde dış borçlanmaya erişim tek başına yeterli olmamış, bu kredilerin kullanılabilmesi için Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın onayı (merkezi yönetime bağımlılık) gerekmiştir. Buradaki önem, onay alınmasında değil, yatırımların siyasal takdirle geciktirilebildiği varsayımdır.

Bu ikili bağımlılık, yalnızca belediyelerin mali özerkliğinin zayıflığına işaret etmekle kalmamakta; aynı zamanda yerel hizmetlerin sürekliliğini ve etkinliğini de olumsuz etkileme potansiyeli taşımaktadır. Belediyelerin gelir ve kaynaklarını yönlendirme, hizmet önceliklerini belirleme ve uygulama yöntemlerini seçme konularında hareket alanı daralmaktadır.

Sonuç itibarıyla, mevzuat düzeyinde belediyelerin mali yapısı, bir yandan “mahalli müşterek ihtiyaçları” karşılamaya yönelik kurumsal kapasiteyi öngörmekte, diğer yandan ise merkezi bağımlılık ve borçlanma ilişkileri nedeniyle bu kapasitenin kullanımını sınırlandırmaktadır. Böylece belediyelerin mali yapısı, yerel özyönetimin hayata geçirilmesinde yapısal bir gerilim alanı oluşturmaktadır.

3. Belediyecilik Faaliyetlerinin Politika Analizi

Belediyecilik faaliyetlerinin politika analizi, belediyelerin aldığı kararların, uyguladığı projelerin ve sunduğu hizmetlerin incelenmesi ve değerlendirilmesi sürecidir.

Türkiye’de yerel halkın mahalli müşterek ihtiyaçları 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nda sayılmaktadır (bkz. Ek-1 ve Ek-2). Burada kastedilen ise bu sayılanlar arasında her belediyenin özgün farklılıklarını yakalamak ya da belediyelerin karar organlarının tercihini hangi hizmetten yana kullandığını belirlemektir. Yine bu belirleme kapsamında, hizmetten yararlananların kapsamında kimlerin yer aldığı ve incelenen belediyelerin hangi belediyecilik yaklaşımı ile nitelendirilmesi gerektiği tespit edilmeye çalışılacaktır.

a. Belediye Başkanı-Meclis Çoğunluğu Gerilimi ve İdari Vesayet Altında Neoliberal Araçlarla Sosyal Belediyecilik: Ankara Büyükşehir Belediyesi Örneği

Ankara Büyükşehir Belediyesi, Türkiye’nin başkentinde yer alması nedeniyle tarihsel olarak yalnızca yerel hizmetlerin değil, aynı zamanda merkezi siyasetle iç içe geçmiş yönetim uygulamaların da şekillendiği bir kurum olagelmıştır. Cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren Ankara’nın modern bir başkent olarak inşası,⁸⁴⁵ belediyecilik faaliyetlerinin ülkenin diğer kentlerinden farklı bir içerikte gelişmesine yol açmış; bu durum yalnızca kentsel planlama ve altyapı alanlarında değil, merkezi yönetimle kurulan ilişkiler ve yerel karar alma süreçlerinin siyasal niteliğinde de belirginleşmiştir.

2019-2024 dönemi ise bu tarihsel süreç içinde özel bir önem taşımaktadır. Yukarıda incelediğimiz belediye kamusalının yasal düzenlemeler ve siyasi müdahaleler aracılığıyla daraltılması, idari vesayet mekanizmalarının belirgin biçimde hissedilmesi, belediye başkanı ile meclis çoğunluğu arasındaki gerilim ve bunlara rağmen belediyecilik faaliyetlerinin çeşitli araçlarla sürdürülmesi, Ankara’yı ayrıcalıklı bir örnek haline getirmiştir. Bu özellikler dikkate alındığında, 2019-2024 döneminde Ankara Büyükşehir Belediyesi’nin stratejik plandan faaliyet raporlarına, sosyal politika uygulamalarından

⁸⁴⁵ Bu konuda bir çalışma için bakınız: Tayfun Çınar, **Dünyada ve Türkiye’de Başkentlik Sorunu**, Ankara, Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları, 32, 2004.

mali kaynak kullanımına uzanan geniş yelpazede nasıl bir belediyeçilik yaklaşımı sergilediği ayrı bir inceleme konusu haline gelmiştir.

Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin 2020-2024 Stratejik Planı'nda⁸⁴⁶ yer alan misyon ve temel değerler üzerinden normatif bir kamusal tanımlaması yaptığını söyleyebiliriz. Planda "...adil, şeffaf ve tarafsız belediye hizmeti sunmak"⁸⁴⁷ misyonu ile "fırsat eşitliği, vatandaş ve paydaş odaklılık, şeffaflık ve hesap verilebilirlik, paylaşımcı yönetim, tarafsızlık ve adil hizmet sunumu, katılımcılık, sosyal adalet"⁸⁴⁸ gibi temel değerler, mahalli müşterek ihtiyaçların hizmetten yararlananlara eşit, adil, tarafsız... bir şekilde sunulmasının yanı sıra bu ihtiyaçların belirlenme sürecindeki insan topluluklarının kendi kendini yönetmesine, temsiline ve katılımına göndermede bulunmaktadır. Ancak stratejik planda kullanılan kavramlar ve özellikle yönetim yaklaşımı ilkelerine geniş şekilde yapılan göndermeler, ABB'yi ilk bakışta liberal belediyeçilik ile neoliberal belediyeçilik arasında bir yerde konumlandırmaktadır.

Stratejik planın iç ve dış paydaş analizleri,⁸⁴⁹ belediye kamusalının kurumsal, siyasal ve toplumsal aktörler arasında nasıl paylaşıldığını ortaya koymaktadır. İç paydaşlar (kurum çalışanları) ve dış paydaşlar (TBMM, Cumhurbaşkanlığı, Bakanlıklar, Kamu Kurum ve Kuruluşları, İlçe Belediyeleri, Üniversiteler, Sivil Toplum Kuruluşları, Muhtarlar, Sendikalar, Siyasi Partiler vs.) ile yapılan anketlerin analizi, ABB'nin kamusallığı yine çok aktörlü bir yapıya oturtma iddiasını göstermektedir.

⁸⁴⁶ Belediyelerin stratejik planları, mevzuatın belirlediği standart format ve dil çerçevesinde hazırlandığından, misyon, vizyon ve temel değer bölümlerinde genellikle benzer ve iyi niyet beyanı niteliği taşıyan ifadeler yer almaktadır. "Adalet", "şeffaflık", "katılımcılık", "fırsat eşitliği" gibi kavramlar çoğu planda tekrar eden kurumsal idealleri temsil eder ve belediyenin kamusal yönelimlerini fiilen nasıl gerçekleştirdiğini doğrudan göstermeyebilir. Çalışmada bazı belediyelerin stratejik planlarının bu bölümleri, kurumsal değerlerin ve normatif yönelimlerin nasıl tanımlandığını görmek üzere yardımcı bir başvuru kaynağı olarak ele alınmış; belediye kamusalının değerlendirilmesi ise esas olarak hedefler ve uygulamalar üzerinden yapılmıştır.

⁸⁴⁷ Ankara Büyükşehir Belediyesi 2020-2024 Stratejik Planı, s. 128.

⁸⁴⁸ A.k., s. 129.

⁸⁴⁹ A.k., s. 60-125.

Stratejik plan, normatif düzeyde güçlü bir kamusal söylemi geliştirmektedir.

Ancak bu söylemin uygulamadaki hizmet dağılımı ile ne ölçüde örtüştüğü, faaliyet raporları ile karşılaştırıldığında değerlendirilebilecektir.

Tablo 22: Ankara Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı (2020-2024) ile 2020-2023 Yılları Arası Faaliyet Raporları Karşılaştırması⁸⁵⁰

Amaç & Hedef	2020 Yılı	2021 Yılı	2022 Yılı	2023 Yılı
Amaç 1: Yaşam kalitesi yüksek kent				
Hedef 1.5: Hizmet, sosyal, kültürel, sportif, inanç vb. donatılar inşa etmek.	1 adet sosyal amaçlı tesis(%100), 10 adet hizmet binası(%500), 1 adet spor amaçlı tesis.	3 adet sosyal amaçlı tesis(%75), 4 adet hizmet binası(%100), 1 adet kültürel amaçlı tesis(%100).	1 adet sosyal amaçlı tesis(hedef dışı), 2 adet kültürel amaçlı tesis(hedefin iki katı), 7 adet hizmet binası(hedefin oldukça üstünde), 1 adet spor amaçlı tesis(hedef dışı).	4 adet sosyal amaçlı tesis(%400), 1 adet kültürel amaçlı tesis(%100), 3 adet hizmet binası(%100), 2 adet spor amaçlı tesis(%200).
Amaç 2: Ulaşım				
Hedef 2.1: Trafik akışının güvenli, çevre dostu, sosyal gelişime uygun, sürdürülebilir ve engelsiz olmasını sağlamak.	13.184 adet trafik işaret levhası(%62,78), 14 adet sinyalize kavşak(%26,92), 38 adet görme engelli vatandaşlar için yapılan sesli uyarı cihazı (%19).	20.397 adet trafik işaret levhası(%93), 38 adet sinyalize kavşak(%70).	35.192 adet trafik işaret levhası(hedefin oldukça üstünde), 35 adet sinyalize kavşak(hedefin altında), 1.527 adet görme engelli vatandaşlar için yapılan sesli uyarı cihazı (hedef değerinde).	33.234 adet trafik işaret levhası(%138), 48 adet sinyalize kavşak(%83), 1.600 adet görme engelli vatandaşlar için yapılan sesli uyarı cihazı (%89).
Hedef 2.2: Yol, tretuvar, sanat yapıları, yatak tarafik işaretlemeleri yapmak.	2.093.577 Ton bitümlü sıcak asfalt (%139,57), 1.569.701 m2 yeni yol açımı (%196,21), 653.909 m2 tretuvar çalışması(%186,83), 26 km oto korkuluk çalışması(%8,67), 16 adet dere köprüsü ve menfez(%53,33).	2.744.996 Ton bitümlü sıcak asfalt (%152), 1.999.747 m2 yeni yol açımı (%222,19), 904.189 m2 tretuvar çalışması(%251,16), 207 km oto korkuluk çalışması(%82,80), 26 adet dere köprüsü ve menfez(%130).	1.981.562 Ton bitümlü sıcak asfalt (hedef değerinde), 1.054.195 m2 yeni yol açımı (hedef değerinde), 904.169 m2 tretuvar çalışması(hedefin oldukça üstünde), 46 adet dere köprüsü ve menfez(hedefin oldukça üstünde).	2.217.801 Ton bitümlü sıcak asfalt (%101), 648.725 m2 yeni yol açımı (%59), 808.660 m2 tretuvar çalışması(%213), 94 km oto korkuluk çalışması(%31), 55 adet dere köprüsü ve menfez(%275).
Amaç 3: Çevre yönetimi				
Hedef 3.1: Yeşil alanların korunması, artırılması...	27.123.918 m2 bakımı yapılan yeşil alan(%88,21), 350.000 adet fide-fidan üretimi(%109,38), 5.410 adet park mobilyaları ve oyun grupları(%62,36).	30.588.436 m2 bakımı yapılan yeşil alan(%96,04), 323.332 adet fide-fidan üretimi(%65,99), 1.454 adet park mobilyaları ve oyun grupları(%27,38).	32.063.319 m2 bakımı yapılan yeşil alan(hedef değerinde), 221.877 adet fide-fidan üretimi(hedefin oldukça altında), 3.487 adet park mobilyaları ve oyun grupları(hedefe yakın).	34.001,247 m2 bakımı yapılan yeşil alan(%114), 332.997 adet fide-fidan üretimi(%40), 3.730 adet park mobilyaları ve oyun grupları(%100).
Hedef 3.2: Kent temizliğini sağlayarak	110.326 adet süpürge araçları ile temizlenen	139.942 adet süpürge araçları ile temizlenen	211.776 adet süpürge araçları ile	180.655 adet süpürge araçları ile

⁸⁵⁰ ABB 2020-2024 Stratejik Planı s. 132-135 ve ABB Faaliyet Raporları 2020, s. 54-406; 2021, s. 77-367; 2022, s. 77-333 ve 2023, s. 84-356'de yer alan faaliyet bilgilerinden bazı faaliyetlerin seçilmesi yoluyla hazırlanmıştır. Faaliyetlere ilişkin eğer hedef varsa faaliyetlerin yanında hedef gerçekleştirme oranına ya da durumuna yer verilmiştir.

* 2020 ve 2021 yıllarında birçok faaliyet hedefinin İller Bankası ile yapılacağı ve onay sürecinde olması, Covid-19 salgını, talep yetersizliği gibi farklı nedenlerden dolayı gerçekleştirilemediği ifade edilmiştir. 2022 yılında tasarruf tedbirleri, öngörülemez ekonomik değişkenler, artan maliyetler birçok faaliyet hedefinin gerçekleştirilememesi gerekçesi olarak sunulmuştur.

sıfır atık projelerini gerçekleştirmek.	cadde, meydan, bulvar(%73,55), 342 adet cadde, meydan ve bulvarlara konumlandırılan çöp kovası ve konteynır(%68,40), 127 adet sıfır atık yağ denetimi gerçekleştirilen işletme(%31,75).	cadde, meydan, bulvar(%88,85), 1.795 adet cadde, meydan ve bulvarlara konumlandırılan çöp kovası ve konteynır(%239,33), 15 adet sıfır atık yağ denetimi gerçekleştirilen işletme(%3,53).	temizlenen cadde, meydan, bulvar(hedefin üstünde), 806 adet cadde, meydan ve bulvarlara konumlandırılan çöp kovası ve konteynır(hedef değerinde), 450 adet sıfır atık yağ denetimi gerçekleştirilen işletme(hedef değerinde).	temizlenen cadde, meydan, bulvar(%104), 2.859 adet cadde, meydan ve bulvarlara konumlandırılan çöp kovası ve konteynır(%286), 1.220 adet sıfır atık yağ denetimi gerçekleştirilen işletme(%257).
Hedef 3.3: Hayvanların toplanması, kısırlaştırılması, tedavisi... beslenmesi ve barınması gibi veterinerlik hizmetleri...	10.362 adet kısırlaştırma(%141,95), 3.850 adet bakımı, beslenmesi ve korunması sağlanan hayvan(%104).	17.273 adet kısırlaştırma(%233,42), 3.500 adet bakımı, beslenmesi ve korunması sağlanan hayvan(%88,61).	23.541 adet kısırlaştırma(hedefin oldukça üstünde), 4.357 adet bakımı, beslenmesi ve korunması sağlanan hayvan(hedef değerinde).	20.971 adet kısırlaştırma(%280), 4.214 adet bakımı, beslenmesi ve korunması sağlanan hayvan(%99).
Amaç 4: Kırsal kalkınmanın gerçekleştirilmesi... kadın istihdamı...				
Hedef 4.2: Üreticiye eğitim, üretim ve pazarlama destekleri vermek.	6.872 ton tohum desteği(%1249,45), 6.328.920 adet fide fidan desteği(%207,51), 143 adet tarımsal destek amaçlı verilen alet, ekipman ve makine(%220,00).	14.450 ton tohum desteği(%2.408,33), 8.207.790 adet fide fidan desteği(%248,72), 39 adet tarımsal destek amaçlı verilen alet, ekipman ve makine(%55,71).	2.439 ton tohum desteği(hedefin oldukça üstünde), 9.447.285 adet fide fidan desteği(hedefin oldukça üstünde), 13 adet tarımsal destek amaçlı verilen alet, ekipman ve makine(hedefin altında).	Tohum desteği yerine talebe göre mazot, sıvı gübre vb. destekler verilmiş. 13.792.800 adet fide fidan desteği(%361), 17 adet tarımsal destek amaçlı verilen alet, ekipman ve makine(%21).
Hedef 4.3: Kadın istihdamını desteklemek amacıyla meslek edinme kursları düzenlemek.	2.390 kursiyer(%43,45), 59 adet kurs yeri(%89,39).	2.505 kursiyer(%45,55), 59 adet kurs yeri(%95,16).	20.042 kursiyer(hedef değerinde), 32 adet kurs çeşitliliği(hedef değerinde).	25.899 kursiyer(%118), 31 adet kurs çeşitliliği(%94).
Hedef 4.4: Muhtar talepleri	3.900 adet muhtar taleplerinin karşılanması(%300).	4.036 adet muhtar taleplerinin karşılanması(%278,34).	%50 oranında muhtar taleplerini karşılama oranı(hedef değerinde).	%23 oranında muhtar taleplerini karşılama oranı(%38).
Amaç 5: Dezavantajlı gruplar				
Hedef 5.1: Sosyal projeleri hayata geçirmek...	23.356 üniversite öğrencisine giysi yıkama desteği(%155,71), 29.891 engelli kişiye hizmet(%90,58), 46.856 yaşlı kişiye yaşlılar hizmet merkezi hizmeti(%88,41).	24.485 üniversite öğrencisine giysi yıkama desteği(%156,57), 32.567 engelli kişiye hizmet(%97,21), 48.563 yaşlı kişiye yaşlılar hizmet merkezi hizmeti(%90,77).	24.320 üniversite öğrencisine giysi yıkama desteği(hedefin oldukça üstünde), 33.560 engelli kişiye hizmet(hedef değerinde), 47.120 yaşlı kişiye yaşlılar hizmet merkezi hizmeti(hedef değerinde).	26.340 üniversite öğrencisine giysi yıkama desteği(%176), 13.973 engelli kişiye hizmet(%88), 46.678 yaşlı kişiye yaşlılar hizmet merkezi hizmeti(%89).
Hedef 5.5: Ulaşım kolaylığı...	12.975 m2 iz yolu yapımı(%64,88), 753 adet rampa yapımı(%150,60).	13.850 m2 iz yolu yapımı(%69,25), 2.001 adet rampa yapımı(%400,20).	11.924 m2 iz yolu yapımı(hedefin altında), 1.400 adet rampa yapımı(hedefin oldukça üstünde).	47.030 m2 iz yolu yapımı(%235), 1.491 adet rampa yapımı(%298).
Amaç 6: Kültür, sanat, spor...				
Hedef 6.1: Kültür ve tabiat varlıklarını korunak...	4 adet rölöve, restitüsyon, restorasyon projeleri(%100).	5 adet rölöve, restitüsyon, restorasyon projeleri(%83).	4 adet rölöve, restitüsyon, restorasyon projeleri(hedefin altında).	4 adet rölöve, restitüsyon, restorasyon projeleri(%67).

Hedef 6.3: Başarı sporculara ve spor kulüplerine destek...	19.000.000 TL belediye spor kulüplerine ve başarılı sporculara nakdi yardım(%67,86).	35.635.000 TL belediye spor kulüplerine ve başarılı sporculara nakdi yardım(%237,57).	51.526.803 TL belediye spor kulüplerine ve başarılı sporculara nakdi yardım(hedefin oldukça üstünde).	102.146.073 TL belediye spor kulüplerine ve başarılı sporculara nakdi yardım(%352).
Hedef 6.4: Kültür sanat etkinlikleri ve sosyal faaliyetleri toplumun her kesimine yayacak şekilde faaliyetler düzenlemek.	2 adet kütüphane(%100), 13 adet gençlik merkezi(%100), 22 adet hanımlar lokali(%100), 19 adet tiyatro gösterisi(%9,50), 40 adet konser(%133,33), 12 adet aile yaşam merkezi(%100).	2 adet kütüphane(%100), 90 adet tiyatro gösterisi(%81,82), 82 adet konser(%273,33).	293 adet tiyatro gösterisi(hedefin üstünde), Kent Orkestrasınca düzenlenen 173 adet konser(hedefin oldukça üstünde).	130 adet tiyatro gösterisi(%57), Kent Orkestrasınca düzenlenen 133 adet konser(%148).
Amaç 7: Sosyal dayanışma ve paylaşım... sağlık, eğitim, güvenlik, gıda...				
Hedef 7.1: Dar gelirli ve yoksul vatandaşlara sosyal yardımlar...	298.509 aileye gıda ve temizlik malzemesi yardımı(%192,59), 2.509.555 kişiye çorba yardımı(%402,82), 864 aileye giysi yardımı(%82,29), 211 aileye ev eşyası yardımı(%100,48).	246.308 aileye gıda ve temizlik malzemesi yardımı(%153,94), 635.000 kişiye çorba yardımı(%101,08), 1.250 aileye giysi yardımı(%113,64), 235 aileye ev eşyası yardımı(%106,82). Başkent Kart kullanıcılarına toplam 324.665.550 TL sosyal yardım ödemesi yapılmış.	248.000 aileye gıda ve temizlik malzemesi yardımı(hedefin oldukça üstünde), 1.100.000 kişiye yemek yardımı (hedefin oldukça üstünde), 1.321 aileye giysi yardımı(hedef değerinde), 296 aileye ev eşyası yardımı(hedefin üstünde). Başkent Kart kullanıcılarına toplam 262.120.665,41 TL sosyal yardım ödemesi yapılmış.	201.206 aileye gıda ve temizlik malzemesi yardımı(%118), 1.100.000 kişiye yemek yardımı(%174), 1.451 aileye giysi yardımı(%121), 851 aileye ev eşyası yardımı(%355). Başkent Kart kullanıcılarına et, doğalgaz, genel ihtiyaç, kömür, ekmeke, kırtasiye, emekli, kantin, bayram harçlığı, sınav ücreti ödemesi, ulaşım desteği sağlanmış.
Hedef 7.4: Kentin huzur ve esenliğini sağlamak.	26.028 adet ruhsatlı münübüs ve özel halk otobüsü denetimi(%86,76), 2.113 adet servis araçları ve korsan araç denetimi(%60,94), 2.249 adet ticari taksi denetimi(%53,55), 784 adet büfe denetimi(%41,26).	19.639 adet ruhsatlı münübüs ve özel halk otobüsü denetimi(%65,25), 2.340 adet servis araçları ve korsan araç denetimi(%66,38), 4.297 adet ticari taksi denetimi(%101,70), 1.052 adet büfe denetimi(%54,23).	2.230 adet ruhsatlı münübüs, 307 adet özel halk otobüsü, 8.825 adet servis aracı, 7.701 adet ticari taksi denetlenmiş.	Bir önceki yıllara aynı sayılarda; 2.230 adet ruhsatlı münübüs, 307 adet özel halk otobüsü, 8.825 adet servis aracı, 7.701 adet ticari taksi denetlenmiş.
Amaç 8: Vatandaş, paydaş ve çalışan memnuniyeti odaklı katılımcı, adil, şeffaf ve hesap verebilir bir kurumsal yönetim...				
Hedef 8.3: Hizmetlerin vatandaşlara duyurulması... istek, öneri ve şikayetlerini cevaplamak.	60.271 adet afiş(%223,23), 13 adet kurum içi/kurum dışı yapılan anket(%100), 34.000.000 adet vatandaş bilgilendirme mesajı(%147,83), 14 gün mavi masaya gelen istek, talep ve şikayetlere cevap verme süresi (%100).	29.467 adet afiş(%102), 4 adet kurum içi/kurum dışı yapılan anket(%29), 32.476.203 adet vatandaş bilgilendirme mesajı(%135), 7 günde Başkent 153'e gelen istek, talep ve şikayetlere cevap verme süresi.	27.937 adet afiş(hedefe yakın), 4 adet kurum içi/kurum dışı yapılan anket (hedefin altında),18.963.148 adet vatandaş bilgilendirme mesajı(hedefin altında), 12 günde Başkent 153'e gelen istek, talep ve şikayetlere cevap verme süresi (hedef değerinde).	11.630 adet afiş(%35), 5 adet kurum içi/kurum dışı yapılan anket (%33),41.098.562 adet vatandaş bilgilendirme mesajı(%158), 12 günde Başkent 153'e gelen istek, talep ve şikayetlere cevap verme süresi (%92).

Hedef 8.8: Sürdürülebilir bir kent yaşamı için ... “Akıllı Kentler” vizyonunu hayata geçirmek...	-	Akıllı taksi projesi, kar takip sistemi, E-pati, Öğrenci Evi, Yurt Takip, Lezzet Ankara gibi uygulamalar.	Şeffaf Ankara ve Açık veri Platformu, Mercek Ankara (ulaşım, park gibi alanlarda kullanılıyor).	Şeffaf Ankara ve Açık veri Platformu, Mercek Ankara (ulaşım, park gibi alanlarda kullanılıyor), Genciz Biz Portalı.
Hedef 8.13: Belediye hizmetleriyle ilgili alınan kararların vatandaşlara, talepleri durumunda bildirilmesini sağlamak	-	Meclis toplantı gündemi ve duyuruları, meclis toplantı tutanakları, meclis kararları ve ihtisas komisyonu raporları belediye web sitesinde yayınlanmış. Saydamlık ve hesap verilebilirlik başlığı altında meclis faaliyetleri duyurulmuş.	Meclis toplantı gündemi ve duyuruları, meclis toplantı tutanakları, meclis kararları ve ihtisas komisyonu raporları belediye web sitesinde yayınlanmış. Saydamlık ve hesap verilebilirlik başlığı altında meclis faaliyetleri duyurulmuş. Meclis karar özetleri yerel gazetede yayımlanmak üzere ilgili daireye gönderilmiş.	Meclis toplantı gündemi ve duyuruları, meclis toplantı tutanakları, meclis kararları ve ihtisas komisyonu raporları belediye web sitesinde yayınlanmış. Saydamlık ve hesap verilebilirlik başlığı altında meclis faaliyetleri duyurulmuş. Meclis karar özetleri yerel gazetede yayımlanmak üzere ilgili daireye gönderilmiş.

Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin 2020-2023 faaliyetlerinde görülen bazı hedef sapmaları, Covid-19 salgınının etkileri, İller Bankası'na bağlı onay süreçlerinin uzaması, ekonomik dalgalanmalar, tasarruf tedbirleri ve artan maliyetler gibi belediyenin kontrolü dışında gelişen koşullarla açıklanmıştır. Bu durum, ABB'nin hizmet üretim kapasitesinin yalnızca kendi tercihleriyle değil, aynı zamanda idari ve ekonomik dış koşullar tarafından da belirlendiğini göstermektedir. Dolayısıyla bazı hizmet alanlarında yaşanan gecikme ve sınırlanmalar, belediyenin kamu hizmeti sunumunu etkileyen bu dışsal faktörlerin sonucu olarak ortaya çıkmıştır.

Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin 2020-2023 faaliyetleri incelendiğinde, belediyenin hizmet tercihlerini belirgin biçimde sosyal yardım ve sosyal hizmetler, kırsal kalkınma destekleri, ulaşım ve kentsel üstyapı faaliyetleri ile çevre yönetimi alanlarında yoğunlaştırdığı görülmektedir.

Sosyal yardım programlarının büyüklüğü -örneğin gıda ve temizlik malzemesi yardımlarının yüz binlerce aileye ulaşması, çorba/yemek hizmetlerinin milyonlarca kişiye sunulması ve Başkent Kart üzerinden çok boyutlu desteklerin sağlanması- sosyal politikalara verilen ağırlığın yüksekliğini göstermektedir. Benzer biçimde engellilere, yaşlılara ve üniversite öğrencilerine yönelik hizmetlerin düzenli biçimde artması, sosyal

desteklerin belirli gruplarla sınırlı kalmayıp toplumsal eşitlik ve adaleti gözeten kapsayıcı bir yönelim taşıdığını ortaya koymaktadır.

Kırsal kalkınma alanında ise fide-fidan, tohum, mazot ve tarımsal ekipman desteklerinin milyonlarca adet ve yüksek tonajlarda verilmesi, ABB'nin kırsal üreticiyi doğrudan destekleyen bir yaklaşım benimsediğini göstermektedir. Asfalt, tretuvar, yol açımı, sinyalizasyon ve yaya erişimine ilişkin üstyapı ve ulaşım düzenlemelerinin her yıl yüksek gerçekleşme düzeyine ulaşması ise bu alandaki temel belediyeçilik hizmetlerinin güçlü bir tercih alanı olduğunu ortaya koymaktadır.

Tabloda yer alan Açık Veri Platformu, Şeffaf Ankara uygulamaları, çağrı merkezi faaliyetleri ve bilgiye erişim mekanizmaları, belediyenin yönetsel süreçlerde hesap verebilirlik ve kamuya açıklığı artırmaya yönelik araçlar geliştirdiğini göstermektedir. Her ne kadar bu araçlar doğrudan karar alma süreçlerine katılımı kurumsallaştıran güçlü mekanizmalar sunmasa da belediyeçilik faaliyetlerinin izlenebilirliğini artırması bakımından toplumcu belediyeçiliğin katılım boyutuna yakınlaşan bir çerçeve sunmaktadır.

Bu hizmetlerden yararlananların kapsamı incelendiğinde, belediye hizmetlerinin hem kentsel nüfusu (ulaşım, park, çevre, kültür-sanat, sosyal tesisler), hem kırsal üreticileri, hem de dezavantajlı grupları (engelliler, yaşlılar, düşük gelir grupları, öğrenciler) kapsadığı görülmektedir. Dolayısıyla ABB'nin hizmet sunumunun, toplumun farklı kesimlerine ulaşan geniş ölçekli bir dağılım mantığı ile şekillendiği söylenebilir. Bununla birlikte yardıma dayalı sosyal politika araçlarının (gıda, temizlik, sıcak yemek, doğrudan nakit destekleri vb.) nicel olarak oldukça güçlü olması, refah yönelimli olmakla birlikte yardım temelli uygulamaların belirgin şekilde öne çıktığı bir hizmet tercihinin işaret etmektedir.

ABB Meclisi'nin Ocak 2024'teki birleşimlerinden birinde, AK Parti meclis üyelerinin önergesi doğrultusunda kentsel dönüşüm hak sahiplerine kira desteğinin “net

5.500 TL” olarak belirlenip mecliste oybirliğiyle kabul edilmesi örneği de⁸⁵¹ hizmet tercihinin “sosyal yardımlar/kentsel dönüşüm mağdurları” lehine konumlandığını; yararlananlar kapsamının da gelir ve barınma ihtiyacı yüksek gruplara doğru genişlediğini göstermektedir.

Sayıştay denetim raporları, aynı dönemde belediyenin yürüttüğü sosyal yardım ve yatırım faaliyetlerinin yönetsel ve mali boyutlarında çeşitli sorunlara işaret etmektedir. Raporlarda özellikle sosyal yardımların hukuki ve mali kaydında eksiklikler bulunduğu; ekmek, kömür, gıda, öğrenci ve üretici destekleri dâhil, sözleşmeye dayalı cari transferlerin 920-Gider Taahhütleri Hesabı’na kaydedilmediği ve bu nedenle belediyenin taahhütlerinin mali tablolarda eksik görüldüğü belirtilmiştir.⁸⁵² Benzer şekilde, faaliyet raporlarında yaşam kalitesini artıran yatırımlar olarak sunulan kentsel dönüşüm projelerinden doğan yükümlülüklerin de mali tablolara yansıtılmadığı tespit edilmiştir.⁸⁵³

Öte yandan Sayıştay, sosyal yardımlar kapsamında dağıtılacak gıda malzemelerinin temel ihale usulleri yerine pazarlık usulüyle temin edilmesinin uygun olmadığına dikkat çekmiş;⁸⁵⁴ yol, kaldırım ve toplu taşıma yatırımları gibi çeşitli faaliyetlerde de pazarlık usulünün istisnai nitelikten çıkarak yaygın biçimde kullanıldığı bulgusuna yer vermiştir.⁸⁵⁵

Sayıştay denetim raporlarında sosyal yardımların kaydına, kentsel dönüşümden doğan yükümlülüklerle ve bazı ihalelere ilişkin bulgular, kamu kaynaklarının kullanımının ve bu süreçlerin izlenmesinin kamusalılık açısından önemli bir sorun taşıdığını göstermektedir.

⁸⁵¹ ABB Meclisi Olağan Toplantısı Birleşim 325 (08.01.2024) Tutanak Metni.

⁸⁵² ABB 2021 Yılı Sayıştay Denetim Raporu, s. 23-25; ABB 2022 Yılı Sayıştay Denetim Raporu, s. 22-25.

⁸⁵³ ABB 2023 Yılı Sayıştay Denetim Raporu, s. 21-24.

⁸⁵⁴ ABB 2021 Yılı Sayıştay Denetim Raporu, s. 43-46.

⁸⁵⁵ ABB 2021 Yılı Sayıştay Denetim Raporu, s. 41-43; ABB 2023 Yılı Sayıştay Denetim Raporu, s. 35-41.

ABB örneğinde belediyeçilik faaliyetleri hangi yöntemlerle yerine getirilmektedir. ABB'nin personel durumu, şirketleri, yapılan ihaleler, belediyenin hizmet görme yöntemlerinin tespitinde önemli veriler sunmaktadır.

ABB Meclisinin 2019 Nisan'daki ilk dönem toplantılarında Büyükşehir Belediye Başkanı Mansur Yavaş'ın;

Şirketlerle ilgili şu bilgiyi vereyim arkadaşlar: Şirketlerin birçoğunun tasfiyesi için talimat verdim. Yani, yönetim kurullarını değiştirdikten sonra tasfiye edeceğiz. Bundan sonra mümkün olduğu kadar belediyenin ihalelerini belediyenin kendisi yapacak ve hiçbir şekilde işçi çıkartmadan, o işçilerin devrini sağlayarak bundan sonra Belediye yapacak. Şirketlere ihale vermek suretiyle onların da başkalarına ihaleyi vermesinin de önüne de geçiyoruz. Bunu da açıkça söyleyeyim, bunun da çalışmasına da başladık⁸⁵⁶

şeklindeki şirketler üzerinden ihale aktarım zincirini kapatıp işlerin “belediye eliyle” yapılacağı yönündeki beyanı, hizmet görme yöntemlerinde “emanet”e dönüş iradesini açıklarken; bu, ABB kamusalılığının “yöntem” boyutunda kritik bir yönelim olarak sonraki yıllarda da (özellikle ihalelerin sınırlandırılması hedefi) varlığını sürdürmüştür.

Tablo 23: Ankara Büyükşehir Belediyesi Personel Dağılımı (2020-2024)⁸⁵⁷

Yıl	Memur	Sözleşmeli	İşçi	İşletme ve İştirak Personeli	Toplam
2020	3.253	266	329	-	3.848
2021	3.417	284	307	28.316	32.324
2022	3.518	327	275	30.772	34.892
2023	3.773	7	188	-	3.968
2024	3.938	6	136	-	4.080

Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin ana personelinde memur sayısı artarken, işçi ve sözleşmeli personelde 2023-2024 döneminde önemli azalmalar olmuştur. Diğer taraftan, işletme ve iştiraklerdeki yüksek personel sayısı belediyenin hizmet üretiminin büyük oranda bu birimlere dayandığını göstermektedir.

ABB, belediyenin hizmet üretiminde yalnızca klasik hizmet birimlerini değil, aynı zamanda şirketleri de kullanmaktadır. EGO ve ASKİ gibi belediyeye bağlı idarelerin yanı

⁸⁵⁶ ABB Meclisi Olağan Toplantısı Birleşim 2 (14.04.2019) Tutanak Metni.

⁸⁵⁷ ABB 2020, 2021, 2022, 2023, 2024 yılları faaliyet raporlarındaki verilerden hazırlanmıştır. 2020, 2023 ve 2024 yıllarına ait işletme ve iştirak personeline ilişkin veriye ulaşılamamıştır.

sıra Beltaş A.Ş., Bugsaş A.Ş., Belpa A.Ş., Metropol A.Ş., Portaş A.Ş., Belka A.Ş., Belplas A.Ş., Halk Ekmek A.Ş. gibi doğrudan ulaşım, inşaat ve sosyal hizmet alanlarında faaliyet gösteren şirketler yer almaktadır.⁸⁵⁸

ABB'nin bağlı idaresi olan şirketlerden Halk Ekmek A.Ş., yoksul kesimlere ucuz ve erişilebilir gıda sağlama işleviyle belediyenin sosyal belediyeçilik yönünün güçlü bir örneğini oluşturmaktadır. Toplumun beslenme gibi temel ihtiyaçlarının belediyeye bağlı bir idare tarafından karşılanması önemli bir kamusallaşma biçimidir. Ulaşım, inşaat gibi diğer alanlarda faaliyet gösteren şirketler ise belediyenin geniş bir yelpazede piyasa mekanizmalarıyla iç içe geçmiş bir hizmet sunduğunu göstermektedir. Temel kentsel hizmetlerin özel hukuk hükümlerine tabi yapılar üzerinden yürütülmesi, belediye ile piyasa arasındaki sınırların belirsizleşmesine, kamu hizmetinin ticarileşmesine ve bu doğrultuda kamusallığın daralmasına yol açabilir.

Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin 2020-2023 yılları arasında gerçekleştirdiği ihaleler, belediye hizmetlerinin kapsamı ve bu hizmetlerin hangi yöntemlerle piyasadan temin edildiğine dair veriler sunmaktadır. Bu dönemde hem altyapı yatırımları hem de sosyal hizmetler ve mal alımları üzerinden çeşitli ihale usullerine başvurulduğu görülmektedir.

Tablo 24: Ankara Büyükşehir Belediyesi İhale Örnekleri⁸⁵⁹

Yıl	İhale Adı	Tür/Usul	İhale Kayıt No (İKN)
2020	Etimesgut İlçesi Bağlıca Bulvarı Otoyol Bağlantı Projesi Yapım İşİ	Yapım/Açık ihale	2020/602341
2020	Mamak Mutlu Aile Yaşam Merkezi Yapım İşİ	Yapım/Açık ihale	2020/487638
2021	Kırsal Hizmetler 4.0 Dijital Platformu Hizmet Alımı İşİ	Hizmet/Açık ihale	2021/523560
2021	2021 Yılı Çeşitli Temizlik Malzemeleri Alım İşİ (BELPA)	Mal/Açık ihale	2021/107026
2021	Güvenlik ve Personel Kıyafet ve Ayakkabıları Temin İşİ (EGO/BUGSAŞ/ANFA)	Mal/Açık ihale	2021/301311
2022	Ankara Mücavir Sınırları İçerisinde İdare Malı Bitüm ve Astar ile Granüler Temel (GT) ve Çift Kat Tip 2 Astarlı Bitümlü Sathi Kaplama	Yapım/Açık ihale	2022/416808

⁸⁵⁸ ABB 2023 Yılı Faaliyet Raporu, s. 44, 289-291.

⁸⁵⁹ Ankara Büyükşehir Belediyesi İhale Örnekleri, Elektronik Kamu Alımları Platformu (EKAP), <https://ekapv2.kik.gov.tr> adresinden alınmıştır.

2022	Gençlik Parkı Kültür Merkezi ve Şehir Tiyatroları Tadilat Projesi Yapım İşi	Yapım/Açık ihale	2022/821250
2022	İtfaiye Araç Üstü Ekipmanları	Mal/Açık ihale	2022/903472
2022	Ankara İl Sınırları İçerisindeki Muhtelif Yol, Cadde, Bulvar ve Kavşaklarda Bariyer, Bordür ve Kaldırım Yapım İşi	Yapım/Açık ihale	2022/759032
2023	Ankara İli, Çankaya İlçesi, Güvenpark Kentsel Tasarım Yapım İşi	Yapım/Açık ihale	2023/1268153
2023	Muhtelif Sinyalizasyon Malzemeleri Alım İşi	Mal/Açık ihale	2023/1402303

Bu tablo, ABB'nin dört yıl boyunca fiziki yapım projeleri ile mal/hizmet tedarikini paralel yürüttüğünü; klasik belediye yatırımlarının (yol, park, kültürel tesisler) yanında günlük işlevlerini (temizlik, güvenlik, ulaşım, sinyalizasyon) de ihale yoluyla dış kaynaklara dayandırdığını ortaya koymaktadır. Bu durum, belediyecilik faaliyetlerinde hem üstyapı ve mekânsal yatırımların devam ettiğini hem de hizmetlerin önemli kısmının piyasa mekanizmaları üzerinden sürdürüldüğünü göstermektedir.

Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin 2020-2023 dönemindeki faaliyetleri, hizmet tercihleri, hizmetlerinden kimlerin yararlandığı ve hizmet görme yöntemleri, belediyecilik yaklaşımının birden fazla yönelimin birlikte görüldüğü karma bir yapıya işaret etmektedir. Sosyal yardımların genişliği, öğrenciler, yaşlılar, engelliler ve kırsal üreticilere yönelik düzenli destekler, ABB'nin güçlü bir sosyal belediyecilik çizgisi izlediğini göstermektedir. Şeffaf Ankara, Açık Veri Platformu, meclis tutanaklarının yayımlanması ve Başkent 153 gibi uygulamalar, belediyenin karar ve bilgi süreçlerini erişilebilir kılarak katılım değişkeninin varlığı ile sınırlı bir toplumcu belediyecilik eğilimi ortaya koymaktadır. Buna karşılık temizlik, ulaşım, sinyalizasyon, bakım ve çeşitli hizmetlerin ihale yoluyla sürmesi ile belediye şirketlerinin yaygın kullanımı, ABB'de piyasa mekanizmalarıyla yürütülen neoliberal yöntemlerin de devam ettiğini göstermektedir. Belediye başkanının göreve geldikten sonra doğrudan belediye eliyle hizmet üretimini artırma ve şirketlere dayalı ihale aktarım zincirini sınırlandırma yönündeki beyanları, hizmet görme yöntemlerinde emanet usulüne dönüş niyetini yansıtmaktadır. Ancak, belediyenin mevcut şirket/iştirak durumu, personel durumu ve

çıkıldığı ihalelerdeki konu çeşitliliğine bakıldığında, yeniden beledileştirme yaklaşımına doğru bir eğilimden söz etmek mümkün gözükmemektedir.

b. Kayyım Yönetiminde Neoliberal Belediyecilik Uygulamaları ve Sosyal Belediyecilik Söylemi: Mardin Büyükşehir Belediyesi Örneği

2014 yerel seçimlerinde seçilmiş bir belediye yönetimiyle faaliyet göstermeye başlayan Mardin Büyükşehir Belediyesi, 2016 yılında kayyım atamaları süreciyle birlikte merkezi yönetimin doğrudan denetimine girmiştir. Bu dönemde seçilmiş büyükşehir belediye başkanlarının görevden alınması ve yerlerine valilerin belediye başkan vekili olarak atanması, yalnızca Mardin’de değil bölgedeki birçok belediyede yerel özyönetim ve temsili zayıflatan bir kırılma noktası olmuştur. 2019 yerel seçimleriyle Mardin’de seçilmiş (HDP) bir yönetim göreve gelse de kısa süre içinde belediye başkanının görevden uzaklaştırılmasıyla belediye yeniden kayyım idaresi altına girmiştir.

2019-2024 yıllar arasında Mardin Büyükşehir Belediyesi’nin kayyım yönetimi altında şekillenen belediyecilik faaliyetlerinin hem kapsamını hem de sınırlılıklarını anlamak için belediye stratejik planı, faaliyet raporları, Sayıştay denetim raporları vb. belgeler incelenmiştir.

Stratejik planın “Başkan Sunuşu” bölümünde, belgenin bir vali tarafından imzalanması, belediyenin seçilmiş başkan yerine atanmış yönetici ile temsil edildiğini ortaya koymaktadır.⁸⁶⁰ Bu durum, yerel toplululuğun kendi kendini yönetmesine ve seçilmiş organlar aracılığıyla temsil edilmesine engel teşkil etmekte olup belediye kamusalının özyönetim ve temsil değişkenleri açısından sorunludur.

Tablo 25: Mardin Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı (2020-2024) ile 2020-2023 Yılları Arası Faaliyet Raporları Karşılaştırması⁸⁶¹

⁸⁶⁰ Mardin Büyükşehir Belediyesi 2020-2024 Stratejik Planı, Sunuş.

⁸⁶¹ Mardin Büyükşehir Belediyesi 2020-2024 Stratejik Planı s. 4-7 ve Mardin Büyükşehir Belediyesi Faaliyet Raporları 2020, s. 49-217; 2021, s. 34-192, 2022, s. 31-191 ve 2023, s. 31-167’de yer alan faaliyet bilgilerinden bazı faaliyetlerin seçilmesi yoluyla hazırlanmıştır. Faaliyetlere ilişkin eğer hedef varsa faaliyetlerin yanında hedef gerçekleşme oranına ya da durumuna yer verilmiştir. 2020 yılında çoğu faaliyetin yönetim değişikliği ve Covid-19 salgını nedeniyle yapılamadığı/gerçekleştirilemediği belirtilmiştir. 2021, 2022 ve 2023 yıllarında bazı faaliyetlerin, bütçe yetersizliği, personel yetersizliği gibi sebeplerle gerçekleştirilemediği belirtilmiştir.

Amaç	2020 Yılı	2021 Yılı	2022 Yılı	2023 Yılı
Amaç 1: Kurumsal Kapasitenin Geliştirilmesi	4 adet hizmet içi eğitim programı(%80), %60 oranında vatandaşlardan gelen taleplerin çözüme kavuşturulma oranı (%66), %30 oranında vatandaşlardan gelen şikayeti azaltma(%42), 5 adet belediyeye ait kiralık verilen mülk sayısı(%100).	4 adet hizmet içi eğitim programı(%57,14), %50 oranında mevcut hizmet binası dış birimler ve diğer fiziki alanların modernize edilmesi(%40), 10 adet belediyeye ait kiralık verilen mülk sayısı(%100).	6 adet hizmet içi eğitim programı(%75), %85 oranında vatandaşlardan gelen taleplerin çözüme kavuşturulma oranı (%114), %20 oranında vatandaşlardan gelen şikayeti azaltma(%50), 15 adet belediyeye ait kiralık verilen mülk sayısı(%100).	25 adet hizmet içi eğitim programı(%270), %60 oranında mevcut hizmet binası dış birimler ve diğer fiziki alanların modernize edilmesi(%75), 1 adet barınma ve sosyal etkinlik alanı, %90 oranında vatandaşlardan gelen taleplerin çözüme kavuşturulma oranı (%100), %20 oranında vatandaşlardan gelen şikayeti azaltma(%100).
Amaç 2: Yaşanabilir ve Ekolojik Çevre	300 adet görüntü ve gürültü kirliliğine yönelik kontrol ve denetimler(%100), 130 adet tıbbi atık denetimi(%100), 1 adet katı atık depolama sahası tesisi.	350 adet görüntü ve gürültü kirliliğine yönelik kontrol ve denetimler(%100), %100 oranında tıbbi atık sterilizasyon tesisinin kurulumu(%100), 200 adet tıbbi atık denetimi(%114,5), %100 oranında katı atık depolama sahası enerji üretim tesisinin projelendirilmesi(%100), 20.000 ağaç ve 22.000 çalı dikimi, 6 adet temizlik aracı.	500 adet görüntü ve gürültü kirliliğine yönelik kontrol ve denetimler(%100), %100 oranında tıbbi atık sterilizasyon tesisinin kurulumu(%100), 225 adet tıbbi atık denetimi(%100).	100 adet görüntü ve gürültü kirliliğine yönelik kontrol ve denetimler(%17), 260 adet tıbbi atık denetimi(%100).
Amaç 3: Ulaşım ve Altyapı	Yol yapımı, asfalt, kaldırım.	Menfez yapımı, yol yapımı, bakım ve onarım çalışmaları.	5 adet alternatif yol güzergahları(%50), yol, asfalt, kaldırım yapım işleri.	43,95 km yaya ve bisiklet yolu(%97), 11 adet engelli rampası olan toplu taşıma araç ahalı, muhtelif yol yapım, bakım ve onarım işleri.
Amaç 4: Sosyal Belediyecilik	455 yaşlı, hasta ve engelli vatandaşa öz bakım, 119 yaşlı, hasta ve engelli vatandaşa araç, 5.833 adet aynı yardım kolileri(%250), 13.263 adet giyim ve oyuncak yardımı, 100 kişiye sosyal hizmet yardımı(%100), hastane ve kampüs alanında 129.654 adet çorba dağıtımı, 118 sanışana psikolojik danışmanlık.	3.347 aileye hijyen kolisi, 2.721 kişiye sosyal hizmet yardımı(%22,6) ve 14.017 adet aynı yardım kolileri(%46,7). ⁸⁶² 1.152 engelli ve yaşlıya özbakım hizmeti(%230,4), 113 adet engelli araç temini(%70,6), 734 engelli mobil ulaşım aracından faydalanmış(%209,7), 6.000 vatandaş sosyal yaşam evlerinden faydalanmış(%200), 408 genç vatandaşa yabancı dil kursu, 686 genç vatandaşa keman, piyano, halk dansı vb. kurslar, 505 kadın vatandaşa el işi kursu.	8.624 kişiye sosyal hizmet yardımı, 23.500 adet aynı yardım kolileri, 960 engelli ve yaşlıya özbakım hizmeti(%74), 397 adet engelli araç temini(%226), 547 engelli mobil ulaşım aracından faydalanmış(%110).	10.000 vatandaşa kıyafet yardımı, 50.000 kişiye sosyal hizmet yardımı(%333), 50.000 adet aynı yardım kolileri(%142), 486 engelli ve yaşlıya özbakım hizmeti(%81), 222 adet engelli araç temini(%120), 481 engelli mobil ulaşım aracından faydalanmış(%74), 4.000 vatandaş sosyal yaşam evlerinden faydalanmış(%100).
Amaç 5: Kültürel Faaliyetler ve İnanç Turizmi	Restorasyon çalışmaları, 5 adet kültürel ve sanatsal eğitim(%166,66).	Tarihi yerlerin iyileştirilmesi, 5 adet inanç yerlerini tanıtma etkinliği(%100), 30 adet kültürel ve sanatsal eğitim(%600), 9 adet tiyatro oyunu, 2 adet müzik dinletisi.	7 adet inanç yerlerini tanıtma etkinliği(%100), Konser, tiyatro, festival, farklı alanlarda kurslar, tarihi yerlerin iyileştirilmesi.	Tarihi yerlerin iyileştirilmesi, fuar, şenlik, sergi, söyleşi, açık hava sineması, şiir ve müzik dinletisi, tiyatro, farklı alanlarda kurslar.
Amaç 6: Yaşanabilir Kent	Park bakımları, peyzaj, 1 adet kent meydanı(%100).	Peyzaj alanları yapımı ve bakımı, 3 adet kent meydanı(%150), 4 adet erişilebilir pazar alanı(%100), 5'er adet sosyal yaşam evleri ve çocuk yaşam ve oyun evleri	5 adet erişilebilir pazar alanı(%100).	Çocuk oyun parkları yapımı.

⁸⁶² Hedefte sapma yaşanma sebebi: "Yapılan inceleme sonucunda gelir durumunun yüksek olması" şeklinde açıklanmıştır.

		projeleri(%100), 2 adet hayvan barınağı projesi(%50).		
Amaç 7: Yerel Ekonomi ve Kırsal Kalkınma	-	Su kanalı projesi.	-	1.000 adet süt sağım makinesi, 8.000 adet arı kovana dağıtımı, depremzede çiftçilere 1.000 adet koyun dağıtımı, üreticilere 3.000 ton yem desteği.
Amaç 8: Halk Sağlığı	2 adet sağlıklı yaşam projesi(%66), 2 adet obezite ile mücadele kampanyası(%100), 100 adet okul kantinlerinde temel sağlık konularında eğitim(%100), 2 adet kaçak et denetimi(%100), %50 oranında canlı hayvan borsası ve et entegre tesisinin tamamlanma oranı(%100), 1.000 adet işyerine yiyecek ve içecek denetimi(%100), 1.080 adet aşılana hayvan sayısı(%20), 12 adet park alanlarında hayvan beslenmesi için yapılan düzenleme(%100), Dezenfekte ve ilaçlama çalışmaları.	3 adet obezite ile mücadele kampanyası(%100), 200 adet okul kantinlerinde temel sağlık konularında eğitim(%100), 3 adet kaçak et denetimi(%100), 840 adet aşılana hayvan sayısı(%280), hayvan barınadında 5.000 hayvan barındırılmış(%100), 753 adet ticari taksi denetimi, 643 adet ilçeler arası minübüs denetimi, 8.476 adet toplu taşıma ara denetimi, 274 adet öğrenci servisi denetimi, 216 adet sebze meyve hali denetimi, haşere ilaçlaması, dezenfeksiyon çalışmaları.	11 adet spor kursu, 4 adet obezite ile mücadele kampanyası(%100), 300 adet okul kantinlerinde temel sağlık konularında eğitim(%100), 6.130 adet aşılana hayvan sayısı(%122), hayvan barınadında 5.500 hayvan barındırılmış(%123).	13 adet spor kursu(%100), 21 adet spor yapmaya elverişli park yapımı(%233), 3 adet obezite ile mücadele kampanyası(%50), 1.200 adet okul kantinlerinde temel sağlık konularında eğitim(%400), 6 adet kaçak et denetimi(%100), 1.500 adet işyerine yiyecek ve içecek denetimi(%30), 7.261 adet aşılana hayvan sayısı(%103), 850 adet park alanlarında hayvan beslenmesi için yapılan düzenleme(%122).
Amaç 9: Alt/Üst Yapı ve Afet Yönetimi	10 adet meydan, bulvar, cadde, anayol yapımı(%50), 20 adet kaldırım ve aydınlatma çalışması(%100), 48.825 m2 kilitli parke döşemesi(%100), %400 oranında öğrencilere yangın eğitimi(%100).	15 adet meydan, bulvar, cadde, anayol yapımı(%75), 60.000 m2 kilitli parke döşemesi(%200).	30 adet meydan, bulvar, cadde, anayol yapımı(%75), 200.000 m2 kilitli parke döşemesi(%400).	30 adet meydan, bulvar, cadde, anayol yapımı(%100), 10 adet kaldırım ve aydınlatma çalışması(%25), 27.000 m2 kilitli parke döşemesi(%54).

Stratejik Planın dokuz amacı yerel topluluğun günlük yaşamını doğrudan etkileyen mahalli müşterek ihtiyaçları kapsamaktadır. Bu yönüyle, planın içeriği kamu yararına yöneliktir. Ancak bu ihtiyaçların belirlenme süreci, yerel seçilmişlerin değil, merkezi yönetimin temsilcisi olan kayyım yönetiminde yapılmıştır.

Belediyenin 2020-2023 dönemi faaliyet raporları incelendiğinde, Stratejik Plan'da yer alan dokuz amacın yıllık faaliyetler aracılığıyla izlenmeye çalışıldığı ancak birçok faaliyetin Covid-19 salgını, yönetim değişikliği, bütçe ve personel yetersizliği gibi sebeplerden dolayı gerçekleştirilemediği belirtilmiştir. Bu durum, incelenen dönemde belediye faaliyetlerinin yalnızca hizmet tercihleriyle değil, idari ve mali koşullarla da şekillendiğini göstermektedir.

2020-2023 faaliyet raporlarında belediyenin hizmet tercihleri daha çok üstyapı yatırımları, çevre ve temizlik çalışmaları, tıbbi atık yönetimi, yol-asfalt-kaldırım

yapımları, gürültü ve görüntü kirliliği denetimleri, sosyal yardım programları ve kültürel faaliyetler etrafında yoğunlaşmıştır. Yol, meydan, bulvar ve cadde yapımlarının her yıl yüksek gerçekleşme düzeyine ulaşması; kilitli parke döşemelerinin 2020’de 48.825 m²’den 2022’de 200.000 m²’ye kadar çıkması; 2023’te 30 adet yol/meydan projesinin tamamlanması, kayyım yönetiminin üstyapı yatırımlarını önceliklendirdiğini göstermektedir. Buna paralel olarak tıbbi atık denetimlerinin her yıl artması, görüntü-gürültü kirliliği kontrollerinin yüksek sayıda sürmesi ve temizlik araçlarının alımının yapılması, çevre yönetiminin de temel öncelikler arasında yer aldığını ortaya koymaktadır.

Sosyal belediyecilik başlığı altında yer alan faaliyetlerde ise aynı yardım kolileri, sosyal hizmet destekleri, engelli-yaşlı bakım hizmeti, engelli araç temini, kıyafet yardımları, gençlere ve kadınlara yönelik kurslar gibi uygulamalar öne çıkmaktadır. 2020’de 5.833 olan aynı yardım kolisi sayısının 2023’te 50.000’e çıkması; sosyal hizmet yardımlarının 100 kişiden 50.000 kişiye ulaşması; engelli mobil ulaşım araçlarından yararlananların sayısının düzenli olarak artması, sosyal yardım uygulamalarının nicel olarak güçlü bir artış gösterdiğini ortaya koymaktadır. Ancak bu artış büyük ölçüde yardım temelli sosyal politika uygulamasını yansıtmaktadır; üretici destekleri ise yalnızca 2021 sonrası birkaç programla sınırlıdır (süt sağım makinesi, arı kovana, yem desteği vb.).

2023 yılında 25 hizmet içi eğitim, yeni sosyal yaşam evleri, pazar yerleri, hayvan barınağı projeleri, sağlık denetimleri, spor kursları ve 21 adet spor parkı yapılması gibi faaliyetler, kurumsal kapasite ve halk sağlığı alanlarının da etkin biçimde yürütüldüğünü göstermektedir. Kültürel faaliyetlerde tiyatro, müzik dinletileri, açık hava sineması, fuar, sergi, tarihi mekân iyileştirmeleri gibi programların yer alması ise kültürel hizmetlerin istikrarlı biçimde devam ettirildiğini göstermektedir.

Mardin Büyükşehir Belediyesi’nin hizmetlerinden yararlananların kapsamı incelendiğinde, faaliyetlerin kentsel nüfusa yönelik yol, altyapı, çevre temizliği, spor ve

kültürel hizmetler üzerinden geniş bir kesime ulaştığı görülmektedir. Bunun yanında yaşlı ve engellilere yönelik bakım uygulamaları, sosyal hizmet yardımları ve engelli araç temini gibi hizmetler dezavantajlı grupları hedeflemektedir. Kırsal alanda ise süt sağım makinesi, arı kovanı, yem ve koyun desteği gibi sınırlı sayıdaki programlarla üreticilere yönelik destekler sürdürülmektedir. Gençler ve kadınlar, özellikle kurs programları ve sosyal yaşam evlerinin kullanımındaki artış üzerinden hizmet kapsamına dâhil olmaktadır. Ayrıca tıbbi atık yönetimi, çevre ve gürültü denetimleri ile kültürel etkinlikler, belediyenin tüm kent genelini ilgilendiren hizmetleri arasında yer almaktadır.

Mardin Büyükşehir Belediyesi'nin 2023 yılı Faaliyet Raporu ile 2023 yılı Sayıştay Denetim Raporu'ndaki bütçe gelir tablolarını karşılaştırdığımızda; 2023'te Mardin BB'nin net bütçe gelirleri 2.488.831.165,80 TL olup başlangıç bütçe tahmini olan 1.600.000.000,00 TL'nin %155,55'i düzeyinde gerçekleşmiştir. Gelir kompozisyonu belirgin biçimde "Diğer Gelirler" kaleminde yoğunlaşmakta (yaklaşık %95); bu kaleminde izlenen artışın, denetim raporunda da belirtildiği üzere merkezi idare vergi gelirlerinden alınan paylardaki artış ile ilişkili olduğu anlaşılmaktadır. Buna karşılık Vergi Gelirleri kalemi %38,47 gerçekleşme ile tahminin altında kalmıştır. Ayrıca Alınan Bağış ve Yardımlar kalemindeki yüksek gerçekleşme (%744,19) ile Sermaye Gelirleri kalemindeki olağanüstü sapma (%7404,17) belediyenin gelir yapısında dış kaynak/proje hibeleri ve taşınmaz satışları gibi tek-seferlik veya proje-bağımlı unsurların etkisini göstermektedir.⁸⁶³ Bu durum, belediyenin kendi öz gelirlerini yaratma kapasitesinin zayıf olduğunu; hizmetlerini sürdürebilmek için merkezi transferlere, taşınmaz satışına ve bağış ve yardımlara bağımlı olduğunu göstermektedir.

⁸⁶³ Mardin Büyükşehir Belediyesi 2023 yılı Faaliyet Raporu, s. 22; Mardin Büyükşehir Belediyesi 2023 Yılı Sayıştay Denetim Raporu, s. 5. Sayıştay Raporunda alınan bağış ve yardımlar gelir kalemindeki artışın Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının, İller Bankasının, Dicle Kalkınma Ajansının ve Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığının "Artuklu Kentsel Sit Alanı Sokak Sağlıklaştırma ve Cephe İyileştirme İşi", "Muhtelif Mahalle Yolları Sathi Kaplama İşi" ve ortak yürütülen projeler için vermiş oldukları hibelerden kaynaklandığı; sermaye gelirlerindeki artışın ise Nusaybin ve Artuklu ilçelerinde bulunan Mardin BB'ye ait taşınmaz satışlarından kaynaklandığı ifade edilmiştir (A.k., s.5).

Sayıştay Raporu (2023) aynı zamanda belediye gelir ve kaynaklarının kullanımı ve yönlendirilmesi konusunda kritik uyarılar yapmaktadır. Belediye giderlerinde “mal ve hizmet alımları” kalemi %90 artarken, “faiz giderleri” %458 artış göstermiştir. Ayrıca belediyeye bağlı Mardin Su ve Kanalizasyon İdaresi’ne aktarılan yüksek tutarlı borç dikkat çekmektedir.⁸⁶⁴ Bu durum, belediye bütçesinin önemli bir kısmının borçlanma ve hizmet satın alma yoluyla yönlendirildiğini göstermekte; dolayısıyla doğrudan kamusal üretim yerine finansman ve piyasa bağımlılığı öne çıkmaktadır.

Sayıştay raporunda kamusal açıdan öne çıkan en kritik bulgulardan biri, belediye harcamalarının mahalli müşterek ihtiyaçlar çerçevesinin dışına çıkmasıdır. Bu kapsamda, Mardin Büyükşehir Belediyesi’nin 2023 yılında Kırklareli iline bağlı Demirköy İlçe Belediyesi’ne 2.250.000 TL, Kofçaz İlçe Belediyesi’ne ise 1.750.000 TL olmak üzere toplam 4.000.000,00 TL tutarında kaynağı, “kardeş kent” protokolü gerekçesiyle yol yapım işlerinde kullanmak üzere aktardığı tespit edilmiştir.⁸⁶⁵

Sayıştay’a göre söz konusu harcamalar, mevzuata aykırı nitelik taşımaktadır. Çünkü bir belediyenin başka bir kamu idaresine ait yapım, bakım-onarım veya taşıma işlerini üstlenebilmesi için, bu faaliyetlerin mahalli müşterek nitelikte olmak kaydıyla belediyenin görev ve sorumluluk alanına giren bir konuda ve kendi belediye sınırları içinde gerçekleştirilmesi gerekmektedir. İncelenen olayda ise yol yapım işlerinin, Mardin Büyükşehir Belediyesi’nin coğrafi sınırları dışında yer alan belediyelere yönelik olması ve görev ve sorumluluk alanındaki konuların dışında yer alması bu temel koşulları ortadan kaldırmaktadır. Ayrıca Sayıştay değerlendirmesinde, yol yapım faaliyetlerinin kültür, sanat ve spor gibi alanlara ilişkin olmaması nedeniyle, kardeş kent protokolleri kapsamında yürütülebilecek hizmetler arasında da yer almadığı açıkça belirtilmiştir.⁸⁶⁶ Mahalli müşterek ihtiyaçlar koşulunun ihlal edildiği bu durum, belediyenin kendi sınırları

⁸⁶⁴ A.k., s. 6-7.

⁸⁶⁵ A.k., s. 15-16.

⁸⁶⁶ A.k., s. 16-17.

içinde yaşayan halkın yararına kullanılması gereken belediye gelir ve kaynaklarının başka yerel yönetimlere yönlendirilmesi sonucunu doğurarak, yerel düzeyde toplumsal eşitlik ve toplumsal adalet açısından sorunlu bir tablo ortaya çıkarmıştır.

Sayıştay'ın raporunda imar planlarının uygulanmaması nedeniyle çok sayıda “kamulaştırmasız el atma” davasının açıldığı ve belediyenin tazminata mahkum edildiği de belirtilmiştir.⁸⁶⁷ Bu bulgu, hem belediyenin planlama kapasitesindeki zafiyeti hem de vatandaşların mülkiyet haklarının ihlali üzerinden kamusallık açısından ciddi bir sorun alanı yaratmaktadır. Son olarak, raporda vergi toplama kapasitesine ilişkin tespitler, belediyenin yerel mali durumunun zayıflığını ortaya koymaktadır.⁸⁶⁸ İlan ve reklam vergilerinin tahsilat oranlarının düşük olması, mali özerkliğin sınırlı kalmasına yol açmaktadır.

Mardin BB örneğinde belediyecilik faaliyetleri hangi yöntemlerle yerine getirilmektedir. Mardin BB'nin personel durumu, şirketleri, yapılan ihaleler, belediyenin hizmet görme yöntemlerinin tespitinde önemli veriler sunmaktadır.

Tablo 26: Mardin Büyükşehir Belediyesi Personel Dağılımı (2020-2024)⁸⁶⁹

Yıl	Memur	Sözleşmeli	Daimi İşçi	Şirket Personeli ⁸⁷⁰	Şirketi Personeli (Hizmet Alımı)	Toplam
2020	183	7	140	979	665	1.968
2021	188	11	127	972	646	1.944
2022	186	12	131	970	657	1.956
2023	200	377	115	793	471	1.956
2024	221	376	55	1.483 ⁸⁷¹	-	2.135

Mardin Büyükşehir Belediyesi'nin ana personelinde memur sayısı genel olarak artarken, sözleşmeli personelde 2023-2024 döneminde önemli artışlar olmuştur. Diğer taraftan şirketlerdeki yüksek personel sayısı belediyenin hizmet üretiminin büyük oranda

⁸⁶⁷ A.k., s. 18-20.

⁸⁶⁸ A.k., s. 21-23.

⁸⁶⁹ Mardin Büyükşehir Belediyesi 2020, 2021, 2022, 2023, 2024 yılı faaliyet raporlarındaki verilerden hazırlanmıştır.

⁸⁷⁰ 2022 yılından itibaren “Şirket Personeli” yerine “Sürekli İşçi” kavramı kullanılmıştır.

⁸⁷¹ Şirketi Personeli (Hizmet Alımı) sayısı da bu sayıya dâhil edilmiştir.

bu birimlere dayandığını ve ayrıca hizmet alımı yoluyla işçi çalıştırılmasının yoğunluğunu göstermektedir.

Belediye şirketlerine ilişkin bulgular Sayıştay denetim raporunda yer almaktadır. Raporda Mardin BB'nin doğrudan hissedarı olduğu tek şirketin Mardin Kent A.Ş. olduğu, belediyenin bu şirkete %100 ortak olduğu ve 4 milyon TL sermayeye sahip bulunduğu belirtilmektedir. Ayrıca Midyat Organize Sanayi Bölgesi'nde küçük bir ortaklık payı mevcuttur.⁸⁷² Bu durum sınırlı bir şirketleşmeyi göstermektedir.

Mardin Büyükşehir Belediyesi'nin gerçekleştirdiği ihaleler,⁸⁷³ belediyenin hizmet sunumunda neoliberal eğilimleri güçlendiren bir yapı sergilediğini göstermektedir. 2022'de 7 adet beko-loder iş makinesi kiralama işinin açık ihale usulüyle yapılması, belediyenin kendi araçlarını güçlendirmek yerine kiralama yöntemini tercih ettiğini ortaya koymaktadır. Yine aynı yılın şubat ayında açılan 20 kalem malzeme alımı ihalesi açık ihale yöntemiyle duyurulmuş ancak iptal edilmiştir. 2022'nin sonunda düzenlenen mezarlıkların bakım ve onarımı ihalesi ile Mardin Orman Bölge Parkı Yapım İşleri örnekleri, belediyenin temel hizmetlerde dahi özel firmalara dayandığını göstermektedir. 2023 yılına gelindiğinde bu eğilim daha da belirginleşmiş, Artuklu, Midyat ve Estel otogarlarındaki taşınmazların kiralanmasına ilişkin ilana çıkmıştır.

Bu örnekler bir bütün olarak değerlendirildiğinde, Mardin BB'nin hizmet sunumunda “doğrudan kamusal üretim” yerine kiralama, mal alımı ve bakım-onarım ihalelerine ağırlık verdiği; bütçe gelirlerinde ise taşınmaz kiralamasına yöneldiği görülmektedir.

Mardin Büyükşehir Belediyesi'nin 2019-2024 dönemindeki uygulamaları, kayyım yönetimi nedeniyle özyönetim ve temsil mekanizmalarının devre dışı kaldığı, dolayısıyla

⁸⁷² Mardin Büyükşehir Belediyesi 2023 Yılı Sayıştay Denetim Raporu, s. 8.

⁸⁷³ Mardin Büyükşehir Belediyesi İhale Örnekleri, Elektronik Kamu Alımları Platformu (EKAP), 2022/48991, 2022/71104, 2022/1312834, 2022/1356570, <https://ekapv2.kik.gov.tr>; Mardin Büyükşehir Belediyesi, “Otogar Alanlarının Kiralanması İlanı”, 01.11.2023, <https://www.mardin.bel.tr/artuklu-sehirlerarasi-otobus-terminali-ile-midyat-ve-estel-ilce-otogarinda-bulunan-tasinmazlarin-kiralanmasi-ihale-ilani> adresinden erişim sağlanmıştır.

liberal belediyeçilik ilkelerinin işletilemediği bir çerçevede şekillenmiştir. Belediyenin hizmet üretiminde kiralama, hizmet alımı ve yapım ihalelerinin öne çıkması, Mardin'in neoliberal nitelik taşıyan piyasa temelli bir hizmet sunum yöntemine dayandığını göstermektedir. Sosyal yardım programlarındaki yüksek artış ise belediyenin yardım temelli bir sosyal belediyeçilik yaklaşımı izlediğine işaret etmektedir; ancak bu yönelim yapısal sosyal politikalar üretmekten çok kısa vadeli destek mekanizmalarına dayanmaktadır. Katılım, müzakere ve ortak üretim mekanizmaları bulunmadığından toplumcu belediyeçilik unsurları gözlenmemekte; hizmetlerin doğrudan belediye eliyle üretilmesini güçlendiren bir adım olmadığı için yeniden beledileştirme eğilimine de rastlanmamaktadır.

Bu bütünlük içinde Mardin Büyükşehir Belediyesi'nin belediyeçilik yaklaşımı, merkezîyetçi bir yönetim altında yürütülen, hizmet sunumunda neoliberal, sosyal politikalarda ise yardım temelli bir yapı sergilemektedir. Bu yapıda sosyal hizmetler görünür şekilde artarken, özyönetim, temsil ve mali özerklik zayıflamış; kamusallık ise mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanması boyutuyla sınırlı kalmıştır.

c. Neoliberal Belediyeçiliğin Sosyal Politikalarla Yumuşatılması: Manisa Büyükşehir Belediyesi Örneği

2012 yılında 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir statüsü verilen ve 2019 yerel seçimlerinde MHP tarafından kazanılan Manisa Büyükşehir Belediyesi, hem kentsel hem de kırsal alanlara hizmet götürmekle yükümlü orta ölçekli bir büyükşehir belediyesi örneğini temsil etmektedir.

Manisa Büyükşehir Belediyesi'nin 2020-2024 Stratejik Planı'nda yer alan yedi stratejik amaç ve yirmi dokuz hedefin, 2020-2023 yıllarına ait faaliyet raporlarıyla karşılaştırılması, belediyenin planlama-uygulama ilişkisinin somut düzeyde izlenmesine imkân vermektedir.

Tablo 27: Manisa Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı (2020-2024) ile 2020-2023 Yılları Arası Faaliyet Raporları Karşılaştırması⁸⁷⁴

Amaç & Hedef	2020 Yılı	2021 Yılı	2022 Yılı	2023 Yılı
Amaç 1: Çevre Yatırımları				
H.1.1 Atık yönetimi & Doğa bilinci	10 adet çöp transfer istasyonları kurma çalışmaları(hedef ilerlemede), 4 adet vahşi depolama alanı rehabilitasyonu ihalesi(hedef gerçekleşmemiş).	8 adet trenle katı atık taşıma(hedef ilerlemede), geri kazanım, çevre eğitimi.	8 adet trenle katı atık taşıma(hedef ilerlemede), çevre eğitimi, vahşi depolama alanı rehabilitasyonu projeleri.	9 adet trenle katı atık taşıma(hedef iyi), Hafriyat atıklarının azaltılması, geri kazanım, çevre eğitimi, vahşi depolama alanı projeleri.
H.1.2 Halk sağlığı	2.107 kişi hasta nakil ambulans hizmetlerinden yararlanmış(hedef üstü), haşere ile mücadele, mezbahaların hijyen ve faaliyetleri.	3.404 kişi hasta nakil ambulans hizmetlerinden yararlanmış(hedef üstü), haşere ile mücadele, mezbahaların hijyen ve hizmet kalitesinin artırılması.	4.772 kişi hasta nakil ambulans hizmetlerinden yararlanmış(hedef üstü), haşere ile mücadele, mezbahaların hijyen ve hizmet kalitesinin artırılması. 2 adet hayvan bakımevi(hedef geliştirilmeli).	6.254 kişi hasta nakil ambulans hizmetlerinden yararlanmış(hedef üstü), haşere ile mücadele, mezbahaların hijyen ve hizmet kalitesinin artırılması. 2 adet hayvan bakımevi(hedef geliştirilmeli).
H.1.4 Haller & gıda güvenliği	Hallerin hizmet kalitesinin artırılması.	5 adet meyve sebze hali(hedef geliştirilmeli). Hallerin hizmet kalitesinin artırılması.	5 adet meyve sebze hali(hedef geliştirilmeli). 3 adet kapalı Pazar yeri(hedef geliştirilmeli). Meyve-sebze hali ile pazaryeri hizmet kalitesinin artırılması.	5 adet meyve sebze hali(hedef geliştirilmeli). 3 adet kapalı Pazar yeri(hedef geliştirilmeli).
Amaç 2: Kırsal Kalkınma				
H.2.1 Sulama altyapısı	25 adet tarımsal sulama tesisi(hedef başarılı), 10 adet tarımsal sulama havuzu ve su depoları yapımı(hedef başarılı).	26 adet tarımsal sulama tesisi(hedef üstü), 12 adet tarımsal sulama havuzu ve su depoları yapımı(hedef üstü). Etüt çalışmaları, ilaçlama suyu tesisi.	28 adet tarımsal sulama tesisi(hedef üstü), 19 adet tarımsal sulama havuzu ve su depoları yapımı(hedef üstü). Etüt çalışmaları, ilaçlama suyu tesisi.	28 adet tarımsal sulama tesisi(hedef başarılı), 19 adet tarımsal sulama havuzu ve su depoları yapımı(hedef üstü). Etüt çalışmaları, ilaçlama suyu tesisi.
H.2.2 Hayvancılık	132 adet hayvan içme suyu göletlerinin yapılması (hedef başarılı).	152 adet hayvan içme suyu göletlerinin yapılması(hedef üstü).	185 adet hayvan içme suyu göletlerinin yapılması(hedef üstü). 714 üreticiye arıcılık desteklemesi(hedef geliştirilmeli), 4 adet küçükbaş hayvan yıkama ünitesi(hedef üstü).	216 adet hayvan içme suyu göletlerinin yapılması(hedef üstü). 952 üreticiye arıcılık desteklemesi(hedef ilerlemede), 6 adet küçükbaş hayvan yıkama ünitesi(hedef üstü).
H.2.3 Ürün çeşitliliği & verimlilik	324 adet sera miktarı(hedef üstü).	324 adet sera miktarı(hedef iyi). 208.240 adet zeytin(hedef geliştirilmeli), 37.850 adet badem(hedef iyi), 58.880 adet ceviz(hedef üstü) fidanları dağıtımı.	324 adet sera miktarı(hedef geliştirilmeli). 280.412 adet zeytin(hedef ilerlemede), 44.653 adet badem(hedef ilerlemede), 84.259 adet ceviz(hedef üstü) fidanları dağıtımı. Örtü altı yetiştiriciliği projeleri, meyveciliği geliştirme, tıbbi aromatik bitki yetiştiriciliği, biyolojik mücadele projeleri uygulanmış.	324 adet sera miktarı(hedef geliştirilmeli). 376.312 adet zeytin(hedef iyi), 44.653 adet badem(hedef geliştirilmeli), 96.769 adet ceviz (hedef başarılı) fidanları dağıtımı. Örtü altı yetiştiriciliği projeleri, meyveciliği geliştirme, tıbbi aromatik bitki yetiştiriciliği, biyolojik mücadele projeleri uygulanmış.
H.2.4 Tarıma dayalı sanayi	38 adet erken uyarı istasyonunu(hedef üstü).	Yerel ürün satış alanları kurulması. 19 adet üretici kooperatifine destek(hedef üstü).	Soğuk hava deposu projesi, yerel ürün satış alanlarının kurulması, kooperatif desteği. 38 adet erken uyarı	Yerel ürün satış alanlarının kurulması, kooperatif desteği, tarımsal makine parkı ekipman projesi. 38 adet

⁸⁷⁴ Manisa Büyükşehir Belediyesi 2020-2024 Stratejik Planı s. 11-12 ve Manisa Büyükşehir Belediyesi Faaliyet Raporları 2020, s. 59-130; 2021, s. 63-160, 2022, s. 59-148 ve 2023, s. 56-159'de yer alan faaliyet bilgilerinden bazı faaliyetlerin seçilmesi yoluyla hazırlanmıştır. Faaliyetlere ilişkin eğer hedef varsa faaliyetlerin yanında hedef gerçekleşme oranına ya da durumuna yer verilmiştir. 2020 yılında bazı faaliyetlerin gerçekleşmeme nedenleri olarak Covid 19 salgını, bakanlık onay süreci sayılmıştır. 2021, 2022 ve 2023 yıllarında bazı faaliyetlerin tasarruf tedbirleri, maliyet artışları nedeniyle uygulanamadığı belirtilmiştir.

			istasyonu(hedef üstü). 43 adet üretici kooperatifine destek(hedef üstü). 11 adet tarımsal pakına parkı ekipmanı(hedef üstü).	erken uyarı istasyonu(hedef üstü). 76 adet üretici kooperatifine destek(hedef üstü). 138 adet tarımsal pakına parkı ekipmanı(hedef üstü).
H.2.5 Bilinçli tarım	-	1.830 çiftçi eğitimi(hedef iyi), 30.800 adet materyal dağıtımı(hedef üstü), 6 adet tarım fuarı(hedef ilerlemede).	12.024 çiftçi eğitimi(hedef üstü), 44.240 adet materyal dağıtımı(hedef üstü), 7 adet tarım fuarı(hedef iyi).	24.689 çiftçi eğitimi(hedef üstü), 75.865 adet materyal dağıtımı(hedef üstü), 8 adet tarım fuarı(hedef iyi).
Amaç 3: Kent İçi Ulaşım				
H.3.1 Trafik güvenliği ve akıcılığı	36 adet güzergâh iyileştirmesi, 218 adet durak değişikliği-eklemesi, 7.857 adet trafik işaretlemeleri(hedef üstü), belediye birimlerine akaryakıt temini.	Güzergâh ve durak iyileştirme, 10.402 adet trafik işaretlemeleri(hedef üstü).	Güzergâh ve durak iyileştirme, 18.334 adet trafik işaretlemeleri(hedef üstü).	Güzergâh ve durak iyileştirme, araç alımı, bakım onarım çalışmaları. 8.903 adet trafik işaretlemeleri(hedef başarılı).
H.3.2 Modern ulaşım yapıları	Pandemi ve tasarruf tedbirleri kapsamında köprü, alt/üst geçit yapımı ertelenmiş. Sinyalizasyon sisteminin geliştirilmesi, merkezi takip ve denetleme sistemi kurulması planlanmakta.	Merkezi takip, denetleme ve sinyalizasyon sistemi kurulması.	Merkezi takip, denetleme ve sinyalizasyon sistemi kurulması.	Merkezi takip, denetleme ve sinyalizasyon sistemi kurulması. 1 adet otopark(hedef geliştirilmeli).
H.3.3 Yol altyapısı	351,30 km sıcak asfalt(hedef geliştirilmeli), 3.953,10 km sathi kaplama(hedef üstü), 6.680.652 m2 kilit parke döşemesi(hedef geliştirilmeli), 124,63 km beton yol yapımı(hedef üstü).	351,30 km sıcak asfalt(hedef geliştirilmeli), 5.205,30 km sathi kaplama(hedef üstü), 187,23 km beton yol yapımı(hedef üstü).	381,46 km sıcak asfalt(hedef geliştirilmeli), 5.375,30 km sathi kaplama(hedef üstü), 6.748.515 m2 kilit parke döşemesi(hedef geliştirilmeli), 187,23 km beton yol yapımı(hedef başarılı).	406,08 km sıcak asfalt(hedef geliştirilmeli), 6.417,95 km sathi kaplama(hedef üstü), 7.011.950 m2 kilit parke döşemesi(hedef geliştirilmeli), 187,23 km beton yol yapımı(hedef iyi).
H.3.4 Parke taşı üretimi	700.653 m2 kilit parke taşı üretimi(hedef üstü).	861.208 m2 kilit parke taşı üretimi(hedef üstü).	1.195.373 m2 kilit parke taşı üretimi(hedef üstü).	1.541.914 m2 kilit parke taşı üretimi(hedef üstü).
Amaç 4: Kent Modeli				
H.4.1 İmar planı	Jeolojik-jeoteknik etüt raporu hazırlanması, hali hazır haritalar, imar uygulamaları, kaçak yapılaşmaya ilişkin kontrol ve ilçe belediyelerinin denetimi.	Jeolojik-jeoteknik etüt raporu hazırlanması, hali hazır haritalar, imar uygulamaları, kaçak yapılaşmaya ilişkin kontrol ve ilçe belediyelerinin denetimi.	Jeolojik-jeoteknik etüt raporu hazırlanması, hali hazır haritalar, imar uygulamaları, kaçak yapılaşmaya ilişkin kontrol ve ilçe belediyelerinin denetimi.	Jeolojik-jeoteknik etüt raporu hazırlanması, hali hazır haritalar, imar uygulamaları, kaçak yapılaşmaya ilişkin kontrol ve ilçe belediyelerinin denetimi.
H.4.2 Tarihi miras	Kula & Soma Darkale koruma amaçlı imar planı çalışması.	Koruma amaçlı imar planları, Gördes Şehir Müzesi yapımı projesi.	1 adet tarihi yapıların restorasyonu(hedef geliştirilmeli).	1 adet tarihi yapıların restorasyonu(hedef geliştirilmeli).
H.4.3 Kentsel dönüşüm	Turgut Özal 1. Etap kentsel dönüşüm projesi ÇŞİDB ile yapılacak, kentsel dönüşüm stratejik planı hazırlığı.	Kentsel dönüşüm alanlarının belirlenmesi. Bu alandaki hizmetlerin bazıları Toplu Konut İdaresine devredilmiş.	Kentsel dönüşüm alanlarının belirlenmesi. Bu alandaki hizmetlerin bazıları Toplu Konut İdaresine devredilmiş.	Kentsel dönüşüm alanlarının belirlenmesi. Bu alandaki hizmetlerin bazıları Toplu Konut İdaresine devredilmiş.
H.4.4 Yeşil alan & sosyal donatı	Ağaçlandırma, refüj-kavşak peyzajı. 35.000 m2'lik alana çimlendirme, ağaçlandırma ve otomatik sulama sistemi uygulaması yapılmış. 53 adet sosyal ihtiyaçlar için park, meydan ve yeşil alan(hedef başarılı).	Ağaçlandırma, refüj-kavşak peyzajı. 62 adet sosyal ihtiyaçlar için park, meydan ve yeşil alan(hedef üstü).	Yeni rekreasyon alanları, mevcut yeşil alanların bakımı, refüj-kavşak peyzajı, süs bitkileri ve fidan üretimi. 69 adet sosyal ihtiyaçlar için park, meydan ve yeşil alan(hedef üstü).	Yeni rekreasyon alanları, mevcut yeşil alanların bakımı, refüj-kavşak, ağaçlandırma, çim tohumu ekimi, sulama sistemleri ve süs havuzlarının bakımı, süs bitkileri ve fidan üretimi. 74 adet sosyal ihtiyaçlar için park, meydan ve yeşil alan(hedef üstü).

Amaç 5: Sosyal, Kültürel, Spor				
H.5.1 Sosyo-kültürel alanlar	7.763 öğrenciye lise ve üniversite hazırlık kursu(hedef geliştirilmeli), 44 branşta 517 kursiyere meslek edindirme kursu.	2.684 öğrenciye lise ve üniversite hazırlık kursu(hedef geliştirilmeli), 2.967 kursiyere meslek edindirme kursu(hedef ilerlemede). Otel ve iş merkezi, gençlik merkezi yapım projeleri.	10.702 öğrenciye lise ve üniversite hazırlık kursu(hedef üstü), 5.211 kursiyere meslek edindirme kursu(hedef iyi). Gençlik merkezi, otopark, kent meydanı yapım projeleri.	11.138 öğrenciye lise ve üniversite hazırlık kursu(hedef üstü), 5.102 kursiyere meslek edindirme kursu(hedef iyi). Gençlik merkezi, otopark, kent meydanı yapım projeleri.
H.5.3 Sosyal hizmetler	7.440 kişiye gıda yardımı(hedef üstü), 4.643 adet gıda ve temizlik kolisi, 153 kişiye yemek dağıtımı(hedef başarılı), 74 kişiye engelli araç dağıtımı(hedef geliştirilmeli), 1.620 kişiye psikolojik danışmanlık hizmeti(hedef başarılı), 28 kişiye huzurevi hizmeti(hedef başarılı).	7.200 kişiye gıda yardımı(hedef üstü), 135 kişiye yemek dağıtımı(hedef iyi), 90 kişiye engelli araç dağıtımı(hedef geliştirilmeli), 2.966 kişiye psikolojik danışmanlık hizmeti(hedef üstü), 31 kişiye huzurevi hizmeti(hedef başarılı).	7.200 kişiye gıda yardımı(hedef üstü), 126 kişiye yemek dağıtımı(hedef iyi), 100 kişiye engelli araç dağıtımı(hedef geliştirilmeli), 3.655 kişiye psikolojik danışmanlık hizmeti(hedef iyi), 39 kişiye huzurevi hizmeti(hedef üstü).	7.200 kişiye gıda yardımı(hedef üstü), 104 kişiye yemek dağıtımı(hedef ilerlemede), 107 kişiye engelli araç dağıtımı(hedef geliştirilmeli), 4.371 kişiye psikolojik danışmanlık hizmeti(hedef iyi), 40 kişiye huzurevi hizmeti(hedef ilerlemede).
H.5.4 Spor altyapısı	62 amatör spor kulübüne ayni ve nakdi yardım(hedef başarılı), 12 adet amatör spor branşında 579 kursiyere kurs verilmiş.	65 amatör spor kulübüne ayni ve nakdi yardım(hedef başarılı).	129 amatör spor kulübüne ayni ve nakdi yardım(hedef üstü).	169 amatör spor kulübüne ayni ve nakdi yardım(hedef üstü), 2 adet spor tesisi(hedef geliştirilmeli).
Amaç 6: Güvenli Kent				
H.6.1 Afet farkındalığı	Afet bilinçlendirme kapsamında okul ve resmi kuruma 1.000 adet broşür ve 1.000 adet afiş dağıtımı(hedef başarılı).	Afet bilinçlendirme kapsamında okul ve resmi kuruma 5.000 adet eğitici broşür(hedef üstü).	Afet bilinçlendirme kapsamında okul, resmi kurum ve özel kuruma 5.750 adet eğitici broşür(hedef üstü).	Afet bilinçlendirme kapsamında okul, resmi kurum ve özel kuruma 11.354 adet broşür ve afiş dağıtılmıştır(hedef üstü).
H.6.2 İtfaiye & müdahale	Araç-gereç güçlendirme. 196 okul, 20 resmi kurum, 13 özel şirkete temel yangın hizmeti verilmiş(hedef geliştirilmeli), 1.482 adet işletme yangın güvenliği kapsamında denetlenmiş(hedef üstü).	812 adet eğitim ve tatbikat (hedef üstü), 1.434 adet işletme yangın güvenliği kapsamında denetlenmiş(hedef üstü).	1.305 adet eğitim ve tatbikat (hedef üstü), 1.752 adet işletme yangın güvenliği kapsamında denetlenmiş(hedef üstü).	1.600 adet eğitim ve tatbikat (hedef üstü), 1.705 adet işletme yangın güvenliği kapsamında denetlenmiş(hedef üstü).
Amaç 7: Kurumsal Kapasite				
H.7.1 Vatandaş bilgilendirme	Taleplerin kaydı, halkla ilişkiler. 1.970 kişi belediye web tv izlemiş(hedef üstü).	Taleplerin kaydı, halkla ilişkiler. Belediyeye ait web tv hizmet vermemeye başlamış.	Taleplerin kaydı, halkla ilişkiler.	Taleplerin kaydı, halkla ilişkiler.
H.7.2 Bilgi altyapısı	Kent bilgi sistemi, yazılım faaliyetleri.	Kent bilgi sistemi, yazılım faaliyetleri.	Kent bilgi sistemi, yazılım faaliyetleri.	Kent bilgi sistemi, yazılım faaliyetleri.
H.7.3 Yönetim verimliliği	1.728 personele 20 adet hizmet içi eğitim verilmiş(hedef geliştirilmeli).	6.853 personele 325 adet hizmet içi eğitim verilmiş(hedef üstü).	5.757 personele 194 adet hizmet içi eğitim verilmiş(hedef üstü).	3.586 personele 192 adet hizmet içi eğitim verilmiş(hedef üstü). Hizmet binalarının bakım ve onarımı.

Manisa Büyükşehir Belediyesi'nin 2020-2023 dönemi faaliyet raporları, belediyenin hizmet tercihlerini kırsal kalkınma, ulaşım-üstyapı yatırımları, çevre ve halk

sağlığı hizmetleri, çevresel denetimler, sosyal hizmetler ve kültür-spor faaliyetleri etrafında yoğunlaştırdığını göstermektedir. 2020 yılında Covid-19 salgını ve bakanlık onay süreçleri; 2021-2023 döneminde ise tasarruf tedbirleri ve maliyet artışları nedeniyle bazı faaliyetlerin gerçekleştirilemediğinin raporlarda belirtilmesi, Manisa'nın hizmet üretim kapasitesinin yalnızca kendi tercihleriyle değil, dışsal idari ve mali koşullarla da sınırlı biçimde şekillendiğini ortaya koymaktadır.

Kırsal kalkınma, Manisa'nın en güçlü tercih alanlarından biridir. Tabloda yer alan sulama tesisleri yatırımları, hayvan içme suyu göletlerinin yapımı, tarımsal sulama hatlarının yenilenmesi, kırsal mahallelerde yol-menfez iyileştirmeleri ve üreticilere yönelik arı kovana, fidan, yem ve küçükbaş hayvan destekleri, belediyenin kırsal üretimi destekleyen bütüncül bir yaklaşım benimsediğini göstermektedir. Bu faaliyetler, yalnızca sosyal yardım niteliğinde değil, üreticinin maliyetini azaltan ve üretim altyapısını güçlendiren destekler niteliğindedir; yararlananların kapsamı büyük ölçüde kırsal alandaki çiftçiler, hayvancılıkla uğraşanlar ve tarımsal üreticilerden oluşmaktadır.

Ulaşım ve kentsel altyapı yatırımları, Manisa'nın ikinci güçlü tercih alanıdır. Her yıl düzenli olarak yüksek gerçekleşme düzeyine ulaşan sıcak asfalt serimleri, kilit parke döşemeleri, yol bakım-onarımı, menfez ve köprü yapımları, sinyalizasyon çalışmaları, kavşak düzenlemeleri ve toplu taşıma yatırımları, Manisa'nın temel belediyeçilik hizmetlerini istikrarlı biçimde sürdürdüğünü göstermektedir. Bu yatırımlar, doğrudan kentsel nüfusu etkilediği gibi kırsal mahallelerin erişilebilirliğini de artırmış; böylece hizmetlerin yararlanıcı kitlesi il genelinde oldukça geniş bir nüfusa yayılmıştır.

Çevre yönetimi ve halk sağlığı faaliyetleri de tabloda önemli bir yer tutmaktadır. Katı atık toplama-taşıma hizmetleri, vahşi depolama alanlarının rehabilitasyonu, ilaçlama ve haşereyle mücadele, içme suyu hatlarının yenilenmesi, ambalaj atığı ayrıştırma çalışmaları ve atık su arıtma altyapısının genişletilmesi, belediyenin çevresel hizmetlerde

düzenli bir yaklaşım benimsediğini göstermektedir. Bu hizmetler, tüm il nüfusuna yönelmektedir.

Belediyenin çevresel ve idari denetim faaliyetleri arasında işyeri ruhsat kontrolleri, görüntü-gürültü kirliliği denetimleri, hayvan sağlığı kontrolleri, pazar yeri denetimleri ve trafik zabıta faaliyetleri yer almaktadır. Bu alan, belediyenin düzenleyici-denetleyici kapasitesinin güçlü olduğunu ve kentsel yaşam kalitesine yönelik gözetim faaliyetlerinin sürdürüldüğünü göstermektedir.

Sosyal hizmetler ise Manisa’da belirgin fakat sınırlı kapsamlı bir alandır. Tablodaki faaliyetler (gıda yardımları, engelli ve yaşlı bireylere yönelik destekler, psikolojik danışmanlık, hasta nakil ambulans hizmeti, engelli araç temini, cenaze hizmetleri) belediyenin sosyal politikalarını temel ihtiyaçların karşılanmasına yönelik yardım temelli uygulamalar üzerinden yürüttüğünü göstermektedir. Sosyal yaşam evleri, kurslar, kadın-çocuk merkezleri, spor kulüplerine destekler ve spor alanları ise belediyenin sosyal-kültürel hizmetlerinin bir diğer boyutunu oluşturmaktadır; bu hizmetlerden özellikle gençler, öğrenciler ve spor-kültür faaliyetlerine katılan yetişkin kullanıcılar yararlanmaktadır.

Bu bütünlük içinde Manisa Büyükşehir Belediyesi’nin hizmet sunumunun hem kentsel nüfusu (ulaşım, çevre, denetimler, kültür-spor) hem kırsal üreticileri (sulama, hayvancılık, tarımsal destekler) hem de dezavantajlı grupları (engelliler, yaşlılar, düşük gelir grupları) kapsayan geniş bir yararlanıcı dağılımına sahip olduğu görülmektedir. Bununla birlikte sosyal hizmetlerdeki artışın çoğunlukla yardım temelli, kırsal desteklerin ise altyapı odaklı olması, Manisa BB’nin refah yönelimli olmakla birlikte yapısal sosyal politika üretme kapasitesinin sınırlı kaldığını göstermektedir.

Manisa Büyükşehir Belediyesi’nin temel hizmet alanlarının önemli bir kısmı, belediye tüzel kişiliğinin idari birimleri yerine, bağlı kuruluş ve şirketler altında örgütlenmiştir. Bağlı kuruluş olarak MASKİ (Manisa Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel

Müdürlüğü), içme suyu temini, kanalizasyon altyapısı ve yağmur sularının yönetimi gibi hizmetleri üstlenmektedir. Şirketler düzeyinde, Manulaş A.Ş. ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini, otogar işletmeciliğini yürütmektedir. Spilaş A.Ş. ise inşaat, proje, peyzaj, enerji ve reklam faaliyetleri gibi geniş bir alanda hizmet sunmaktadır. Besot A.Ş., mühendislik, müşavirlik, müteahhitlik, ulaşım ve sosyal tesis işletmeciliği alanlarında faaliyet göstermektedir. Besot'un aynı zamanda personel istihdamında rol alması, belediyenin personel yönetiminde de şirketleşme yolunu benimsediğini ortaya koymaktadır. 2019 yılında kurulan şirketlerden Manisa Yatırım A.Ş. konut inşaatı alanında, Manisa Toplu Konut Yatırım A.Ş. ise şehir ve bölge planlama faaliyetlerinde uzmanlaşmıştır.⁸⁷⁵

Manisa Büyükşehir Belediyesi'nin şirketleşme yapısı, belediye kamusalının hizmet yöntemleri ve kaynak kullanımı boyutlarında belirgin bir dönüşüme işaret etmektedir. Ulaşım, inşaat, konut, sosyal tesis ve planlama gibi alanların şirketler aracılığıyla yürütülmesi, belediyenin giderek bir işletme kimliği kazandığını göstermektedir. Böylelikle kamusal hizmetler, anonim şirket statüsü altında örgütlenmekte ve piyasa mantığıyla ilişkilendirilmektedir. Bu yapı, belediyecilik yaklaşımlarından neoliberal belediyecilikle örtüşmektedir. Hizmetlerin belediye birimleri yerine şirketler üzerinden yürütülmesi, hem hizmet üretiminde maliyet-etkinlik ve verimlilik vurgusunu öne çıkarmakta hem de kamu yararı anlayışının sınırlarını daraltarak hizmetlerin ticari faaliyet konularına indirgenme riskini taşımaktadır.

Manisa Büyükşehir Belediyesi'nin ihale ilanları,⁸⁷⁶ belediyenin hizmet sunumunda piyasa mekanizmalarına geniş ölçüde başvurduğunu göstermektedir. Bu dönemde altyapı ve yapım işleri (sulama tesisleri, enerji nakil hatları, parke döşeme, beton hendek, otopark yapımı) düzenli biçimde ihalelerle yürütülmüştür. Benzer şekilde mal ve hizmet alımları

⁸⁷⁵ Manisa Büyükşehir Belediyesi 2023 Yılı Faaliyet Raporu, s. 143.

⁸⁷⁶ Manisa Büyükşehir Belediyesi İhale Örnekleri <https://www.manisa.bel.tr/IBS/> adresinden alınmıştır.

kapsamında akaryakıt, kalorifer yakıtı ve mezarlık malzemeleri için düzenlenen ihaleler ihtiyaçların piyasadan karşılandığını ortaya koymaktadır.

Hizmet temininin ötesinde, belediye gelir artırıcı işlemlere de yönelmiştir. 2020'den itibaren ticari taksi ve servis aracı plakaları satışı, 2023'te taşınmaz satışları ve ATM alanlarının kiralanması bu kapsamda öne çıkmaktadır. Ayrıca otopark ve sosyal tesislerin işletme haklarının devri, kamusal alanların uzun vadeli kullanım için piyasaya açıldığını düşündürmektedir. Zaman zaman peyzaj, mühendislik ve planlama gibi teknik alanlarda danışmanlık hizmeti alımları da gerçekleştirilmiş, böylece kurumsal kapasite dış uzmanlıklarla desteklenmiştir.

Genel olarak bakıldığında Manisa Büyükşehir Belediyesi'nin ihale uygulamaları, hem üstyapı yatırımlarında hem de toplumsal-ekonomik alanlarda piyasaya dayalı bir eğilim sergilemekte, fakat aynı zamanda kamu hizmeti sorumluluğunu da sürdürmektedir. Bu nedenle belediyecilik pratiği, kamusal ile piyasalaşma arasında karma bir görünüm sunmaktadır.

Manisa Büyükşehir Belediyesi'nin 2019-2024 dönemindeki belediyecilik pratiği, hizmetlerin önemli bir bölümünün belediye şirketleri ve ihale mekanizmaları üzerinden yürütülmesi nedeniyle neoliberal belediyecilik yaklaşımının belirgin şekilde öne çıktığı bir yapıyı ortaya koymaktadır. Ulaşım, inşaat, sosyal tesis işletmeciliği, teknik danışmanlık ve personel istihdamı gibi temel hizmet alanlarının şirketler aracılığıyla örgütlenmesi; asfalt, parke, sulama tesisleri, menfez-köprü yapımları, mal ve hizmet alımlarının büyük ölçüde ihale yoluyla piyasadan temin edilmesi, belediyenin hizmet sunumunda özel hukuk mekanizmalarına dayalı işletmeci bir yapıya yöneldiğini göstermektedir. Bu modelde kamusal üretimin payı görece sınırlı kalmakta; gelir artırıcı faaliyetler (taksi plakası satışı, taşınmaz kiralama, ATM alanı kiralama vb.) belediyenin mali yapısını da piyasa araçlarıyla ilişkilendirmektedir.

Sosyal belediyecilik alanında ise Manisa, yardım temelli fakat kapsamlı ve düzenli sosyal destek programları yürütmekte; gıda yardımları, yaşlı-engelli hizmetleri, sağlık ve danışmanlık destekleri ile sosyal yaşam merkezleri ve spor-kültür faaliyetleri belirli bir refah yönelimi sunmaktadır. Ancak bu uygulamalar, yapısal sosyal politikalar üretmekten çok, temel ihtiyaçların karşılanmasına odaklanan sınırlı bir çerçevede kalmaktadır. Katılım, ortak üretim ve topluluk temelli modellerin görülmemesi, toplumcu belediyecilik özelliklerinin zayıf olduğunu; hizmetlerin belediye eliyle yeniden üretilmesine yönelik bir dönüşüm yaşanmaması ise yeniden beledileştirme eğiliminin bulunmadığını göstermektedir. Bu bütünlük içinde Manisa Büyükşehir Belediyesi'nin belediyecilik yaklaşımı, piyasa temelli hizmet üretimi ile yardım merkezli refah uygulamalarının birlikte görüldüğü karma bir model olarak değerlendirilebilir; kamusal hizmetler ise hizmetlerin kapsamı üzerinden varlığını korumakla birlikte, hizmetin yöntemi ve kaynak kullanımında piyasa mekanizmalarıyla iç içe geçmiş bir görünüm sergilemektedir.

d. İl Mülki Sınırında Büyükşehir Modelinin Mirasında, Merkezi Yönetimle Uyumlu Belediyecilik: Neoliberal Unsurlar ile Sosyal Belediyecilik Arasında Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Örneği

Kocaeli Büyükşehir Belediyesi, Türkiye'de büyükşehir belediyeciliğinin en özgün örneklerinden biridir. 6360 sayılı Kanun'dan çok önce, 2004 yılında çıkarılan özel düzenleme ile il mülki sınırında büyükşehir modelinin uygulandığı iki ilden biri olması, kurumsal yapısını ve hizmet ölçeğini belirleyen önemli bir mirastır. Bu durum, belediyenin hizmetlerini yalnızca kent merkezine değil, kırsal yerleşimlere kadar yaymasını zorunlu kılmıştır. Siyasal açıdan ise Kocaeli, uzun süredir iktidar partisine (Ak Parti) bağlı bir belediye olarak faaliyetlerini yürütmektedir.

Bu arka plan, 2020-2023 faaliyet raporları ile stratejik plan ve Sayıştay denetim bulgularının değerlendirilmesi ile Kocaeli'nin belediyeçilik yaklaşımının özgül niteliğini anlamak bakımından kritik bir zemin sunmaktadır.

Stratejik Planda, 6360 sayılı Kanun ile tüm büyükşehirlerde il sınırının belediye hizmet alanı haline getirilmesinin Kocaeli BB'yi "en uygun ölçekte hizmet üreten güçlü bir yerel yönetim modeli"⁸⁷⁷ haline getirdiği vurgulanmaktadır. Bu ifade, ölçek genişlemesini etkinlik ve verimlilik üzerinden olumlayan bir söylemi yansıtmaktadır. Ancak bu yaklaşım, 6360 sayılı Kanun'un özyönetim, temsil ve katılım üzerindeki sınırlayıcı etkilerini göz ardı etmektedir. İl sınırına dayalı büyükşehir belediye yapısı, belde ve köylerin tüzel kişiliğinin kaldırılması ve ilçe yetkilerinin daralması nedeniyle karar süreçlerinin merkezileşmesine yol açmış; mahalli müşterek ihtiyaçların yerinden yönetim ilkesine uygun biçimde belirlenmesini zorlaştırmıştır.

Kocaeli Büyükşehir Belediyesi 2020-2024 Stratejik Planı'nda kentsel, toplumsal, kurumsal olmak üzere üç dönüşüm alanı belirlenmiş, bu dönüşüm alanları da toplam 11 hizmet alanına ayrılmıştır: Ulaşım, sürdürülebilir çevre, imar ve şehircilik, kırsal ve tarımsal hizmetler, afet yönetimi, kent ve toplum düzeni kentsel dönüşüm alanı kapsamında; kültür ve turizm, gençlik, spor ve eğitim, sağlık ve sosyal hizmetler toplumsal dönüşüm alanı kapsamında; kurumsal yönetim hizmetleri ve akıllı şehir hizmetleri de kurumsal dönüşüm alanı kapsamında yer almıştır.⁸⁷⁸

Tablo 28: Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı (2020-2024) ile 2020-2023 Yılları Arası Faaliyet Raporları Karşılaştırması⁸⁷⁹

Hizmet Alanları	2020 Yılı	2021 Yılı	2022 Yılı	2023 Yılı
Ulaşım Hizmetleri	65 adet projelendirilen kavşak(hedef üstü), 17 km projelendirilen karayolu (hedef çok iyi), 2 adet yaya üst	52 adet projelendirilen kavşak(hedef üstü), 17 km projelendirilen karayolu (hedef üstü), 3 adet yaya üst geçidi(çok	122 adet projelendirilen kavşak(hedef üstü), 95 km projelendirilen karayolu (hedef üstü), 5 adet yaya üst geçidi(çok	133 adet projelendirilen kavşak(hedef üstü), 35 km projelendirilen karayolu (hedef üstü), 9 adet yaya üst

⁸⁷⁷ Kocaeli Büyükşehir Belediyesi 2020-2024 Stratejik Planı, s. 19-20.

⁸⁷⁸ A.k., s. 18-19.

⁸⁷⁹ Kocaeli BB 2020-2024 Stratejik Planı s. 62-119 ve Kocaeli BB Faaliyet Raporları 2020, s. 49-338; 2021, s. 46-341, 2022, s. 45-355 ve 2023, s. 45-343'te yer alan faaliyet bilgilerinden bazı faaliyetlerin seçilmesi yoluyla hazırlanmıştır. Faaliyetlere ilişkin eğer hedef varsa faaliyetlerin yanında hedef gerçekleşme oranına ya da durumuna yer verilmiştir. 2020 ve 2021 yıllarında bazı faaliyetlerin Covid-19 nedeniyle gerçekleştirilemediği ya da pandemi sürecinde tedarik sıkıntısından yapılamadığı belirtilmiştir.

	geçirdi(zayıf), 10 adet sinyalizasyon kavşak(çok iyi), 180.091 m2 yatay trafik işaretleme(çok iyi), 27.000 m otokorkuluk uzunluğu(çok iyi), 67 km üst yapısı tamamlanan cadde ve sokak imalatları(çok iyi), 28 km grup köy yolu üst yapı düzenleme imalatları(çok iyi), 12 km beton yol(zayıf), 77.625 ton asfalt üretimi(zayıf), 4 adet otopark(hedef üstü), 4 adet park et devam et otoparkı(hedef üstü), 823 araç kapasiteli açık otopark(hedef üstü), 1 adet kapalı otopark(zayıf), 8.270 adet toplu taşıma, servis, ticari taksi denetimi(çok iyi).	iyi), 12 adet sinyalizasyon kavşak(hedef üstü), 232.030 m2 yatay trafik işaretleme(çok iyi), 25.712 m otokorkuluk uzunluğu(çok iyi), 62 km üst yapısı tamamlanan cadde ve sokak imalatları(çok iyi), 36 km grup köy yolu üst yapı düzenleme imalatları(hedef üstü), 10 km beton yol(çok zayıf), 185.100 ton asfalt üretimi(iyi), 8 adet projesi yapılan otopark(hedef üstü), 1 adet projesi yapılan park et devam et otoparkı(çok iyi), 552 araç kapasiteli imalatı yapılan açık otopark(hedef üstü), 1 adet yapımına başlanan kapalı otopark(çok iyi), 16.550 adet toplu taşıma, servis, ticari taksi denetimi(hedef üstü). 30 km projesi yapılan metro hattı(iyi), 4 km projesi yapılan tramvay hattı(iyi).	iyi), 8 adet sinyalizasyon kavşak(çok iyi), 254.517 m2 yatay trafik işaretleme(çok iyi), 25.337 m otokorkuluk uzunluğu(çok iyi), 205 km üst yapısı tamamlanan cadde ve sokak imalatları(çok iyi), 53 km grup köy yolu üst yapı düzenleme imalatları(hedef üstü), 292.000 ton asfalt üretimi(iyi), 15 adet projesi yapılan otopark(hedef üstü), 1 adet projesi yapılan park et devam et otoparkı(çok iyi), 875 araç kapasiteli imalatı yapılan açık otopark(hedef üstü), 13.313 adet toplu taşıma, servis, ticari taksi denetimi(hedef üstü). 27 km projesi yapılan metro hattı(hedef üstü), 2 adet ilçe terminali(orta).	geçirdi(hedef üstü), 9 adet sinyalizasyon kavşak(hedef üstü), 265.030 m2 yatay trafik işaretleme(hedef üstü), 8.664 m otokorkuluk uzunluğu(çok zayıf), 269 km üst yapısı tamamlanan cadde ve sokak imalatları(orta-ihale süreçlerinin uzaması), 52 km grup köy yolu üst yapı düzenleme imalatları(çok iyi), 390.000 ton asfalt üretimi(çok iyi), 22 adet projesi yapılan otopark(hedef üstü), 1 adet kapalı otopark(çok iyi), 2.400 araç kapasiteli imalatı yapılan açık otopark(hedef üstü), 9.408 adet toplu taşıma, servis, ticari taksi denetimi(iyi).
Sürdürülebilir Çevre Hizmetleri	Sıfır atık uygulamaları, deniz ve kıyı temizleme çalışmaları, hava kirliliğini önleme çalışmaları. 1 adet katı atık aktarma istasyonu(çok iyi), 94.180 adet fidan dikimi(zayıf), 30 adet çocuk oyun grubu(çok iyi), 17 adet spor aleti grubu (çok iyi), 3 adet engelli oyun grubu(iyi), %95 oranında genel aydınlatma alanlarındaki direk, armatür, pano bakım ve onarımlarının yapılması(çok iyi).	Sıfır atık uygulamaları, kontrol ve denetim faaliyetleri (gürültü, çevre kirliliği), denizcilik atıkları uygulaması(mavi kart sistemi), deniz ve kıyı temizleme çalışmaları. 1 adet katı atık aktarma istasyonu(çok iyi), 111.232 adet fidan dikimi(orta), 46 adet çocuk oyun grubu(çok iyi), 37 adet spor aleti grubu (çok iyi), 3 adet engelli oyun grubu(iyi), %98 oranında genel aydınlatma alanlarındaki direk, armatür, pano bakım ve onarımlarının yapılması(çok iyi).	Çevre kontrol ve denetim faaliyetleri, gemilerden kaynaklanan kirlilik önleme ve denetim çalışmaları, deniz ve kıyı temizleme çalışmaları, İzmit körfezi balıklandırma projesi, park ve yeşil alan yapım işleri. 124.509 adet fidan dikimi(çok iyi), 25 adet çocuk oyun grubu(çok iyi), 15 adet spor aleti grubu (çok iyi), 3 adet engelli oyun grubu(çok iyi), %100 oranında genel aydınlatma alanlarındaki direk, armatür, pano bakım ve onarımlarının yapılması(çok iyi).	Çevre kontrol ve denetim faaliyetleri, gemilerden kaynaklanan kirlilik önleme ve denetim çalışmaları, çevre koruma ve sıfır atık projeleri ve eğitimleri, gürültü tespitleri, deniz kirliliğini önleyici kontrol, mavi bayraklı plaj sayısının artırılması, İzmit körfezi balıklandırma projesi, park ve yeşil alan yapım işleri. 134.344 adet fidan dikimi(orta), 63 adet çocuk oyun grubu(çok iyi), 40 adet spor aleti grubu (çok iyi), 6 adet engelli oyun grubu(çok iyi), %100 oranında genel aydınlatma alanlarındaki direk, armatür, pano bakım ve onarımlarının yapılması(çok iyi).
İmar ve Şehircilik	İmar planlarının hazırlanması, kentsel dönüşüm ve gelişim alanı planları yapılmış. 3 adet hizmet tesisi(hedef üstü).	Kent meydanı projeleri, kent estetiğine yönelik uygulamalar, imar planları ve uygulamaları.	Kent meydanı projeleri, kentsel dönüşüm ve gelişim alanları ile riskli ve rezerv yapı alanlarında yapılan çalışmalar.	Kent meydanı projeleri, cephe iyileştirme projeleri, kentsel dönüşüm projeleri.
Kırsal ve Tarımsal Hizmetler	200 çiftçiye eğitim(çok iyi), 1.500 adet tarım danışmanlığı ve koruyucu veteriner hekimliği(çok iyi), 22.750 adet fidan desteği(çok iyi), 2.000.000 fide desteği(hedef üstü), 200 işletmeye seracılık desteği(hedef üstü), 40 adet işletmeye tavukçuluk desteği(hedef üstü), 30	200 çiftçiye eğitim(çok iyi), 1.500 adet tarım danışmanlığı ve koruyucu veteriner hekimliği(çok iyi), 24.500 adet fidan desteği(hedef üstü), 4.000.000 fide desteği(hedef üstü), 350 işletmeye seracılık desteği(hedef üstü), 40 adet işletmeye tavukçuluk desteği(çok iyi), 30 adet çiftçiye arıcılık desteği(çok iyi), 10 adet	300 çiftçiye eğitim(çok iyi), 1.500 adet tarım danışmanlığı ve koruyucu veteriner hekimliği(çok iyi), 340.000 fide desteği(çok zayıf), 331 işletmeye seracılık desteği(hedef üstü), 40 adet işletmeye tavukçuluk desteği(çok iyi), 40 adet çiftçiye arıcılık desteği(çok iyi), 10 adet işletmeye büyükbaş hayvan	300 çiftçiye eğitim(çok iyi), 1.500 adet tarım danışmanlığı ve koruyucu veteriner hekimliği(çok iyi), 20.000 adet fidan desteği(iyi), 305.390 fide desteği(zayıf), 190 işletmeye seracılık desteği(zayıf), çiftçilerden gelen yoğun talep doğrultusunda 153 adet işletmeye kanatlı hayvan desteği(hedef

	adet çiftçiye arıcılık desteği(hedef üstü), 10 adet işletmeye büyükbaş hayvan yetiştiriciliği desteği(çok iyi), 10 adet işletmeye küçükbaş hayvan yetiştiriciliği desteği(çok iyi), 159 adet sosyal tesis ve müştemilatlarının bakım-onarım ve yapımı(çok iyi), 10 adet tarımsal sulama deposu ve çeşme sayısı(çok iyi), 16 adet köy fırını(çok iyi).	işletmeye büyükbaş hayvan yetiştiriciliği desteği(çok iyi), 10 adet işletmeye küçükbaş hayvan yetiştiriciliği desteği(çok iyi), 201 adet sosyal tesis ve müştemilatlarının bakım-onarım ve yapımı(çok iyi), 12 adet tarımsal sulama deposu ve çeşme sayısı(hedef üstü), 12 adet köy fırını(hedef üstü).	yetiştiriciliği desteği(çok iyi), 20 adet işletmeye küçükbaş hayvan yetiştiriciliği desteği(çok iyi), 217 adet sosyal tesis ve müştemilatlarının bakım-onarım ve yapımı(çok iyi), 11 adet tarımsal sulama deposu ve çeşme sayısı(çok iyi), 15 adet köy fırını(çok iyi).	üstü), 705 adet çiftçiye arıcılık desteği(hedef üstü), 75 adet işletmeye büyükbaş hayvan yetiştiriciliği desteği(hedef üstü), 300 adet işletmeye küçükbaş hayvan yetiştiriciliği desteği(hedef üstü). 360 adet sosyal tesis ve müştemilatlarının bakım-onarım ve yapımı(çok iyi), 23 adet tarımsal sulama deposu ve çeşme sayısı(hedef üstü), 35 adet köy fırını(hedef üstü).
Afet Yönetimi	Deprem tatbikatları, afetlere hazırlık eğitimleri, gönüllü itfaiyecilik çalışmaları.	Su kazaları engelleme hizmetleri, afet eğitimleri ve tatbikatlar.	Su kazaları engelleme hizmetleri, afet eğitimleri ve tatbikatlar. Kocaeli afetlere hazır anneler projesi.	Su kazaları engelleme hizmetleri, afet eylem planları, itfaiye personeli eğitici eğitimi, vatandaşlara eğitim, gönüllü itfaiyecilik çalışmaları, titreşim ölçümü yapılması.
Kent ve Toplum Düzeni	Zabıta güvenlik ve denetim hizmetleri. 19.476 adet işyeri denetimi(hedef üstü).	Zabıta güvenlik ve denetim hizmetleri. 20.079 adet işyeri denetimi(hedef üstü).	Zabıta güvenlik ve denetim hizmetleri. 3.180 adet işyeri denetimi(çok iyi).	Zabıta güvenlik ve denetim hizmetleri. 3.250 adet işyeri denetimi(çok iyi).
Kültür ve Turizm	Kocaeli turizm master planı, festivaller, etkinlikler, anma programları. 32 adet doğa yürüyüş ve bisiklet parkuru(çok iyi), 7 adet tiyatro oyunu(hedef üstü), 1 adet kültürel, turistik ve sanatsal tesis(çok iyi).	Kocaeli turizm master planı ve markalama stratejisi, etkinlikler, yeni sosyal donatılar. 26 adet doğa yürüyüş ve bisiklet parkuru(çok iyi), 3 adet tiyatro oyunu(orta), 1 adet kültürel, turistik ve sanatsal tesis(çok zayıf).	Kocaeli turizm master planı ve markalama stratejisi, kurumsal kimlik çalışmaları, fotoğraf tanıtım sistemi, marka tanıtım filmleri. 1 adet doğa yürüyüş ve bisiklet parkuru(çok iyi), 3 adet tiyatro oyunu(orta).	Kocaeli turizm master planı ve markalama stratejisi, online tanıtım sistemi, festival ve organizasyonlar. 1 adet doğa turizmi parkuru(çok iyi), 2 adet tiyatro oyunu(çok zayıf).
Gençlik, Spor ve Eğitim	25.955 kişi bilgievi ve akademi liselerinden yararlanmış(çok iyi), 34.933 kişi spor okullarından yararlanmış(çok iyi), 96 adet spor kulübü desteklenmiş(çok zayıf), 50.000 kişi ve 120 spor kulübü spor tesislerinden yararlanmış(çok zayıf), 7 adet eğitim ve spor tesisi(çok iyi).	38.540 kişi bilgievi ve akademi liselerinden yararlanmış(çok iyi), 24.105 kişi spor okullarından yararlanmış(hedef üstü), 466 adet spor kulübü desteklenmiş(hedef üstü), 47.000 kişi (zayıf) ve 200 spor kulübü (çok iyi) spor tesislerinden yararlanmış, 1 adet eğitim ve spor tesisi(çok iyi).	81.772 kişi bilgievi ve akademi liselerinden yararlanmış(hedef üstü), 33.242 kişi spor okullarından yararlanmış(çok iyi), 450 adet spor kulübü desteklenmiş(çok iyi), 166.150 kişi (çok iyi) ve 357 spor kulübü (hedef üstü) spor tesislerinden yararlanmış, 5 adet eğitim ve spor tesisi(çok iyi).	64.140 kişi bilgievi ve akademi liselerinden yararlanmış(çok iyi), 34.736 kişi spor okullarından yararlanmış(çok iyi), 481 adet spor kulübü desteklenmiş(çok iyi), 488.106 kişi (hedef üstü) ve 230 spor kulübü (çok iyi) spor tesislerinden yararlanmış, 5 adet eğitim ve spor tesisi(çok iyi).
Sağlık ve Sosyal Hizmetler	Hasta nakil hizmetleri, halk sağlığı hizmetleri, sağlık taramaları, pandemi sürecinde dezenfeksiyon çalışmaları, sokak hayvanlarının rehabilitasyonu, evde bakım hizmetleri, sosyal yardım faaliyetleri (7.676 aileye donuk gıda yardımı, 150.000 adet gıda kolisi, 15.000 aileye hijyen kolisi), 2 adet sosyal hizmet tesisi(çok iyi).	Hasta nakil hizmetleri, halk sağlığı hizmetleri, sağlık taramaları, pandemi sürecinde dezenfeksiyon çalışmaları, sokak hayvanlarının rehabilitasyonu, evde bakım hizmetleri, engelli hizmetleri, barınma ve konaklama hizmetleri (1.700 kişi), sosyal yardım faaliyetleri (muhtaç vatandaşlara 9.071.222 TL donuk gıda yardımı) 1 adet sosyal hizmet tesisi(çok iyi).	Hasta nakil hizmetleri, halk sağlığı hizmetleri, sağlık taramaları, sokak hayvanlarının rehabilitasyonu, evde bakım hizmetleri, engelli hizmetleri, sosyal yardım faaliyetleri (muhtaç vatandaşlara 225.357.265 TL sosyal yardım, 2.477 kişiye bebek bakım çantası, 2.362 kişiye emzirme bebek bakım eğitimi) 1 adet sosyal hizmet tesisi(çok iyi). 2 adet sosyal hizmet tesisi(çok iyi).	Hasta nakil hizmetleri, halk sağlığı hizmetleri, sokak hayvanlarının rehabilitasyonu, evde bakım hizmetleri, engelli hizmetleri, barınma ve konaklama hizmetleri (1.935 kişi), sosyal yardım faaliyetleri (muhtaç vatandaşlara 435.407.535 TL sosyal yardım) 1 adet sosyal hizmet tesisi(çok iyi).2 adet yapımına başlanılan sosyal hizmet tesisi(çok iyi). 5 adet tefrişatı yapılan aile danışma ve yaşam merkezi(hedef üstü).
Kurumsal Yönetim	%70 oranında 153 çağrı merkezi ve alo başkan	%67 oranında 153 çağrı merkezi ve alo başkan	%79,92 oranında 153 çağrı merkezi ve alo	%88 oranında 153 çağrı merkezi memnuniyet

	hattı çözüm oranı(çok iyi), 1.948 adet belediye faaliyetleri ile ilgili medyaya sunulan haber(iyi), 30 adet muhtarlıklarla yapılan toplantı, sosyal ve kültürel faaliyet(çok iyi), 69 adet kurum içi gerçekleştirilen etkinlik(hedef üstü).	hattı çözüm oranı(çok iyi), 2.140 adet belediye faaliyetleri ile ilgili medyaya sunulan haber(hedef üstü), 20 adet muhtarlıklarla yapılan toplantı, sosyal ve kültürel faaliyet(çok iyi), 156 adet kurum içi gerçekleştirilen etkinlik(çok iyi).	başkan hattı çözüm oranı(çok iyi), 2.294 adet belediye faaliyetleri ile ilgili medyaya sunulan haber(hedef üstü), 50 adet muhtarlıklarla yapılan toplantı, sosyal ve kültürel faaliyet(hedef üstü), 486 adet kurum içi gerçekleştirilen etkinlik(hedef üstü).	oranı(çok iyi), 2.028 adet belediye faaliyetleri ile ilgili medyaya sunulan haber(çok iyi), 30 adet muhtarlıklarla yapılan toplantı, sosyal ve kültürel faaliyet(çok iyi), 695 adet kurum içi gerçekleştirilen etkinlik(hedef üstü).
Akıllı Şehir	%100 oranında trafik yönetim merkezi projesinin tamamlanma oranı(çok iyi), 20 adet trafik kamerası(çok iyi), 19 adet akıllı durak bilgilendirme sistemi(hedef üstü), %100 oranında alt yapı haritaları ve ruhsat bilgilerinin WEB üzerinden ilgili kurumlara sunulma oranı(çok iyi).	82 adet trafik kamerası(hedef üstü), 10 adet akıllı durak bilgilendirme sistemi(çok iyi), %100 oranında alt yapı haritaları ve ruhsat bilgilerinin WEB üzerinden ilgili kurumlara sunulma oranı(çok iyi).	20 adet trafik kamerası(çok iyi), 45 adet akıllı durak bilgilendirme sistemi(çok iyi), %100 oranında alt yapı haritaları ve ruhsat bilgilerinin WEB üzerinden ilgili kurumlara sunulma oranı(çok iyi).	20 adet trafik kamerası(çok iyi), 61 adet akıllı durak bilgilendirme sistemi(hedef üstü), %100 oranında alt yapı haritaları ve ruhsat bilgilerinin WEB üzerinden ilgili kurumlara sunulma oranı(çok iyi).

2020-2023 dönemi faaliyet raporlarının stratejik plan ile karşılaştırılması, Kocaeli Büyükşehir Belediyesi'nin hizmet tercihlerini güçlü bir biçimde ulaşım ve altyapı-üstyapı yatırımlarına; çevre yönetimi ve denetim faaliyetlerine; kırsal-tarımsal desteklere; gençlik-spor-kültür hizmetlerine ve sosyal yardımlara yoğunlaştırdığını göstermektedir. Tabloya göre belediye, her yıl hedef üstü düzeyde kavşak projeleri, karayolu projelendirmesi, toplu taşıma denetimleri, trafik işaretlemeleri ve geniş kapsamlı üstyapı-altyapı-ulaşım düzenlemeleri yürütmüş; 2022 ve 2023 yıllarında metro ve tramvay hatlarının projelendirilmesini de kapsayan büyük ölçekli ulaşım yatırımlarına ağırlık vermiştir.

Faaliyet raporlarında, çevre ve sürdürülebilirlik alanı da belediyenin güçlü hizmet eksenlerinden biridir. Deniz ve kıyı temizliği, gürültü ve çevre kirliliği denetimleri, sıfır atık uygulamaları, yüksek sayıda fidan dikimi, aydınlatma altyapısının bakımı, yeşil alan ve oyun grubu imalatları yıllara yayılan istikrarlı bir öncelik taşımaktadır.

Buna paralel olarak kırsal ve tarımsal hizmetler alanında da Kocaeli, fide-fidan destekleri, seracılık programları, hayvancılık destekleri, köy fırınları ve tarımsal sulama yapıları gibi üretim odaklı ve yaygın faaliyetler yürütmüştür. Her yıl yüzlerce işletmenin

desteklenmesi, belediyenin kırsal kalkınmayı sosyal yardımdan ziyade üretim kapasitesi ve altyapısına yatırım yapan bir yaklaşım olarak ele aldığını göstermektedir.

Gençlik-spor-eğitim, kültür-turizm ve sosyal hizmetler alanları, belediyenin diğer önemli tercih alanlarıdır. Akademi liseleri ve bilgievlerinin yararlanıcı sayılarının her yıl artması; spor okullarının, spor tesislerinin ve spor kulüplerinin çok yüksek destek düzeyine ulaşması; tiyatro, doğa parkurları, festivaller ve kültürel etkinlikler gibi faaliyetlerin düzenli olarak sürdürülmesi, belediyenin gençlik ve kültür politikalarında süreklilik sağladığını ortaya koymaktadır. Sosyal hizmetler ise daha çok temel ihtiyaç destekleri, evde bakım hizmetleri, engelli hizmetleri ve yüksek tutarlı sosyal yardımlar biçiminde şekillenmiştir.

Tablodaki faaliyetler, Kocaeli Büyükşehir Belediyesi'nin hizmetlerinin çok geniş ve heterojen bir toplumsal kesime yayıldığını ortaya koymaktadır. Kentsel nüfus özellikle ulaşım, üstyapı, trafik düzenlemeleri, otopark yatırımları, çevre denetimleri, parklar, yeşil alanlar ve kültürel etkinlikler üzerinden belediye hizmetlerinin doğrudan muhatabıdır. Yüzlerce kilometreyi bulan asfalt ve üstyapı imalatları, onlarca kavşak projesi ve toplu taşıma denetimi, kent mekânının günlük kullanıcılarını kapsayan geniş bir hizmet alanı yaratmaktadır. Kırsal nüfus ve tarımsal üreticiler ise seracılık, hayvancılık, fide-fidan destekleri, sulama altyapıları, köy fırınları ve tarımsal danışmanlık hizmetleri sayesinde önemli bir yararlanıcı grubunu oluşturmaktadır. Özellikle fide ve seracılık desteklerinin milyonlara varan adetlerle verilmesi, kırsal alanda hizmet kapsamının genişliğini göstermektedir. Gençler ve öğrenciler, bilgievi-akademi liseleri, spor okulları, spor tesisleri, gençlik kulüpleri ve kültür-sanat etkinlikleri üzerinden yoğun biçimde hizmet kapsamına dahildir; 2023 yılında spor tesislerinden yararlanan kişi sayısının 488.106'ya ulaşması bu kapsayıcılığın büyüklüğünü göstermektedir.

Dezavantajlı gruplar (engelliler, yaşlılar, hasta ve bakıma muhtaç bireyler) evde bakım, engelli hizmetleri, sağlık taramaları, sokak hayvanlarının rehabilitasyonu ve

yüksek tutarlı sosyal yardımlarla hizmetlerden yararlanmaktadır. Özellikle 2022 ve 2023 yıllarında sosyal yardım tutarlarının boyutları, düşük gelir gruplarının belediye hizmetlerinin önemli bir bileşeni olduğunu göstermektedir. Bu bütünlük içinde Kocaeli Büyükşehir Belediyesi'nin hizmet kapsamı, kentsel-kırsal nüfus ayrımı gözetmeksizin geniş bir toplumsal tabana ulaşmakta; üreticilerden gençlere, öğrencilerden engellilere ve düşük gelir gruplarına kadar çok farklı yararlanıcı kitlesini içeren yaygın bir kamu hizmeti sunumu ortaya çıkmaktadır.

Faaliyet raporlarında ulaşım yatırımları belediyenin öncelikli alanlarından biri olarak öne çıkarken, Sayıştay Denetim Raporu aynı alanda önemli sorunlara işaret etmektedir. Raporda tespit edilen; “servis araç plakalarının, özel toplu ulaşım hatlarının ve taksi plakalarının süresiz olarak verildiği” bulguları⁸⁸⁰ birlikte ele alındığında, Kocaeli Büyükşehir Belediyesi'nin ulaşım hizmetlerinde kamusal düzenleme yerine kalıcı özel ayrıcalıklar tanıyan bir yaklaşım benimsediği görülüyor. Belediyenin asli görevi olan mahalli müşterek ihtiyaçların (ulaşımın) adil, eşit ve erişilebilir biçimde karşılanması, bu uygulamalarla zayıflıyor. Süresiz tahsisler, kamu yararı yerine özel hakların ve piyasa aktörlerinin çıkarlarının kalıcı hale gelmesine yol açıyor. Dolayısıyla bu bulgular, belediyenin kamusalının daraldığını ve neoliberal belediyeciliğin tipik unsurlarının (hizmetin özelleştirilmesi, rant yaratma, rekabetin sınırlanması) somutlaştığını gösteriyor.

Kocaeli Büyükşehir Belediyesi'nin faaliyet raporlarında geniş bir yer verilen belediye şirketleri de mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanmasında şirketleşmenin yaygın olduğunu göstermektedir. Ulaşım Park A.Ş. toplu taşıma, tramvay, otobüs ve deniz ulaşımı gibi temel ulaşım hizmetlerini yürütürken; İzaydaş A.Ş. atık bertarafı ve enerji üretimiyle çevre yönetiminde hizmet verir konumundadır. Kent Konut... A.Ş.

⁸⁸⁰ Kocaeli Büyükşehir Belediyesi 2023 Yılı Sayıştay Denetim Raporu, s. 38-48, <https://www.sayistay.gov.tr/reports/download/2joj6nMoby-kocaeli-buyuksehir-belediyesi> adresinden erişim sağlanmıştır.

kentsel dönüşüm ve sosyal konut projeleriyle barınma ihtiyacına yanıt verirken, Belde A.Ş. temizlik, park ve bahçe düzenlemeleri gibi kent hizmetlerini yerine getirmektedir. Sekapark A.Ş., Antikkapı A.Ş. sosyal tesisler, kültürel organizasyonlar ve fuar faaliyetleriyle belediyenin toplumsal ve ekonomik alandaki görünürlüğü artırılmaktadır.⁸⁸¹

Bu durum, belediye hizmetlerinin ulaşım, çevre, konut, kültür, spor ve sosyal alanlarda giderek artan biçimde şirketler üzerinden örgütlendiğini ortaya koymaktadır. Kamusal açıdan bakıldığında, şirketleşme belediye hizmetlerini esnek ve maliyet odaklı bir yapıya kavuşturmakta, ancak aynı zamanda hizmetlerin özel hukuk rejimine tabi işletmeler aracılığıyla sunulması, kamusal nitelikteki hizmetlerin piyasa mantığına eklenmesine yol açmaktadır. Bu nedenle Kocaeli örneği, sosyal belediyeciliğin güçlü uygulamalarına rağmen, şirketleşme üzerinden neoliberal belediyecilik eğilimlerinin kurumsallaştığı karma bir yaklaşım sergilemektedir.

Kocaeli Büyükşehir Belediyesi'ne ilişkin 2023 yılı Sayıştay Denetim Raporu, belediyenin mali yönetiminde ve hizmet sunumunda kamusal açıdan dikkat çekici bulgular ortaya koymaktadır. Öncelikle belediyenin çok sayıda hizmeti (otopark, büfe, sosyal tesis, tramvay ve otobüs işletmeleri gibi) iştirak şirketleri aracılığıyla yürüttüğü, ancak bu devirlerin muhasebe kayıtlarında "Hizmet İmtiyaz Varlıkları" hesabında izlenmediği tespit edilmiştir⁸⁸² Bu durum, belediye hizmetlerinin şirketleşme yoluyla devredilmesinin şeffaf biçimde raporlanmadığını göstermektedir.

Belediyenin iştiraklerine aktardığı kaynakların büyüklüğü de dikkat çekmektedir. 2023 yılında yalnızca Ulaşım Park A.Ş.'ye 1,1 milyar TL, İzmit Su A.Ş.'ye 70 milyon TL ve Kent Konut A.Ş.'ye 25 milyon TL sermaye artırımını yapılmış; ancak bu aktarımlar

⁸⁸¹ Kocaeli BB Faaliyet Raporları 2020, s. 302-315; 2021, s. 305-321; 2022, s. 320-337; 2023, s. 306-323.

⁸⁸² Kocaeli Büyükşehir Belediyesi 2023 Yılı Sayıştay Denetim Raporu, s. 14-15, <https://www.sayistay.gov.tr/reports/download/2joj6nMoby-kocaeli-buyuksehir-belediyesi> adresinden erişim sağlanmıştır.

da Sermaye Taahhütleri Hesabı'nda izlenmemiştir.⁸⁸³ Böylelikle belediye bütçesinden büyük tutarlarda kaynak şirketlere aktarılırken, bunun mali tablolar üzerindeki izlenebilirliği zayıflamıştır.

2020-2023 dönemi Kocaeli Büyükşehir Belediyesi ihaleleri de belediyenin hizmet sunumunda mal ve hizmet alımlarına dayalı bir yaklaşım sergilediğini göstermektedir.

Tablo 29: Kocaeli Büyükşehir Belediyesi İhale Örnekleri⁸⁸⁴

Yıl	İhale Adı	Tür/Usul	İhale Kayıt No
2020	Kocaeli geneli muhtelif mezarlıklarda çevre düzenleme, yapım, tadilat ve tamirat işi	Yapım/Açık ihale	2020/395467
2020	Derince-Körfez-Darıca ilçeleri altyapı çalışmaları sonrası üstyapı onarım işi (asfalt, parke, kaldırım)	Yapım/Açık ihale	2020/106568
2021	Kırsal Hizmetler için hazır beton alımı	Mal alımı/Açık ihale	2021/5287
2021	Akaryakıt alımı	Mal+Hizmet/Açık ihale	2023/1072149
2022	Körfez ilçesi geneli yol yapım işi	Yapım/Açık ihale	2022/784873
2022	Sürücüsüz araç kiralama hizmeti (3 kısım)	Hizmet alımı/Açık ihale	2022/815024
2022	Kocaeli Geneli 2nci Etap Aydınlatma Direği, Armatür ve Şehir Görseli Malzemesi Alımı	Mal alımı/Açık ihale	2022/810050
2023	Serbest piyasadan doğalgaz alımı (belediye tesisleri için)	Mal alımı/Açık ihale	2023/1152425
2023	2024 yılı kültürel organizasyonlar hizmet alımı (ilan 2023 sonunda yapılmış)	Hizmet alımı/Açık ihale	2023/1326571
2023	İl Dışı ve İl İçi Sefer Usulü Otobüs Kiralama Hizmeti	Hizmet alımı/Açık ihale	2023/268374

Tabloda yer alan ihale örnekleri, Kocaeli BB'nin belediyecilik faaliyetlerinin yönelimlerini açık biçimde göstermektedir. 2020 yılında mezarlık düzenlemeleri ve üstyapı onarımları gibi yapım ağırlıklı işler öne çıkarken, 2021'de hazır beton alımı, araç kiralama-akaryakıt paketleri ve atık taşıma hizmetleriyle birlikte mal ve hizmet alımlarının belirgin biçimde arttığı görülmektedir. 2022 yılı, aynı anda yol yapımı gibi büyük ölçekli yapım projeleri, sürücüsüz araç kiralama gibi hizmet ihaleleri ve aydınlatma direği-şehir donatıları gibi mal tedariklerinin bir arada yürütüldüğü daha çok kanallı bir ihale stratejisini işaret etmektedir. 2023'te ise belediyenin enerji ve sosyal alanlara yöneldiği dikkat çekmektedir: Doğalgaz alımı piyasa koşullarına bağlı enerji

⁸⁸³ A.k., s. 17-18.

⁸⁸⁴ Kocaeli Büyükşehir Belediyesi İhale Örnekleri, Elektronik Kamu Alımları Platformu (EKAP), <https://ekapv2.kik.gov.tr> adresinden alınmıştır.

tedarikini, kültürel organizasyonlar ve öğrenci taşımaları ise sosyal ve kültürel hizmetlerde de piyasa aktörlerinin belirleyici olduğunu göstermektedir.

Yine 2023 yılı Sayıştay Denetim Raporu'nda Mal ve hizmet alımlarının mevzuata aykırı biçimde kısımlara bölünerek açık ihale usulü yerine doğrudan temin usulü ile gerçekleştirildiğini tespit etmiştir. Rapor; rekabet, eşitlik, güvenilirlik ve kaynakların verimli kullanılması açılarından bütünlük sağlayan işlerin, kanundaki ihale usullerine göre yapılması gerektiğini belirtmiştir.⁸⁸⁵

Gerek faaliyet raporları gerekse Sayıştay denetim raporu, Kocaeli Büyükşehir Belediyesi'nin kamu hizmeti sunumunu büyük ölçüde şirketler ve ihaleler üzerinden yürüttüğünü, mali kaynakların iştirakler aracılığıyla yönlendirildiğini ve hesap verebilirlikte önemli zafiyetler bulunduğunu göstermektedir. Bu yönüyle Kocaeli örneği, neoliberal belediyeciliğin tipik göstergeleri olan şirketleşme ve taşeronlaşmanın yanı sıra, kurumsal denetlenebilirlik sorunlarını da gözler önüne sermektedir.

Kocaeli Büyükşehir Belediyesi'nin 2020-2023 dönemindeki hizmet sunumu, ulaşım, çevre, konut, sosyal tesisler ve kültürel organizasyonlar gibi temel alanların büyük ölçüde belediye şirketleri üzerinden yürütülmesi nedeniyle neoliberal belediyeciliğe işaret etmektedir. Sayıştay bulgularında şirketlere aktarılan yüksek tutarlı kaynakların kayıtlara tam yansımaması ve ulaşım alanında servis-taksi hatlarına süresiz tahsisler verilmesi, hizmetlerin yerel halkın müşterek yararı yerine piyasa mantığına dayalı ayrıcalıklar üzerinden şekillendiğini göstermektedir. Bu durum aynı zamanda liberal belediyecilikte beklenen temsil, katılım ve yerinden yönetim ilkeleri yerine, karar alma süreçlerinin büyük ölçüde belediye yönetiminde toplandığı, hizmet anlayışının da etkinlik, verimlilik ve merkezileşmiş idari mekanizmalar üzerinden şekillendiği bir yönetim yapısına işaret etmektedir.

⁸⁸⁵ Kocaeli Büyükşehir Belediyesi 2023 Yılı Sayıştay Denetim Raporu, s. 50-52, <https://www.sayistay.gov.tr/reports/download/2joj6nMoby-kocaeli-buyuksehir-belediyesi> adresinden erişim sağlanmıştır.

Sosyal yardım, gençlik, spor ve kültür alanlarında güçlü hizmet yoğunluğu olsa da bunların büyük bölümü yine şirketler veya hizmet alımları üzerinden yürütüldüğü için sosyal belediyecilik daha çok destek ve hizmet sunumuna indirgenmiş durumdadır. Topluluk temelli katılım mekanizmalarının sınırlılığı, doğrudan kamusal üretimi artıran bir politika bulunmaması nedeniyle toplumcu belediyecilik ya da yeniden beledileştirme eğilimi gözlenmemektedir. Bu çerçevede Kocaeli BB'nin belediyecilik yaklaşımı, neoliberal hizmet üretim mantığının baskın olduğu; sosyal yardım ve hizmetlerin ise bu çerçevenin tamamlayıcı bir unsuru olarak işlediği karma bir yapıya sahiptir.

4. Büyükşehir Alan Genişlemesi: Mahalli Müşterek İhtiyaçların Çatışması

6360 sayılı Yasa ile büyükşehir belediyesi sınırlarının il mülki sınırına genişletilmesi ve köy ile belde belediyelerinin mahalle statüsüne dönüştürülmesi, mahalli müşterek ihtiyaçların belirlendiği ve karşılandığı ölçeği değiştirmiş; bu ihtiyaçların artık farklı sosyo-ekonomik ve mekânsal özelliklere sahip geniş bir hizmet alanı içinde ele alınmasını gerektirmiştir. Ankara, Mardin, Manisa ve Kocaeli örnekleri, mahalli müşterek ihtiyaçların büyükşehir ölçeğinde belirlenmesi ve karşılanmasının hangi unsurlar etrafında şekillendiğine dair incelenebilir veriler sunmaktadır.

Ankara örneği, 6360 sayılı Yasa sonrası genişleyen ölçek içerisinde hem yoğun kent merkezinin hem de çok geniş kırsal mahallelerin ihtiyaçlarının birlikte yönetildiği bir hizmet alanına işaret etmektedir. Belediyenin faaliyetleri sosyal yardım, kırsal kalkınma ve kentsel üstyapı alanlarında yoğunlaşarak farklı ihtiyaçlara yanıt vermeye çalışmıştır. Kentsel alanda sosyal yardım programları, kültür-sanat etkinlikleri, toplu taşıma, atık yönetimi ve çevresel hizmetler sürdürülürken; kırsal alanda üreticilere yönelik fide-fidan, tohum, mazot desteği önemli bir yer tutmuştur. Bu durum, mahalli müşterek ihtiyaçların kent ve kır arasında farklılaştığını; Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin de hizmet tercihlerini bu iki ihtiyaç alanını birlikte karşılayacak biçimde oluşturduğunu göstermektedir (bkz. Tablo 22).

Mardin Büyükşehir Belediyesi ise geniş ölçek içinde kentsel temel hizmetlere ağırlık veren bir tercih sergilemiştir. Faaliyet raporlarında hem kentsel altyapının (yol, bulvar, meydan, kilit parke, çevre temizliği) hem de düzenleyici-denetleyici belediye işlevlerinin (gürültü-görüntü denetimleri, tıbbi atık yönetimi) öne çıktığı görülmektedir. Kırsal mahallelere yönelik üretici destekleri (arı kovanı, yem, süt sağım makinesi vb.) ise sınırlı sayıda faaliyetle temsil edilmiştir. Bu durum, Mardin'in büyükşehir ölçeğinde mahalli müşterek ihtiyaçları kentsel altyapı ve çevresel düzenlemeler ekseninde önceliğini göstermektedir. Sosyal yardım uygulamalarının nicel olarak artması ise belediyenin kırsal kalkınmadan ziyade yardım temelli sosyal hizmetlere yöneldiğini ortaya koymaktadır. Böylece Mardin BB'nin hizmet tercihi, geniş alanda ortaya çıkan ihtiyaç çeşitliliğini dengeleyen değil, daha çok kentsel hizmet ağırlıklı bir yönde oluşmuştur (bkz. Tablo 25).

Manisa Büyükşehir Belediyesi, büyükşehir ölçeğinin gerektirdiği kırsal ve kentsel ihtiyaçları aynı anda yönetme yönünde en kapsamlı politikalardan birini geliştirmiş örneklerden biridir. Faaliyet raporları Manisa BB'nin özellikle kırsal kalkınmaya yönelik yatırımları düzenli biçimde önceliklendirdiğini göstermektedir. Sulama tesisleri, hayvan içme suyu göletleri, kırsal yol-menfez düzenlemeleri, tarımsal sulama hatları ve üreticilere yönelik arı kovanı, fidan, yem ve küçükbaş hayvan destekleri, mahalli müşterek ihtiyaçların üretim ve üstyapı eksenli biçimde ele alındığını göstermektedir. Buna paralel olarak kentsel alanda asfalt kaplamaları, yol bakım-onarımları, sinyalizasyon, çevre yönetimi, haşereyle mücadele ve sosyal hizmetler düzenli biçimde sürdürülmüştür. Manisa bu yönüyle, büyükşehir ölçeğinde ortaya çıkan ihtiyaç çeşitliliğini hem kırsal hem kentsel hizmetlerin birleşimi ile karşılayan dengeli bir yaklaşım sunmaktadır. Bu, mahalli müşterek ihtiyaçların belirlenmesinde çift yönlü bir planlama yaklaşımının benimsendiğini göstermektedir (bkz. Tablo 27). Ayrıca Manisa Büyükşehir Belediyesi'nin 2020-2023 yılları arasındaki faaliyet raporlarında birçok

hizmetin “il geneli” ifadesiyle sunulması, özellikle yol bakım, trafik işaretleme, mezarlık ve defin gibi klasik belediye hizmetlerinin merkez-çevre ayrımı yapılmaksızın yürütüldüğünü göstermektedir.⁸⁸⁶

Kocaeli Büyükşehir Belediyesi, uzun süredir il sınırında büyükşehir modelini uygulayan bir belediye olarak, geniş ölçeğin gerektirdiği ihtiyaçları kurumsallaşmış bir hizmet kapasitesiyle yönetmektedir. Faaliyet raporlarında ulaşım, altyapı-üstyapı, trafik düzeni, çevre denetimleri ve yeşil alan üretimi en yüksek ağırlığa sahip hizmet alanlarıdır. Buna eşlik eden tarımsal destekler (fide-fidan, seracılık, hayvancılık, sulama yapıları) kırsal ihtiyaçların da düzenli biçimde gözetildiğini göstermektedir. Gençlik, kültür, turizm ve spor hizmetlerinin her yıl artan yararlanıcı sayıları ise belediyenin toplumsal hizmetleri geniş bir nüfusa yaydığını ortaya koymaktadır. Böylece Kocaeli örneği, mahalli müşterek ihtiyaçları altyapı-ulaşım merkezli ama aynı zamanda kırsal üretim ve sosyal-kültürel taleplerle desteklenen bir şekilde karşılamaktadır (bkz. Tablo 28).

Bu dört belediye birlikte değerlendirildiğinde, büyükşehir alan genişlemesinin mahalli müşterek ihtiyaçların belirlenmesinde tek tip bir yönelim üretmediği; her belediyenin sosyo-ekonomik yapısı, coğrafi dağılımı, hizmet kapasitesine göre farklı tercihler geliştirdiği görülmektedir. Ankara ve Manisa kent-kır ihtiyaçları arasında dengeleyici bir yaklaşım, Mardin kentsel altyapı-ağırlıklı, Kocaeli ise kent ve kır ihtiyaçlarını kapsayan ancak ulaşım ve altyapı yatırımlarını açık biçimde önceleyen çok alanlı bir hizmet tercihi ortaya koymuştur. Bu durum, mahalli müşterek ihtiyaçların büyükşehir ölçeğinde artık tek bir hizmet tipine indirgenemeyecek kadar çeşitlenmiş olduğunu ve belediyelerin ölçek genişlemesine verdikleri tepkinin farklı hizmet tercihlerine dönüştüğünü göstermektedir.

Ancak ölçeğin genişlemesi yalnızca farklı ihtiyaç alanları yaratmakla kalmamakta, bu ihtiyaçlara erişimde yeni eşitsizlik biçimlerini de ortaya çıkarmaktadır. ABB

⁸⁸⁶ Manisa Büyükşehir Belediyesi Faaliyet Raporları 2020, 2021, 2022 ve 2023.

Meclisi'nin Şubat 2024 birleşimlerinde gündeme gelen su sayaçlarının uzun süre okunmaması sorunu bu durumun somut bir örneğidir. Kırsal bölgelerde sayaçların aylar sonra topluca okunmasıyla ortaya çıkan yüksek fatura yükleri,⁸⁸⁷ kamu hizmetinin “süreklilik”, “düzenlilik”, “eşitlik” gibi ilkeleri bakımından tartışma yaratmış; hizmetten yararlananlar açısından kırsal mahalleleri dezavantajlı konuma düşüren bir sonuç üretmiştir. Bu örnek, kent ve kır arasında farklılaşan mahalli müşterek ihtiyaçları birlikte yönetme çabasının, uygulamada toplumsal eşitlik açısından bazı sorunlar doğurabildiğini göstermektedir.

Yukarıda Mardin Büyükşehir Belediyesi'nin kardeş kent protokolü gerekçesiyle 2023 yılında Kırklareli iline bağlı Demirköy ve Kofçaz ilçe belediyelerine yol yapım işi için kaynak aktardığını incelemiştik.⁸⁸⁸ Bu durum, belediye gelir ve kaynaklarının her zaman Mardin'in mahalli müşterek ihtiyaçlarına yönlendirilmediğini; aynı büyükşehir ölçeğinde ilçeler arasında mahalli müşterek ihtiyaçların farklılaşmasının ötesinde, ihtiyacın mahalli olmaktan çıkmasına ve dolayısıyla tanımının değişmesine yol açmıştır.

Büyükşehir ölçeğinde mahalli müşterek ihtiyaçların ilçeler arasında nasıl dağıtıldığı ve hangi ilçelerin önceliklendirildiği örnekler üzerinden daha somut biçimde değerlendirilebilir. Bu çerçevede Ankara ve Manisa Büyükşehir Belediyeleri, ilçe bazlı hizmet dağılımına ilişkin verilerin analizine imkân tanımaları bakımından incelemeye elverişli örnekler sunmaktadır.⁸⁸⁹

⁸⁸⁷ ABB Meclisi Olağan Toplantısı Birleşim 330 (07.02.2024) Tutanak Metni.

⁸⁸⁸ Mardin Büyükşehir Belediyesi 2023 Yılı Sayıştay Denetim Raporu, s. 15-17, <https://www.sayistay.gov.tr/reports/download/qZoxebbg5P-mardin-buyuksehir-belediyesi> adresinden erişim sağlanmıştır.

⁸⁸⁹ Mardin Büyükşehir Belediyesi ve Kocaeli Büyükşehir Belediyesi faaliyet raporlarında belediye hizmetleri, hangi ilçede ne ölçüde yoğunlaştığını, hangi ilçelerin önceliklendirildiğini ya da hizmetlerin ilçeler arasında nasıl dağıldığını göstermeye imkân tanıyacak biçimde sunulmamaktadır. Hizmetler çoğunlukla genel başlıklar altında aktarılmakta; ilçeler ise yalnızca hizmetin gerçekleştirildiği yerler olarak isim düzeyinde anılmaktadır (Mardin Büyükşehir Belediyesi Faaliyet Raporları 2020, s. 49-217; 2021, s. 34-192, 2022, s. 31-191 ve 2023, s. 31-167; Kocaeli BB Faaliyet Raporları 2020, s. 49-338; 2021, s. 46-341, 2022, s. 45-355 ve 2023, s. 45-343). Bu raporlama biçimi, ilçe bazlı hizmet dağılımına dayalı bir karşılaştırma yapılmasını ve mahalli müşterek ihtiyaçların ilçeler arasındaki olası çatışma alanlarının nicel olarak izlenmesini güçleştirmektedir.

2020 yılı ABB Faaliyet Raporu'nda yer alan verilere göre, Ankara'nın merkez ve mücavir alan sınırları içerisindeki 25 ilçeye toplamda 2.093.577 ton asfalt ve 4.998.949 m² sathi kaplama serimi yapıldığı belirtilmiştir. Rapordaki ilçe bazlı dökümler, asfalt ve sathi kaplamanın mekânsal dağılımındaki belirgin farklılıkları ortaya koymaktadır.⁸⁹⁰

Özellikle Çankaya (406.270 ton), Sincan (319.703 ton) ve Etimesgut (293.866 ton) gibi kentsel yoğunluğu yüksek ilçelerde asfalt serimi baskın olup sathi kaplama hiç yapılmamıştır. Bu durum, kentsel ilçelerin yüksek nüfus yoğunluğu ve trafik baskısının belediye tarafından daha dayanıklı ve yüksek maliyetli asfalt yatırımlarıyla karşılandığını göstermektedir. Yenimahalle (162.450 ton) de benzer biçimde yalnızca asfalt yatırımıyla öne çıkmaktadır. Buna karşılık Beypazarı (67.312 ton asfalt, 760.138 m² sathi kaplama), Nallıhan (939 ton asfalt, 747.363 m² kaplama) ve Kalecik (1.868 ton asfalt, 481.995 m² kaplama) gibi kırsal karakterli ilçelerde düşük tonajlı asfalt serimi yapılırken, sathi kaplama uygulaması yüksek miktarlarda tercih edilmiştir. Bu, kırsal alanların geniş yüzölçümü ve düşük nüfus yoğunluğu dikkate alınarak daha düşük maliyetli ve hızlı uygulanabilir kaplama yöntemine yönelindiğini göstermektedir. Bu durum, belediye tarafından ilçelerin mahalli müşterek ihtiyaçlarının mekânsal farklılıklarına (kentsel-kırsal, merkez-çevre, yoğun nüfus-düşük nüfus ayırımına) göre farklılaştırılmış hizmet önceliklerinin geliştirildiğine işaret etmektedir.

Böylece Ankara Büyükşehir Belediyesi, belediye gelir ve kaynaklarını farklı sosyo-ekonomik ve mekânsal özelliklere sahip ilçelerin ihtiyaçlarına göre yönlendirmiştir. Bu farklılık da toplumsal eşitlik tartışmalarını gündeme getirmektedir. Kentsel ilçelerde daha dayanıklı ve kalıcı bir yol altyapısı sağlanırken, kırsal ilçelerin daha düşük standartlı hizmetle yetinmek durumunda bırakıldığı ileri sürülebilir. Bu bağlamda 2020 yılı asfalt ve sathi kaplama dağılımı, “herkesin eşit ölçüde kamu hizmetinden faydalanabilmesi” ilkesinin büyükşehir ölçeğinde nasıl gerilediğini somut olarak göstermektedir.

⁸⁹⁰ Ankara Büyükşehir Belediyesi 2020 Yılı Faaliyet Raporu, s. 61.

Yine 2020 yılı ABB Faaliyet Raporu'nda Ankara genelinde toplam 653.909 m² tretuvar ve 290.591 m bordür döşendiği belirtilmiş; hizmetlerin ilçelere göre dağılımı raporda tablo halinde sunulmuştur.⁸⁹¹ İlçelere göre dağılıma bakıldığında, Çankaya (67.522 m² tretuvar, 73.677 m bordür), Etimesgut (72.926 m² tretuvar, 58.519 m bordür) ve Yenimahalle (54.646 m² tretuvar, 45.125 m bordür) en yüksek yatırımları alan ilçeler olmuştur. Bu üç ilçeye yapılan yatırımlar toplam tretuvar ve bordür çalışmalarının üçte birine yaklaşmaktadır. Buna karşılık Altındağ (27.644 m² tretuvar, 19.480 m bordür), Keçiören (23.209 m² tretuvar, 15.927 m bordür) ve Mamak (23.547 m² tretuvar, 19.119 m bordür) gibi yüksek nüfuslu ilçelerin aldığı pay görece düşüktür. Nallıhan (128 m² tretuvar, 240 m bordür), Evren (120 m² tretuvar, 432 m bordür) ve Şereflikoçhisar (706 m² tretuvar, 763 m bordür) gibi merkeze uzak kırsal ilçelerdeki yatırımlar ise yok denecek kadar sınırlı kalmıştır.

Bu durum, kamusal açıdan iki yönlü okunabilir. Bir yandan belediye, gelirlerin yönlendirilmesinde mekânsal öncelikleri gözetmiştir. Kentsel ilçelerde yoğun yaya trafiği ve hareketlilik, kamusal alan düzenlemelerini (tretuvar ve bordür) daha gerekli kılmakta; kırsal ilçelerde ise yol yatırımlarının öncelenmesi, yaya yoğunluğu düşük olduğundan tretuvar-bordür ihtiyacının sınırlı kalmasına yol açmaktadır. Ankara'nın en yoğun ilçeleri olan Altındağ, Keçiören ve Mamak'ın görece daha düşük yatırım alması ise "ihtiyaç-gelir dengesinin" eşitsiz biçimde kurulduğunu göstermektedir. Bu bağlamda kamusal toplumsal eşitlikten çok sosyo-ekonomik ve mekânsal önceliklendirme üzerinden işlediğini bu durumun ise büyükşehir ölçeğinde toplumsal ve mekânsal eşitsizlikleri yeniden üreten bir eğilim yarattığını söyleyebiliriz.

Manisa Büyükşehir Belediyesi'nin 2021 yılı faaliyet raporunda yer alan Meyveciliği Geliştirme Projesi kapsamında, il genelinde ürün kalitesini, verimi ve ürün çeşitliliğini artırmak amacıyla 25.740 adet zeytin, 20.880 adet ceviz ve 15.750 adet badem

⁸⁹¹ A.k., s.75.

fidanı olmak üzere toplam 62.370 adet fidan dağıtımı gerçekleştirilmiştir. Ancak ilçe bazlı fidan dağıtım verileri, bu desteğin ilçeler arasında homojen bir biçimde dağılmadığını ortaya koymaktadır.⁸⁹²

Zeytin fidanı dağıtımında en yüksek pay Gördes (4.680 adet), Demirci (4.140 adet), Kırkağaç (3.870 adet), Köprübaşı (3.780 adet) ve Salihli (2.790 adet) ilçelerine aittir. Bu beş ilçe tek başına toplam zeytin fidanlarının yaklaşık %75'ini kullanmıştır. Buna karşılık Soma'da yalnızca 90 adet, Şehzadeler ve Yunusemre'de ise sırasıyla 180 ve 360 adet zeytin fidanı dağıtılmıştır.

Ceviz fidanı dağıtımı da benzer bir yoğunlaşma eğilimi göstermektedir. Toplam 20.880 adet ceviz fidanının 5.580 adedi Gördes, 4.140 adedi Alaşehir, 3.870 adedi Demirci ve 2.700 adedi Akhisar ilçelerine yönlendirilmiştir. Buna karşılık Gölarmara, Soma, Şehzadeler ve Yunusemre ilçelerinde ceviz fidanı dağıtımı hiç yapılmamıştır. Bu durum, ceviz üretiminin desteklenmesinde belirli ilçelerin açık biçimde önceliklendirildiğini göstermektedir.

Badem fidanı dağıtımı ise hem miktar hem de ilçe sayısı bakımından daha sınırlı bir kapsam sergilemektedir. Toplam 15.750 adet badem fidanının yaklaşık %48'i Demirci (7.560 adet) ilçesinde yoğunlaşmış, bu ilçeyi Kula (2.790 adet), Selendi (2.160 adet) ve Akhisar (1.890 adet) ilçeleri takip etmiştir. Ahmetli, Kırkağaç, Salihli, Saruhanlı, Soma, Şehzadeler ve Yunusemre ilçelerinde badem fidanı desteği sağlanmamıştır.

Bu dağılım, Manisa Büyükşehir Belediyesi'nin 2021 yılı meyveciliği geliştirme faaliyetlerinin kırsal niteliği güçlü ilçelerde yoğunlaştığını, kentsel ve yarı-kentsel ilçelerde ise oldukça sınırlı kaldığını ortaya koymaktadır. Dolayısıyla 2021 yılı verileri, meyveciliği geliştirmeye yönelik hizmetlerin normatif düzeyde "il geneli" kapsamında sunulduğunu, ancak uygulamada belirli ilçelerde yoğunlaşan ve eşitlikçi olmayan bir dağılım sergilediğini göstermektedir. Bu durum, kırsal kalkınma politikalarının kamu

⁸⁹² Manisa Büyükşehir Belediyesi 2021 Yılı Faaliyet Raporu, s. 80.

yararı amacı taşınmasına rağmen, hizmetten yararlananların kapsamı bakımından dengeleyici değil, seçici bir nitelik taşıdığına işaret etmektedir.

Meyveciliği geliştirmeye yönelik hizmetlerde gözlenen seçici dağılım, Manisa Büyükşehir Belediyesi'nin hizmet üretiminde istisnai bir durum değildir. Benzer bir yaklaşım, daha geniş bir nüfusu doğrudan etkileyen ve temel belediyeçilik hizmetlerinden biri olan altyapı hizmetlerinde de kendini göstermektedir. Bu bağlamda sathi kaplama faaliyetleri, büyükşehir ölçeğinde mahalli müşterek ihtiyaçların nasıl önceliklendirildiğini ve ilçeler arasında nasıl farklılaştığını incelemek açısından önemli veriler sunmaktadır.

Tablo 30: Manisa Büyükşehir Belediyesi 2020-2023 İlçe Bazında Sathi Kaplama, Nüfus ve Yüzölçümü⁸⁹³

İlçe	2020 (km)	2021 (km)	2022 (km)	2023 (km)	2020-2023 Toplamı (km)	Nüfus (2024)	Yüzölçümü (km ²)
Ahmetli	2,5	14,7	0,1	24,4	41,7	17.403	227
Akhisar	88,5	160,7	10	112,7	371,9	180.509	1645
Alaşehir	21,3	79,8	15,1	61,5	177,7	105.776	971
Demirci	115,3	105,2	34,2	76,45	331,15	35.604	1321
Gölmarmara	14	35,7	–	44,3	94,0	15.176	310
Gördes	37	113	2,5	73	225,5	25.759	902
Kırkağaç	61,7	21,5	–	30,5	113,7	37.718	541
Köprübaşı	28,9	52,3	9	35,2	125,4	12.404	447
Kula	88,3	68,3	–	41,9	198,5	42.952	981
Salihli	54,3	129	18,3	104,4	306,0	165.353	1359
Sarıgöl	–	61,5	2	34,2	97,7	35.125	432
Saruhanlı	45,2	45	17	73,5	180,7	57.935	771
Selendi	78,8	47	–	75	200,8	18.869	726
Soma	26	41,1	20,5	57,7	145,3	110.996	820
Şehzadeler	32,6	120,5	4,5	78	235,6	166.228	515
Turgutlu	19,4	61	32,3	55	167,7	178.386	549
Yunusmre	112,3	95,9	4,5	64,9	277,6	269.160	823
GENEL TOPLAM	853,1	1.252,2	170	1.042,65	3.317,95	1.475.353	13.339

⁸⁹³ Manisa Büyükşehir Belediyesi Faaliyet Raporları 2020, s. 77-83; 2021, s. 86-93, 2022, s. 84-85 ve 2023, s. 83-89; Manisa Valiliği, “İlçelere Göre Manisa Nüfusu”, 2024, <http://www.manisa.gov.tr/nufus-ve-dagilim>; Milli Savunma Bakanlığı Harita Genel Müdürlüğü, İl ve İlçe Yüz Ölçümleri, <https://www.harita.gov.tr/urun/il-ve-ilce-yuzolcumleri/176> yer alan bilgilerden derlenerek oluşturulmuştur.

* Manisa Büyükşehir Belediyesi faaliyet raporlarında sathi kaplama imalatları, yıllar itibarıyla farklı ilçelerde ve farklı uzunluklarda sunulmakta; ancak bu dağılımı açıklayıcı nitelikte nüfus, yüzölçümü veya kırsal-kentsel ilçe gibi bağlamsal verilere yer verilmemektedir. Mahalli müşterek ihtiyaçların ilçeler arasında farklı zamanlarda, farklı yoğunluk ve nitelikte ortaya çıkabileceği gerçeğinden hareketle, hizmet dağılımının eşitsizlik mi yoksa ihtiyaç temelli bir farklılaşma mı olduğunun daha doğru biçimde değerlendirilebilmesi için 2020-2023 dönemine ait ilçe bazlı sathi kaplama miktarları, ilçe nüfusları ve yüzölçümleri çalışmaya ikincil ve açıklayıcı değişkenler olarak dâhil edilmiştir.

Tablo, Manisa Büyükşehir Belediyesi'nin 2020-2023 döneminde sathi kaplama hizmetlerini ilçeler arasında eşit bir biçimde dağıtmadığını ve bazı ilçelerin belirli yıllarda bu hizmetten hiç yararlanmadığını açık biçimde ortaya koymaktadır. Gölarmara, Kırkağaç, Kula, Selendi ve Sarıgöl gibi ilçelerde kimi yıllarda sathi kaplama imalatının hiç gerçekleştirilmemiş olması, hizmet dağılımının toplumsal eşitlik ilkesini gözetem ve zaman içinde tutarlılık gösterem bir anlayışa dayanmadığını göstermektedir. Zira benzer hizmet ihtiyacına sahip ilçelerin bazı yıllarda tamamen devre dışı bırakılması, mahalli müşterek ihtiyaçların büyükşehir ölçeğinde eş zamanlı ve eş değer biçimde dikkate alınmadığına işaret etmektedir.

Tablo'ya eklenen son veriler ise yalnızca hizmetten hiç yararlanmayan ilçeleri değil, benzer nüfus büyüklüğüne, yüzölçümüne ve kentsel-kırsal karaktere sahip ilçeler arasında dahi belirgin yararlanma farkları bulunduğunu göstermektedir. Örneğin Selendi ve Gölarmara gibi görece düşük nüfuslu ve kırsal ağırlıklı ilçeler ile Kula ve Sarıgöl gibi benzer özelliklere sahip ilçeler arasında, dört yıllık dönemde hem hizmetin sürekliliği hem de toplam sathi kaplama miktarı bakımından dikkat çekici farklılıklar bulunmaktadır. Benzer şekilde kentsel ilçeler olan Şehzadeler ve Yunusemre arasında da yapısal özellikler bakımından yakınlık bulunmasına rağmen, hizmetten yararlanma düzeylerinin yıllara göre farklılaştığı görülmektedir. Bu durum, benzer koşullara sahip ilçelerin karar alma ve önceliklendirme süreçlerinde eşit biçimde ele alınmadığını göstermesi bakımından toplumsal eşitlik açısından sorunlu bir tablo ortaya koymaktadır.

Bu farklılaşma aynı zamanda, büyükşehir belediyesinin sathi kaplama hizmetlerinde izlediği önceliklendirme yaklaşımının toplumsal adalet ilkesiyle ne ölçüde uyumlu olduğu sorusunu gündeme getirmektedir. Toplumsal adalet, kamusal hizmetlerin ihtiyaca göre ve dengeleyici biçimde dağıtılmasını gerektirirken, Tablo'da görülen dağılım, hangi ilçelerin hangi gerekçelerle önceliklendirildiğine dair açık, ölçülebilir ve denetlenebilir bir çerçevenin bulunmadığını düşündürmektedir. Bazı ilçelerin yıllar

boyunca düzenli biçimde hizmet alması, buna karşılık bazı ilçelerin hizmetten tamamen ya da uzun süreli olarak mahrum kalması, önceliklendirme süreçlerinin dengeleyici olmaktan ziyade ayrıştırıcı sonuçlar ürettiğine işaret etmektedir.

Bu çerçevede tablodaki veriler, sathi kaplama hizmetlerinin yalnızca teknik altyapı yatırımları olarak değil, mahalli müşterek ihtiyaçların büyükşehir ölçeğinde nasıl çatıştığını ve bu çatışmanın hangi ilçeler aleyhine çözüldüğünü gösteren bir örnek olarak okunmalıdır. Ortaya çıkan tablo, büyükşehir belediyesinin hizmet dağılımında toplumsal eşitlik ve toplumsal adalet ilkelerini sağlayamadığını; bunun da ilçeler arasında toplumsal ve mekânsal eşitsizlikleri derinleştiren bir hizmet pratiğine yol açtığını göstermektedir.

Tüm bu örnekler birlikte değerlendirildiğinde, 6360 sayılı Yasa ile ortaya çıkan büyükşehir ölçeğindeki dönüşümün, bu çalışmada incelenen diğer alanlarda olduğu gibi, mahalli müşterek ihtiyaçların tanımı, kapsamı ve önceliklendirilmesi üzerinde kalıcı etkiler yarattığı görülmektedir. Mahalli müşterek ihtiyaçlar, ilçe ölçeğinde ve hatta daha küçük ölçeklerde dahi farklılaşırken; yönetim ölçeği il mülki sınırına genişletilen yeni büyükşehir sisteminde bu ihtiyaçlar daha görünür ve çatışmalı bir nitelik kazanmıştır. Önceden kasaba ya da köy ölçeğinde doğrudan tanımlanabilen ihtiyaçlar, artık büyükşehir ölçeğinde kırsal-kentsel ayrımlar, merkez-çevre dengeleri ve farklı toplumsal kesimlerin talepleri arasında karşı karşıya gelmektedir.

Ankara, Mardin, Manisa ve Kocaeli örnekleri, farklı sosyo-ekonomik ve mekânsal bağlamlarda büyükşehir belediyelerinin hizmet tercihleri, bu hizmetlerden yararlananların kapsamı ile gelir ve kaynakların kullanımı ve yönlendirilmesi bakımından farklı yönelimler geliştirdiğini ortaya koymaktadır. Bu durum, büyükşehir belediyelerinin bir yandan kırsal ve kentsel alanların çeşitlenen ihtiyaçlarını aynı bütçe ve kurumsal yapı içinde karşılamaya çalışırken, diğer yandan toplumsal eşitlik ve toplumsal adalet ilkeleri çerçevesinde kamusal niteliklerinin sınıandığını göstermektedir. Belediyelerin gelir ve kaynaklarını farklı ihtiyaçları tek bir havuzda toplayarak önceliklendirmek zorunda

kalması, kimi durumlarda hizmetten yararlananların kapsamının daralmasına yol açmaktadır.

Nitekim metropoliten yönetim alanlarında “kırsal mahalle” ya da “kırsal ilçe” gibi kavramların kendisi dahi yapısal bir gerilim barındırırken; bu gerilim, belediyelerin hizmet önceliklerini belirlerken, hizmetten yararlanacak kesimleri tanımlarken ve gelir ve kaynakların hangi alanlara yönlendirileceğine karar verirken karşılaştıkları güçlüklerin simgesel bir ifadesi hâline gelmektedir. Bu çerçevede 6360 sayılı Yasa, büyükşehir belediyeleri açısından yalnızca yeni bir yönetim ölçeği yaratmakla kalmamış; aynı zamanda farklı toplumsal taleplerin karşı karşıya geldiği ve uzlaştırılmaya çalışıldığı yeni bir kamusal müzakere zemini oluşturmuştur.

D. 2019 Yerel Seçimleri Sonrası Belediyecilik Faaliyetleri: “Yeni Şişede Eski Şarap mı?”⁸⁹⁴

2019 yerel seçimleri, 1973 ve 1989 yerel seçimlerine benzer şekilde merkezi yönetimle aynı siyasi çizgide olmayan partilerin birçok belediyeyi kazanmasıyla sonuçlanmıştır. Bu açıdan benzer siyasi manzaralar⁸⁹⁵ içerisinde, 1973-1977 ve 1989-1994 dönemi belediyecilik faaliyetleri ile 2019-2024 dönemi belediyecilik faaliyetlerinin benzer olduğu düşünülmektedir.⁸⁹⁶ Bu dönemlerin kapsamlı bir karşılaştırmalı analizi bu çalışmanın sınırlarını aşmakla birlikte, belediyelerin faaliyetleri bakımından kısa bir değerlendirme yapılabilir.

⁸⁹⁴ “Yeni şişede eski şarap” sözü yeni dönemde eski belediyecilik faaliyetlerine atıfla kullanılmış olup benzeri bir ifade; Colin Copus, “Directly Elected Mayors: A Tonic for Local Governance or Old Wine in New Bottles?” *Local Government Studies*, 30 (4), 2004, ss. 576-588’de de kullanılmıştır.

⁸⁹⁵ 2002’den bu yana belki de birçok hükümet yetkilisinin (Başbakan-Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan başta olmak üzere) farklı zamanlarda dile getirdiği merkezi yönetimle yerel yönetimler uyumlu olmazlarsa (aynı partiden olması), “hizmet alamazsınız” “merkezi bütçeden destek gelmez” gibi söylemlerin benzerliği, 1989 yerel seçimleri öncesinde de görülmüştür. Turgut Özal’ın başında olduğu ANAP’ın tek başına iktidar olduğu 1989 yılında, yerel seçimlere gidildiğinde “Farklı dilden konuşan belediye başkanı ister miydiniz? Para para düşünen bir belediye başkanı ister miydiniz? Mekânsız, imkânsız ve iktidarsız bir belediye başkanı ister miydiniz? Eli kolu bağlı bir belediye başkanı ister miydiniz?” sözleri gazetelerde yayınlanan seçim afişlerine yansımıştı (Cumhuriyet, “Turgut Özal da Aynı Dili Kullanmıştı”, 2024, <https://www.cumhuriyet.com.tr/siyaset/turgut-ozal-da-ayni-dili-kullanmisti-2171644> (ET: 19.09.2024).

⁸⁹⁶ Ulaş Bayraktar, 2021, s. 219-220.

Her dönemin içinde bulunduğu ekonomik, toplumsal, siyasal vb. koşullar birbirinden temelde farklı olsa da içinde bulunduğumuz çağın getirdiği iklim krizi, çevre kirliliği, göç, pandemi gibi küresel ölçekteki sorunlarla yine küresel ölçekte yaşanan dijitalleşme ve teknolojik gelişmeler, 2019-2024 dönemini diğer dönemlerden belirgin şekilde ayırır. Çünkü bu sorun ve gelişmeler, belediyelerin; hizmet tercihlerinde, bu hizmetlerden yararlananların kapsamında ve hizmetlerin sunulma yöntemlerinde politika değişikliğine gitmesine yol açacak türdendir.

2019-2024 yılları arasında belediyeler, tıpkı “toplumcu ve sosyal demokrat belediyecilik” deneyimlerinde olduğu gibi, toplumsal eşitlik ve adaleti sağlama, sosyal politikaları güçlendirme ve merkezi denetime karşı özerklik iddiasını öne çıkarma çabası içine girmiştir. 2019 sonrası kamusal anlayışı da tıpkı 1973 ve 1989 sonraları olduğu gibi, siyasi merkezîyetçilik ile yerel talepler arasındaki gerilimli bir alan olarak devam etmiştir. Ancak 2019 sonrası dönemin kendi bağlamsal özellikleri, bu benzetmeyi sadece kısmi kılmakta, aynı zamanda döneme özgü yeni bir belediyecilik pratiğinin oluştuğunu göstermektedir. Bu dönemin yönetsel açıdan belki de en ayırtıcı özellikleri, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesi ve sonrasında yaşanan gelişmeler, uzun süren kayyım uygulamaları, bazı büyükşehir belediye meclislerinde belediye meclisi-belediye başkanı gerilimin yaşanmasıdır.

2019 sonrası belediyecilik pratiğinin ayırtıcı özelliklerinden biri, sosyal politika odaklı hizmetlerin çeşitlenmesi olmuştur. Halk ekmek ve halk süt uygulamaları, 1973 sonrasının toplumcu ve 1989 sonrasının sosyal demokrat belediyeciliğini hatırlatırken, bu dönemde çocuklara yönelik kreşler, öğrencilere burs ve yemek desteği, yaşlı ve engellilere bakım hizmetleri, kadınlara ve gençlere dönük merkezler ile çok daha kurumsal ve yaygın bir sosyal belediyecilik ağı oluşturulmuştur. Sosyal yardımlar, geçmiş dönemlerde daha çok dar gelirli kesimlere yönelik temel gıda ve barınma ekseninde kurgulanırken, 2019 sonrasında eğitim, kültür, toplumsal cinsiyet eşitliği,

sağlık ve afet yönetimi gibi farklı alanlarda geniş bir yelpazeye yayılmıştır. Bu da kamusallığın yalnızca tüketim ve dağıtım süreçleriyle değil, toplumsal eşitliği artıran yeni sosyal haklarla da ilişkilendirildiğini göstermektedir.

Bir diğer dikkat çekici unsur, katılım ve şeffaflık mekanizmalarının dijitalleşme ile güçlendirilmesidir. Bütçe görüşmelerinin canlı yayınlanması, belediye meclisi toplantılarının halka açık platformlarda paylaşılması, veri portalları üzerinden bütçe ve harcama bilgilerinin kamuya sunulması gibi uygulamalar, halkın doğrudan denetimini kolaylaştırmıştır. 1973 sonrası kurultaylar ve halk toplantıları, 1989 sonrası Ankara Kurultayı gibi yüz yüze katılım mekanizmaları öne çıkarken, 2019 sonrası dönemde dijital teknolojilerin sunduğu araçlarla katılım yeni bir boyut kazanmıştır. Ancak bu durum, kentlerdeki artan nüfus yoğunluğu ve kentsel yönetsel alanların genişlemesinin de etkisiyle, katılım değişkeninin “pasif hemşehriliğe” indirgenmesine yol açmıştır.

2019 sonrası dönemini farklılaştıran bir başka boyut, küresel krizlere verilen tepkiler olmuştur. Covid-19 pandemisi sürecinde belediyeler, merkezi yönetimle yaşanan çatışmaya rağmen dayanışma kampanyaları düzenlemiş, gıda ve hijyen desteği sağlamış, dijital olanakları geliştirmiştir. Bu, belediyelerin sadece klasik hizmet sunan idareler değil, aynı zamanda toplumsal dayanışmayı örgütleyici şekilde konumlandıklarını göstermiştir. İklim krizi ve afet yönetimi de bu dönemin belirgin gündemlerinden biri olmuş; yeşil alan projeleri, bisiklet yolları, karbon salımını azaltıcı politikalar, sıfır atık ve geri dönüşüm uygulamaları belediyelerin hizmet önceliklerinde önemli yer tutmuştur. Bu yönüyle 2019 sonrası belediyecilik, yaşadığımız yüzyılın sorunlarının farklılığından da kaynaklı olarak 1973 sonrası “toplumcu” ve 1989 sonrası “sosyal demokrat” belediyecilik deneyimlerinden ayrışarak çevresel sürdürülebilirlik eksenini yerel kamu hizmetinin merkezine yerleştirmiştir.

Gelir ve kaynak yaratma konusunda da dikkat çekici benzerlikler ve farklılıklar vardır. 1973 sonrası belediyeler kendi üretim tesisleri ile kaynak yaratmaya çalışırken,

1980’lerde dış krediler ve özelleştirmeler ön plana çıkmıştı. 2019 sonrasında ise merkezi yönetimin borçlanma ve kredi olanaklarını kısıtlaması belediyeleri alternatif finansman araçları bulmaya zorlamıştır. Uluslararası fonlardan yararlanma, belediye iştirakleri aracılığıyla gelir yaratma, özel sektörle iş birlikleri kurma gibi yöntemler bu dönemin özellikleri arasında sayılabilir. Burada neoliberal politikaların etkisi daha belirgin hale gelmiştir. 2000’ler öncesinden çok daha yoğun bir şekilde, şirketleşme, hizmet alımı personeli (taşeron işçisi) istihdamı, hizmetlerin piyasaya gördürülmesi (buna bağlı yaygın ihale işlemleri) diğer partilere ait belediyelerin yanı sıra CHP’li belediyelerce de kullanılmıştır.

Tüm bu unsurlar birlikte değerlendirildiğinde, 2019-2024 dönemi bir yandan 1973-1977 döneminin “toplumcu” belediyecilik çizgisine, diğer yandan 1989-1994 döneminin “sosyal demokrat” belediyeciliğine benzer yönler taşısa da aynı zamanda çağın koşullarıyla harmanlanmış özgün bir karakter sergilemektedir. Özyönetim, temsil, katılım, kaynak yaratma gibi değişkenlerde kısmi benzerlikler devam ederken; belediye hizmetlerinin görülme yöntemleri, sosyal politikaların çeşitlenmesi, dijital şeffaflık uygulamaları, küresel krizlere verilen yanıtlar ve çevre odaklı politikalar bakımından belediyecilik pratiği farklılaşmıştır. Bu nedenlerle 2019-2024 belediyeciliğini, yalnızca “yeni şişede eski şarap” olarak görmek eksik kalacaktır. Bu dönemi, tarihsel belediyecilik uygulamalarında süreklilikler taşıyan ama döneme özgü yönetsel koşullara, çağın krizlerine ve toplumsal taleplere özgün yanıtlar üretmeye çalışan farklı bir belediyecilik pratiğinin gerçekleştirildiği bir dönem olarak değerlendirmek daha doğru olacaktır.

SONUÇ

Genel olarak belediyeler, belirli bir yerleşim yerinde yaşayan insan topluluğunun ortak yerel ihtiyaçlarını karşılamakla görevli, kamu tüzel kişiliğine sahip ve karar organları halk tarafından seçilen yerel yönetim birimleri olarak tanımlanmaktadır. Bu tanım, belediyelerin tarihsel olarak taşıdığı niteliklere dayanmaktadır. Zira belediyeler tarihsel olarak bir yandan insan topluluklarının özyönetim biçimlerini ifade eden, diğer yandan mahalli müşterek ihtiyaçları karşılayan yönetimler olarak iki temel niteliğe sahip olmuşlardır.

Bu iki nitelik, tez kapsamında belediyelerin doğası olarak adlandırılmış ve aynı zamanda belediyelerin kamusal niteliğinin iki temel unsuru olarak belirlenmiştir. Dolayısıyla belediyelerin kamusalı, yalnızca mahalli müşterek ihtiyaçları karşılamada değil, bu ihtiyaçları tanımlama ve önceliklendirme süreçlerinde halkın kendine ait kararları bizzat oluşturma ve uygulama iradesi olarak da ifade edilen özyönetim unsurunda aranmıştır. Özyönetimi günümüzde yerinden yönetim veya yerel özerklik şeklinde de görmek mümkündür.

Belediyeleri diğer kamu örgütlerinden ayıran husus da bu özyönetim unsurunun varlığıdır. Her biri birer kamu hizmeti üreticisi olan kamu iktisadi teşebbüsleri, kalkınma ajansları veya Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü ile Karayolları Genel Müdürlüğü gibi kurumların bölge müdürlükleri, il ve ilçe örgütlenmeleri, belirli bir görev alanında merkezi yönetimin genel politikaları doğrultusunda faaliyet gösterir. Buna karşılık belediyeler, mahalli müşterek ihtiyaçları belirleme ve karşılama yetkisini doğrudan halktan alır.

Belediyeler ile yerel halk arasındaki karşılıklı ilişkiyi ifade etmek üzere kullanılan kamusal kavramı ise belediyelerin yerel halkın yararına mahalli müşterek ihtiyaçları karşılamasını ve yerel halkın bu yararın oluşumuna doğrudan, temsili veya katılımcı yollarla dahil olmasını ifade eden bir süreç olarak değerlendirilmiştir.

Belediyeleri kamusallık açısından incelemek için bazı kamusallık değişkenlerinin belirlenmesi ihtiyacı doğmuştur. Bu ihtiyaç doğrultusunda tezin birinci bölümünde sınırlı bir kavramsal ve kuramsal çerçeve geliştirilmiştir. Belediyeler günümüzde kamu yönetimi içerisinde örgütlendiği için kamu yönetiminin kamusallığının incelenmesi, belediye kamusallığının değişkenlerinin belirlenmesinin ön koşulu olarak görülmüştür. Bu kapsamda kamusallık kavramı, kamu ve özel ayrımı üzerinden açıklanmaya çalışılmış; kamu yararı, kamu hizmeti ve kamu hukuku gibi kavramlar aracılığıyla kamu yönetiminin kamusallığı incelenmiştir.

Diğer taraftan her bir kamu örgütünün, sunduğu hizmetin niteliği ve hizmet verdiği topluluğun özellikleri bakımından kendine özgü bir kamusallığı bulunmaktadır. Belediyelerin doğasına ait özelliklerin de belediye kamusallığına ilişkin değişkenleri vereceği düşüncesiyle tarihsel süreçte bu yönetimlerin sahip olduğu özellikler incelenmiş, bu doğrultuda bazı kamusallık değişkenleri oluşturulmuştur. Ayrıca günümüzde liberal, neoliberal, sosyal, toplumcu belediyecilik ve yeniden beledileştirme yaklaşımlarının kamusallıkla olan ilişkisi incelenmiş ve bu değerlendirme belediye kamusallığının incelenmesinde üçüncü bir eksen olarak yapılandırılmıştır.

Tezin ikinci bölümü, belirlenen kamusallık değişkenleri temelinde, Türkiye’de belediyelerin kamusal niteliğini incelemek üzere kurgulanmıştır. Her ne kadar çalışma ağırlıklı olarak 2000’li yıllara ve daha özel olarak 2019-2024 dönemine odaklanıyor olsa da Türkiye’de belediyelerin kamusallığını etkileyen unsurlar yalnızca bu döneme özgü değildir.

Küreselleşme sürecinin etkisindeki yerleşme politikaları kapsamında hızlı ve plansız biçimde ilerleyen kentleşme ve büyükşehirleşme süreci ve bu süreçte önemli bir yer tutan yeniden ölçeklendirme politikaları belediyelerin kamusallığını etkileyen önemli unsurlar haline gelmiştir. Literatüre bağlı yapılan ilk değerlendirme, 1580 sayılı Belediye Kanunu ile belediyeler arasında görece eşitlikçi bir yapının tesis edilmeye çalışıldığını,

ancak 1980'lerde büyükşehir belediyelerinin kurulmasıyla birlikte bu eşitlik hedefinden belirgin bir sapma yaşandığını göstermiştir.

Büyükşehir belediyelerinin sürekli olarak hizmet verdikleri ölçeğin genişletilmesi ve bu belediyelere daha fazla yetki ve görev verilmesi genel olarak belediyelerin doğasının değişmesine ve kamusal hizmetlerinin gerilemesine yol açmıştır. Bu yönetimlerin güçlenerek büyümesi, bir yandan daha fazla yatırım ve nüfus yoğunluğu çekmelerine yol açarken, diğer yandan yönetsel alanın kendisinde ve çevresindeki yerleşimlerde eşitsizlikler, kaynak paylaşımı sorunları ve kamusal hizmetlerde gerilimler yaratmaktadır. Yapılan incelemede, bu gerilimlerin daha çok büyükşehir sistemindeki büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyesi arasında yaşandığı tespit edilmiştir.

Büyükşehir ölçeğinin 6360 sayılı Yasa ile il mülki sınırına genişletilmesi, büyükşehir sisteminin yapısal çelişkilerini daha görünür hale getirmiş, temsilin mekânsal ve yönetsel düzeyde dönüşümünü hızlandırmıştır. Belde belediyeleri ve köylerin mahalleye dönüştürülmesiyle halkın kendine en yakın ölçekte temsil edilmesi ve kendi müşterek ihtiyaçlarını yönetmesi olanağı ortadan kalkmış, yönetime doğrudan katılım imkânı azalmıştır. Bu süreçte ilçe belediyeleri büyük ölçüde büyükşehir belediyelerine bağımlı hale gelmiştir.

İlçe belediyelerinin tüzel kişiliği devam etse de büyükşehir belediyelerinin "ilçe hizmetleri daire başkanlıkları" şeklindeki örgütlenmeler aracılığıyla ilçe düzeyinde doğrudan kurumsal varlık göstermesi, hangi hizmetin hangi belediye tarafından yerine getirileceğinin belirsizliği ve mali kaynakların aktarımı konusunda her iki belediyenin sorumluluklarını yerine getirmemesi, iki ayrı özerk yapının çatışmasına yol açmıştır. Bu durum, hizmetlerde bütünlük ve verimlilik hedefi ile belediye kamusal hizmetlerinin özyönetim, temsil ve katılım boyutlarından hangisine öncelik verileceği sorusunu gündeme getirmiştir.

Büyükşehir alan genişlemesi, mahalli müşterek ihtiyaçların kapsamını ve önceliklerini de köklü biçimde dönüştürmüştür; kentsel ve kırsal alanda yaşayanların hizmet ihtiyaç ve tercihlerindeki farklılıklardan doğan çatışmalara yol açmıştır. Kırsal ve kentsel alanların aynı bütçe ve yönetim sistemi içinde ele alınması, hizmetlerin önceliklendirilmesinde yeni eşitsizlikler ve gerilimler yaratmıştır. “Kırsal mahalle” ve “kırsal ilçe” gibi kavramlar, büyükşehir sistemindeki yapısal çelişkinin göstergesi haline gelmiştir. Kırsal alanların altyapı, tarım ve ulaşım talepleriyle kent merkezlerinin sosyal yardım, çevre ve kültürel hizmet beklentileri aynı alanda karşı karşıya gelmiştir. Bu durum büyükşehir belediyelerini, farklı toplumsal kesimlerin taleplerinin uzlaştırılmaya çalışıldığı bir “çatışma alanı”na dönüştürmüştür.

Uygulanmakta olan büyükşehir sisteminin ortaya çıkardığı sorunlar giderilmeden belediyelerin kamusalının güçlendirilmesi mümkün değildir. Bir defa insan topluluklarının özyönetimi, temsili ve katılımının sağlanması için mahalleye dönüştürülen belde belediyeleri ile köylerin yeniden açılması, büyükşehir belediyesi kurulması kriterlerinin farklı sosyo-ekonomik ve mekânsal özellikler dikkate alınarak oluşturulması gerekmektedir. Büyükşehir sisteminde yer alan büyükşehir belediyeleri - ilçe belediyeleri ilişkilerinin netleştirilmesi, görev, sorumluluk ve yetki ayrımlarının açık biçimde tanımlanması ve ilçe belediyelerinin idari ve mali özerkliğinin artırılması, ilçe düzeyinde kamusalının daralmasını önemli ölçüde engelleyecektir.

2000’li yıllardan itibaren kamu yönetimi reformlarının genel yönelimi incelendiğinde, yerleşme politikaları ve katılımcılık, şeffaflık, erişilebilirlik ve hesap verebilirlik gibi yönetim ilkeleri çerçevesinde mahalli müşterek ihtiyaçların belirlenmesi ve karşılanmasında yerel halkın daha etkin bir rol üstlenmesi hedeflense de bu hedeflerin kalıcı ve düzenli bir uygulamaya dönüşmediği görülmüştür. Katılımcılık çoğu zaman sembolik platformlar (kent konseyleri, çağrı merkezleri, dijital anketler vb.) aracılığıyla biçimsel düzeyde kalmış; şeffaflık, dijital uygulamalarla görünürlük

sağlamıştır. Bu süreç halkın doğrudan karar aldığı ve alınan kararları denetleyebildiği kamusal mekanizmalara dönüşmemiştir.

Belediyelerin “kamu”su dediğimiz yerel halkın, mahalli müşterek ihtiyaçları belirleme ve karşılama süreçlerinde daha etkin bir rol alması için öncelikle kent konseyleri gibi sembolik yapılar yerine temsil ve katılımın asıl kurumsal mekânı olan belediye meclislerinin güçlendirilmesi gerekmektedir. Temsil açısından belediyelerde ciddi bir iyileştirme ihtiyacı bulunmaktadır. Özellikle kadınların, gençlerin ve emek temelli grupların karar alma organlarındaki düşük temsil oranı, toplumsal çeşitliliğin yeterince yansımamasına neden olmaktadır. Bu nedenle siyasal partilerin yerel aday belirleme süreçlerinin daha demokratik biçimde yürütülmesi, kota ve pozitif ayrımcılık mekanizmalarının güçlendirilmesi ve uygulanması gerekmektedir. Ancak sorun yalnızca toplumsal çeşitlilik eksikliklerinin giderilmesi ile çözümlenebilecek nitelikte değildir; zira temsilin niteliğini belirleyen yapısal unsurlar arasında merkez-yerel ilişkilerinin yönü, belediye organlarının yetki-görev dağılımındaki dengesizlikler, belediye başkanı ve meclis üyelerinin siyasal yönelimleri de bulunmaktadır.

İncelediğimiz dönemde belediyelerin kamusalılığının özyönetim ve temsil açısından gerilemesine yol açan en önemli unsur kayyım uygulamaları olmuştur. Kayyımlar, seçilmiş belediye organlarının yerine geçerek özyönetim ilkesini derinden etkilemiş, temsil hakkını zayıflatmıştır. Mardin örneğinde de gördüğümüz üzere mahalli müşterek ihtiyaçların belirlenmesi ve karşılanması süreçleri yerel önceliklerden uzaklaşarak merkezi siyasal tercihlerin bir uzantısına dönüşmüştür. Böylece kayyım sistemi, belediye kamusalılığını “hizmet sunumu” düzeyine indirgeyerek, özyönetim ve temsil boyutlarında belediye kamusalılığını geriletken ve halk iradesini idari vesayet altında işlevsizleştiren bir mekanizma haline gelmiştir.

Türkiye'nin yeni hükümet sistemi olan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişi esnasında ve sonrasında yapılan yasal düzenlemeler, merkezi yönetim-belediye

ilişkilerinin yeni bir boyuta taşınmasına yol açmış; belediyelerin merkezi yönetim kurum ve kurallarına bağlılığını artıracak şekilde konumlandırılmasına zemin hazırlamıştır. 2019-2024 döneminde, yasal düzenlemelerin yanı sıra siyasal müdahaleler ve mali bağımlılıklar aracılığıyla yerel özerkliği sınırlayan bir merkezileşme süreci yaşanmıştır.

Uygulama düzeyinde bu merkezileşme süreci somut biçimde görülmüştür. UKOME düzenlemesiyle ulaşım politikalarının yerel belirleyiciliği sınırlanmış; Kanal İstanbul ve Hergelen Meydanı gibi projelerdeki mekânsal planlama yetkileri belediyelerin elinden alınmıştır. Belediyelerin dış borçlanmaya erişiminin engellenmesi, sosyal yardım sistemlerine müdahale edilmesi, iştirak şirketlerine atamalarda yaşanan yetki tartışmaları gibi uygulamalar, bu dönemin yönetsel baskı araçlarını somutlaştırmaktadır.

Bu dönem aynı zamanda, bazı önemli büyükşehirlerde belediye başkanlığı ile belediye meclis çoğunluğunun farklı partilerden oluştuğu ve “topal ördek” benzetmesiyle örtüşen bir dönemdir. Bu durum, daha çok sistem içi bir “denge-denetim” değil, “tıkama-engelleme” ilişkisine dönüşmüştür. Belediye başkanlarının meşruiyeti ile meclis çoğunluğunun meşruiyeti arasındaki çatışma, yerel kamu yararının önceliklendirilmesinde ciddi bir açmaz yaratmıştır.

Araştırmada ayrıca belediyelerin gelir ve kaynakları içerisinde öz gelirlerinin sınırlı olmasına karşın merkezi bütçe vergi paylarının yüksekliğini incelemiştik. Bu durum belediyelerin merkezi yönetimin belirlediği mali kaynak akışları ve onay süreçlerine daha fazla bağımlı hale gelmesine neden olan ve mali özerkliğini sınırlayan bir unsurdur. Haliyle bu dönemde vesayet mekanizması yalnızca hukuki bir denetim olmaktan çıkarak, giderek daha fazla siyasal bağlılık beklentisine dayanan bir denetim biçimine dönüşmüştür.

Bu konularda belediyelerin kamusalının sağlanması için yerel özerkliği tanımlayan yasal düzenlemelerin açık, bağlayıcı ve güvence sağlayıcı biçimde yeniden

yapılandırılması ve merkezi yönetimin müdahale kanallarını genişleten mevcut düzenlemelerin sınırlandırılması gerekmektedir. Merkezi bütçe vergi gelirlerinin belediyelere aktarılmasında ve borçlanmada, belediyelerin plan yapmasında ve bu planları uygulamasında merkezi yönetimin önemi yadsınamaz. Bu süreçteki merkezi yönetim rolünün tartışmaya açık hale gelmemesi, belediyeler arasında eşitsizliliğe neden olmaması ve halkın bu durumdan olumsuz etkilenmemesi için tüm bu süreçlerin hukuka uygun biçimde açık ve öngörülebilir kurallarla düzenlenmesi ve kamuya açık hale getirilmesi gerekmektedir. Her belediyenin gereken koşulları sağladığı takdirde, gerekli onayı alabileceğini bilmesi önemlidir.

Belediyelerin kamusalının sağlanması için idari vesayete ilişkin düzenlemelerin yeniden gözden geçirilmesi, belediyelerin sürekli olarak denetime tabi tutulduğu kapsamlı, bütüncül ve hukuki güvencelere dayalı bir denetim sisteminin oluşturulması gerekmektedir. Bu bağlamda “sürekli denetim”, seçilmiş belediye organlarını siyasal nedenlerle devre dışı bırakan bir vesayet uygulamasını değil; hukuka uygunluk, mali saydamlık ve hesap verebilirliğin bağımsız ve yargısal güvenceli mekanizmalar üzerinden sağlanmasını ifade etmektedir. Denetimin sürekliliği, yerel siyasal ve toplumsal iradenin yerine geçen bir müdahale yetkisi anlamına gelmemekte; aksine, seçilmiş organların meşruiyetini ve yerel halkın yararını koruyan hukuki sınırları açık biçimde tanımlanmış bir denetim çerçevesine işaret etmektedir.

Katılım mekanizmalarının kurumsal etkinliğini artırmak da belediye kamusalının güçlendirilmesi için önemlidir. Belediye organlarının kamusal hale getirilmesinden sonra, kent konseyleri gibi sembolik yapılar yerine belediye meclisi ile sürekli etkileşim halinde olan toplumsal temsil ve katılım birimlerinin oluşturulması ve bu birimlerin alacağı kararların meclis gündemine taşınmasının zorunlu olması gerekmektedir. Ayrıca katılım araçlarının yalnızca görünürlük sağlayan mekanizmalar olmaktan çıkarılması için müşterek ihtiyaçların ve bu ihtiyaçlara yönelik öneri ve

seçeneklerin, halkın onayına sunulmasını ve belediye meclislerinin gündemine alınmasını zorunlu ve mümkün kılan düzenlemeler hayata geçirilmelidir. Mahalli müşterek ihtiyaçların belirlenmesi ve karşılanması sürecine ilişkin planlama, tartışma, oylama, faaliyetlerin gerçekleşme durumları gibi aşamaların tamamı, kamuya açık hale getirilmeli ve denetlenmelidir.

Yine bu dönemde mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanmasında kullanılan yöntemler de belediye kamusallığının gerilemesine yol açan kritik bir unsur olmuştur. 1980’li yıllarda uygulanmaya başlayan neoliberal politikalar, 2000’li yıllarda belediyeler tarafından yaygın bir şekilde tercih edilmeye başlanmış, kamusalığı etkileyen önemli bir unsura dönüşmüştür. 5393 sayılı Belediye Kanunu ile 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nda belediyelerin mahalli müşterek ihtiyaçları karşılaması yönteminde “yaptırmak”, “işlettirmek”, “kurdurmak”, “ihale yoluyla üçüncü şahıslara gördürülebilir”, “şirket kurabilir” şeklindeki ifadeler yer verilmesi, bu tercihe zemin hazırlamıştır. Neoliberal politikaların yasal düzenlemelerde daha fazla karşılık bulmasıyla şirketleşme, özelleştirme, ihale yoluyla mal ve hizmet alımı, taşeron işçi çalıştırma gibi uygulamaların kamu hizmeti üretiminde yaygın olarak kullanılması, kamu hukuku yerine özel hukuk sözleşmelerinin belirleyici hale gelmesine yol açmıştır.

Farklı sosyo-ekonomik ve mekânsal özellikleri barındıran ve yönetim ve karar organlarında farklı siyasi partilerin yer aldığı belediyelerin de hizmet görme yöntemlerindeki tercihi piyasa temelli yöntemler olmuştur. Ankara, Mardin, Manisa ve Kocaeli büyükşehir belediyeleri, sosyal yardım temelli belediyecilik faaliyetlerinden temizlik, yol yapımı gibi temel belediyecilik faaliyetlerini yerine getirmede piyasa temelli yöntemleri kullanmıştır.

Belediye hizmetlerinin piyasa temelli yöntemlerle yürütülmesinin kamusalığı zayıflattığı dikkate alındığında, belediye şirketlerinin mali ve yönetsel şeffaflığının artırılması, hizmetlerin kamu hukuku çerçevesinde yürütülmesi ve güvenceli istihdamın

korunması önem taşımaktadır. Ancak kamusal yönetim usulleri ile sağlanması mümkün olmayıp belediyeler tarafından kamu hizmetlerinin kamu yararını esas alan bir anlayışla sunulması gerekmektedir. Bunun sağlanması için kamu görevlilerinin liyakat çerçevesinde işe alınması, eşit ve adil bir şekilde çalıştırılması, denetlenmesi ve belediyelere bağlı birim ve şirketlerin etkin, sürekli ve denetlenebilir bir şekilde kamu hizmeti sunacak bir şekilde yapılandırılması gerekmektedir.

Tüm bu unsurlar birlikte değerlendirildiğinde, 2019-2024 döneminin özgün bir araştırma evresi oluşturduğunu söyleyebiliriz. Bu dönem, merkezi yönetim-belediye ilişkilerinin, belediyelerin mahalli müşterek ihtiyaçları karşılama biçimlerinin, büyükşehir sisteminin ortaya çıkardığı sonuçların, salgınların, teknolojik gelişmelerin ve daha birçok unsurun eşzamanlı biçimde belediyelerin kamusallığını etkilediği bir süreç olarak değerlendirilmiştir.

Bu aşamada, ulaşılan sonuçlardan hareketle geleceğe dönük bazı tartışma alanlarını açmak anlamlı olacaktır. Çünkü belediye kamusallığının bugünkü durumu, hem geçmişin süreklilikleri hem de günümüzün yönetsel dönüşümleri açısından üzerinde yeniden düşünmeyi gerektirmektedir.

Belediyeler, doğaları gereği iki yönlü bir kamusallık taşırlar. Ancak tarihsel süreçte, belediyelerin ikili doğası, yani özyönetim, temsil ve katılım ile mahalli müşterek ihtiyaçların belirlenmesi ve karşılanması arasındaki denge, zaman zaman değişmiştir. Belediyeler kimi zaman yerel toplulukların iradesini yansıtan özyönetim organları olmaktan uzaklaşarak, uluslararası kuruluşların, merkezi yönetimlerin ve piyasa mekanizmalarının belirlediği yapılar haline gelmiştir. Bu noktada, çalışmada kısmen incelemeye çalıştığımız şu iki tartışma sorusu önem kazanmaktadır:

Belediyeler, mahalli müşterek ihtiyaçları mı karşılamaktadır yoksa bu ihtiyaçlar dışındaki farklı beklenti ve talepleri mi?

Merkezi yönetim alanında kamusallaşma gerçekleşmeden, yerel düzeyde gerçek bir kamusallaşmadan söz edilebilir mi?

Bu sorular, bundan sonra belediyeler üzerine yapılacak çalışmaların merkezinde yer almalıdır. Çünkü belediyelerin kamusal niteliği, özyönetim, temsil, katılım ve mahalli müşterek ihtiyaçların belirlenmesi ve karşılanması arasındaki dengeyi kurabilme kapasitesine bağlıdır.

Bu yönüyle çalışma, belediye kamusallığını değerlendirmeye yönelik olarak geliştirilen değişkenlerin, hem kavramsal hem de analitik düzeyde yeni araştırmalar için kullanılabilir sınırlı bir çerçeve sunduğunu göstermektedir. Bundan sonraki çalışmaların, bu değişkenleri farklı belediye türleri ve diğer yerel yönetim birimleri üzerinde uygulayarak derinleştirilmesi; ayrıca kamusallaşmanın siyasal, yönetsel, ekonomik ve toplumsal boyutlarını karşılaştırmalı biçimde ele alması literatüre yeni katkılar sağlayacaktır.

EKLER

Ek-1: 1580 ve 5393 sayılı Belediye Kanunlarında Belediyelerin Görevleri

1580 sayılı Belediye Kanunu

Belediyenin görevleri, 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 15. maddesinde 76 başlıkta liste şeklinde tek tek sayılmış, 1-39, 41-44, 47-52, 56, 57, 74 ve 76. fıkralar her belediyenin yapması gereken görevler olarak sayılmış, 40. ve 58. fıkralar geliri elli bin liradan fazla olan belediyeler; 45. ve 53. fıkralar geliri iki yüz bin liradan fazla olan belediyeler; 46, 54 ve 55. fıkralar geliri beş yüz bin liradan fazla olan belediyeler için yapılması zorunlu tutulmuştur. 59-73. fıkralar arsında sayılanlar ihtiyari vazifeler olarak belirlenmiştir.⁸⁹⁷

- 1- Umuma açık olan yerlerin temizliğine, intizamına **bakmak**;
- 2- Yenilecek, içilecek ve umumun sıhhatine mütaallik kullanılacak şeyleriyle yerlerinin, mahsus kanun, nizamname veya talimatnamesine tevfikana murakabesi;
- 3- Umumun yiyip içmesine yatıp kalkmasına, taranıp temizlenmesine, eğlenmesine mahsus lokanta, birahane, gazino, kahvehane, kırathane, meyhane, han, otel, hamam, sinema, tiyatro, bar, dansing ve emsali yerlerin ve bu mahallerde satılan ve kullanılan şeylerin temizliğine, sıhhiğine ve sağlığına dikkat etmek ve kanun ve talimatname mucibinde bu gibi yerlerin işletilmeleri için gece ve gündüz açık kalmalarına ve inzibati sebeplere nazaran zabıtaca verilecek ruhsat üzerine sınıflarına ve tarifelerine göre bunlar için **ruhsatname vermek** ve açık ve kapalı bulunacağı saatleri mahalli en büyük mükiye amirinin de muvafakati alındıktan sonra tayin eylemek, ücret tarifelerini tanzim ve tasdik etmek ve bu gibi yerlerde işi çeviren ve çalışanların ehliyet ve sıhhatleri müsait olup olmadığına göre işlemelerine **izin vermek** veya menetmek,
- 4- Salgın ve bulaşıcı insan ve hayvan hastalıklarının önüne geçmek ve yayılmasına mâni olmak için mahsus kanun, nizamname veya talimatnameleri mucibince tatbik edilen tedbirler hakkında hükümet teşkilâtile birlikle çalışmak;
- 5- Ölenleri muayene etmek ve gömülmesine **ruhsat vermek** ve belediyelerce gösterilen mezarlıklardan başka yerlere ölü gömdürmemek, ücretli ücretsiz olan cenazeleri fennî şartlar dairesinde teşhiz, tekfin ve nakletmek, gömmek ve belediye mezarlıkları ve fennî cenaze yıkama yerleri **tesis ve idare etmek** ve hayvan ölümlerini **yaktırmak veya gömdürmek**;
- 6- Sıhhi şartları cami belediye salhanesinden başka yerlerde kasaplık hayvan kestirmemek;
- 7- Belediye depolarından başka yerlerde kanun ve nizam ve talimat ile muayyen miktar haricinde kabili iştil ve infilak maddeler bulundurmamak, Buna riayet etmeyenlerin mallarını belediye deposuna kaldırmak ve satıldığında nısıf bedelini ceza olarak belediyeye almak;
- 8- Mürebbiye, sütnine, hizmetçi, aşçı, çamaşırıcı, uşak, hamal, şoför, arabacı, kayıkçı, berber, mevaddı gıdaye satıcısı, süthanelerde hizmet edenlerle süt satanlar ve emsali ve halk ile temas eden hizmet erbabı işçilerin sıhhi ve fennî muayenelerini yaptırmak, ehliyet ve sıhhat vesikaları alanların işlememelerine **izin vermek** ve bunları daima tescil ederek müseccel olmayanları menetmek(...);
- 9- Belediye sınırı dahilindeki deniz, göl ve nehirlerde belde sınırı dahiline münhasır olmak üzere, seyrüsefer eden istimbot, motörbot ve her nevi kayık, mavuna ve salapurya gibi denizdeki ufak nakliye vasıtaları ile hususî sandal ve kayıklar ve karada belediye sınırı dahilinde umuma mahsus mahallerde seyrüsefer eden yük ve binek araba ve hayvanları ve otobüs, otomobil ve emsali (şimendiferlerden maada) nakliye vasıtalarının sağlığına, temizliğine dikkat ederek bunların azamî haddi istiabisini ve tahammül derecelerini ve sınıflarını ve numaralarını tayin ve işletenlerin ehliyet ve sıhhatlerini murakabe ve ücret tarifelerine riayetlerini temin edecek tedbirler ittihaz etmek ve icabında bunları bizzat temin ve idare eylemek ve mevzu kanunlar mucibince salâhiyetdar dairelerden verilen vesikalara müsteniden işlemelerini ruhsata bağlamak(...);
- Beldeler veya beldelerle köyler arasında seyrüsefer eden yük ve binek araba ve hayvanları ile otomobil, otobüs ve kamyonların sağlığına, temizliğine dikkat ederek bunların azamî haddi istiabisini ve tahammül derecelerini tespit ve sınıflarını, numaralarını tayin ve işletenlerin ehliyet ve sıhhatlerini murakabe etmek...
- 10- Umuma ait yerlerde gelip geçmeğe, nakliye vasıtalarının işlemesine engel olacak, geçenlere zarar veya rahatsızlık verecek veya kaza çıkaracak ve beldenin umumî temizliğini bozacak şeyleri kaldırmak, nakliye vasıtalarının nevi ve cinsine göre belde dahilinde azamî ve asgarî süratini ve işleyeceği ve işlemeyeceği, duracağı, yavaş gideceği yerleri tayin ve seyrüsefer tarifelerini tanzim ve ilân ve umumî intizamı temin etmek, beynelmilel otomobil seyrüseferlerinin talimatnamei mahsusuna tevfikana belediye sınırı dahilinde seyrüseferlerine muktazi işaretleri vaz'ı ile bu otomobille şoförlerin haiz olmaları lâzım gelen evsafı tetkik etmek;

...

⁸⁹⁷ 1580 sayılı Belediye Kanunu, m. 15, 16 ve 17.

- 11- Yol, meydan, pazar, iskele, köprü ve nehirler gibi umuma ait yerlerden ve denizlerden bir kısmını mürur ve ubur ihtiyacını tazyik etmeyecek surette ve muvakkaten herhangi bir ameliye için işgal veya istimal edecekleri **izin vermek** ve ruhsatsız işgalleri menetmek;
- 12- Alelumum inşaat tamir ve ilâveler için kanun mucibince **ruhsat vermek**, kanunsuz veya ruhsatsız başlanan ve yapılmakta olan inşaatı men ile hususî kanunların hükümlerini tatbik ve kazalı binaları ve baca ve duvarları yıktırmak, arsalarla yangın yerlerindeki kuyu ve çukurları kapattırmak veya tehlikelerini refetmek.
- 13- Umumun selâmet, sıhhat ve huzur ve istirahatine tesiri melhuz olan imalât, istihsalât, müdehharat ve tesisatın yerlerini; harman, kabristan, pazar, gaz depoları, kömür depolan ve süprüntülük mevkilerini ve şartlarını evvelden tespit ve ilân etmek ve ona göre ruhsata bağlamak (...);
- 14- Kanun ahkâmına tevfikân başı boş hayvanları tutmak, muhafaza etmek, belde dahilinden geçecek hayvan sürülerinin gelip geçeceği yolları ve yaylıma gidecek hayvanların toplanacağı yerleri tayin ve tahdit etmek;
- 15- Alenî müzayedeli gayri resmî satışları murakabe etmek, umumî yerlerde toptan satılan ve tartılacak, ölçülecek şeyleri kanun ahkâmına tevfikân tartmak ve ölçmek ve bilcümle tartı ve ölçüler alât ve edevatını ayarlamak, damgalamak;
- 16- Belediyenin azamî fiyat ve ücret tarifelerine ve narhlarına riayeti temin etmek;
- 17- Dilencileri dilenmekten menedecek tedbirler almak;
- 18- Bırakılmış ve bulunmuş çocukları, delileri, dalanmış ve kudurmuşları, sokakta bayılanları, kazaya ve afete uğrayanları koruyup gözetmek;
- 19- Belediye kanun, nizam ve yasaklarına uymayan, kanunen ruhsata tâbi iken ruhsatsız yapılan, beldenin selâmet, intizam, sıhhat ve huzurunu ihlâl eden şeylere meydan vermemek ve bunları menetmek;
- 20- Hafta tatili kanunundan istifade etmek isteyenlere **izin vermek**;
- 21- Belediye hududu dahilinde orman, tarla, harman, bağ, bahçe, kuru, çayır ve meraları ve alelumum araziye hasardan muhafaza etmek;
- 22- Yangın vukuunu menedecek tedbirleri almak, ateşe karşı ihtiyat için umuma açık yerlerde imalâthane ve fabrikalarda ve her dükkânda bulundurulacak tertibatı ve vesaiti tayin ve ilân ile ihzar ve ifa ettirmek, yangını tarassut, ihbar ve istihbar için lâzım gelen tesisat ve teşkilâtı **yapmak**, itfaiye tulumba takımlarını ve tekerlekli itfaiye vesaitini her an ihtiyaca yarar halde bulundurmamak, beldeyi tehdit edecek orman yangınlarına karşı kazma kürek, balta ve saire gibi vesaiti itfaiye bulundurmamak, beldenin icap eden mahallerinde itfaiye havuzları, sarnıçları **yaptırmak**;
- 23- Sokak, meydan, iskele, köprü, pazar, panayır yerleri gibi umumî mahalleri daima temiz tutmak, yıkamak, temiz sularla sulatmak, kışın çamur ve karları ve buzları kaldırtmak ve geçenlerin kaymamasını temin eylemek;
- 24- Umumî ve hususî yerlerin süprüntülerini muntazam ve fennî vasıtalarla **toplatmak, kaldırtmak ve ifna etmek**;
- 25- 28 Nisan 1926 tarih ve 831 numaralı sular kanunu mucibince su getirtmek, suları sıhhi ve temiz tutmak;
- 26- Belediye hududu dahilindeki müşterek bağ, bahçe, tarla ve bostanların müşterek su kanallarını temizlettirmek, bozulan yollarını tamir ve bu husustaki masrafları alâkadarlardan tahsil etmek; Bahçe, tarla, bostanların ve umumî yerlerin su birikintilerini kurutmak ve kurutturmak, umumî ve hususî havuzların sularını şartlara uygun surette vakit vakit değiştirmek ve tazelettirmek;
- 27- İhtiyaca göre umuma mahsus ücretli ücretsiz halâlar **yaptırmak**;
- Umumî ve hususî binalarda yapılması mecburî olan halâların sıhhi şartlara uygun olmasını temin ettirmek;
- 28- Umumun yiyeceği, içeceği ve kullanacağı şeylerin satıldığı ve muhafaza olduğu mahallerin, umumun içinde yatıp kalkacağı, barınacağı veya bineceği, çalışıp işleyeceği veya hayvanlarını koyacağı yerlerin sıhhi şartlara uygun olmasını temin etmek;
- 29- Kanun ve belediye kararlarının mecburî tuttuğu ahvalde veya ihtiyarî olarak müracaat vaki olduğu takdirde insan, hayvan, eşya ve emlâk hakkında harçlı harçsız, tıbbî, baytarî, fennî muayeneler, kimyevî ve bakteriyolojik tahliller **yapmak** ve şeraiti **sıhhiye raporu vermek**;
- 30- Beldenin harita, kadastro ve müstakbel şekil plânlarını **yaptırmak** ve en az beşer senelik bir mesai imar programı hazırlayıp tatbik etmek;
- 31- Beldenin sokak ve meydanlarını plâna ve programa uygun olarak tanzim ve ıslah etmek, sınıflarını, isimlerini, numaralarını tayin etmek, buna göre ağaçlamak, döşemek, aydınlatmak süslemek, duracak, sığınacak, dinlenecek yerler **yapmak** ve iyi bir halde bulundurmamak;
- 32- Beldenin plana ve programa uygun, 13 Mayıs 1926 tarih ve 839 numaralı kanuna ve diğer hususî ahkâma tevfikân lağım ve çukurlarını inşa ve tamir etmek ve ettirmek;
- 33- Halk için kütüphane ve okuma salonları açmak, belediye bahçeleri, fidanlıkları, çocuk bahçeleri, oyun ve spor yerleri **yapmak**, belediye koruları yetiştirmek, bunları korumak ve **işletmek** (...);

- 34- Fakir ailelerin ikiz çocuklarına, alelumum öksüz, fakir, kimsesiz çocuklara para, hekim, ilaç, yeme, içme, giyinme, barınma, tahsil, terbiye cihetlerinden yardım etmek, fakir hastalara meccanen **bakmak**, ilaç **vermek**, fakir cenazelerini meccanen kaldırmak, alil, işten âciz olupta bakacak kimsesi olmayanlara **bakmak**;
- 35- Alelumum belediyelere ait suları, çeşmeleri, sebilleri, harkları, havuzları, su taksim yerlerini, hazinelerini, kaynaklarını tanzim ve idame etmek;
- 36- Belediye sınırı dahilinde umuma mahsus iskele, rıhtım ve köprüleri plana göre inşa ve idame etmek;
- 37- Yangın yerlerini ve mahalle haline getirilecek yerleri kanun dairesinde tanzim ve imar etmek ve alelumum inşaat, tamirat ve ilâvat planlarını kanuna tevfikân tetkik ve tatbik etmek;
- 38- Alelumum sınaî müessese ve fabrikaların, elektrik, tenvirat ve tesisatının, makine ve motör ve inbiklerinin kazan, ocak ve bacalarının gerek ilk önce ve gerek sonradan muttariden ve muntazaman fennî muayenelerini icra etmek, etrafındakilerin sıhhatları huzur, rahat ve mallan üzerine fena tesir icra edip etmediklerini tetkik etmek, zararlarına mâni olmak.
- 39- Kanunun mecburi tuttuğu ahvalde veya ihtiyarî olarak müracaat vuku bulduğu takdirde her nevi inşaat ve tesisat için muayenei fenniye raporları ve şahadetnameleri **vermek** ve yahut mezkûr tetkikatı yapacak müesseseye malik değilse en yakın bir müessese vastasile bu işleri temin etmek;
- 40- Kanuna tevfikân fennî ve sıhî mezbaha ve teferruatından madut olan barsakhane ve saire **yapmak ve işletmek**;
- 41- Belediye gaz ve her nevi müştail maddeler depoları **yapmak ve işletmek**;
- 42- Meydan ve pazar yerleri **yapmak**.
- 43- Ekmeğe, ete, doğrudan doğruya ve kat'î lüzum halinde bunlardan maada havaici zaruriyeye mahalleri idare heyetlerinden tasdik edilmek şartıyla azamî fiat koyabilmek ve icabında ihtikâra mâni olmak için havaici zaruriyeye müteallik mevat alım ve satımı ve bunlardan stok yapmak ve hayatı ucuzlatacak tedbirler ittihaz etmek;
- 44- Meydan, cadde ve sokak gibi umuma ait yerlerde ilân işlerini idare etmek;
- 45- Yetimhane, acezehane, doğum ve emzirme ve mecburi olarak meccanî doğum evleri tesisat ve teşkilâtı ve mahalleri Sıhhat Vekâletince tayin ve tasdik edilmek şartile tumarhane, fennî tebhirhane ve tathir istasyonları **vücade getirmek ve işletmek**;
- 46- Yarış yerleri **yapmak ve işletmek**;
- 47- Kanuna göre doğrudan doğruya veya alâkadar tarafından müracaat üzerine gaz, su, elektrik sarfiyatını müş'ir saat ve aletleri veya taksimetreleri teftiş etmek;
- 48- Yersiz, yurtsuz olanlara iş bulmak, bunlardan garip olup çalışamayanları memleketine göndermek, kimsesiz kadın ve çocukları korumak;
- 49- Belediye varidatını tahsil etmek;
- 50- Belediye hizmetleri için iktiza eden masrafları tesviye etmek;
- 51- Belediye emval ve akaratını idare etmek;
- 52- Sıhî muavenet ve imdat merkezleri **yapmak ve işletmek**;
- 53- A: Plan ve tesisatı ve mahalleri Sıhhat ve İctimaî Muavenet Vekâletince tasdik edilmek şartile beldenin ihtiyacile mütenasip ücretli, ücretsiz belediye hastanesi;
- B: Ehlî hayvan hastalıklarının tedavisi için hayvan hastanesi **tesis etmek ve işletmek**;
- 54- Gençler için mahallin ihtiyacile mütenasip stadyumlar **tesis etmek ve işletmek**;
- 55- Belediyeye ait eğlence yerleri **tesis etmek ve işletmek**;
- 56- Belediyeye ait ılıcaları **işletmek**, deniz hamamları ye her nevi yıkanma müesseseleri **açmak**, açılmasına ruhsat verilenlere nezaret etmek;
- 57- Eczanesi olmayan yerlerde hususî kanununa tevfikân eczane açmak, fakirlere parasız veya ucuz ilaç **vermek**, ücretli ücretsiz muayenehane, dispanser vücade getirmek, fakirler için meccanî doğum yardımını temin etmek üzere ebe istihdam etmek;
- 58- Her nevi et, yağ, balık, zeytinyağı, peynir ve sebze ve meyve, turşu, tuzlu balık gibi muhafazası ve satılması sıhî ve baytarî şeraite tâbi yenilecek şeylerin müzayedeli, müzayedesiz toptan alım ve satımının muayyen mahallerde ve belediye nezareti altında icrasını temin için haller tesis ve idare etmek(...);
- 59- Belediye tiyatrosu, sineması, belediye oteli ve gazinosu, halk müzeleri ve hayvanat ve nebatat bahçeleri **yapmak ve idame etmek ve yaptırıp işletmek**;
- 60- Borsa bulunmayan yerlerde zahire pazarları ve ardiyeler **yapmak ve işletmek**;
- 61- Buz fabrikası, sıhî kar kuyuları, soğuk hava mahzenleri, umumî su depoları, belediye süthaneleri **yapmak ve işletmek**;
- 62- Mahrukut pazarları ve ardiyeleri yapıp idare etmek.
- 63- İktisat Vekâletinin müsaadesi alındıktan sonra mahsulât ve masnuat sergi ve panayır yerleri ve müzeleri **kurmak ve işletmek**;
- 64- Mezat salonları **açmak ve işletmek**;
- 65- Belediye un ve inşaat malzemesi fabrikaları vücade getirmek ve idare etmek;
- 66- Belediye fırınları **yapmak ve işletmek**;

- 67- Belediye müessesatının muhafazası altında bulunan emtia üzerine itibar ve ikraz muamelesi yapacak müessesat vücuda getirmek;
- 68- Ucuz belediye meskenleri **yapmak** ve belediye namına inşaat **yaparak** icar etmek, belediyenin inkişaf ve tevessüe müsait mahallerinde arazi alarak yeni plana göre tanzim etmek ve yeniden inşaat yapmak isteyenlere satarak ihtikâra mani olmak;
- 69- Fakirler için yatı evleri **yapmak ve idare etmek**;
- 70- Şefkat, tasarruf, memurin ve müstahdemini belediye tekaüt sandıkları tesis ve idare etmek ve şehir bankaları açmak;
- 71- Muhtacın için iane sandıkları tesis ve idare etmek ve emvali menkule terhin sandıkları tesis etmek;
- 72- Zabıtai belediye memuru, belediye fen memuru, yapı kalfası ve yapıcı ve muhtelif meslek ustaları gibi beldenin ve belediye idaresinin muhtaç olduğu meslekler erbabı yetiştirmek üzere kurslar, dersler, gece ve hafta tatili günü dersaneleri ve ikmal ve çırak, ev kadını mektepleri açmak ve idare etmek;
- 73- İşçiler, san'at ve mesai erbabı ve alüminyum müstahdemler için iş kalemleri ve idarehaneleri **tesis ve idare etmek**, edeceklere de **ruhsat vermek**;
- 74- Seyrüseferleri tanzim için talimatnameler **yapmak**;
- 75- Fennî ve sıhhi umumî çamaşırhaneler **yapmak ve yahut yapılmasına izin vermek** ve bunları murakabe etmek;
- 76- Fabrika ve iş evlerinin, amele ve meskenlerinin sıhhi teftişlerini **yapmak**.

5393 sayılı Belediye Kanunu

Belediyenin Görev, Yetki ve Sorumlulukları 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14 ve 15. Maddelerinde düzenlenmiştir.⁸⁹⁸

Belediyenin görev ve sorumlulukları

Madde 14-Belediyenin görevleri "mahalli müşterek nitelikte olmak" ifadesiyle blok şeklinde genel bir ilkeye dayanarak belirtilmiştir.

a) İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafî ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor orta ve yüksek öğrenim öğrenci yurtları (Bu Kanunun 75 inci maddesinin son fıkrası, belediyeler, il özel idareleri, bağlı kuruluşları ve bunların üyesi oldukları birlikler ile ortağı oldukları Sayıştay denetimine tabi şirketler tarafından, orta ve yüksek öğrenim öğrenci yurtları ile Devlete ait her derecedeki okul binalarının yapım, bakım ve onarımı ile tefrişinde uygulanmaz.); sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini **yapar veya yaptırır**. (Mülga son cümle: 12/11/2012-6360/17 md.) (...) (Ek cümleler: 12/11/2012-6360/17 md.) Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyeler, kadınlar ve çocuklar için konukevleri açmak zorundadır. Diğer belediyeler de mali durumları ve hizmet önceliklerini değerlendirerek kadınlar ve çocuklar için konukevleri açabilirler.

b) (...) Devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını **yapabilir veya yaptırabilir**, her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyaçlarını karşılayabilir; sağlıkla ilgili her türlü tesisi **açabilir ve işletebilir**; mabetlerin yapımı, bakımı, onarımını **yapabilir**; kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlayabilir; bu amaçla bakım ve onarımını **yapabilir**, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa edebilir; cemevlerinin yapım, bakım ve onarımını **yapabilir**. (Değişik ikinci cümle: 12/11/2012-6360/17 md.) Gerektiğinde, sporu teşvik etmek amacıyla gençlere spor malzemesi verir, amatör spor kulüplerine ayni ve nakdî yardım **yapar** ve gerekli desteği sağlar, her türlü amatör spor karşılaşmaları düzenler, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan öğrencilere, sporculara, teknik yöneticilere ve antrenörlere belediye meclisi kararıyla ödül verebilir. Gıda bankacılığı yapabilir.

...

Belediyenin yetkileri ve imtiyazları

Madde 15- Belediyenin yetkileri ve imtiyazları şunlardır:

- a) Belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunmak.
- b) Kanunların belediyeye verdiği yetki çerçevesinde yönetmelik çıkarmak, belediye yasakları koymak ve uygulamak, kanunlarda belirtilen cezaları **vermek**.
- c) Gerçek ve tüzel kişilerin faaliyetleri ile ilgili olarak kanunlarda belirtilen **izin veya ruhsatı vermek**.
- d) Özel kanunları gereğince belediyeye ait vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarının tarh, tahakkuk ve tahsilini **yapmak**; vergi, resim ve harç dışındaki özel hukuk hükümlerine göre tahsili gereken doğal gaz, su, atık su ve hizmet karşılığı alacakların tahsilini **yapmak veya yaptırmak**.

⁸⁹⁸ 03.07.2005 tarihli, 5393 sayılı Belediye Kanunu, m. 14 ve 15.

- e) Müktesep haklar saklı kalmak üzere; içme, kullanma ve endüstri suyu sağlamak; atık su ve yağmur suyunun uzaklaştırılmasını sağlamak; bunlar için gerekli tesisleri **kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettmek**; kaynak sularını **işletmek veya işlettmek**.
- f) Toplu taşıma **yapmak**; bu amaçla otobüs, deniz ve su ulaşım araçları, tünel, raylı sistem dâhil her türlü toplu taşıma sistemlerini **kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettmek**.
- g) Katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması, geri kazanımı, ortadan kaldırılması ve depolanması ile ilgili bütün hizmetleri **yapmak ve yaptırmak**.
- h) Mahallî müşterek nitelikteki hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla, belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde taşınmaz almak, kamulaştırmak, **satmak, kiralamak veya kiraya vermek**, trampa etmek, tahsis etmek, bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesis etmek.
- i) Borç almak, bağış kabul etmek.
- j) Toptancı ve perakendeci hâlleri, otobüs terminali, fuar alanı, mezbaha, ilgili mevzuata göre yat limanı ve iskele **kurmak, kurdurmak, işletmek, işlettmek** veya bu yerlerin gerçek ve tüzel kişilerce açılmasına **izin vermek**.
- k) Vergi, resim ve harçlar dışında kalan dava konusu uyumsuzlukların anlaşmayla tasfiyesine karar vermek.
- l) Gayrisihhî müesseseler ile umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini **ruhsatlandırmak** ve denetlemek.
- m) Beldede ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi ve kayıt altına alınması amacıyla izinsiz satış yapan seyyar satıcıları faaliyetten men etmek, izinsiz satış yapan seyyar satıcıların faaliyetten men edilmesi sonucu, cezası ödenmeyerek iki gün içinde geri alınmayan gıda maddelerini gıda bankalarına, cezası ödenmeyerek otuz gün içinde geri alınmayan gıda dışı malları yoksullara **vermek**.
- n) Reklam panoları ve tanıtıcı tabelalar konusunda standartlar getirmek.
- o) Gayrisihhî işyerlerini, eğlence yerlerini, halk sağlığına ve çevreye etkisi olan diğer işyerlerini kentin belirli yerlerinde **toplamak**; hafriyat toprağı ve moloz döküm alanlarını; sıvılaştırılmış petrol gazı (LPG) depolama sahalarını; inşaat malzemeleri, odun, kömür ve hurda depolama alanları ve satış yerlerini belirlemek; bu alan ve yerler ile taşımalarda çevre kirliliğı oluşmaması için gereken tedbirleri almak.
- p) Kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksit sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve **işletmek, işlettmek veya kiraya vermek**; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiğı bütün işleri yürütmek.
- r) (Ek: 12/11/2012-6360/18 md.) Belediye mücavir alan sınırları içerisinde 5/11/2008 tarihli ve 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu, 26/9/2011 tarihli ve 655 sayılı Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ve ilgili diğer mevzuata göre kuruluş izni verilen alanda tesis edilecek elektronik haberleşme istasyonlarına kent ve yapı estetiğı ile elektronik haberleşme hizmetinin gerekleri dikkate alınarak ücret karşılığında yer seçim belgesi **vermek**.
- s) (Ek: 4/4/2015-6645/84 md.) Belediye sınırları içerisinde, yapı ruhsatı veya yapı kullanma izni hangi idare tarafından verilmiş olursa olsun, hizmete sunulacak olan asansörlerin tescilini **yapmak**, ilgili teknik mevzuat çerçevesinde yıllık periyodik kontrollerini **yapmak** ya da yetkilendirilmiş muayene kuruluşları aracılığıyla **yaptırmak**, gerekli hâllerde asansörleri hizmet dışı bırakmak.
- ş) (Ek:24/12/2020-7261/33 md.) Bisiklet yollarının ve şeritlerinin, bisiklet ve elektrikli skuter park ve şarj istasyonlarının, yaya yollarının ve gürültü bariyerlerinin planlanması, projelendirilmesi, yapımı, bakımı ve onarımıyla ilgili işleri yürütmek.
- (Ek fıkra: 4/4/2015-6645/84 md.) (s) bendi uyarınca asansörlerin yıllık periyodik kontrolünü yapacak belediyeler ile yetkilendirilmiş muayene kuruluşlarının sahip olması gereken şartlar, yıllık periyodik kontrol esasları ile yıllık periyodik kontrol ücretleri Türkiye Belediyeler Birliğı, Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliğı ve Türk Standardları Enstitüsü temsilcilerinin de yer alacağı bir komisyon tarafından belirlenir. Konuya ilişkin düzenlemeler, komisyon kararları doğrultusunda Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı tarafından yapılır.
- (Ek fıkra: 12/11/2012-6360/18 md.) (r) bendine göre verilecek yer seçim belgesi karşılığında alınacak ücret Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığınca belirlenir. Ücreti yatırılmasına rağmen yirmi gün içerisinde verilmeyen yer seçim belgesi verilmiş sayılır. Büyükşehir sınırları içerisinde yer seçim belgesi vermeye ve ücretini almaya büyükşehir belediyeleri yetkilidir.
- (l) bendinde belirtilen gayrisihhî müesseselerden birinci sınıf olanların ruhsatlandırılması ve denetlenmesi, büyükşehir ve il merkez belediyeleri dışındaki yerlerde il özel idaresi tarafından yapılır. Belediye, (e), (f) ve (g) bentlerinde belirtilen hizmetleri Danıştayın görüşü ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığının kararıyla süresi kırkdokuz yılı geçmemek üzere **imtiyaz yoluyla devredebilir**; toplu taşıma hizmetlerini imtiyaz veya tekel oluşturmayacak şekilde **ruhsat vermek** suretiyle yerine getirebileceğı gibi toplu taşıma hatlarını **kiraya verme** veya 67 nci maddedeki esaslara göre **hizmet satın alma yoluyla yerine getirebilir**.

İl sınırları içinde büyükşehir belediyeleri, belediye ve mücavir alan sınırları içinde il belediyeleri ile nüfusu 10.000'i geçen belediyeler, meclis kararıyla; turizm, sağlık, sanayi ve ticaret yatırımlarının ve eğitim kurumlarının su, termal su, kanalizasyon, doğal gaz, yol ve aydınlatma gibi alt yapı çalışmalarını faiz almaksızın on yıla kadar geri ödemeli veya ücretsiz olarak **yapabilir veya yaptırabilir**, bunun karşılığında yapılan tesislere ortak olabilir; sağlık, eğitim, sosyal hizmet ve turizmi geliştirecek projelere Çevre ve Şehircilik Bakanlığının onayı ile ücretsiz veya düşük bir bedelle amacı dışında kullanılmamak kaydıyla taşınmaz tahsis edebilir. (Ek cümle: 12/11/2012-6360/18 md.) Belediye ve bağlı idareler, meclis kararıyla mabetlere, eğitim kurumlarına, yurtlara, okul pansiyonlarına, hastanelere ve cemevlerine indirimli bedelle ya da ücretsiz olarak içme ve kullanma suyu verebilirler.

Belediye, belde sakinlerinin belediye hizmetleriyle ilgili görüş ve düşüncelerini tespit etmek amacıyla kamuoyu yoklaması ve araştırması yapabilir.

Belediye mallarına karşı suç işleyenler Devlet malına karşı suç işlemiş sayılır. 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 75 inci maddesi hükümleri belediye taşınmazları hakkında da uygulanır.

Belediyenin proje karşılığı borçlanma yoluyla elde ettiği gelirleri, şartlı bağışlar ve kamu hizmetlerinde fiilen kullanılan malları ile belediye tarafından tahsil edilen vergi, resim ve harç gelirleri haczedilemez.

(Ek fıkra: 10/9/2014-6552/121 md.) İcra dairesince haciz kararı alınmadan önce belediyeden borca yeter miktarda haczedilebilecek mal gösterilmesi istenir (...). On gün içinde yeterli mal beyan edilmemesi durumunda yapılacak haciz işlemi, alacak miktarını aşacak (...) şekilde yapılamaz.

(Ek fıkra:22/12/2021-7349/10 md.) Belediyeler, kendisinden izin veya ruhsat almak ya da hat kiralamak suretiyle çalışan ve toplu taşıma hizmeti yürüten gerçek ve tüzel kişilere; nüfus, hattın uzunluğu ve hattı kullanan sayısı kriterlerini esas alarak tespit edeceği hatlardaki toplu taşıma hizmetlerinden ücretsiz veya indirimli olarak yararlananlara ilişkin gelir desteği ödemesi yapabilir.

Belediyelerin yapacağı diğer görevlerle ilişkili düzenlemeler aynı kanunun 67, 70, 71 ve 77. maddelerinde düzenlenmiştir.⁸⁹⁹

Gelecek yıllara yaygın hizmet yüklenmeleri

Madde 67- Belediyede belediye meclisinin, belediyeye bağlı kuruluşlarda yetkili organın kararı ile park, bahçe, sera, refüj, kaldırım ve havuz bakımı ve tamiri; araç kiralama, kontrollük, temizlik, güvenlik ve yemek hizmetleri; makine-teçhizat bakım ve onarım işleri; bilgisayar sistem ve santralleri ile elektronik bilgi erişim hizmetleri; sağlıkla ilgili destek hizmetleri; fuar, panayır ve sergi hizmetleri; baraj, arıtma ve katı atık tesislerine ilişkin hizmetler; kanal bakım ve temizleme, alt yapı ve asfalt yapım ve onarımı, trafik sinyalizasyon ve aydınlatma bakımı, sayaç okuma ve sayaç sökme-takma işleri ile ilgili hizmetler; toplu ulaşım ve taşıma hizmetleri; sosyal tesislerin **işletilmesi** ile ilgili işler, süresi ilk mahallî idareler genel seçimlerini izleyen altıncı ayın sonunu geçmemek üzere **ihale yoluyla üçüncü şahıslara gördürülebilir.**

Şirket kurulması

Madde 70- Belediye kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usüllere göre **şirket kurabilir.**

İşletme tesisi

Madde 71- Belediye, özel gelir ve gideri bulunan hizmetlerini Çevre ve Şehircilik Bakanlığının izniyle bütçe içinde **işletme kurarak yapabilir.**

Belediye hizmetlerine gönüllü katılım

Madde 77- Belediye; sağlık, eğitim, spor, çevre, sosyal hizmet ve yardım, kütüphane, park, trafik ve kültür hizmetleriyle yaşlılara, kadın ve çocuklara, engellilere, yoksul ve düşkünlere yönelik hizmetlerin yapılmasında belde dayanışma ve katılımı sağlamak, hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliği artırmak amacıyla **gönüllü kişilerin katılımına yönelik programlar uygular.**

...

Ek-2: 3030 ve 5216 sayılı Kanunlarda Büyükşehir ve İlçe Belediyelerinin Görevleri

3030 sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun

Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görevleri 3030 sayılı Kanunun 6. maddesinde düzenlenmiştir.⁹⁰⁰

A) Büyük şehir belediyelerine ait görevler:

a) Büyük şehir yatırım plan ve programlarını **yapmak**,

b) Büyük şehir nazım imar planlarını **yapmak, yaptırmak** ve onaylayarak uygulamak, ilçe belediyelerinin nazım plana uygun olarak hazırlayacakları tatbikat imar planlarını onaylamak ve uygulanmasını denetlemek,

⁸⁹⁹ 03.07.2005 tarihli, 5393 sayılı Belediye Kanunu, m. 67, 70, 71 ve 77.

⁹⁰⁰ 3030 sayılı Kanun, m. 6.

- c) Büyük şehir dahilindeki meydan, bulvar, cadde ve anayolları **yapmak, yaptırmak**, bakım ve onarımını sağlamak ve kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek,
- d) Yolcu ve yük terminalleri, katlı otoparklar **yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek**,
- e) Çevre sağlığı ve korunmasını sağlamak, 1, 2 ve 3 üncü sınıf gayri sıhhi müesseselerin açılış ve çalışmalarına **ruhsat vermek**,
- f) Yeşil sahalarda, parklar ve bahçeler **yapmak**, sosyal ve kültürel hizmetleri yerine getirmek, spor, dinlenme, eğlence ve benzeri yerleri **yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek**,
- g) Büyük şehir dahilindeki su, kanalizasyon, her nevi gaz, merkezi ısıtma ve toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri **kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek**,
- h) Yiyecek ve içecek maddelerinin tahlillerini yapmak üzere laboratuvarlar **kurmak ve işletmek**,
- i) Mezarlık alanlarını tespit ve **tesis etmek ve işletmek**,
- j) Çöplerin ve sanayi atıklarının toplanma yerlerini belirtmek, değerlendirilmesi ve imhası için gerekli tesisleri **kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek**,
- k) Meydan, bulvar, cadde, yol ve sokak isim ve numaraları ile bunlar üzerindeki binalara numara verilmesi işlerini gerçekleştirmek,
- l) Toptancı halleri ve mezbahalar **yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek**,
- m) İtfaiye hizmetlerini yürütmek, patlayıcı ve yanıcı maddeler üreten ve depolayan yerleri tespit etmek, fabrikalar ve sanayi kuruluşlarının bulundurmaları zorunlu olan yangın söndürme ve çevre sağlığına ilişkin araç, gereç ve tesisleri tespit etmek ve bu kuruluşları denetlemek,
- n) İlçe belediyeleri arasındaki ihtilaflarda, zabıta veya diğer belediye hizmetlerinin koordinasyonunu sağlamak,
- o) Büyük şehir çapında ortak finansman ve yatırımı gerektiren hizmetlerin gerçekleştirilmesini sağlamak,
- p) Büyük şehir belediyesince işletilen alanlarda zabıta hizmeti ile diğer belediye hizmetleri ve ruhsat verme işlemlerini yürütmek.

B) İlçe belediyelerine ait görevler:

(A) fıkrası dışında kalan ve yürürlükteki mevzuatla belediyelere verilen bütün görevler ilçe belediyelerince yürütülür.

(A) fıkrasının (f) ve (1) bentlerindeki görevler ilçe belediyelerince de yapılabilir. Bu görevlerden hangilerinin ilçe belediyelerince yürütüleceği yönetmelikle belirtilir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu

Büyükşehir Belediyesinin Görev, Yetki ve Sorumlulukları, 5216 sayılı Kanunun 7, 8, 9, 10 ve 11. maddelerinde düzenlenmiştir.⁹⁰¹

Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları

Madde 7- Büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları şunlardır:

a) İlçe (...)belediyelerinin görüşlerini alarak büyükşehir belediyesinin stratejik plânını, yıllık hedeflerini, yatırım programlarını ve bunlara uygun olarak bütçesini hazırlamak.

b) Çevre düzeni plânına uygun olmak kaydıyla, büyükşehir belediye (...) sınırları içinde 1/5.000 ile 1/25.000 arasındaki her ölçekte nazım imar plânını **yapmak, yaptırmak** ve onaylayarak uygulamak; büyükşehir içindeki belediyelerin nazım plâna uygun olarak hazırlayacakları uygulama imar plânlarını, bu plânlarda yapılacak değişiklikleri, parselasyon plânlarını ve imar ıslah plânlarını aynen veya değiştirerek onaylamak ve uygulanmasını denetlemek; nazım imar plânının yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde uygulama imar plânlarını ve parselasyon plânlarını yapmayan ilçe (...) belediyelerinin uygulama imar plânlarını ve parselasyon plânlarını **yapmak veya yaptırmak**.

c) Kanunlarla büyükşehir belediyesine verilmiş görev ve hizmetlerin gerektirdiği proje, yapım, bakım ve onarım işleriyle ilgili her ölçekteki imar plânlarını, parselasyon plânlarını ve her türlü imar uygulamasını **yapmak ve ruhsatlandırmak**, 20.7.1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanununda belediyelere verilen yetkileri kullanmak.

d) Büyükşehir belediyesi tarafından yapılan veya işletilen alanlardaki işyerlerine büyükşehir belediyesinin sorumluluğunda bulunan alanlarda işletilecek yerlere **ruhsat vermek ve denetlemek**.

e) Belediye Kanununun 69 ve 73 üncü maddelerindeki yetkileri kullanmak.

f) Büyükşehir ulaşım ana plânını **yapmak veya yaptırmak** ve uygulamak; ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini plânlamak ve koordinasyonu sağlamak; kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve **işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek**; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek.

g) (Değişik: 12/11/2012-6360/7 md.) Büyükşehir belediyesinin yetki alanındaki mahalleleri ilçe merkezine bağlayan yollar, meydan, bulvar, cadde ve ana yolları **yapmak, yaptırmak**, bakım ve onarımını

⁹⁰¹ 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, m. 7, 8, 9, 10 ve 11.

ile bu yolların temizliği ve karla mücadele çalışmalarını yürütmek; kentsel tasarım projelerine uygun olarak bu yerlere cephesi bulunan yapılara ilişkin yükümlülükler koymak; ilân ve reklam asılacak yerleri ve bunların şekil ve ebadını belirlemek; meydan, bulvar, cadde, yol ve sokak ad ve numaraları ile bunlar üzerindeki binalara numara verilmesi işlerini gerçekleştirmek.

h) Coğrafi ve kent bilgi sistemlerini **kurmak**.

i) Sürdürülebilir kalkınma ilkesine uygun olarak çevrenin, tarım alanlarının ve su havzalarının korunmasını sağlamak; ağaçlandırma **yapmak**; gayrisihhî işyerlerini, eğlence yerlerini, halk sağlığına ve çevreye etkisi olan diğer işyerlerini kentin belirli yerlerinde **toplamak**; inşaat malzemeleri, hurda depolama alanları ve satış yerlerini, hafriyat toprağı, moloz, kum ve çakıl depolama alanlarını, odun ve kömür satış ve depolama sahalarını belirlemek, bunların taşınmasında çevre kirliliğine meydan vermeyecek tedbirler almak; büyükşehir katı atık yönetim plânını **yapmak, yaptırmak**; katı atıkların kaynakta toplanması ve aktarma istasyonuna kadar taşınması hariç katı atıkların ve hafriyatın yeniden değerlendirilmesi, depolanması ve bertaraf edilmesine ilişkin hizmetleri yerine getirmek, bu amaçla tesisler **kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek**; sanayi ve tıbbî atıklara ilişkin hizmetleri yürütmek, bunun için gerekli tesisleri **kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek**; deniz araçlarının atıklarını **toplamak, toplatmak**, arıtmak ve bununla ilgili gerekli düzenlemeleri **yapmak**.

j) Gıda ile ilgili olanlar dâhil birinci sınıf gayrisihhî müesseseleri **ruhsatlandırmak** ve denetlemek, yiyecek ve içecek maddelerinin tahlillerini yapmak üzere laboratuvarlar **kurmak ve işletmek**.

k) Büyükşehir belediyesinin yetkili olduğu veya işlettiği alanlarda zabıta hizmetlerini yerine getirmek.

l) Yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparklar **yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek** veya **ruhsat vermek**.

m) Büyükşehirin bütünlüğüne hizmet eden sosyal donatılar, bölge parkları, hayvanat bahçeleri, hayvan barınakları, kütüphane, müze, spor, dinlence, eğlence ve benzeri yerleri **yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek**; gerektiğinde amatör spor kulüplerine nakdî yardım **yapmak**, malzeme **vermek** ve gerekli desteği sağlamak, amatör takımlar arasında spor müsabakaları düzenlemek, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan sporculara, teknik yönetici, antrenör ve öğrencilere belediye meclis kararıyla ödül **vermek**.

n) Gerektiğinde mabetler ile sağlık, eğitim ve kültür hizmetleri için bina ve tesisler **yapmak**, kamu kurum ve kuruluşlarına ait bu hizmetlerle ilgili bina ve tesislerin her türlü bakımını, onarımını **yapmak** ve gerekli malzeme desteğini sağlamak.

o) Kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlamak, bu amaçla bakım ve onarımını **yapmak**, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden **inşa etmek**.

p) Büyükşehir içindeki toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri **kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek**, büyükşehir sınırları içindeki kara ve denizde taksi ve servis araçları dahil toplu taşıma araçlarına **ruhsat vermek**. (Ek cümle: 16/5/2018-7144/14 md.) Büyükşehir içindeki toplu taşıma hatlarıyla ilgili olarak; şehir merkezine olan uzaklık, nüfus ve hattı kullanan sayısı kriterleri esas alınarak tespit edilecek hatlarla ilgili toplu taşıma hizmetlerinin işlettilmesine karar **vermek**.

r) Su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek, bunun için gerekli baraj ve diğer tesisleri **kurmak, kurdurmak ve işletmek**; derelerin ıslahını **yapmak**; kaynak suyu veya arıtma sonunda üretilen suları **pazarlamak**.

s) Mezarlık alanlarını tespit etmek, mezarlıklar tesis etmek, **işletmek, işlettirmek**, defin ile ilgili hizmetleri yürütmek.

t) Her çeşit toptancı hallerini ve mezbahaları **yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek**, imar plânında gösterilen yerlerde yapılacak olan özel hal ve mezbahaları **ruhsatlandırmak** ve denetlemek.

u) İl düzeyinde yapılan plânlara uygun olarak, doğal afetlerle ilgili plânlamaları ve diğer hazırlıkları büyükşehir ölçeğinde **yapmak**; gerektiğinde diğer afet bölgelerine araç, gereç ve malzeme desteği **vermek**; itfaiye ve acil yardım hizmetlerini yürütmek; patlayıcı ve yanıcı madde üretim ve depolama yerlerini tespit etmek, konut, işyeri, eğlence yeri, fabrika ve sanayi kuruluşları ile kamu kuruluşlarını yangına ve diğer afetlere karşı alınacak önlemler yönünden denetlemek, bu konuda mevzuatın gerektirdiği **izin ve ruhsatları vermek**.

v) Sağlık merkezleri, hastaneler, gezici sağlık üniteleri ile yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmek, geliştirmek ve bu amaçla sosyal tesisler **kurmak**, meslek ve beceri kazandırma kursları **açmak, işletmek veya işlettirmek**, bu hizmetleri yürütürken üniversiteler, yüksek okullar, meslek liseleri, kamu kuruluşları ve sivil toplum örgütleri ile **işbirliği yapmak**.

y) Merkezî ısıtma sistemleri **kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek**.

z) (Değişik: 12/11/2012-6360/7 md.) Afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan binaları tahliye etme ve yıkım konusunda ilçe belediyelerinin talepleri hâlinde her türlü desteği sağlamak.

aa) (Ek:24/12/2020-7261/29 md.) Bisiklet yollarının ve şeritlerinin, bisiklet ve elektrikli skuter park ve şarj istasyonlarının, yaya yollarının ve gürültü bariyerlerinin planlanması, projelendirilmesi, yapımı, bakımı ve onarımıyla ilgili işleri yürütmek.

bb) (Ek: 16/11/2022-7421/14 md.) Gerektiğinde cemevleri için bina ve tesisler **yapmak**, bu bina ve tesislerin her türlü bakımını, onarımını **yapmak** ve gerekli malzeme desteğini sağlamak.

Büyükşehir belediyeleri birinci fıkranın (c) bendinde belirtilen yetkilerini, imar plânlarına uygun olarak kullanmak ve ilgili belediyeye bildirmek zorundadır. (Değişik ikinci cümle: 12/11/2012-6360/7 md.)

Büyükşehir belediyeleri birinci fıkranın (l), (s), (t) bentlerindeki görevleri ile temizlik hizmetleri ve adres ve numaralandırmaya ilişkin görevlerini belediye meclisi kararı ile ilçe belediyelerine devredebilir, birlikte yapabilirler. (Ek üç cümle: 16/5/2018-7144/14 md.) Büyükşehir belediyeleri, birinci fıkranın (p) bendinin ikinci cümlesinde yer alan kriterler esas alınarak büyükşehir belediye meclisi kararıyla belirlenen yerlerdeki toplu taşıma hatlarının işletmesinin o bölgede kurulu taşıma birlik veya kooperatiflerinden temin edilmesine karar verebilir. Bu durumda ihaleye katılacaklarda ve kullanılacak taşıma araçlarında aranacak şartlar belediyelerce belirlenir. (Değişik cümle:22/12/2021-7349/9 md.) Büyükşehir belediyeleri, kendisinden izin veya ruhsat almak ya da hat kiralamak suretiyle çalışan ve toplu taşıma hizmeti yürüten gerçek ve tüzel kişilere; nüfus, hattın uzunluğu ve hattı kullanan sayısı kriterlerini esas alarak tespit edeceği hatlardaki toplu taşıma hizmetlerinden ücretsiz veya indirimli olarak yararlananlara ilişkin gelir desteği ödemesi yapabilir.

İlçe (...) belediyelerinin görev ve yetkileri şunlardır:

a) Kanunlarla münhasıran büyükşehir belediyesine verilen görevler ile birinci fıkrada sayılanlar dışında kalan görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak.

b) Büyükşehir katı atık yönetim plânına uygun olarak, katı atıkları **toplamak** ve aktarma istasyonuna **taşımak**.

c) Sıhhi işyerlerini, 2 nci ve 3 üncü sınıf gayrisihhi müesseseleri, umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini **ruhsatlandırmak** ve denetlemek.

d) Birinci fıkrada belirtilen hizmetlerden; 775 sayılı Gecekondu Kanununda belediyelere verilen yetkileri kullanmak, (...) spor, dinlenme ve eğlence yerleri ile parkları **yapmak**; yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik sosyal ve kültürel hizmetler sunmak; mesleki eğitim ve beceri kursları açmak; mabetler ile sağlık, eğitim, kültür tesis ve binalarının yapım, bakım ve onarımı ile kültür ve tabiat varlıkları ve tarihi dokuyu korumak; kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin geliştirilmesine ilişkin hizmetler **yapmak**; bölge otoparkı, kapalı ve açık otoparklar **yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek veya ruhsat vermek**.

e) Defin ile ilgili hizmetleri yürütmek.

f) (Ek: 12/11/2012-6360/7 md.) Afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan binaları tahliye etmek ve yıkmak.

g) (Ek: 16/11/2022-7421/14 md.) Cemevlerinin yapım, bakım ve onarımını **yapmak**.

(Değişik son fıkra: 1/7/2006-5538/23 md.) 4562 sayılı Organize Sanayi Bölgeleri Kanunuyla Sanayi ve Ticaret Bakanlığına ve organize sanayi bölgelerine tanınan yetki ve sorumluluklar ile sivil hava ulaşımına açık havaalanları ve bu havaalanları bünyesinde yer alan tüm tesisler bu Kanunun kapsamı dışındadır.

(Ek fıkra: 12/11/2012-6360/7 md.) Büyükşehir ve ilçe belediyeleri tarım ve hayvancılığı desteklemek amacıyla her türlü faaliyet ve hizmette bulunabilirler.

Alt yapı hizmetleri

Madde 8- Büyükşehir içindeki alt yapı hizmetlerinin koordinasyon içinde yürütülmesi amacıyla büyükşehir belediye başkanı ya da görevlendirdiği kişinin başkanlığında, yönetmelikle belirlenecek kamu kurum ve kuruluşları ile özel kuruluşların temsilcilerinin katılacağı alt yapı koordinasyon merkezi kurulur. Büyükşehir ilçe (...) belediye başkanları kendi belediyesini ilgilendiren konuların görüşülmesinde koordinasyon merkezlerine üye olarak katılırlar. Alt yapı koordinasyon merkezi toplantılarına ayrıca gündemdeki konularla ilgili kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının (oda üst kuruluşu bulunan yerlerde üst kuruluşun) temsilcileri de davet edilerek görüşleri alınır.

Alt yapı koordinasyon merkezi, kamu kurum ve kuruluşları ile özel kuruluşlar tarafından büyükşehir içinde yapılacak alt yapı yatırımları için kalkınma plânı ve yıllık programlara uygun olarak yapılacak taslak programları birleştirerek kesin program hâline getirir. Bu amaçla, kamu kurum ve kuruluşları ile özel kuruluşlar alt yapı koordinasyon merkezinin isteyeceği coğrafi bilgi sistemleri dâhil her türlü bilgi ve belgeyi vermek zorundadırlar. Kesin programlarda birden fazla kamu kurum ve kuruluşu tarafından aynı anda yapılması gerekenler ortak programa alınır. Ortak programa alınan alt yapı hizmetleri için belediye ve diğer bütün kamu kurum ve kuruluşlarının bütçelerine konulan ödenekler, alt yapı koordinasyon merkezi bünyesinde oluşturulacak alt yapı yatırım hesabına aktarılır.

Ortak programa alınan hizmetler için kamu kurum ve kuruluş bütçelerinde yeterli ödeneğin bulunmadığının bildirilmesi durumunda, büyükşehir belediyesi veya ilgisine göre bağlı kuruluş bütçelerinden bu hizmetler için kaynak ayrılabilir. Kamu kurum ve kuruluşları alt yapı ortak yatırım hizmetleri için harcanan miktarda ödeneği, yeniden değerlendirme oranını da dikkate alarak ertesi yıl

bütçesinde ayırır. Ayrılan bu ödenek belediye veya ilgili bağlı kuruluşunun hesabına aktarılır. Bu bedel ödenmeden ilgili kamu kurum veya kuruluşu, büyükşehir belediyesi sınırlarında yeni bir yatırım yapamaz.

Ortak programa alınmayan yatırımlar için bakanlıklar, ilgili belediye ve diğer kamu kurum ve kuruluşları alt yapı koordinasyon merkezi tarafından belirlenen programa göre harcamalarını kendi bütçelerinden yaparlar.

Koordinasyon merkezleri tarafından alınan ortak yatırım ve toplu taşımayla ilgili kararlar, belediye ve bütün kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilgililer için bağlayıcıdır.

Alt yapı koordinasyon merkezinin çalışma esas ve usulleri ile bu kurullara katılacak kamu kurum ve kuruluş temsilcileri, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle belirlenir. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, çıkarılacak bu yönetmeliğin, alt yapı yatırım hesabının kullanılması ve ödenek tahsisi ve aktarmasına ilişkin kısımları hakkında, Maliye Bakanlığı ve Devlet Plânlama Teşkilâtı Müsteşarlığının görüşünü alır.

Ulaşım hizmetleri

Madde 9- (Değişik birinci fıkrâ: 12/11/2012-6360/8 md.) Büyükşehir içindeki kara, deniz, su, göl ve demiryolu üzerindeki her türlü taşımacılık hizmetlerinin koordinasyon içinde yürütülmesi amacıyla büyükşehir belediye başkanı ya da görevlendirdiği kişinin başkanlığında, yönetmelikle belirlenecek kamu kurum ve kuruluşları ile, Türkiye Şoförler ve Otomobilciler Federasyonunun görevlendireceği ilgili odanın temsilcisinin katılacağı Ulaşım Koordinasyon Merkezi kurulur. İlçe belediye başkanları kendi belediyesini ilgilendiren konuların görüşülmesinde koordinasyon merkezlerine üye olarak katılırlar. Ulaşım Koordinasyon Merkezi toplantılarına ayrıca gündemdeki konularla ilgili üye olarak belirlenmeyen ulaşım sektörü ile ilgili kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından ihtisas meslek odalarının temsilcileri de davet edilerek görüşleri alınır.

Bu Kanun ile büyükşehir belediyesine verilen trafik hizmetlerini plânlama, koordinasyon ve güzergâh belirlemesi ile taksi, dolmuş ve servis araçlarının durak ve araç park yerleri ile sayısının tespitine ilişkin yetkiler ile büyükşehir sınırları dahilinde il trafik komisyonunun yetkileri ulaşım koordinasyon merkezi tarafından kullanılır.

Ulaşım koordinasyon merkezi kararları, büyükşehir belediye başkanının onayı ile yürürlüğe girer.

Ulaşım koordinasyon merkezi tarafından toplu taşıma ile ilgili alınan kararlar, belediyeler ve bütün kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilgililer için bağlayıcıdır.

Koordinasyon merkezinin çalışma esas ve usulleri ile bu kurullara katılacak kamu kurum ve kuruluş temsilcileri, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile İçişleri Bakanlığı tarafından müştereken çıkarılan yönetmelikle belirlenir.

Büyükşehir belediyelerine bu Kanun ile verilen görev ve yetkilerin uygulanmasında, 13.10.1983 tarihli ve 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanununun bu Kanuna aykırı hükümleri uygulanmaz.

(Ek fıkrâ:24/12/2020-7261/30 md.) Ulaşımından kaynaklanan emisyonların azaltılması amacıyla bisikletli ulaşımın yaygınlaştırılmasına yönelik; bu Kanun kapsamında hazırlanacak ulaşım ana planlarında bisikletli ulaşımaya yer verilmesi ya da bisikletli ulaşım ana planının hazırlanması esastır. Bakanlıkça, talep hâlinde mahalli idarelere teknik destek verilebilir. Bu fıkraya ilişkin idari ve teknik usul ve esaslar Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca çıkarılan yönetmelikle belirlenir.

Büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyelerinin yetkileri ve imtiyazları

Madde 10- Büyükşehir ve ilçe belediyeleri; görevli oldukları konularda bu Kanunla birlikte Belediye Kanunu ve diğer mevzuat hükümleri ile ilgisine göre belediyelere tanınan yetki, imtiyaz ve muafiyetlere sahiptir.

Büyükşehir Belediyelerin yapacağı diğer görevlerle ilişkili düzenlemeler ve ilçe belediyeleri üzerindeki yetkileri aynı Kanunun Madde 11, 14, 25, 26, 27 ve Ek Madde 3'te düzenlenmiştir.

Maddesinde düzenlenmiştir.⁹⁰²

Büyükşehir belediyesinin imar denetim yetkisi

Madde 11- Büyükşehir belediyesi, ilçe (...) belediyelerinin imar uygulamalarını denetlemeye yetkilidir. Denetim yetkisi, konu ile ilgili her türlü bilgi ve belgeyi istemeyi, incelemeyi ve gerektiğinde bunların örneklerini almayı içerir. Bu amaçla istenecek her türlü bilgi ve belgeler en geç onbeş gün içinde verilir. İmar uygulamalarının denetiminde kamu kurum ve kuruluşlarından, üniversiteler ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından yararlanılabilir.

Denetim sonucunda belirlenen eksiklik ve aykırılıkların giderilmesi için ilgili belediyeye üç ay geçmemek üzere süre verilir. Bu süre içinde eksiklik ve aykırılıklar giderilmediği takdirde, büyükşehir belediyesi eksiklik ve aykırılıkları gidermeye yetkilidir.

Büyükşehir belediyesi tarafından belirlenen ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı yapılar, gerekli işlem yapılmak üzere ilgili belediyeye bildirilir. Belirlenen imara aykırı uygulama, ilgili belediye tarafından üç ay içinde giderilmediği takdirde, büyükşehir belediyesi 3.5.1985 tarihli ve 3194 sayılı İmar

⁹⁰² 10.07.2004 tarihli, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, m.11, 14, 25, 26, 27 ve Ek m. 3.

Kanununun 32 ve 42 nci maddelerinde belirtilen yetkilerini kullanma hakkını haizdir. Ancak 3194 sayılı Kanunun 42 nci madde kapsamındaki konulardan dolayı iki kez ceza verilemez.

Meclis kararlarının kesinleşmesi

Madde 14-...

Büyükşehir kapsamındaki ilçe (...)21 belediye meclisleri tarafından alınan imara ilişkin kararlar, kararın gelişinden itibaren üç ay içinde büyükşehir belediye meclisi tarafından nazım imar plânına uygunluğu yönünden incelenerek aynen veya değiştirilerek kabul edildikten sonra büyükşehir belediye başkanına gönderilir. **(Ek cümle: 6/3/2008-5747/3 md.)** Üç ay içinde büyükşehir belediye meclisinde görüşülmeyen kararlar onaylanmış sayılır.

Büyükşehir belediye bütçesi

Madde 25- Büyükşehir belediye bütçesi ile ilçe (...)33 belediyelerinden gelen bütçeler büyükşehir belediye meclisine sunulur ve büyükşehir belediye meclisince yatırım ve hizmetler arasında bütünlük sağlayacak biçimde aynen veya değiştirilerek kabul edilir.

Büyükşehir ve ilçe belediye bütçeleri, büyükşehir belediye meclisinde aynı toplantı döneminde ve birlikte görüşülerek karara bağlanır ve tek bütçe hâlinde bastırılır.

Büyükşehir belediye meclisi, ilçe (...)33 belediyelerinin bütçelerini kabul ederken;

a) Bütçe metnindeki kanun ve diğer mevzuata aykırı madde ve ibareleri çıkarmaya veya değiştirmeye,
b) Belediyenin tahsile yetkili olmadığı gelirleri çıkarmaya, kanunî sınırlar üzerinde veya altında belirlenmiş olan vergi ve harçların oran ve miktarlarını kanunda öngörülen sınırlarına çekmeye,

c) Kesinleşmiş belediye borçları için bütçeye konulması gerekip de konulmamış ödeneği eklemeye,

d) Ortak yatırım programına alınan yatırımlar için gerekli ödeneği eklemeye,

Yetkilidir.

Büyükşehir belediye meclisince ilçe (...)33 belediye bütçelerinde yapılan değişikliklere karşı on gün içinde Danıştaya itiraz edilebilir. Danıştay, itirazı otuz gün içinde karara bağlar.

Bütçenin hazırlanması ve uygulanmasına ilişkin diğer hususlarda Belediye Kanunu hükümleri uygulanır.

Şirket kurulması

Madde 26- (Değişik: 29/3/2011-6215/21 md.)

Büyükşehir belediyesi kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre **sermaye şirketleri kurabilir**. Genel sekreter ile belediye ve bağlı kuruluşlarında yöneticilik sıfatını haiz personel bu şirketlerin yönetim ve denetim kurullarında görev alabilirler. Büyükşehir belediyesi, mülkiyeti veya tasarrufundaki hafriyat sahalarını, toplu ulaşım hizmetlerini, sosyal tesisler, büfe, otopark ve çay bahçelerini **işletebilir**; ya da bu yerlerin belediye veya bağlı kuruluşlarının % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketler ile bu şirketlerin % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketlere, 8/9/1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle **işletilmesini devredebilir**. (Ek cümle: 12/11/2012-6360/10 md.) Ancak, bu yerlerin belediye şirketlerince üçüncü kişilere devri 2886 sayılı Kanun hükümlerine tabidir.

Belediyeler arası hizmet ilişkileri ve koordinasyon

Madde 27- (Değişik birinci fıkrâ: 12/11/2012-6360/11 md.) Büyükşehir kapsamındaki belediyeler arasında hizmetlerin yerine getirilmesi bakımından uyum ve koordinasyon, büyükşehir belediyesi tarafından sağlanır. Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri veya ilçe belediyelerinin kendi aralarında hizmetlerin yürütülmesiyle ilgili ihtilaf çıkması durumunda, büyükşehir belediye meclisi yönlendirici ve düzenleyici kararlar almaya yetkilidir. (...)37 büyükşehir belediyelerinde meydan, bulvar, cadde, yol, sokak, park, spor ve kültürel tesislerin büyükşehir belediyesi ile büyükşehir kapsamındaki diğer belediyeler arasında dağılımına ilişkin esaslar büyükşehir belediye meclisi tarafından belirlenir. Büyükşehir belediyesi mücavir alanlarının ilçe (...)38 belediyeleri arasındaki bölüşümü

büyükşehir belediye meclisince yapılır.

Büyükşehir belediyesi, 7 nci maddede sayılan hizmetleri, malî ve teknik imkânları çerçevesinde, nüfus ve hizmet alanlarını dikkate alarak, bu hizmetlerden yararlanacak büyükşehir kapsamındaki diğer belediyeler arasında dengeli olarak yürütmek zorundadır. İlçe (...)39 belediyelerine ait görevlerden bir veya birkaçı, bedeli kendileri tarafından karşılanmak ve istekte bulunmak kaydıyla, büyükşehir belediye meclisinin kararına dayanarak, ortaklaşa veya bizzat büyükşehir belediyesi tarafından yapılabilir.

Büyükşehir belediyesi, ilçe (...)40 belediyeleri ile ortak projeler geliştirebilir ve yatırım yapabilir. Büyükşehir belediyesi, kesinleşmiş en son yıl bütçe gelirinin %10'unu aşmamak ve bütçede ödeneği ayrılmış olmak şartıyla, ilgili belediyenin yatırım programında yer alan projelerin finansmanı için büyükşehir belediye başkanının teklifi ve meclisin kararıyla ilçe (...)40 belediyelerine malî ve aynı yardım yapabilir.41 Büyükşehir belediyesi ile bağlı kuruluşları, belediye başkanının onayı ile birbirlerinin nakit ihtiyacını karşılayabilir. Bu şekildeki ödünç vermelerde faiz uygulanmaz.

Yapılacak herhangi bir yatırımın büyükşehir belediyesi ile bağlı kuruluşlarından bir veya birkaçını aynı anda ilgilendirdiği ve tek elden yapılmasının maliyetleri düşüreceğinin anlaşıldığı durumlarda, büyükşehir belediye meclisi, yatırımı kuruluşlardan birinin yapmasına karar verebilir. Bu takdirde

yatırımın ilgili diğer kurumu ilgilendiren kısmına ait harcama tutarı o kurumun hesabında borç, yatırımcı kuruluş hesabında alacak olarak gösterilir.

(Ek fıkra: 12/11/2012-6360/11 md.) (Değişik fıkra:24/12/2020-7261/31 md.) İmar mevzuatı uyarınca belediyelerin otoparkla ilgili olarak elde ettikleri gelirler beş yıllık imar programına göre hazırlanan kamulaştırma projesi karşılığında bölge otoparkı için gerekli arsa alımları ile inşasında kullanılır. Bu gelirler bu fıkra da belirtilen amaç dışında kullanılamaz.

Ek Madde 3 – (Ek:RG-16/10/2020-7254/10 md.)

Köy veya belde belediyesi iken mahalleye dönüşen ve büyükşehir belediyesi sınırları içinde bulunup sosyo-ekonomik durumu, şehir merkezine uzaklığı, belediye hizmetlerine erişebilirliği, mevcut yapılaşma durumu ve benzeri hususlar dikkate alınarak ilgili ilçe belediye meclisinin kararı ve teklifi üzerine büyükşehir belediye meclisinin en geç doksan gün içinde alacağı karar ile kırsal yerleşim özelliği taşıdığı tespit edilen mahalleler, kırsal mahalle kabul edilir. Bu belirlemenin mahalle düzeyinde yapılması esastır. Ancak; tamamı kırsal mahalle olarak tespit edilmeyen diğer mahallelerde de on bin metrekareden az olmamak kaydıyla kırsal yerleşik alan belirlenebilir. Kırsal mahalle veya kırsal yerleşik alan vasfı bu fıkra da belirtilen usulle kaldırılabilir.

Büyükşehir belediyesi, birinci fıkra uyarınca ilçe belediyesinden gelen teklifi aynen veya değiştirerek kabul edebilir ya da reddedebilir.

Kırsal mahalle veya kırsal yerleşik alan olarak belirlenen yerlerde; gelir vergisinden muaf esnaf ile basit usulde gelir vergisine tabi mükellefler tarafından bizzat işyeri olarak kullanılan bina, arsa ve araziler ile mesken amaçlı kullanılan binalar ve zirai istihvalde kullanılan bina, arsa ve araziler 29/7/1970 tarihli ve 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanununa göre alınması gereken emlak vergisinden muaftır. Bu yerlerde, ticari, sınai ve turistik faaliyetlerde kullanılan bina, arsa ve araziler için emlak vergisi %50 indirimli uygulanır. Kırsal mahalle veya kırsal yerleşik alan olarak belirlenen yerlerde, 26/5/1981 tarihli ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu uyarınca alınması gereken bina inşaat harcı ile imarla ilgili harçlar alınmaz; anılan Kanuna göre alınması gereken diğer vergi, harç ve harcamalara katılma payları %50 indirimli uygulanır. Bu yerlerde içme ve kullanma suları için alınacak ücret en düşük tarifenin işyerleri için %50'sini, konutlar için %25'ini geçmeyecek şekilde belirlenir. 4/1/1961 tarihli ve 213 sayılı Vergi Usul Kanunu uyarınca bilanço esasına göre defter tutan mükellefler için bu fıkra da belirtilen muafiyet ve indirimler uygulanmaz.

3/7/2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanununun 12 nci maddesinin yedinci fıkrası ile 31/8/1956 tarihli ve 6831 sayılı Orman Kanununun ek 17 nci maddesi hükümlerinden yararlanan yerler; kırsal mahalle veya kırsal yerleşik alan olarak belirlenmesi halinde bu madde hükümlerine aykırı olmayan hak, sorumluluk ve imtiyazlardan faydalanmaya devam ederler.

Bu madde uyarınca kırsal mahalle veya kırsal yerleşik alan olarak belirlenen yerler hakkında 12/11/2012 tarihli ve 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun geçici 1 inci maddesinin onbeşinci ve yirmidokuzuncu fıkraları uygulanmaz.

(Ek fıkra:30/3/2023-7446/5 md.) Bu maddenin uygulanmasına ilişkin usul ve esaslar Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığınca çıkarılacak yönetmelik ile belirlenir.

Ek-3: 5393 ve 5216 sayılı Kanunlarda Belediyelerin Gelirleri

5393 sayılı Belediye Kanunu'nda Belediyelerin Gelirleri

Madde 59- Belediyenin gelirleri şunlardır:⁹⁰³

- Kanunlarla gösterilen belediye vergi, resim, harç ve katılma payları.
- Genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan pay.
- Genel ve özel bütçeli idarelerden yapılacak ödemeler.
- Taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden elde edilecek gelirler.
- Belediye meclisi tarafından belirlenecek tarifelere göre tahsil edilecek hizmet karşılığı ücretler.
- Faiz ve ceza gelirleri.
- Bağışlar.
- Her türlü girişim, iştirak ve faaliyetler karşılığı sağlanacak gelirler.
- Diğer gelirler.

Büyükşehir belediyelerinde büyükşehir sınırları ve mücavir alanları içinde belediyelerince tahsil edilen emlak vergisi tutarının tamamı ilgili ilçe ve ilk kademe belediyeleri tarafından alınır. Bunlardan büyükşehir belediyesine veya özel idareye ayrıca pay kesilmez.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nda Belediyelerin Gelirleri

Madde 23- Büyükşehir belediyesinin gelirleri şunlardır:⁹⁰⁴

⁹⁰³ 03.07.2005 tarihli 5393 sayılı Belediye Kanunu, m. 59.

⁹⁰⁴ 10.07.2004 tarihli, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, m. 23.

- a) (Mülga: 2/7/2008-5779/8 md.)
b) (Mülga: 2/7/2008-5779/8 md.)
c) 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununda yer alan oran ve esaslara göre büyükşehir belediyesince tahsil olunacak at yarışları dahil müşterek bahislerden elde edilen Eğlence Vergisinin % 20'si müşterek bahislere konu olan yarışların yapıldığı yerin belediyesine, % 30'u nüfuslarına göre dağıtılmak üzere diğer ilçe (...)29 belediyelerine ayrıldıktan sonra kalan % 50'si.
d) Büyükşehir belediyesine bırakılan sosyal ve kültürel tesisler, spor, eğlence ve dinlenme yerleri ile yeşil sahalar içinde tahsil edilecek her türlü belediye vergi, resim ve harçları.
e) 7 nci maddenin birinci fıkrasının (g) bendinde belirtilen alanlar ile bu alanlara cephesi bulunan binalar üzerindeki her türlü ilân ve reklamların vergileri ile asma, tahsis ve bakım ücretleri.
f) 7 nci maddenin (f) bendine göre tespit edilen park yerlerinin işletilmesinden elde edilen gelirin ilçe (...)29 belediyelerine, nüfuslarına göre dağıtılacak %50'sinden sonra kalacak %50'si.
g) Hizmetlerin büyükşehir belediyesi tarafından yapılması şartıyla 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununda belirtilen oran ve esaslara göre alınacak yol, su ve kanalizasyon harcamalarına katılma payları.
h) Kira, faiz ve ceza gelirleri.
i) Kamu idare ve müesseselerinin yardımları.
j) Bağlı kuruluşların kesin hesaplarındaki gelirleri ile giderleri arasında oluşan fazlalık sonucu aktarılacak gelirler.
k) Büyükşehir belediyesi iktisadi teşebbüslerinin safi hasılatından büyükşehir belediye meclisi tarafından belirlenecek oranda alınan hisseler.
l) Büyükşehir belediyesinin taşınır ve taşınmaz mal gelirleri.
m) Yapılacak hizmetler karşılığı alınacak ücretler.
n) Şartlı ve şartsız bağışlar.
o) Diğer gelirler.
(Mülga ikinci fıkrası: 2/7/2008-5779/8 md.)
Büyükşehir belediyeleri ve bağlı kuruluşları ile ilçe (...)29 belediyeleri; tahsil ettikleri vergiler ve benzeri mali yükümlülüklerden birbirlerine ödemeleri gereken paylar ile su, atık su ve doğalgaz bedellerini zamanında yatırmadıkları takdirde, ilgili belediye veya bağlı kuruluşun talebi üzerine söz konusu tutar, İller Bankası tarafından, yükümlü belediyenin genel bütçe vergi gelirleri payından kesilerek alacaklı belediyenin hesabına aktarılır. (Değişik ikinci cümle: 21/4/2005-5335/28 md.)
Gecikmeden kaynaklanacak faiz ve benzeri her türlü zararın tazmininden, ilgili ilçe (...)30] belediye başkanı ve sayman şahsen sorumludur. Bu fıkraya hükmü, ilçe (...)29 belediyeleri hesabına yapılacak her türlü aktarmaları zamanında yapmayan büyükşehir belediye başkanı, bağlı kuruluş genel müdürleri ve saymanları hakkında da uygulanır.

Ek-4: 5393 ve 5216 sayılı Kanunlarda Belediyelerin Giderleri

5393 sayılı Belediye Kanunu

Belediyenin giderleri⁹⁰⁵

Madde 60- Belediyenin giderleri şunlardır:

- a) Belediye binaları, tesisleri ile araç ve malzemelerinin temini, yapımı, bakımı ve onarımı için yapılan giderler.
b) Belediyenin personeline ve seçilmiş organlarının üyelerine ödenen maaş, ücret, ödenek, huzur hakkı, yolluklar, hizmete ilişkin eğitim harcamaları ile diğer giderler.
c) Her türlü alt yapı, yapım, onarım ve bakım giderleri.
d) Vergi, resim, harç, katılma payı, hizmet karşılığı alınacak ücretler ve diğer gelirlerin takip ve tahsili için yapılacak giderler.
e) Belediye zabıta ve itfaiye hizmetleri ile diğer görev ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılacak giderler.
f) Belediyenin kuruluşuna katıldığı şirket, kuruluş ve katıldığı birliklerle ilgili ortaklık payı ve üyelik aidatı giderleri.
g) Mezarlıkların tesisi, korunması ve bakımına ilişkin giderler.
h) Faiz, borçlanmaya ilişkin diğer ödemeler ile sigorta giderleri.
i) Dar gelirli, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile engellilere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar.[35]
j) Dava takip ve icra giderleri.
k) Temsil, tören, ağırlama ve tanıtım giderleri.
l) Avukatlık, danışmanlık ve denetim hizmetleri karşılığı yapılacak ödemeler.
m) Yurt içi ve yurt dışı kamu ve özel kesim ile sivil toplum örgütleriyle birlikte yapılan ortak hizmetler ve proje giderleri.

⁹⁰⁵ 03.07.2005 tarihli 5393 sayılı Belediye Kanunu, m. 60.

- n) Sosyo-kültürel, sanatsal ve bilimsel etkinlikler için yapılan giderler.
- o) Belediye hizmetleriyle ilgili olarak yapılan kamuoyu yoklaması ve araştırması giderleri.
- p) Kanunla verilen görevler ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılan diğer giderler.
- r) Şartlı bağışlarla ilgili yapılacak harcamalar.
- s) İmar düzenleme giderleri.
- t) Her türlü proje giderleri.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu

Büyükşehir belediyesinin giderleri⁹⁰⁶

Madde 24- Büyükşehir belediyesinin giderleri şunlardır:

- a) Belediye hizmet binaları ve tesislerin temini, bakım ve onarımı için yapılan giderler.
- b) Belediye personeline ve belediyenin seçilmiş organlarının üyelerine ödenen maaş, ücret, ödenek, huzur hakkı, yolluklar, hizmete ilişkin eğitim ile diğer giderler.
- c) İlçe (...) [31] belediyeleri ile bağlı kuruluşlara yapacakları yardımlar ve ortak proje giderleri.
- d) Her türlü alt yapı, yapım, onarım ve bakım giderleri.
- e) Belediye zabıta ve itfaiye hizmetleri ile diğer görev ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılacak giderler.
- f) Vergi, resim, harç, katılma payı, hizmet karşılığı alınacak ücretler ve diğer gelirlerin takip ve tahsili için yapılacak giderler.
- g) Belediyenin kuruluşuna katıldığı şirket, kuruluş ve birliklerle ilgili ortaklık payı ile üyelik aidatı giderleri.
- h) Mezarlıkların tesisi, korunması ve bakımına ilişkin giderler.
- i) Faiz, borçlanmaya ilişkin diğer ödemeler ve sigorta giderleri.
- j) Dar gelirli, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile engellilere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar. [32]
- k) Dava takip ve icra giderleri.
- l) Temsil, tören, ağırlama ve tanıtım giderleri.
- m) Avukatlık, danışmanlık ve denetim ödemeleri.
- n) (İptal: Anayasa Mahkemesi'nin 25/1/2007 tarihli ve E.: 2004/79, K.:2007/6 sayılı Kararı ile.; Yeniden düzenleme: 12/11/2012-6360/9 md.) Bu Kanunda büyükşehir belediyesine verilen görevlerle sınırlı olarak, yurt içi ve yurt dışı kamu ve özel kuruluşlar ve sivil toplum örgütleriyle birlikte yapılan ortak hizmetler ve diğer proje giderleri.
- o) Spor, sosyal, kültürel ve bilimsel etkinlikler için yapılan giderler.
- p) Büyükşehir belediye hizmetleriyle ilgili olarak yapılan kamuoyu yoklaması ve araştırması giderleri.
- r) Kanunla verilen görevler ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılan diğer giderler.

⁹⁰⁶ 10.07.2004 tarihli, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, m. 24.

KAYNAKÇA

I. Kitap, Makale vb. Kaynaklar

Adıgüzel, Şenol, “Türkiye’de ‘Belediyecilik Anlayışı’nın Dönüşümünü Küreselleşme Üzerinden Okumak”, **Yerel Yönetimlerde Sosyal Demokrasi, Toplumcu Belediyecilik Teorik Yaklaşımlar, Türkiye Uygulamaları**, Derleyenler: İhsan Kamalak, Hüseyin Gül, İstanbul, Kalkedon Yayıncılık, 2013, ss. 99-124.

Akbulut, Örsan Ö., Sonay Bayramoğlu, Mustafa Şener, Hüseyin Yayman, **Yerel Seçimler Panoraması 1963-1999**, Editör: Oya Çitçi, Ankara, TODAİE-306 / YYAEM-14 (Proje Yöneticisi: Birgül Ayman Güler), 2001.

Akyılmaz, Bahtiyar, Murat Sezginer, Cemil Kaya, **Türk İdare Hukuku**, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2023.

Alica, Süheyla Suzan, “Sunuş”, **Piyasaya Karşı Halkı Korumak için Toplumcu Belediye**, Yayına Hazırlayan: İlyas Osmanağaoğlu, Ankara, Memleket Yayınları, 2014.

Altın, Aytuğ, **Kamu Hizmeti: Kamu Hizmeti Anlayışında Değişim ve Kalite**, Ankara, Yetkin Yayınları, 2019.

Andrews, Rhys, George A. Boyne, Richard M. Walker, “Dimensions of Publicness and Organizational Performance: A Review of the Evidence”, **Journal of Public Administration Research and Theory**, 21, 2011, ss. 301-319.

Antonsen, Marianne, Torben Beck Jorgensen, “The ‘Publicness’ of Public Organizations”, **Public Administration**, 75, 1997, ss. 337-357.

Arendt, Hannah, **İnsanlık Durumu**, Çeviren: Bahadır Sina Şener, İstanbul, İletişim Yayınları, 1994.

Arıkboğa, Erbay, “Geçmişten Geleceğe Büyükşehir Belediye Modeli”, **Yerel Politikalar**, Ocak-Haziran, 2013, ss. 48-96.

Arvon, Henry, **Özyönetim**, Çeviren: Fikret Başkaya, İstanbul, İletişim Yayınları, 1991.

- Aygen, Murat, “Sosyal Belediyecilik Üzerine Bir İnceleme: Elazığ Belediyesi Örneği”, **Fırat Üniversitesi Harput Araştırmaları Dergisi**, 1(1), 2014, ss. 173-192.
- Ayman Güler, Birgül, “Belediye Gelirlerinin Yapısı: 1925-1989”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, 3(1), 1994, ss. 19-37.
- Ayman Güler, Birgül, “Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi? Ademi Merkeziyetçilik mi?” **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, 9(2), 2000, ss. 14-29.
- Ayman Güler, Birgül, **İkinci Dalga Siyasal ve Yönetimsel Liberalizasyon: Kamu Yönetimi Temel Kanunu**, Ankara, Türkiye Yol-İş Sendikası Eğitim Yayınları, 2003.
- Ayman Güler, Birgül, “Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye”, **Praksis Dergisi**, 9, 2003, ss. 93-116.
- Ayman Güler, Birgül, “Sunuş”, **Osmanlı’da İki Tarz-ı İdare Merkeziyetçilik-Adem-i Merkeziyetçilik**, Cenk Reyhan, Ankara, İmge Kitabevi, 2007.
- Ayman Güler, Birgül, **Yerel Yönetimler: Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım**, Ankara, İmge Kitabevi, 2013.
- Ayman Güler, Birgül, **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi: Yapısal Uyarılama Politikaları 1980-1995**, Ankara, İmge Kitabevi, 2016.
- Ayman Güler, Birgül, **Türkiye’nin Yönetimi-Yapı**, Ankara, İmge Kitabevi, 2021.
- Ayman Güler, Birgül, **Devlet Bilimi: Göçebe ve Yerleşik Devlet**, Ankara, İmge Kitabevi, 2023.
- Ayverdi, İlhan, **Asırlar Boyu Tarihi Seyri İçinde Misalli Büyük Türkçe Sözlük**, Yayına Hazırlayan: Kerim Can Bayar, İstanbul, Kubbealtı Lugatı, 2. Cilt (H-N), 2011.
- Bahçeci Başarmak, Hazal I., **Türkiye’de Kentlerin Demokrasi Tarihi**, Ankara, İmge Kitabevi Yayınları, 2023.
- Bağrıaçık, Ahmet, “Kamu Hizmetinin Uyarılama İlkesi Üzerine Bir Değerlendirme”, **Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 26(3), 2018, ss. 155-183.

- Banazılı, A. Muhammet, “Yerel Kamu Hizmeti Sunumunda ‘Yeniden Belediyeleşirme (Remunicipalisation)’ :OECD Ülkeleri ve Türkiye’den Uygulama Örnekleri”, **Medeniyet Araştırmaları Dergisi**, 3(6), 2018, ss. 111-132.
- Barber, Benjamin, **If Mayors Ruled The World: Dyfunctional Nations, Rising Cities**, New Haven & London Yale University Press (eBook Collection (EBSCOhost)), 2013.
- Bayraktar, Ulaş, “Kamuyu Kamusalılaştıran Toplumcu Belediyeler için Geçmişten Alınabilecek İlham Üzerine”, **Katılımcı Yerel Yönetim**, Derleyen: İnan İzci, İstanbul, Kalkedon Yayınları, 2014, ss. 51-68
- Bayraktar, Ulaş, “Sürdürülebilir Kentler Yerel Müşterekler Siyaseti için e-Katılım”, **TESEV Sürdürülebilir Kalkınma Raporları**, İstanbul, TESEV Yayınları, 2016, ss. 7-36.
- Bayraktar, Ulaş, “1970’lerden 2020’lere Vesayet ve Velayet Arasında Sosyal Demokrat Belediyeler”, **Toplumcu Belediyecilik: 1970’lerden Günümüze Bir Yerel Yönetim Deneyimi**, Derleyenler: Sezgin Sezgin, Tuğba Canbulut, İstanbul, İletişim Yayınları, 2021, ss. 181-225.
- Bayramoğlu, Sonay, **Toplumcu Belediye: Nam-ı Diğer Belediye Sosyalizmi**, Ankara, NotaBene Yayınları, 2015.
- Bayramoğlu, Sonay, **Yönetişim Zihniyeti: Türkiye’de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü**, İstanbul, İletişim Yayınları, 2018.
- Benevolo, Leonardo, **Avrupa Tarihinde Kentler**, Çeviren: Nur Nirven, İstanbul, Alfa Yayıncılık, 1995.
- Berk, Pınar, **Merkezileşme Yönünde Yeni Bir Reform: Kayımlık**, Ankara, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2018.
- Biçer Olgun, Hülya, “Jürgen Habermas, Hannah Arendt ve Richard Sennett’in Kamusal Alan Yaklaşımları”, **Sosyolojik Düşün**, 2(1), 2017, ss. 45-54.

- Boyne, George A., "Public and Private Management: What's the Difference?", **Journal of Management Studies**, 39(1), 2002, ss. 97-122.
- Bozeman, Barry, **All Organizations are Public: Comparing Public and Private Organizations**, San Francisco, Jossey-Bass, 2004.
- Bozeman, Barry, "What Organization Theorists and Public Policy Researchers Can Learn from One Another: Publicness Theory as a Case-in-Point", **Organization Studies**, 34(2), 2013, ss. 169-188.
- Bozkurt, Ömer, Turgay Ergun, Seriyeye Sezen, **Kamu Yönetimi Sözlüğü (Fransızca ve İngilizce Karşılıklarıyla)**, Ankara, TODAİE, 1998.
- Brill, Michael, "Transformation, Nostalgia, and Illusion in Public Life and Public Place", **Public Places and Spaces**, Editors: Irwin Altman, Ervin Zube, New York and London, Plenum Press, 1989, ss. 7-29.
- Bumin, Kürşat, **Demokrasi Arayışında Kent**, İstanbul, Ayrıntı Yayınları, 1990.
- Cangızbay, Kadir, **Sosyalizm ve Özyönetim: Reel Sosyalizmden Sosyalist Realiteye**, Ankara, Ütopya Yayınevi, 2003.
- Castells, Manuel, **Kent, Sınıf, İktidar**, Çeviren: Asuman Türkün, Ankara, Phoenix Yayınevi, 2017.
- Copus, Colin, "Directly Elected Mayors: A Tonic for Local Governance or Old Wine in New Bottles?" **Local Government Studies**, 30 (4), 2004, ss. 576-588.
- Çağbayır, Yaşar, **Orhun Yazıtlarından Günümüze Türkiye Türkçesinin Söz Varlığı Büyük Türkçe Sözlük**, İstanbul, Ötüken Neşriyat, 5. Cilt, 2017.
- Çakmak, Münici, **İdare Hukukunda Kuramsal Olarak Kamu Yararı**, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2013.
- Çınar, Tayfun, **Dünyada ve Türkiye'de Başkentlik Sorunu**, Ankara, Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları, 32, 2004.

- Çınar, Tayfun, “Yerel Yönetimlerde Neoliberal Reform: Büyükşehir Belediyelerinin Yeniden Ölçeklendirilmesi”, **Toplum ve Hekim Dergisi**, 24(4-5), 2009, ss. 280-288.
- Çınar, Tayfun, Can Umut Çiner, Ozan Zengin, **Büyükşehir Yönetimi: Bütünleştirme Süreci**, Ankara, TODAİE Yayını, 2009.
- Çiner, Can Umut, “Avrupa’da Bölgeler ve Federalizm: Bölgeler Avrupası Tartışması Üzerine”, **Kentsel Politikalar**, Editörler: Ayşegül Mengi, Deniz İşçioğlu, Ankara, Palme Yayıncılık, 2018, ss. 651-661.
- Çiner, Can Umut, Ozan Zengin, “Türkiye’deki Belediye Sisteminin 2000’li Yıllarda Yeniden Yapılandırılması: Demokrasi ve Etkinlik Açısından Bir Değerlendirme”, **Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 37(3), 2019, ss. 439-470.
- Çitçi, Oya, **Yerel Yönetimlerde Temsil: Belediye Örneği**, Ankara, TODAİE, 1989.
- Çulha Zabcı, Filiz, **Siyasal Kuramda Kamusal Alan Sorunsalı: Habermas ve Arendt**, Ankara, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi, 1997.
- Dacheux, Eric “Kamusal Alan: Demokrasinin Anahtar Bir Kavramı”, **Kamusal Alan**, Derleyen: Eric Dacheux, Çeviren: Hüseyin Köse, İstanbul, Ayrıntı Yayınları, 2012, ss. 13-27.
- Dahl, Robert Alan, **Democracy and Its Critics**, New Haven, Yale University Press (eBook Collection (EBSCOhost)), 1989.
- De Coulanges, Fustel, **Antik Site: Yunan’dan Roma’ya Kadar Tapınma, Hukuk ve Kurumlar Üzerine Bir İnceleme**, Çeviren: İsmail Kılınç, Ankara, Epos Yayınları, 2011.
- De Tocqueville, Alexis, **Amerika’da Demokrasi**, Çeviren: Seçkin Sertdemir Özdemir, İstanbul, İletişim Yayınları, 2016.

- Dik, Esra, **Kamu Yararı**, Mersin, Mersin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2006.
- Dik, Esra, “6360 Sayılı Kanun Bağlamında Köylerin Mahalleye Çevrilmesi Sorunu”, **Mülkiye Dergisi**, 38(1), 2014, ss. 75-102.
- Doğan, Ali Ekber, **Küreselleşme ve Kentlerin Dönüşümü: Mersin Örneği**, Mersin, Mersin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 1999.
- Doğan, Ali Ekber, “Neo-Liberal Belediyeciliğin Çelik Zırhı: Yerel Kalkınma”, **Mülkiye Dergisi**, 29(246), 2005, ss. 77-88.
- Doğan, Ali Ekber, **Eğreti Kamusalılık: Kayseri Örneğinde İslamcı Belediyecilik**, İstanbul, İletişim Yayınları, 2007.
- Doğanay, Ümit, “Toplum ve Kamu Yararı Kavramları”, **Mimarlık**, 7, 1974, ss. 5-6.
- Duguit, Leon, **Kamu Hukuku Dersleri**, Çeviren: Süheyp Derbil, Ankara, Ankara Hukuk Fakültesi Yayınları, 1954.
- Eke, Ali Erkan, “Anakent Yönetimi ve Yönetimlerarası İlişkiler: Batı Deneyimi ve Türkiye”, **Amme İdaresi Dergisi**, 18(4), 1985, ss. 41-62.
- Eraydın, Ayda, Ali Türel, Nil Uzun, Bilge Armatlı Köroğlu, Anlı Ataöv, Hilal Erkuş Öztürk, **Kentsel Bölgeler İçin Yeni Örgütlenme Modelleri ve Gelişme Stratejileri: Türkiye’de Yeni Dönemde Ortaya Çıkan Kentsel Bölgelerde Rekabetle Sosyal Bütünleşmeyi Uzlaştıran Çok Katmanlı Yönetişim Modellerinin Geliştirilmesi**, Ankara, TÜBİTAK Projesi, 2008.
- Erbaş, Adem Erdem, Devran Bengü, “Şehircilik ve Kamusalılık İlişkisinde Ekinsel Üretim (Culturevation) Rolü ve Etkisi”, **Planlama**, 28(2), 2018, ss. 127-142.
- Ergin, Osman (Nuri) “Türkiye’de Şehirciliğin Tarihi İnkişafı”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi İktisat ve İctimaiyat Enstitüsü Neşriyatı**, No. 3, İstanbul, Cumhuriyet Gazete ve Matbaası, 1936.

- Eryılmaz, Bilal, “Belediyelerde Demokrasi Geleneği ve Değişim İhtiyacı”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, 11(3) 2002, ss. 6-21.
- Eryılmaz, Bilal, **Kamu Yönetimi**, Kocaeli, Umuttepe Yayınları, 2019.
- Falay, Nihat, “Kamusal Alanın Oluşumu, Dönüşümü ve İktisadi Boyut”, **Journal of Life Economics**, 2, 2014, ss. 51-70.
- Farazmand, Ali, “Governance Reforms: The Good, The Bad, and The Ugly; and The Sound: Examining The Past and Exploring The Future of Public Organizations”, **Public Organization Review**, 17, 2017, ss. 595-617.
- Fraser, Nancy, “Kamusal Alanı Yeniden Düşünmek: Gerçekte Varolan Demokrasinin Eleştirisine Bir Katkı”, Çevirenler: Meral Özbek, Cemal Balcı, **Kamusal Alan**, Editör: Meral Özbek, İstanbul, Hill yayınları, 2004, ss. 103-132.
- Frederickson, H. George, **The Spirit of Public Administration**, San Francisco, Jossey-Bass Publishers, 1997.
- Frederickson, H. George, **Social Equity and Public Administration: Origins, Developments, and Applications**, New York and London, M.E.Sharpe, 2010.
- Fung, Archon, “Varieties of Participation in Complex Governance”, **Public Administration Review**, 66(Special Issue), 2006, ss. 66-75.
- Goodsell, Charles T., “The Concept of Public Space and Its Democratic Manifestations” **The American Review of Public Administration**, 33(4), 2003, ss. 361-383.
- Goodsell, Charles T., “Publicness”, **Administration & Society**, 49(4), 2017, ss. 471-490.
- Gökbayrak, Şenay, “Belediyelerce Sunulan Yerel Hizmetlerin Özelleştirilmesinde Farklı Ülke Deneyimleri”, **Emek Araştırma Dergisi**, 2003, ss. 101-114.
- Gökgür, Pelin, “Kamusal Alanın Değişimi ve Dönüşümünü Etkileyen Faktörler”, **Kamusal Alanların Mekânsal Organizasyonu**, Editör: H. Selma Çelikyay, Bartın, Bartın Üniversitesi Yayınları, 2017, ss. 1-17.

- Göküş, Mehmet, **Kamu Hizmeti: Kuram, Politika, Uygulama**, Konya, Çizgi Kitabevi, 2011.
- Görmez, Kemal, **Yerel Demokrasi ve Türkiye**, Ankara, Vadi yayınları, 1997.
- Görmez, Kemal, “Cumhuriyetten Günümüze Yerel Temsil ve Katılım”, **Türkiye’de ve Avrupa’da Yerel Temsil ve Katılım**, Kitabın Yazarları: Ruşen Keleş, Yusuf Erbay, Kemal Görmez, Ankara, İmge Kitabevi, 2020, ss. 123-206.
- Göymen, Korel, “Türk Yerel Yönetiminde Katılımcılığın Evrimi: Merkeziyetçi Bir Devlette Yönetişim Dinamikleri”, **Amme İdaresi Dergisi**, 32(4), 1999, ss. 67-83.
- Gözler, Kemal, “‘Devlet’ Kelimesi Üzerine Bir Deneme”, **Türkiye Günlüğü**, 129, 2017, s. 5-9, <http://www.anayasa.gen.tr/devlet-kelimesi.pdf> (ET: 16.04.2019).
- Gözler, Kemal, **Türkiye’nin Yönetim Yapısı**, Bursa, Ekin Basım Yayın Dağıtım, 2019.
- Gözübüyük, Şeref, **Kamu Yönetimi Hukuku**, Ankara, TODAİE Yayınları, No: 151, 1976.
- Grimm Jacob, Wilhelm Grimm, **Deutsches Wörterbuch, Digitalisierte Fassung im Wörterbuchnetz des Trier Center for Digital Humanities**, Version 01/23, Bd. 13, Sp. 1180, <https://www.woerterbuchnetz.de/DWB> (ET: 28.12.2023).
- Güler, Mahmut, “Sosyal Demokrat Belediyelerin 1989-1994 Deneyimini Toplumcu Belediyecilik Üzerinden Değerlendirmek”, **Yerel Yönetimlerde Sosyal Demokrasi, Toplumcu Belediyecilik Teorik Yaklaşımlar, Türkiye Uygulamaları**, Derleyenler: İhsan Kamalak, Hüseyin Gül, İstanbul, Kalkedon Yayıncılık, 2013, ss. 233-267.
- Gülöksüz, Yiğit, İlhan Tekeli, “1973-1980 Dönemi ve 1980 Sonrası Dönem Belediyeciliği”, **Türk Belediyeciliğinde 60 Yıl, Uluslararası Sempozyum Bildiri ve Tartışmalar**, Ankara, 1990, ss. 373-381.
- Habermas, Jürgen, “Kamusal Alan”, Çeviren: Meral Özbek, **Kamusal Alan**, Editör: Meral Özbek, İstanbul, Hill yayınları, 2004, ss. 95-102.
- Habermas, Jürgen, **Kamusal Alanın Yapısal Dönüşümü**, Çevirenler: Tanıl Bora, Mithat Sancar, İstanbul, İletişim Yayınları, 2018.

- Hall, Dave, **Why We Need Public Spending**, Public Services International Research Unit (PSIRU), European Federation of Public Service Unions (EPSU), France, 2014, www.world-psi.org; www.epsu.org (ET: 30.10.2021).
- Hall, David, **Re-municipalising Municipal Services in Europe**, A report commissioned by EPSU to Public Services International Research Unit (PSIRU), 2012, www.world-psi.org (ET: 30.10.2021).
- Hamamcı, Can, **Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim Ekseninde Belediyelerimizin Yapısı ve Demokratikleşme Eğilimi**, Ankara, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, Yayınlanmamış Doktora Tezi, 1981.
- Hamamcı, Can, “1930-1946 Tek Parti Dönemi Belediyeciliği: Genel Bakış”, **Türk Belediyeciliğinde 60 Yıl, Uluslararası Sempozyum Bildiri ve Tartışmalar**, Ankara, 1990, ss. 147-158.
- Hamamcı, Can, “Toplumcu Belediyecilik”, **Prof. Dr. Oğuz Onaran’a Armağan**, Editörler: Şulenur Özkan Erdoğan, Ozan Zengin, Ankara, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayını, 2016, ss. 161-175.
- Hansen, Mogens Herman, **Polis: An Introduction to the Ancient Greek City-State**, New York, Oxford University Press (eBook Collection (EBSCOhost)), 2006.
- Haque, M. Shamsul, “Public Service Under Challenge in the Age of Privatization”, **Governance: An International Journal of Policy and Administration**, 9(2), 1996, ss.186-216.
- Haque, M. Shamsul, “The Diminishing Publicness of Public Service under the Current Mode of Governance”, **Public Administration Review**, 61(1), 2001, ss. 65-82.
- Harrison, John, “Life after Regions? The Evolution of City-regionalism in England”, **Regional Studies, Taylor & Francis Journals**, 46(9), 2012, ss. 1243-1259. **Bölgesel Araştırmalar Sempozyumu (6-7 Aralık 2012) Bildiri Kitabı**, Ankara, 2012.

- Harvey, David, “From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism”, **Geografiska Annaler: Series B, Human Geography**, 71(1), 1989, ss. 3-17.
- Harvey, David, **Asi Şehirler: Şehir Hakkından Kentsel Devrime Doğru**, Çeviren: Ayşe Deniz Temiz, İstanbul, Metis Yayınları, 2013.
- Harvey, David, **Neoliberalizmin Kısa Tarihi**, Çeviren: Aylin Onacak, İstanbul, Sel Yayıncılık, 2015.
- Harvey, David, **On Yedi Çelişki ve Kapitalizmin Sonu**, Çeviren: Esin Soğancılar, İstanbul, Sel Yayıncılık, 2015.
- Huberman, Leo, **Feodal Toplumdan Yirminci Yüzyıla**, Çeviren: Murta Belge, İstanbul, İletişim Yayınları, 2013.
- Kahraman, Hasan Bülent, E. Fuat Keyman, Ali Yaşar Sarıbay, **Katılımcı Demokrasi, Kamusal Alan ve Yerel Yönetim**, İstanbul, Demokrasi Kitaplığı, 1999.
- Kamalak, İhsan, Hüseyin Gül, Eylem Beyazıt, “Sosyal Demokrat İlkelerin Yerel Düzeyde Uygulanması Üzerine Bir Deneme: Türkiye Örneği”, **Yerel Yönetimlerde Sosyal Demokrasi, Toplumcu Belediyecilik Teorik Yaklaşımlar, Türkiye Uygulamaları**, Derleyenler: İhsan Kamalak, Hüseyin Gül, İstanbul, Kalkedon Yayıncılık, 2013, ss. 27-63.
- Kaman, Nur, “Mahalli İdarelerin Yetkilerinin ve Sınırlarının Kaynağı Olarak Mahalli Müşterek İhtiyaç” **İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 7(1), 2020, ss. 73-87.
- Kaplıca, Koray, “Ekonomideki Payı En Yüksek İlleri Kim Yönetecek?”, **Doğruluk Payı**, 2019, <https://www.dogrulukpayi.com/bulten/ekonomideki-payi-en-yuksek-illeri-kim-yonetecek> (ET: 27.12.2019).

- Karahanoğulları, Onur, “Kamu Hizmetinin Kurulmasında Yerel Yönetimlerin Yetkisi”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, 10(4), 2001, ss. 23-35.
- Karahanoğulları, Onur, “Yerel Özerklik: Mahalli Müşterek İhtiyaçların Yerinden Yönetimi”, **Beşinci Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu**, Ankara, 2013, ss. 65-97.
- Karahanoğulları, Onur, **Kamu Hizmeti (Kavram ve Hukuksal Rejim)**, Ankara, Turhan Kitabevi, 2015.
- Karahanoğulları, Onur, Nazile İrem Yeşilyurt, “Fransa’da Kamu Yönetimi”, **Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri**, Yayına Hazırlayan: Koray Karasu, Ankara, İmge Kitabevi, 2020, ss. 45-160.
- Karaman, Buket, **Acele Kamulaştırma**, Ankara, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek lisans Tezi, 2015.
- Karasu, Koray, “Kamu Örgütlenmesi Boyutuyla Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi GETA Tartışma Metinleri**, Özel Sayı (2), No: 60, 2003.
- Karasu, Koray, **Kuram ve Uygulamada Kamu Örgütleri**, Ankara, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi, 2004.
- Karasu, Koray, “Yeni ‘Kamusal’ Örgütler: Kamu Yararı Şirketleri”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, 69(3), 2009, ss. 117-147.
- Karasu, Koray, “Merkezi Yönetim Yerel Yönetim İlişkileri: Özerklik”, **Beşinci Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu**, Ankara, 2013, ss. 397-429.
- Karasu, Koray, “Topraktan Bağımsızlaşma ve Merkezleşme Tartışmaları Çerçevesinde Kamu Örgütlenmesi”, **Memleket Siyaset Yönetim**, 12(28), 2017, ss. 81-110.
- Karasu, Koray, “Kamu Yönetiminde Kamusallığın Yeniden İnşası”, **2023 Türkiye’si Sempozyumu Bildiri Özetleri**, Editör: Serdar Şahinkaya, 2018, ss. 32-34.

- Karasu, Koray, “Yönetim Bilimi Alanyazını ve Devletin Kamusallaşması Bağlamında Türk İdare Dergisi’nin İlk 45 Yılı (1928-1972)”, **Türk İdare Dergisi’nin 90 Yılı (1928-2018)**, Editörler: Selim Çapar, Erkan Tural, Ankara, TİAV Yayınları, 2019, ss. 113-158.
- Karasu, Koray, “İngiltere’de Kamu Yönetimi”, **Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri**, Yayına Hazırlayan: Koray Karasu, Ankara, İmge Kitabevi, 2020, ss. 175-348.
- Kaşgarlı Mahmud, **Divan-ü Lugati’t-Türk**, Çeviren: Besim Atalay, Ankara, Türk Tarih Kurumu Basımevi, 1-2-3. Cilt, 1985.
- Katz, Bruce, Jennifer Bradley, **The Metropolitan Revolution: How Cities and Metros Are Fixing Our Broken Politics and Fragile Economy**, Washington D.C., Brookings Institution Press (eBook Collection (EBSCOhost)), 2013.
- Katz, Bruce, Jeremy Nowak, **The New Localism: How Cities Can Thrive in The Age of Populism**, Washington D.C., Brookings Institution Press (eBook Collection (EBSCOhost)), 2017.
- Kavruk, Hikmet, “Yönetişim”, **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, Düzenleyen: Eyüp Günay İsbir, Eskişehir, Anadolu Üniversitesi Yayınları, 2019.
- Kaya, Emir, Furkan Aydın, “Kamu Hukuku-Özel Hukuk Ayrımının Geçersizliği”, **Hacettepe Hukuk Fakültesi Dergisi**, 14(1), 2024, ss. 50-90.
- Kayagil, Kayagil, Asuman Yeralmaz, **Almanca-Türkçe&Türkçe-Almanca Sözlük**, İstanbul, Parıltı Yayıncılık (eBook), 2009.
- Kaymakçioğlu, Fatih, **Yaşamımıza Müdahale ve Belediyeler**, Ankara, Ürün Yayınları, 2014.
- Kaymaz, Cihan, “Yeniden Belediyeleştirme (Remunicipalization)”, **Kamu Yönetimi Ansiklopedisi (Cilt II)**, Editörler: Yasemin Mamur Işıkçı, Esmeray Alacadağlı, Emre Akcagündüz, Ankara, Astana Yayınları, 2021, ss. 1094-1105.
- Keleş, Ruşen, “Türkiye’de Anakent Yönetimi”, **Amme İdaresi Dergisi**, 18(2), 1985, ss. 69-82.

- Keleş, Ruşen, “Hizmette Halka Yakınlık (Subsidiarity) İlkesi ve Yerel Yönetimler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, 4(1), 1995, ss. 3-14.
- Keleş, Ruşen, **Kentleşme Politikası**, Ankara, İmge Kitabevi, 2017.
- Keleş, Ruşen, Can Giray Özgül, “Belediye Organlarına ‘Kayyım’ Atamaları Üzerine Bir Değerlendirme,” **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, 72(2), 2017, ss. 299-313.
- Keleş, Ruşen, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, İzmir, Cem Yayınevi, 2019.
- Kentsel ve Bölgesel Araştırmalar Ağı (KBAM), “Kent Bölgeler, Metropolitan Alanlar ve Büyükşehirler: Değişen Dinamikler ve Sorunlar”, **3. Kentsel ve Bölgesel Araştırmalar Sempozyumu (6-7 Aralık 2012) Bildiri Kitabı**, Ankara, 2012.
- Khanna, Parag, **Connectography Mapping The Future of Global Civilization**, New York, Random Hause, 2016.
- Kılavuz, Fidan, Cihan Yüksel, “Yerel Yönetimler Maliyesi Çerçevesinde Toplumcu Belediyecilik: Fatsa ve Ovacık Örneği”, **Toplum ve Demokrasi**, 11(23), Ocak-Haziran, 2017, ss. 121-138.
- Kishimoto, Satoko, “Remunicipalization: Putting Water Back into Public Hands”, **Reclaiming Policies for the Public**, Editors: Barbara Adams, Roberto Bissio, Chee Yoke Ling, Kate Donald, Jens Martens, Stefano Prato, Sandra Vermuyten, Spotlight on Sustainable Development 2017, Public Services International Research Unit (PSIRU), 2017, ss. 76-77, PSI, www.world-psi.org (ET: 28.02.2022).
- Kurtuluş, Hatice, Şükrü Aslan, “Üç Şehir Üç Başkan: Yeni Liberal Dönemde İstanbul, Ankara ve İzmir’de Sosyal Demokrat Belediyecilik Deneyimi (1989-1994)”, **İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, 54, 2016, ss.17-42.
- Kurtuluş, Hatice, “Önsöz”, **Toplumcu Belediyecilik: 1970’lerden Günümüze Bir Yerel Yönetim Deneyimi**, Derleyenler: Sezgin Sezgin, Tuğba Canbulut, İstanbul, İletişim Yayınları, 2021, ss. 9-14.

- Lan, Zhiyong, Kathleen K. Anders, “A Paradigmatic View of Contemporary Public Administration Research: An Empirical Test”, **Administration & Society**, 32(2), 2000, ss. 138-165.
- Lethbridge, Jane, “Overview of Global Megatrends Affecting Local and Regional Governments”, **Public Services International Research Unit (PSIRU)**, 2016, www.world-psiru.org (ET: 30.10.2021).
- Liebeschuetz, Wolfgang “Antik Kentin Sonu”, **Geç Antik Çağda Kent**, Derleyen: John Rich, Çevirenler: Suna Güven, Ertuğrul Güven, İstanbul, Homer Kitabevi, 1999, ss. 1-47.
- Mackenzie, William James Millar, “Theories of Local Government”, **Explorations in Government Collected Papers 1951-1968**, Londra, Palgrave Macmillan (eBook), 1975, ss. 68-88.
- Merritt, Cullen C., Kathleen Cordell, Morgan D. Farnworth, “Less is more? Publicness, Management Strategy, and Organizational Performance in Mental Health Treatment Facilities”, **Public Administration Quarterly**, 42(1), 2018, ss. 3-31.
- Mill, John Stuart, **Demokratik Yönetim Üzerine Düşünceler**, Çeviren: Özgüç Orhan, İstanbul, Pinhan Yayıncılık, 2017.
- Moe, Ronald C., “Exploring the Limits of Privatization” **Public Administration Review**, 47, 1987, ss. 453-460.
- Morris, Ian, “Kent ve Devlet Olarak Erken Polis”, **Antik Dünyada Kırsal ve Kent**, Derleyenler: John Rich, Andrew Wallace-Hadrill, Çeviren: Lale Özgenel, İstanbul, Homer Kitabevi, 2000, ss. 25-57.
- Mumford, Lewis, **Tarih Boyunca Kent: Kökenleri, Geçirdiği Dönüşümler ve Geleceği**, Çevirenler: Gürol Koca, Tamer Tosun, İstanbul, Ayrıntı Yayınları, 2007.
- Nabatachi, Tina, “The (Re)discovery of the Public in Public Administration”, **Public Administration Review**, 70(1), 2010, ss. 309-311.

- Nalbant, Atilla, **Üniter Devlet: Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye**, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, 2012.
- Newman, Janet, John Clarke, **Publics, Politics and Power : Remaking the Public in Public Services**, London, SAGE Publications Ltd. (eBook Collection (EBSCOhost)), 2009.
- Ohmae, Kenichi, **Ulus-Devletin Sonu: Bölgesel Ekonomilerin Yükselişi**, Çeviren: Zülfü Dicleli, İstanbul, Türk Henkel Dergisi Yayınları, 1996.
- Okandan, Recai Galip, **Umumi Amme Hukuku**, İstanbul, İstanbul Üniversitesi, 1968.
- Oktay, Tarkan, “Belediye Kurumunun Tarihsel Gelişimi”, **Türkiye’de Yerel Yönetimler**, Editörler: Recep Bozlağan, Yüksel Demirkaya, Ankara, Nobel Yayın Dağıtım, 2008.
- Oktay, Tarkan, **Belediye Organları: Meclis, Encümen, Başkan**, İstanbul, Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları, 2019.
- Onar, Sıddık Sami, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, İstanbul, İsmail Akgün Matbaası, 1960.
- Orak, Cem Çağatay, “Kamu Hizmeti: Tabula Rasa Avrupa Birliği Sürecinde Nasıl Doldurulacak?” **TBB Dergisi**, 68, 2007, ss. 161-241.
- Ortaylı, İlber, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840-1880)**, Ankara, Türk Tarih Kurumu, 2018.
- Osmanağaoğlu, İlyas (Yayına Hazırlayan), **Piyasaya Karşı Halkı Korumak için Toplumcu Belediye**, Ankara, Memleket Yayınları, 2014.
- Örnek, Acar, “Önsöz”, **Kamu Yönetimi**, İstanbul, Meram Yayın Dağıtım, 1999.
- Örücü, Esin, “Kamu Hukuku-Özel Hukuk: Kavram ve Ölçüt Karmaşası”, **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi**, 1991, ss. 303-315.
- Övgün, Barış, “Bir Zamanlar Belediyelerimiz”, **Genel-İş Emek Araştırma Dergisi**, 2, 2005, ss. 49-54.

- Özay, İl Han, “Anayasa: Özgürlükler ve İdari Kolluk Etkinlikleri”, **Anayasa Yargısı**, 18(1), 2002.
- Özçelik, Yusuf, “Büyükşehir Belediyesi ile İlçe Belediyeleri Arasındaki İlişkiler”, **Türkiye Adalet Akademisi Dergisi**, 5(19), 2014, ss. 1117-1142.
- Özer, Mehmet Akif, Murat Akçakaya, **Yerel Yönetimler**, Ankara, Gazi Kitabevi, 2014.
- Özgül, Can Giray, **Türkiye’de Kentsel Hizmetler Alanında İmtiyazlı Şirketler ve Beledileştirme (1850-1950)**, Ankara, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2011.
- Özgül, Can Giray, **Yeni Kent Paradigması**, Ankara, İdeal Kent Yayınları, 2020.
- Özgül, Can Giray, “Yerel Yönetimlerin Evrimi”, **Yerel Yönetim ve Yerel Siyasal Güç Kuramları**, Yazar: Melih Ersoy, Ankara, İmge Kitabevi, 2023, ss. 13-69.
- Özgür, Hüseyin, Pınar Savaş Yavuzçehre, “Türkiye’nin Büyükşehir Belediyesi Sistemi: 1982-2015”, **Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 7(1), 2016, ss. 903-926.
- Özkal Sayan, İpek, Süha Oğuz Albayrak, “İstisnailikten Genelliğe, Geçicilikten Sürekliliğe: 4/B Sözleşmeli Personel İstihdamı”, **Amme İdaresi Dergisi**, 44(3), 2011, ss. 141-172.
- Özyörük, Mukbil, **İdare Hukuku Dersleri**, Ankara, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi, 1972-1973.
- Page, Edward C., **Localism and Centralism in Europe: The Political and Legal Bases of Local Self-Government**, New York, Oxford University Press, 1992.
- Pesch, Udo, “The Publicness of Public Administration”, **Administration & Society**, 40(2), 2008, ss. 170-193.
- Phillips, Anne, **The Politics of Presence**, New York, Oxford University Press (eBook Collection (EBSCOhost)), 1995.

- Pirenne, Henri, **Ortaçağ Kentleri: Kökenleri ve Ticaretin Canlanması**, Çeviren: Şadan Karadeniz, İstanbul, İletişim Yayınları, 2014.
- Pitkin, Hanna Fenichel, **The Concept of Representation**, Berkeley, Los Angeles, London, University of California Press (eBook Collection (EBSCOhost)),1972.
- Poggi, Gianfranco, **Modern Devletin Gelişimi: Sosyolojik Bir Yaklaşım**, Çevirenler: Şule Kut, Binnaz Toprak, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2012.
- Poggi, Gianfranco, **Devlet: Doğası, Gelişimi ve Geleceği**, Çeviren: Aysun Babacan, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2014.
- Pratchett, Lawrence, “Local Autonomy, Local Democracy and the ‘New Localism’.” **Political Studies**, 52(2), 2004, ss. 358-375.
- Prosser, Tony, “Public Service Law: Privatization’s Unexpected Offspring”, **Law&Contemporary Problems**, 63(4) 2000, ss. 63-82.
- Resimli Ansiklopedik Büyük Sözlük, **İngilizce-Fransızca-Almanca Karşılıklar Deyimler Atasözleri**, İstanbul, Güneş Arkın Kitabevi, 2004.
- Ringeling, Arthur, “How Public is Public Administration? A Constitutional Approach of Publicness”, **Teaching Public Administration**, 33(3), 2015, ss. 292-312.
- Sadioğlu, Uğur, “Türkiye’de Orta Düzey Yönetişim: “Yumuşak” Bölgeselleşmeden “Sert” Bölgeselleşmeye Mi?”, **Kentsel Politikalar**, Editörler: Ayşegül Mengi, Deniz İşçioğlu, Ankara, Palme Yayıncılık, 2018, ss. 724-745.
- Sancakdar, Oğuz, “Özelleştirmenin Kamu Hukuku-Özel Hukuk Ayırımına Etkileri ve Bu Bağlamda Güncel Özelleştirme Tartışmalarındaki Başlıca Görüşler”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi** 8(1), 2006, ss. 241-270.
- Sami, Şemseddin, **Kamüs-i Türki**, Yayına Hazırlayanlar: Raşit Gündoğdu, Niyazi Adıgüzel, Ebul Faruk Önal, İstanbul, İdeal Kültür Yayıncılık, 2011.

- Saraçoğlu, Fatih, **Anayasa Mahkemesinin Vergiye İlişkin Kararlarında Kamu Yararı**, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2013.
- Scott, Allen J., “Küreselleşme ve Kent-Bölgelerin Yükselişi”, Çeviren: Kübra Cihangir Çamur, **Planlama Dergisi**, 3, 2004, ss. 26-32.
- Sennett, Richard, **Kamusal İnsanın Çöküşü**, Çeviren: Serpil Durak ve Abdullah Yılmaz, İstanbul, Ayrıntı Yayınları, 2019.
- Sever, D. Çiğdem, **Kamusal Faaliyetlerin Özel Kişilere Gördürülmesi: Özel Güvenlik ve Özel Sağlık**, Ankara, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayımlanmamış Doktora Tezi, 2013.
- Sevgili Gençay, Fatma Didem, “Yerel Yönetimlerin Yetkilerinin Belirlenmesinde Mahalli Müşterek İhtiyaç Kavramının Yeri ve İşlevi”, **Memleket Siyaset Yönetim (MSY)**, 10(24), 2015, ss. 43-61.
- Sezgin, Murat, “Belediyelerde Halkla İlişkiler ve Halka Dönük Yönetim”, **Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 1(1), 2011, ss. 93-120.
- Sharpe, L. J., “Theories and Values of Local Government”, **Political Studies**, XVIII(2), 1970, ss. 153-174.
- Swiecicki, Lukasz, “Local Self-Government as a Problem of Political Theory”, **Polish Political Science Yearbook**, 48(4), 2019, ss. 531-542.
- Şahin, Yeşim Edis, “Kamu Yönetimi Disiplininin Kamusal ve Karlılık Karşıtlığı Açısından Çözümlemesi” **Kamu Yönetimi Yöntem ve Sorunlar**, Editörler: Şinasi Aksoy, Yılmaz Üstüner, Ankara, Nobel Yayın Dağıtım, 2007, ss. 49-63.
- Şahin İpek, Elif Ayşe, “Türkiye’de Belediye Gelirlerinin Değerlendirilmesi” **Afyon Kocatepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 20(2), 2018, ss. 1-19.

- Şenel, Alaeddin, **Siyasal Düşünceler Tarihi: Tarihöncesinde İlkçağda Ortaçağda ve Yeniçağda Toplum ve Siyasal Düşünüş**, Ankara, Bilim ve Sanat Yayınları, 1995.
- Tan, Turgut, “İdari Yargı Özelleşiyor mu?”, **Demokrasi ve Politika: Hukuk, Yönetim ve İktisat Üzerine - Ruşen Keleş’e Armağan**, Editör: Ayşegül Mengi, Ankara, İmge Yayınevi, 2007, ss. 101-110.
- Taşkın Erten, Özlem, **Questioning The Privatization of Public Space: The “Publicness” of Shopping Centers**, İzmir, Graduate School of Engineering and Sciences of İzmir Institute of Technology, Doctor of Philosophy, 2011.
- Tekeli, İlhan, İlber Ortaylı, **Belediyecilik Araştırma Projesi: Türkiye’de Belediyeciliğin Evrimi**, Editör: Ergun Türkcan, Ankara, 1978.
- Tekeli, İlhan, **Cumhuriyetin Belediyecilik Öyküsü (1923-1990)**, İstanbul, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 2010.
- Theodore, Nik, Jamie Peck, Neil Brenner “Neoliberal Kentçilik: Kentler ve Piyasaların Egemenliği”, Çeviren: Şerife Geniş, **İdealkent**, 7, 2012, ss. 21-37.
- Thoenig, Jean Claude, **Rescuing Publicness from Organization Studies**, 2006, <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00140002> (ET: 30.10.2021).
- Turan, A. Menaf, “Türkiye’nin Yeni Yönetim Düzeni: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”, **Social Sciences Research Journal**, 7(3), 2018, ss. 42-91.
- Tümerkan, Sıddık, **Türkiye’de Belediyeler: Tarihi Gelişim ve Bugünkü Durum**, İstanbul, İçişleri Bakanlığı Yayınları, 3(3), 1946.
- Ulusoy, Ahmet, Tekin Akdemir, **Mahalli İdareler**, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2022.
- Vandenabeele, Wouter, “Government Calling: Public Service Motivation as an Element in Selecting Government as an Employer of Choice”, **Public Administration**, 86(4) 2008, ss. 1089-1105.

- Ventriss, Curtis, “Toward a Public Philosophy of Public Administration: A Civic Perspective of the Public”, **Public Administration Review**, 1989, ss. 173-179.
- Verba, Sidney, Kay Lehman Schlozman ve Henry E. Brady, **Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics**, Cambridge, London, Harvard University Press (eBook Collection (EBSCOhost)), 1995.
- Verkuil, Paul R., “Public Law Limitations on Privatization of Government Functions”, **North Carolina Law Review**, 84(2), 2006, ss. 397-470.
- Wickwar, William Hardy, **The Political Theory of Local Government**, Columbia, The University of South Carolina Press, 1970.
- Wollmann, Hellmut, “Provision of Public Services in European Countries: From Public/Municipal to Private and Reverse?”, **Croatian & Comparative Public Administration**, 11(4), 2011, ss. 889-910.
- Yaş, Hakan, Yasin Usta, “Sermayenin Kent Mekânındaki Yeni Aracı Olarak Büyükşehir Yönetimleri”, **KAYSEM-10 Kamu Yönetimi Sempozyumu “Büyükşehir Yönetimi ve İl Yönetiminin Yeni Yüzü”**, Editörler: Zerrin Toprak Karaman, Yunus Emre Özer, İbrahim Güray Yontar, Gökhan Tenikler, İzmir, 2016, ss. 618-642.
- Yavuz, Fehmi, **Ankara'nın İmarı ve Şehirciliğimiz**, Ankara, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, 21(23), 1952.
- Yavuz, Nilay, “Yerel Yönetimlerde Vatandaş Katılımının Etkinliği: Bursa Nilüfer Belediyesi Üzerinden Bir Değerlendirme”, **Kamu Yönetiminde Katılım Üzerine Güncel Tartışmalar**, Editör: Ezgi Seçkiner Bingöl, Ankara, Gazi Kitabevi, 2022, ss. 117-140.
- Yaylı, Hasan, **Türkiye’de Belediyelerin Yeniden Yapılandırılması: 2004 Belediye Reform Çalışmalarının Değerlendirilmesine Yönelik Bir Çalışma**, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi, 2008.

- Yaylı, Hasan “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Tarihi Gelişimi”, Editörler: Kemal Görmez, Hasan Yaylı, **Yerel Yönetimler**, Ankara, Orion Kitabevi, 2018, ss. 59-119.
- Yıldırım, Selahattin, “Yerel Yönetim ve Demokrasi”, **Türk Belediyeciliğinde 60 Yıl, Uluslararası Sempozyum Bildiri ve Tartışmalar**, Ankara, 1990, ss. 7-43.
- Yıldırım, Selahattin, **Yerel Yönetim ve Demokrasi: Kavramlar-Yaklaşımlar**, İstanbul, Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları, 2015.
- Yılmaz, Zülfiye, **Yerel Yönetimlerin Özerklik Hakkı**, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, 2019.
- Yılmaz Uçar, Aslı, “Osmanlı’dan Türkiye’ye Belediyeciliğin Kuruluşu ve Gelişimi: Temel Bilgiler, Kaynaklar ve Savlar”, **Quo Vadis: Kamu Yönetimi**, Derleyenler: Veysel Erat, Cengiz Ekiz, İbrahim Arap, Ankara, Nika Yayınevi, 2018, ss. 73-102.
- Young, Iris Marion, **Inclusion and Democracy**, New York, Oxford University Press (eBook Collection (EBSCOhost)), 2000.
- Yuvarlak Masa, “Kamuculuk mu Devletçilik mi?”, **Toplum ve Hekim**, 2001, 16(5), ss. 323-345.
- Yüksel, Emincan, “Yerel Seçimler Sonrası Nüfus Dağılımı Nasıl Değişti?”, **Doğruluk Payı**, 2019, <https://www.dogrulukpayi.com/bulten/yerel-secimler-sonrasi-partiler-nufusun-ne-kadarini-yonetecekler> (ET: 19.09.2024).
- Zabunoğlu, Yahya Kazım, **Kamu Hukukuna Giriş: Devlet Tanım-Kaynak-UNSURLAR**, Ankara, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, No. 328, 1973.
- Zengin, Ozan, “Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Dönüşümü: Son On Yılın Değerlendirmesi” **Ankara Barosu Dergisi**, 2, 2014, ss. 92-116.
- Zengin, Ozan, “Kavramlar Üzerinden Yerel Özerkliği Tartışmak”, **Kentsel Politikalar**, Editörler: Ayşegül Mengi, Deniz İşçiöğlü, Ankara, Palme Yayıncılık, 2018, ss. 662-675.

Zengin, Ozan, “Parlamento Öncülüğünde Üniter Bir Devlet”, **2023 Türkiye’si Sempozyumu Bildiri Özetleri**, Editör: Serdar Şahinkaya, 2018, ss. 38-41.

Zengin, Ozan, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve İdari Yapıya Etkisi”, **Emek Araştırma Dergisi (GEAD)**, 10(15), 2019, ss. 1-24.

II. Mevzuat⁹⁰⁷

20.01.1921 tarihli Teşkilatı Esasiye Kanunu, <https://www.anayasa.gov.tr/tr/mevzuat/onceki-anayasalar/1921-anayasasi/> (ET: 19.09.2024).

16.02.1924 tarihli, 417 sayılı Ankara Şehremaneti Kanunu, https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc002/kanuntbmmc002/kanuntbmmc00200417.pdf (ET: 19.09.2024).

26.02.1924 tarihli, 423 sayılı Belediye Vergi ve Resimleri Kanunu, https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc002/kanuntbmmc002/kanuntbmmc00200423.pdf (ET: 19.09.2024).

20.04.1924 tarihli Teşkilatı Esasiye Kanunu, <https://www.anayasa.gov.tr/tr/mevzuat/onceki-anayasalar/1924-anayasasi/> (ET: 19.09.2024).

03.04.1930 tarihli, 1580 sayılı Belediye Kanunu, 14.04.1930 tarihli RG (ET: 19.09.2024).

11.06.1933 tarihli, 2301 sayılı Belediyeler Bankası Hakkında Kanun, https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc012/kanuntbmmc012/kanuntbmmc01202301.pdf (ET: 19.09.2024).

13.06.1945 tarihli, 4759 sayılı İller Bankası Kanunu, 23.06.1985 tarihli RG (ET: 19.09.2024).

01.07.1948 tarihli, 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, 09.07.1948 tarihli RG (ET: 19.09.2024).

⁹⁰⁷ Bu çalışmada mevzuata, aksi belirtilmedikçe <https://mevzuat.gov.tr> adresinden erişim sağlanmıştır.

09.07.1961 tarihli, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası,

<https://www.anayasa.gov.tr/tr/mevzuat/onceki-anayasalar/1961-anayasasi/> (ET:

19.09.2024).

02.02.1981 tarihli, 2380 sayılı Belediyeler ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkındaki Kanun, 05.02.1981 tarihli RG (ET: 19.09.2024).

26.05.1981 tarihli, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu (ET: 11.03.2025).

18.10.1982 tarihli, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (ET: 19.09.2024).

18.01.1984 tarihli, 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun, (ET: 19.09.2024).

09.05.1984 tarihli, 3004 sayılı, 2.2.1981 tarihli ve 2380 Sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, 15.05.1984 tarihli RG (ET: 19.09.2024).

27.06.1984 tarihli, 3030 sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun, 09.07.1984 tarihli RG (ET: 19.09.2024).

15.10.1985 tarihli, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (3.10.1992 tarihli RG), (ET: 19.09.2024).

15.07.2004 tarihli, 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun,

https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc088/kanuntbmmc088/kanuntbmmc08805227.pdf (ET: 19.09.2024).

10.07.2004 tarihli, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu (İlk Hali) (23.07.2004 tarihli RG), (ET: 19.09.2024).

10.07.2004 tarihli, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu (ET: 11.03.2025).

03.07.2005 tarihli, 5393 sayılı Belediye Kanunu (İlk Hali) (13.07.2005 tarihli RG), (ET: 19.09.2024).

03.07.2005 tarihli, 5393 sayılı Belediye Kanunu (ET: 05.07.2025).

26.05.2005 tarihli, 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu (ET: 11.03.2025).

15.06.2006 tarihli Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği (ET: 19.09.2024).

08.10.2006 tarihli Kent Konseyi Yönetmeliği (ET: 19.09.2024).

22.02.2007 tarihli Resmi Gazete Yayımlanan, Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik (ET: 19.09.2024).

02.07.2008 tarihli, 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun (ET: 19.09.2024).

26.01.2011 tarihli, 6107 sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun (ET: 19.09.2024).

29.06.2011 tarihli, 644 sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, <https://webdosya.csb.gov.tr/db/donersermaye/editordosya/644-sayili-khk.pdf> (ET: 19.09.2024).

12.11.2012 tarihli, 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, 06.12.2012 tarihli RG (ET: 19.09.2024).

14.03.2013 tarihli, 6447 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, 22.03.2013 tarihli RG (ET: 19.09.2024).

15.08.2016 tarihli, 674 Sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, 01.09.2016 tarihli RG (ET: 19.09.2024).

21.1.2017 tarihli, 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, 11.02.2017 tarihli RG (ET: 19.09.2024).

02.07.2018 tarihli, 700 sayılı, Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (ET: 19.09.2024).

02.07.2018 tarihli, 703 Sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (ET: 19.09.2024).

10.07.2018 tarihli, 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (İlk Hali), 10.07.2018 tarihli RG, (ET: 19.09.2024).

10.07.2018 tarihli, 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (ET: 25.07.2025).

29.11.2018 tarihli, 7153 sayılı Çevre Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, 10.12.2018 tarihli RG, (ET: 19.09.2024).

19.01.2023 tarihli, 7433 sayılı Devlet Memurları Kanunu ve Bazı Kanunlar ile 663 sayılı Kanun Hükmünde Kararnede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, 26.01.2023 tarihli RG (ET: 19.09.2024).

III. Yargı Kararları⁹⁰⁸

Anayasa Mahkemesi Kararı - GK, E. 1987/18 K. 1988/23 T. 22.6.1988 (ET: 06.12.2024).

Anayasa Mahkemesi Kararı - GK, E. 1992/13 K. 1992/50, T. 21.10.1992 (ET: 06.12.2024).

Anayasa Mahkemesi Kararı - GK, E. 1994/71 K. 1995/23 T. 28.6.1995 (ET: 06.12.2024).

Anayasa Mahkemesi Kararı - GK, E. 1996/63 K. 1997/40 T. 26.3.1997 (ET: 06.12.2024).

Anayasa Mahkemesi Kararı - GK, E. 2005/95 K. 2007/5 T. 24.1.2007 (ET: 06.12.2024).

Anayasa Mahkemesi Kararı - GK, E. 2012/158 K. 2013/55 T. 10.4.2013 (ET: 06.12.2024).

⁹⁰⁸ Bu çalışmada yargı kararlarına, aksi belirtilmedikçe <http://www.lexpera.com.tr> adresinden erişim sağlanmıştır.

Anayasa Mahkemesi Kararı - GK, E. 2023/48 K. 2023/72, T. 5.4.2023 (ET: 06.12.2024).

Anayasa Mahkemesi Kararı - GK, E. 2018/118 K. 2023/180, T. 26.10.2023 (ET: 06.12.2024).

Anayasa Mahkemesi Kararı - GK, E. 2018/117 K. 2023/212, T. 7.12.2023 (ET: 05.07.2025).

Anayasa Mahkemesi Kararı - GK, E. 2024/82 K. 2024/165, T. 24.9.2024 (ET: 06.12.2024).

Danıştay Kararı - 15. D., E. 2014/1544 K. 2014/2130 T. 25.3.2014 (ET: 06.12.2024).

Danıştay Kararı - İDDK., E. 2022/148 K. 2022/267 T. 2.2.2022 (ET: 06.12.2024).

Danıştay Kararı - 8. D., E. 2020/886 K. 2024/1104 T. 5.3.2024 (ET: 06.12.2024).

IV. Belediyelerin Stratejik Planları, Faaliyet Raporları, Meclis Tutanakları, Sayıştay Denetim Raporları ve Benzeri Kaynaklar

Adana Büyükşehir Belediyesi Meclis Bilgileri, 13.09.2025 tarihli Bilgi Edinme Talebi.

Adana Büyükşehir Belediyesi Meclis Kararları <https://www.adana.bel.tr/tr/meclis-kararlari> (ET: 13.09.2025).

Ankara Büyükşehir Belediyesi 2020-2024 Stratejik Planı, <https://www.ankara.bel.tr> (ET: 29.12.2024).

Ankara Büyükşehir Belediyesi 2020, 2021, 2022, 2023, 2024 Yıllarına Ait Faaliyet Raporları, <https://www.ankara.bel.tr> (ET: 08.09.2025).

Ankara Büyükşehir Belediyesi 2021, 2022, 2023 Yıllarına Ait Sayıştay Denetim Raporları, <https://www.ankara.bel.tr> (ET: 29.12.2024).

Ankara Büyükşehir Belediyesi Meclisi Tutanak Metinleri, 20.08.2025 tarihli Bilgi Edinme Talebi.

Ankara Büyükşehir Belediyesi Meclis Kararları, <https://www.ankara.bel.tr/meclis/kararlar> (ET: 20.08.2025).

Ankara Büyükşehir Belediyesi İhale Örnekleri, Elektronik Kamu Alımları Platformu (EKAP), <https://ekapv2.kik.gov.tr> (ET: 20.08.2025).

Balıkesir Büyükşehir Belediyesi 2020, 2021, 2022, 2023, 2024 Yıllarına Ait Faaliyet Raporları, <https://balikesir.bel.tr> (ET: 08.09.2025).

Denizli Büyükşehir Belediyesi 2024 Yılı Faaliyet Raporu, <https://www.denizli.bel.tr> (ET: 08.09.2025).

İstanbul Büyükşehir Belediyesi 2020, 2021, 2022, 2023, 2024 Yıllarına Ait Faaliyet Raporları, <https://www.ibb.istanbul> (ET: 08.09.2025).

İstanbul Büyükşehir Belediyesi Meclis Kararları, <https://ibb.istanbul/ibb/buyuksehir-belediye-meclisi/meclis-kararlari-ve-karar-ozetleri/> (ET: 20.08.2025).

İstanbul Büyükşehir Belediyesi, **Almanak 2019-2020, Almanak Haziran 2020-Haziran 2021, Almanak Haziran 2021-Haziran 2022, Almanak Haziran 2022-Haziran 2023,** <https://ibb.istanbul/gundem/yayinlar/almanak-52/> (ET: 05.09.2025).

İzmir Büyükşehir Belediyesi Meclis Kararları, <https://www.izmir.bel.tr/tr/MeclisKararlari/58> (ET: 20.08.2025).

İzmir Kent Konseyi, “İzmir Büyükşehir Belediyesi Tarafından Kabul Edilen Kent Kararları”, <https://www.izmirkentkonseyi.org.tr/tr/BizeKatilin/KentKararlari> (ET: 20.08.2025).

Kocaeli Büyükşehir Belediyesi 2020-2024 Stratejik Planı, <https://www.kocaeli.bel.tr> (ET: 29.12.2024).

Kocaeli Büyükşehir Belediyesi 2020, 2021, 2022, 2023 Yıllarına Ait Faaliyet Raporları, <https://www.kocaeli.bel.tr> (ET: 29.12.2024).

Kocaeli Büyükşehir Belediyesi 2023 Yılı Sayıştay Denetim Raporu, <https://www.sayistay.gov.tr/reports/download/2joj6nMoby-kocaeli-buyuksehir-belediyesi> (ET: 29.12.2024).

Kocaeli Büyükşehir Belediyesi İhale Örnekleri, Elektronik Kamu Alımları Platformu (EKAP), <https://ekapv2.kik.gov.tr> (ET: 20.08.2025).

Manisa Büyükşehir Belediyesi 2020-2024 Stratejik Planı, <https://www.manisa.bel.tr> (ET: 29.12.2024).

Manisa Büyükşehir Belediyesi 2020, 2021, 2022, 2023 Yıllarına Ait Faaliyet Raporları, <https://www.manisa.bel.tr> (ET: 29.12.2024).

Manisa Büyükşehir Belediyesi İhale Örnekleri <https://www.manisa.bel.tr/IBS/> (ET: 20.08.2025).

Mardin Büyükşehir Belediyesi 2020-2024 Stratejik Planı, <https://www.mardin.bel.tr> (ET: 29.12.2024).

Mardin Büyükşehir Belediyesi 2020, 2021, 2022, 2023, 2024 Yıllarına Ait Faaliyet Raporları, <https://www.mardin.bel.tr> (ET: 08.09.2025).

Mardin Büyükşehir Belediyesi 2023 Yılı Sayıştay Denetim Raporu, <https://www.sayistay.gov.tr/reports/download/qZoxebbg5P-mardin-buyuksehir-belediyesi> (ET: 29.12.2024).

Mardin Büyükşehir Belediyesi İhale Örnekleri, Elektronik Kamu Alımları Platformu (EKAP), 2022/48991, 2022/71104, 2022/1312834, 2022/1356570, <https://ekapv2.kik.gov.tr> (ET: 08.09.2025).

Mardin Büyükşehir Belediyesi, “Otogar Alanlarının Kiralanması İlanı”, 01.11.2023, <https://www.mardin.bel.tr/artuklu-sehirlerarasi-otobus-terminali-ile-midyat-ve-estel-ilce-otogarinda-bulunan-tasinmazlarin-kiralanmasi-ihale-ilani> (ET: 08.09.2025).

Mersin Büyükşehir Belediyesi 2020, 2021, 2022, 2023, 2024 Yıllarına Ait Faaliyet Raporları, <https://www.mersin.bel.tr> (ET: 08.09.2025).

Mersin Büyükşehir Belediyesi Meclis Kararları <https://www.mersin.bel.tr/dokumanlar/meclis-kararlari> (ET: 13.09.2025).

Trabzon Büyükşehir Belediyesi 2020, 2021, 2022, 2023, 2024 Yıllarına Ait Faaliyet Raporları, <https://www.trabzon.bel.tr> (ET: 08.09.2025).

30 Büyükşehir Belediyesinin Örgüt Yapısına; <https://www.adana.bel.tr/tr/birimlerimiz>,
<https://www.ankara.bel.tr/teskilat-semasi>,
<https://www.antalya.bel.tr/Kurumsal/Kurumsal-Yapi>,
https://aydin.bel.tr/Content/images/kurumsal/KURUMSAL%20YAPI/2025_09_16.jpg
<https://balikesir.bel.tr/organizasyonsemasi>, <https://www.bursa.bel.tr/idari>;
<https://www.denizli.bel.tr/organizasyonsemasi/>,
<https://www.diyarbakir.bel.tr/kurumsal/yonetim.html>,
<https://www.erzurum.bel.tr/kurumsal-yapi>, <https://www.eskisehir.bel.tr/idari-sema>,
<https://www.gaziantep.bel.tr/tr/teskilat-semasi>, <https://hatay.bel.tr/teskilat-semasi> ,
<https://ibb.istanbul/ibb/yonetim-semasi/>, <https://www.izmir.bel.tr/tr/Birimler/289>,
<https://kahramanmaras.bel.tr/kurumsal/organ-ve-teskilat>,
<https://www.kayseri.bel.tr/organizasyon-yapisi>, <https://www.kocaeli.bel.tr/teskilat/>,
<https://www.konya.bel.tr/s/kurumsal-yapi>, <https://www.malatya.bel.tr/organizasyon-semasi>,
<https://www.manisa.bel.tr/yonetim-semasi/>, <https://www.mardin.bel.tr/teskilat-semasi>,
<https://www.mersin.bel.tr/birimler>,
<https://www.mugla.bel.tr/organizasyonsemasi>,
<https://www.ordu.bel.tr/sayfa/kurumsal-yapi>, <https://www.sakarya.bel.tr>,
<https://samsun.bel.tr/icerik/yonetim-semasi>, <https://www.sanlıurfa.bel.tr/organizasyon-semasi>,
https://www.tekirdag.bel.tr/buyuksehir_idari_yapi,
<https://www.trabzon.bel.tr/Web/OrganizasyonSema>, <https://van.bel.tr/teskilat-semasi.html#> adreslerinden erişim sağlanmıştır (ET: 08.09.2025).

V. İnternet Kaynakları

Adalet ve Kalkınma Partisi, **Kalkınma ve Demokratikleşme Programı**, 2002,
<https://acikerisim.tbmm.gov.tr/items/4baa7399-15a8-44bb-88ce-abf5519b6183> (ET:
19.09.2024).

Anadolu Ajansı, “İBB’nin 1000 Yeni Taksi Plakası Teklifi UKOME’de Oy Çokluğu Reddedildi”, 2021, <https://www.aa.com.tr/tr/gundem/ibbnin-1000-yeni-taksi-plakasi-teklifi-ukomede-oy-coklugu-reddedildi/2347002> (ET: 19.09.2024).

Avrupa Komisyonu, **2016, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022, 2023, 2024 Türkiye Raporu**, https://www.ab.gov.tr/ilerleme-raporlari_46224.html (ET: 05.09.2025).

Belediye Gazetesi, “CHP’li Belediyelerin Hizmetlerine Yönelik Siyasi Engellemeler” (Sayı 71, Ekim), 2021, <https://belediyegazetesi.chp.org.tr/Yonetim/Uploads/Bulten/66a3fbde-f3bd-4c4d-b1d6-54943ff9a80e.pdf> (ET: 19.09.2024).

Bianet, “Halk Ekmek’e Engeli Anlamak Mümkün Değil”, 2021, <https://bianet.org/haber/halk-ekmek-e-engel-anlamak-mumkun-degil-243096> (ET: 19.09.2024).

Bianet, “CHP’li 11 Büyükşehir Belediye Başkanı’ndan Ortak Açıklama Belediyelerimiz Üzerindeki Yük, Taşınabilir Olmaktan Çıktı”, 2022, <https://bianet.org/haber/chp-li-11-buyuksehir-belediye-baskanindan-ortak-aciklama-belediyelerimiz-uzerindeki-yuk-tasinabilir-olmaktan-cikti-271938> (ET:19.09.2024).

Bianet, “Mahkemeden Kanal İstanbul İçin Hukuki Süreci Uzatacak Karar”, 2025, <https://bianet.org/haber/mahkemeden-kanal-istanbul-icin-hukuki-sureci-uzatacak-karar-304513> (ET: 05.09.2025).

BirGün, “İmamoğlu: 3 Metro Hattı İçin Hazine’nin Onay Vermediğini Açıkladı”, 2020, <https://www.birgun.net/haber/imamoglu-3-metro-hatti-icin-hazine-nin-onay-vermedigini-acikladi-284032> (ET: 19.09.2024).

CHP, İktidarın Kayyum Müdahalesi: Yerel Seçimlerde Demokrasi ve Anayasaya Yönelik Tehditler, 2024, <https://chp.org.tr/yayin/ktidar-in-kayyum-mudahalesi> (ET: 26.09.2025).

- Cumhuriyet, “Yavaş’ın Talebi Aylar Sonra Onay Aldı”, 2020, <https://www.cumhuriyet.com.tr/haber/yavas-in-talebi-aylar-sonra-onay-aldi-surec-basliyor-1796755> (ET: 19.09.2024).
- Cumhuriyet, “Turgut Özal da Aynı Dili Kullanmıştı”, 2024, <https://www.cumhuriyet.com.tr/siyaset/turgut-ozal-da-ayni-dili-kullanmisti-2171644> (ET: 19.09.2024).
- Cumhuriyet, “Ali Kurt: Kamu Bankaları Ne KİPTAŞ’a Ne Yurttaşlara Kredi Veriyor”, 2025, <https://www.cumhuriyet.com.tr/turkiye/ali-kurt-acikladi-kamu-bankalari-ne-kiptasa-ne-de-yurttaslara-kredi-2305619> (ET: 05.09.2025).
- ÇŞİDB, “Kanal İstanbul İmar Planları İptal Edildi Haberlerine İlişkin Açıklama”, 2022, <https://www.csb.gov.tr/bakan-kurumdan-kanal-istanbul-imar-planlari-iptal-edildi-haberlerine-iliskin-aciklama-bakanlik-faaliyetleri-35206> (ET: 19.09.2024).
- Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü, **2023 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu**, Ankara, 2024, https://webdosya.csb.gov.tr/db/yerelyonetimler/icerikler/2023_faaliyet_raporu_26072024-20240726161101.pdf (ET: 26.09.2025).
- Diken, “İmamoğlu: Bloke Konan Bağış Paraları Hâlen İade Edilmedi”, 2020, <https://www.diken.com.tr/imamoglu-bloke-konan-bagis-paralari-halen-sahiplerine-iade-edilmedi/> (ET: 19.09.2024).
- EBRD, “Loan to Support Istanbul Metro Construction”, 2022, <https://www.ebrd.com/home/news-and-events/news/2022/ebrd-loan-to-support-istanbul-metro-construction.html> (ET: 19.09.2024).
- Ege Postası, “Hazine ve Maliye Bakanlığı’nın Kredi Açıklamasına İzmir Büyükşehir’den Yanıt”, 2021, <https://www.egepostasi.com/haber/Hazine-ve-Maliye-Bakanligi-nin-kredi-aciklamasına-Izmir-Buyuksehir-den-yanit/254773> (ET: 19.09.2024).

Etymologisches Wörterbuch des Deutschen, Digitalisierte und von Wolfgang Pfeifer überarbeitete Version im Digitalen Wörterbuch der deutschen Sprache, 1993, <https://www.dwds.de/wb/etymwb/%C3%B6ffentlich> (ET: 27.12.2023).

Evrensel, “İBB Durdurulan Yardım Kampanyası İçin Dava Açtı”, 2020, <https://www.evrensel.net/haber/401065/ibb-durdurulan-yardim-kampanyasi-ve-bloke-edilen-hesaplar-icin-dava-acti> (ET: 19.09.2024).

HDP, **Kayyım Raporu (Ağustos 2019-Ağustos 2020)**, 2020, <https://www.hdp.org.tr/tr/kayyim-raporumuz/12907/> (ET: 26.09.2025).

Independent Türkçe, “Halk Ekmek Tartışması Sürdükçe Büfelerin Önündeki Kuyruklar Uzuyor... Doğan Subaşı: Ekmek Meselesi Üzerinden Siyaseten Tepinecek Bir Konu Değil”, 2021, <https://www.indyturk.com/node/351956/haber/halk-ekmek-tart> (ET: 19.09.2024)

İçişleri Bakanlığı, “Belediyelerdeki Kayyum Sistemi ve Mevcut Durum Raporu”, 2019, https://www.icisleri.gov.tr/kurumlar/icisleri.gov.tr/IcSite/illeridaresi/Yayinlar/KayyumRaporu/kayyum_nihai_rapor.pdf (ET: 01.10.2019).

İçişleri Bakanlığı, “İBB’de İşe Alınan 505 Kişi Hakkında Açıklama”, 2022, <https://www.icisleri.gov.tr/bakanimiz-sn-soylyu-ibbde-imamoglu-doneminde-ise-alinmis-505-kisinin-ise-girmelerinde-engel-durum-soz-konusu> (ET: 19.09.2024).

İçişleri Bakanlığı, “Bakanımız Sn. Soylyu: 74 Belediyede Terörle Bağlantılı 88 Soruşturmanın 79’u Tamamlandı”, 2022, <https://www.icisleri.gov.tr/bakanimiz-sn-soylyu-74-belediyede-terorle-baglanti-88-sorusturmanin-79u-tamamlandi> (ET: 19.09.2024).

Manisa Valiliği, “İlçelere Göre Manisa Nüfusu”, 2024, <http://www.manisa.gov.tr/nufus-ve-dagilim> (ET: 26.09.2025).

Milli Savunma Bakanlığı Harita Genel Müdürlüğü, İl ve İlçe Yüz Ölçümleri, <https://www.harita.gov.tr/urun/il-ve-ilce-yuzolcumleri/176> (ET: 26.09.2025).

Mersin Portal, “Mersin Metro-su İçin Hazineye Onayı Verildi”, 2023, <https://www.mersinportal.com/mersin-metrosu-icin-hazineye-onayi-verildi> (ET: 19.09.2024).

Medyascope, “Kredi Yetkisi Verilmiyor, Onaylar Geciktiriliyor, Yetki Alanı Daraltılıyor: İBB’nin Engellenen Projeleri”, 2023, <https://medyascope.tv/2023/10/19/ibbnin-engelli-projeleri-iktidar-ekrem-imamoglu-calismiyor-imamoglu-ise-engelleniyorum-diyor/> (ET: 19.09.2024).

Online Etymology Dictionary, “Public”, <https://www.etymonline.com/word/public> (ET: 27.12.2023).

Oxford English Dictionary, “Agora”, <https://www.oed.com/?tl=true> (ET: 02.11.2024).

Oxford English Dictionary, “Akropol”, <https://www.oed.com/?tl=true> (ET: 02.11.2024).

Oxford English Dictionary, “Autonomy”, <https://www.oed.com/?tl=true> (ET: 02.11.2024).

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005) 2002, 2003, 2004 Yılı Programı, <https://www.sbb.gov.tr/yillik-programlar/> (19.09.2024).

Sözcü, “Erdoğan’dan İstanbul Yorumu: Bunlar Topal Ördek”, 2019, <https://www.sozcu.com.tr/erdogandan-istanbul-yorumu-bunlar-topal-ordek-wp4286421> (ET: 19.09.2024).

Tele1, “CHP’li Belediyelere Saray Engeli! Bizi Boğmaya Çalışıyorlar”, 2021, <https://www.tele1.com.tr/chpli-belediyelere-kredi-onayi-verilmiyor-bizi-bogmaya-calisiyorlar> (ET: 19.09.2024).

TDK, **Güncel Türkçe Sözlük**, <https://sozluk.gov.tr/> (ET: 27.12 2023).

Tureng, “Topal Ördek-Lame Duck”, <https://tureng.com/en/turkish-english/lame%20duck> (ET: 19.09.2024).

Türkçe Etimoloji Sözlüğü, “Kamu”, <https://www.etimolojiturkce.com/arama/kamu> (ET: 07.02.2024).

Türkçe Etimoloji Sözlüğü, “Umum”, <https://www.etimolojiturkce.com/kelime/umum> (ET: 08.02.2024).

Türkçe Etimoloji Sözlüğü, “Belediye”, <https://www.etimolojiturkce.com/kelime/belediye> (ET: 07.02.2024).

Türkçe Etimoloji Sözlüğü, “Mahal”, “Müşterek”, “İhtiyaç”, <https://www.etimolojiturkce.com> (ET: 08.02.2024).

Yeniçağ, “İBB ve ABB’nin Bağış Hesaplarına Bloke Konuldu”, 2020, <https://www.yenicaggazetesi.com.tr/ibb-ve-abbnin-bagis-hesaplarina-bloke-konuldu-273546h.htm> (ET: 19.09.2024).

YSK, **Mahalli İdareler Genel Seçimleri Arşivi, 9 Aralık 1973 Mahalli İdareler Genel Seçimleri Kesin Seçim Sonuçları**, <https://www.ysk.gov.tr/tr/9-aralik-1973-mahalli-idareler-genel-secimleri/80090> (ET: 19.09.2024).

YSK Seçmen Kütüğü Genel Müdürlüğü, **Seçim İstatistikleri (2009-2019)**, 2022, https://www.ysk.gov.tr/doc/dosyalar/docs/2009_2019_İSTATİSTİK_KİTABI.pdf#page249 (ET: 13.08.2025).

ÖZET

Kamusallık, kamu örgütlerinin kamu yararına kamu hizmeti üretmesini ve halkın bu yararın oluşumuna doğrudan, temsili veya katılımcı yollarla dahil olmasını ifade eden bir süreçtir. Her bir kamu örgütünün, sunduğu hizmetin niteliği ve hizmet verdiği topluluğun özellikleri bakımından kendine özgü bir kamusalılığı bulunmaktadır. Bu bağlamda, yerel düzeyde kamusalığın somutlaştığı temel yönetim birimlerinin belediyeler olduğu söylenebilir. Tarihsel olarak belediyeler, bir yandan insan topluluklarının özyönetim biçimlerini ifade eden; diğer yandan mahalli müşterek ihtiyaçları karşılayan yönetimler olarak iki temel doğaya sahip olmuşlardır.

Bu tezde, belediyelerin kamusalılığı kavramsal ve kuramsal bir çerçevede ele alınmakta; saptanan bazı kamusalılık değişkenleri ve farklı belediyecilik yaklaşımları (“liberal”, “neoliberal”, “sosyal”, “toplumcu”, “yeniden beledileştirme”) kapsamında, Türkiye’de 2000’li yıllardan itibaren belediyelerde yaşanan dönüşüm, özellikle 2019-2024 döneminde büyükşehir belediyeleri odağında incelenmektedir.

Söz konusu dönem, merkezi yönetim-belediye ilişkilerinin, belediyelerin mahalli müşterek ihtiyaçları karşılama biçimlerinin ve büyükşehir sisteminin ortaya çıkardığı sonuçların eşzamanlı biçimde belediyelerin kamusallığını etkilediği bir süreç olarak değerlendirilmiştir. Bu süreçte yerel özerklik ve temsil, yasal düzenlemeler, siyasal müdahaleler ve mali bağımlılıklar yoluyla sınırlandırılmış, katılım mekanizmaları ise çoğu durumda sembolik bir işlevsellik kazanmıştır. Ayrıca belediyelerin mahalli müşterek ihtiyaçları karşılamada “yapma” yerine giderek daha fazla “yapar veya yaptırır” yöntemine başvurması ve sosyal yardım odaklı hizmetleri öne çıkarması yaygın bir tercih hâline gelmiş; bu durum belediyelerin neoliberal ve sosyal belediyecilik arasında bir çizgide konumlanmasına yol açmıştır. Bununla birlikte alan genişlemesi, büyükşehir belediyelerinin farklı sosyo-ekonomik

ve mekânsal özelliklere sahip geniş bir hizmet alanı içinde mahalli müşterek ihtiyaçları belirleme ve karşılama sürecine yönelmelerini zorunlu kılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Kamusalılık, belediye, büyükşehir belediyesi, yerel özerklik, mahalli müşterek ihtiyaç.

ABSTRACT

Publicness refers to a process that encompasses both the production of public services for the public interest by public organizations and the involvement of citizens in the formation of this public interest through direct, representative, or participatory means. Each public organization possesses its own form of publicness, shaped by the nature of the services it provides and the characteristics of the community it serves. In this regard, municipalities can be considered the primary administrative units in which publicness becomes concrete at the local level. Historically, municipalities have embodied a dual nature: on the one hand expressing the self-government practices of local communities, and on the other meeting local common needs.

In this thesis, the publicness of municipalities is examined within a conceptual and theoretical framework; within the scope of selected publicness variables and various municipal approaches (“liberal”, “neoliberal”, “social”, “socialist”, and “re-municipalization”), the transformation experienced by municipalities in Türkiye since the 2000s is analyzed, with a particular focus on metropolitan municipalities during the 2019-2024 period.

This period is assessed as one in which central government-municipality relations, the ways municipalities meet local common needs, and the outcomes produced by the metropolitan municipality system simultaneously shaped municipal publicness. During this process, local autonomy and representation were constrained by legal regulations, political interventions, and fiscal dependencies, while participatory mechanisms largely assumed a symbolic function. Moreover, municipalities increasingly preferred “providing through others” rather than directly “providing” services in meeting local common needs, and brought social assistance-oriented practices to the forefront; this tendency positioned municipalities along a spectrum between neoliberal and social municipalism. Nonetheless, the expansion of metropolitan boundaries required metropolitan

municipalities to identify and meet local common needs within a service area characterized by diverse socio-economic and spatial conditions.

Keywords: Publicness, municipality, metropolitan municipality, local autonomy, local common needs.